

HUKUM  
TATA NEGARA  
INDONESIA

---

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002 Tentang

Hak Cipta

Lingkup Hak Cipta

1. Hak Cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak Ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan Pidana

Pasal 72

1. Barangsiapa dengan sengaja atau tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1(satu) bulan dan/atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 tahun dan/atau denda paling banyak Rp.500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Dr. Gazali, S.H., M.H.

HUKUM  
TATA NEGARA  
INDONESIA

GENTA  
PUBLISHING

## **HUKUM TATA NEGARA INDONESIA**

© Gazali

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang  
*All Rights Reserved*

Cetakan Pertama, Februari 2023

Editor: Dr. Ahmad Muhasim, M.HI.  
Penata Letak: Ibnu Teguh  
Perancang Sampul: Mugi 'Pengky'  
Pracetak: A.Tajus Subky  
Supervisi: Nasrullah Ompu Bana

## **GENTA**

PUBLISHING

(Grup Penerbitan CV Genta Fisa Utama)  
Anggota IKAPI (104/DIY/2018)

Perum Pring Mayang Regency 2 Kav. 4  
Jl. Rajawali Gedongan Baru  
Banguntapan, Bantul-Yogyakarta  
INDONESIA  
WA. 0812 3781 8611  
Email: [info@gentabooks.id](mailto:info@gentabooks.id)

Gazali

**HUKUM TATA NEGARA INDONESIA**

Yogyakarta: Genta Publishing 2022  
196 hal (x + 186 hlm.): 15,5 X 23 cm

ISBN: 978-623-6350-60-7

## **Kata Pengantar**

Alhamdulillah robbilalamin, segala puji hanya milik Allah SWT Dzat yang Maha Agung, Maha Kuasa dan Maha segala-galanya. Karna kuasa dan pertolongan-Nya penulisan buku ini dapat diselesaikan dengan segala kekurangan dan kelebihanannya. Shalawat dan salam tiada henti kami hajatkan kepada junjungan Nabi Muhammad SAW, yang telah memberikan jalan terang dan lurus dalam kehidupan umat manusia.

Buku Hukum Tata Negara di Indonesia ini merupakan pelengkap dari sejumlah literatur yang ada, yang membahas masalah tata negara di Indonesia serta menjadi bahan pembelajaran mahasiswa yang sedang mempelajari Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum dan Fakultas Syariah.

Terima kasih secara khusus kepada Istri tercinta Ika Rahmawati, anak-anak tercinta Salman Alfarisi, Annisa Shafiyah AlGazali, Dafitha Salwa Nabila AlGazali, yang selalu sabar menemani dan meluangkan waktu untuk menyemangati agar merampungkan buku ini.

Akhirul kata, kesempurnaan hanya milik Allah SWT, Tuhan Yang Maha Sempurna, sehingga sudah pasti kehadiran buku ini masih banyak kekurangannya. Besar harapan saya agar kehadiran buku ini dapat memperkaya khazanah ilmu hukum yang ada di Indonesia

Mataram, Agustus 2022  
Penulis

**Gazali**



# Daftar Isi

Kata Pengantar .....	v
Daftar Isi .....	vii

## BAB 1

<b>PENGANTAR HUKUM TATA NEGARA.....</b>	<b>1</b>
A. Pengertian Hukum Tata Negara dan Peristilahannya .....	1
B. Objek dan Metode Penyelidikan Hukum Tata Negara .....	6
C. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Ilmu Lainnya .....	7
1. Hubungan HTN dengan Ilmu Negara .....	7
2. Hubungan HTN dengan HAN .....	9
3. Hubungan HTN dengan Ilmu Politik .....	10
D. Sumber-Sumber Hukum Tata Negara .....	11
1. Pengertian Sumber Hukum .....	11
2. Sumber Hukum Tata Negara .....	11
3. Pembagian Sumber Hukum Tata Negara di Indonesia .....	12
E. Asas-Asas Hukum Tata Negara.....	27
1. Pengertian Asas-Asas Hukum Tata Negara .....	27
2. Asas-Asas Umum Hukum Tata Negara .....	27

## BAB 2

<b>SEJARAH PERKEMBANGAN KETATANEGARAAN INDONESIA .....</b>	<b>35</b>
A. Perumusan dan Pengesahan UUD 1945 .....	35
1. Perumusan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.....	35
2. Pengesahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 .....	44
B. Perubahan UUD 1945 menjadi Konstitusi RIS 1949 .....	46
1. Proses Perubahan .....	46
2. Analisis Perubahan UUD 1945 Menjadi Konstitusi RIS 1949 .....	49
C. Perubahan Konstitusi RIS 1945 Menjadi UUD Sementara 1950 .....	51
1. Latar Belakang Terbentuknya Negara Republik Indonesia Serikat .....	51
2. Sistem dan Perkembangan Ketatanegaraan Pemerintahan Republik Indonesia Sesuai Muatan Konstitusi RIS .....	53
3. Faktor-Faktor Penyebab Runtuhnya Negara Republik Indonesia Serikat .....	57
D. Dekrit Presiden Kembali ke UUD 1945 .....	58
1. Latar Belakang Lahirnya Dekrit Presiden .....	58
2. Situasi Politik Menjelang Dekrit Presiden .....	59
3. Sidang Konstituante Menjelang Keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 .....	59
4. Lahirnya Dekrit.....	60

5. Tindak Lanjut Dekrit Presiden 5 Juli 1959 .....	60
6. Dampak Lahirnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 .....	61
E. Pergantian Rezim dari Orde Lama ke Orde Baru .....	61
F. Pergantian Rezim Orde Baru ke Era Reformasi .....	62

### **BAB 3**

<b>PEMBAGIAN DAN PEMISAHAN KEKUASAAN .....</b>	<b>71</b>
A. Pengertian Pembagian dan Pemisahan Kekuasaan .....	71
1. Pembagian Kekuasaan .....	71
2. Pemisahan kekuasaan .....	73
B. Bentuk Pembagian dan Pemisahan Kekuasaan .....	74
1. Pembagian Kekuasaan Secara Vertikal .....	75
2. Pembagian Kekuasaan Secara Horizontal .....	77
C. Pembagian dan Pemisahan Kekuasaan Berdasarkan UUD 1945 .....	78
1. Sebelum Amandemen UUD 1945 .....	78
2. Setelah Amandemen UUD 1945 .....	79

### **BAB 4**

<b>NEGARA; BENTUK, KELEMBAGAAN, WARGA DAN WILAYAHNYA .....</b>	<b>81</b>
A. Bentuk Negara .....	81
1. Pengertian Bentuk Negara .....	81
2. Bentuk-Bentuk Negara .....	82
B. Kelembagaan Negara .....	87
1. Pengertian Lembaga Negara .....	87
2. Perkembangan Lembaga Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia .....	92
3. Bentuk Lembaga Negara Di Indonesia Berdasarkan UUD 1945 .....	104
C. Kewarganegaraan .....	125
1. <i>Ius Sanguinis</i> .....	126
2. <i>Ius Soli</i> .....	127
D. Wilayah Negara .....	133

### **BAB 5**

<b>BENTUK DAN SISTEM PEMERINTAHAN .....</b>	<b>141</b>
A. Pengertian Bentuk Pemerintahan .....	141
B. Bentuk-Bentuk Pemerintahan .....	141
1. Republik .....	141
2. Monarki .....	142
C. Pengertian Sistem Pemerintahan .....	143
D. Bentuk-Bentuk Sistem Pemerintahan .....	143
1. Sistem Pemerintahan Presidensial .....	143
2. Sistem Pemerintahan Parlementer .....	146
3. Sistem Pemerintahan Campuran .....	147
E. Bentuk Negara, Bentuk Pemerintahan dan Sistem Pemerintahan Berdasarkan UUD 1945 .....	148
1. Bentuk Negara Berdasarkan UUD 1945 .....	148

2. Bentuk Pemerintahan Berdasarkan UUD 1945 .....	152
3. Sistem Pemerintahan Berdasarkan UUD 1945 .....	153

**BAB VI**

<b>KONSTITUSI DAN HAM .....</b>	<b>159</b>
---------------------------------	------------

A. Konstitusi .....	159
---------------------	-----

1. Pengertian Konstitusi .....	159
--------------------------------	-----

2. Kedudukan, Fungsi Dan Tujuan Konstitusi .....	160
--	-----

3. Materi Muatan Dalam Konstitusi .....	162
---	-----

4. UUD 1945 Sebagai Konstitusi Indonesia .....	163
--	-----

5. Materi Muatan Dalam UUD 1945 .....	166
---------------------------------------	-----

B. Hak Asasi Manusia .....	168
----------------------------	-----

<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>181</b>
----------------------------	------------

<b>BIODATA PENULIS .....</b>	<b>185</b>
------------------------------	------------



## BAB 1

# PENGANTAR HUKUM TATA NEGARA

### A. PENGERTIAN HUKUM TATA NEGARA DAN PERISTILAHANNYA

Setelah Anda menguasai dan memahami tentang istilah Hukum Tata Negara (HTN) serta penggunaannya. Berikut Anda akan mempelajari beberapa definisi yang telah dirumuskan oleh sejumlah ahli HTN yang diakui dan digunakan dalam ilmu hukum. Untuk itu, silakan Anda pelajari secara seksama dan diminta Anda dapat memiliki rumusan sendiri tentang HTN ini.

Ada sejumlah definisi yang dirumuskan oleh para pakar untuk mendeskripsikan tentang Hukum Tata Negara. Namun, pada umumnya mengacu kepada formula yang mengartikan secara tegas sebagai *hukum yang mengatur tentang negara*. Perhatikan beberapa definisi berikut ini.

“Hukum Tata Negara adalah hukum yang mengatur organisasi negara”, seperti dikemukakan oleh Logemann<sup>1</sup>. Negara dipandang sebagai suatu organisasi yang terdiri dari berbagai fungsi yang saling berkaitan mendukung dan membentuk negara tersebut secara keseluruhan. Organisasi negara dipandang sebagai organisasi jabatan-jabatan. Di mana dibedakan antara jabatan dan fungsi. Fungsi dalam arti sosiologisnya, sedangkan jabatan merupakan arti yuridis. Dikemukakan bahwa Hukum Tata Negara adalah kumpulan kaidah hukum mengenai pribadi hukum dari jabatan atau kumpulan jabatan di dalam negara dan mengenai lingkungan berlakunya hukum dari suatu negara.

Definisi yang dikemukakan Logemann lebih melihat Hukum Tata Negara yang mengatur bentuk dan lembaga organisasi negara mengomentari definisi tersebut Usep Ranawidjaja<sup>2</sup> menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan pribadi hukum jabatan yang meliputi serangkaian mengenai persoalan, subjek kewajiban, subjek nilai (*waardesubject*), personifikasi, perwakilan, timbul dan lenyapnya kepribadian pembatasan wewenang, sedangkan yang dimaksud dengan lingkungan yang berlaku dalam pengertian lingkungan kekuasaan atau manusia dalam suatu negara.

Mirip dengan Logemann, Scholten (1935), dalam bukunya *Algemeneleehree* mengemukakan bahwa “Hukum Tata Negara adalah hukum yang mengatur organisasi negara”. Memandang negara sebagai suatu organisasi, dalam organisasi tersebut diatur hubungan antara lembaga dan memuat aturan hukum tentang hak dan kewajiban dari masing-

---

<sup>1</sup> J.H.A. Logemann, *Over de Theorie Van een Stelling Staatsrecht*, Jakarta, Saksama, 1954, hlm.81

<sup>2</sup> Usep Ranawidjaja, *Hukum Tata Negara Indonesia: Dasar-Dasarnya*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1983, hlm.13

masing lembaga atau badan tersebut. Dalam definisi di atas belum terlihat bagaimana pengaturan tentang hak dan kewajiban warga negara.

Definisi yang telah memberikan deskripsinya tentang hak dan kewajiban warga negaranya antara lain dikemukakan oleh Van der Pot yang mendefinisikan Hukum Tata Negara adalah peraturan yang menentukan badan-badan yang diperlukan serta wewenangnya masing-masing dan hubungan di antara individu-individu pada negara tersebut.

Apeldorn (1954) dalam bukunya *Ínledning tot de studie van het Nederlandensrecht* mengartikan sebagai hukum negara dalam arti sempit untuk membedakan dengan "Hukum Tata Negara dalam arti luas yang terdiri dari Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara" yang merupakan bagian dari hukum negara tersebut adalah hukum yang mengatur orang-orang yang memegang kekuasaan pemerintahan serta batas-batas kekuasaannya.

Van Vollenhoven (1934) dalam bukunya yang berjudul *Statsrechts Overzee* diartikan sebagai hukum yang mengatur masyarakat atas masyarakat hukum bawah menurut tingkatannya yang menentukan wilayahnya dan penduduknya serta menentukan badan-badan berikut fungsi dan kewenangannya.

Definisi ini tampak lebih berdimensi sosiologis dengan menitikberatkan kepada fungsinya, dan menitikberatkan kepada makna negara sebagai organisasi masyarakat yang terdapat di dalamnya hubungan antara lapisan masyarakat hukum, yaitu membedakannya dalam kelompok masyarakat hukum atas dan bawahan, hubungan inilah yang diatur oleh Hukum Tata Usaha Negara. Dalam definisi ini mencakup unsur: hubungan hukum, masyarakat hukum, bawahan dan atasan, badan-badan atau lembaga negara, penataan kekuasaan dalam bentuk fungsi dan wewenangnya.

Sarjana Inggris yang bernama A.V. Dicy (1968) menyebutnya dengan istilah *constituional law* dalam bukunya *An introduction to the study of the law of the constitution*. Makna definisinya menitikberatkan kepada pembagian kekuasaan dalam organisasi negara disebutkannya, *appears to include all rules which in the state*<sup>3</sup>. Pengertian sangat luas semua hukum (*all rules*) yang mengatur distribusi kekuasaan negara.

Kranenburg mengajukan cakupan dalam lapangan hukum ini menjadi (1) Hukum Tata Negara meliputi hukum mengenai susunan umum dari negara, seperti diatur dalam undang-undang dasar dan undang-undang organik. (2) Hukum Tata Usaha Negara mengatur susunan dan wewenang khusus dari alat-alat perlengkapan badan-badan kenegaraan, seperti hukum kepegawaian.

Beberapa definisi yang dikemukakan oleh sarjana di negara kita perlu kita pelajari untuk memperoleh pemahaman yang lebih kontekstual dengan kondisi sosial budaya dan sistem politik negara kita, antara lain

<sup>3</sup> A.V. Dicey, *An Introduction to The Study of The Law of The Constitution*, 10th ed., English Language Book Society, London: Mc Millan, 1968, hlm.3

berikut ini.

Kusumadi Pudjosewojo mengemukakannya bahwa Hukum Tata Negara yang mengatur bentuk negara (kesatuan atau federal) dan bentuk pemerintahan (kerajaan atau republik) yang menunjukkan masyarakat hukum atasan maupun bawahan beserta tingkatan-tingkatannya (*berarchie*). Definisi ini melihat dari aspek masyarakat hukum, seperti yang dikemukakan oleh Van Vollenhoven. Kelebihannya secara langsung menunjuk kepada pengaturan tentang bentuk negara dan pemerintahan.<sup>4</sup>

Kusnardi menyebutkan bahwa Hukum Tata Negara sebagai sekumpulan peraturan hukum yang mengatur organisasi daripada negara, hubungan antar-alat perlengkapan negara dalam garis vertikal dan horizontal serta kedudukan warga negara dan hak-hak asasinya. Analisis terhadap definisi ini mencakup unsur-unsur, peraturan hukum, organisasi negara, lembaga negara, hak warga negara, dan jaminan hak asasi negara. Kiranya tampak mendeskripsikan sesuai dengan tuntutan dari muatan sebuah konstitusi.<sup>5</sup>

Dengan berorientasi pada sisi pemikiran kontekstual dengan kondisi nilai filosofis, sosiologis, politis dan budaya serta kondisi Hukum Tata Negara kita dapat dirumuskan bahwa Hukum Tata Negara Indonesia adalah *Perangkat Hukum baik yang dirumuskan secara tertulis maupun yang berkembang dalam praktik mencakup organisasi, pembagian kekuasaan dan jaminan hak asasi manusia untuk kepentingan mendirikan serta menata dan menjalankan kehidupan bernegara berdasarkan Pancasila.*

Anda perlu memperhatikan uraian berikut ini bahwa kedudukan Hukum Tata Negara dapat dilihat dari sudut pandang keilmuan. Sebagai hukum yang objek utamanya organisasi negara dan kekuasaan maka bidang ini memiliki dua topangan keilmuan. Di satu pihak, ilmu politik dan ilmu kenegaraan lainnya, dan di lain pihak ilmu hukum.

Dilihat dari muatan hukum dan sumber materinya Hukum Tata Negara ini mendapatkan sumbangan keilmuan dari ilmu politik dan kenegaraan lainnya, muatannya berupa sejumlah konsep nilai dan aspirasi politik yang tumbuh dalam masyarakat sebagai cita-cita hukum atau *living law* dari masyarakat tersebut. Cita-cita hukum ini terakumulasi secara sosiokultural pada ide untuk membangun negara beserta kehidupannya.

Muatan materi hukum tersebut untuk mengartikulasikan perlu dirumuskan dalam bentuk hukum dengan memperhatikan kaidah-kaidah dalam ilmu hukum sehingga memiliki kekuatan sebagai hukum yang memiliki daya paksa yang mengikat. Dari dimensi ini dapat kiranya disimpulkan bahwa perpaduan antara topangan keilmuan politik kenegaraan dengan ilmu hukum untuk membangun organisasi dan negara maka memunculkan *Hukum Tata Negara*.

<sup>4</sup> Kusumadi Pudjosewojo, *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 1993.

<sup>5</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Pusat Studi Hukum Tata Negara Indonesia, 1989.

Hukum Tata Negara adalah hukum yang mengatur organisasi kekuasaan suatu Negara beserta segala aspek yang berkaitan dengan organisasi Negara tersebut. Dalam Hukum Ketatanegaraan dikenal berbagai istilah yaitu:

1. *State Law* dimana yang diutamakan adalah Hukum Negara.
2. *State Recht* (Belanda) dibedakan :
  - a. Arti luas *Staat Recht in Ruinenzin* (Hukum Negara).
  - b. Arti sempit *Staat Recht in Engeezin* (hukum yang membedakan Hukum Tata Negara dari Hukum Administrasi Negara, Hukum Tata Usaha Negara atau Hukum Tata Pemerintah).
3. *Constitutional Law* (Inggris) dimana hukum Tata Negara lebih menitik-beratkan pada konstitusi atau hukum konstitusi.
4. *Droit Constitutional* dan *Droit Administrative* (Perancis), dimana titik tolaknya adalah untuk membedakan antara Hukum Tata Negara dengan Hukum Administrasi Negara.
5. *Verfassungsrecht*: Hukum Tata Negara dan *Verwahrungsrecht*: Hukum Administrasi Negara (Jerman) yang sama dengan di Perancis.
6. Bagi Indonesia tentunya mempunyai hubungan dengan Hukum Tata Negara Belanda dengan istilah *State Recht* atau Hukum Negara/ Hukum Tata Negara.

Definisi Hukum Tata Negara menurut para ahli:

1. Van Vallenhoven: Hukum Tata Negara mengatur semua masyarakat hukum atasan dan masyarakat hukum bawahan menurut tingkatannya dan dari masing-masing itu menentukan wilayah lingkungan rakyatnya, dan akhirnya menentukan badan-badan dan fungsinya masing-masing yang berkuasa dalam lingkungan masyarakat hukum itu serta menentukan susunan dan wewenang badan-badan tersebut.
2. Apeldoorn: Hukum Negara dalam arti sempit menunjukkan organisasi-organisasi yang memegang kekuasaan pemerintahan dan batas-batas kekuasaannya, Hukum Negara dalam arti luas meliputi Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara.
3. Scholten: Hukum Tata Negara adalah hukum yang mengatur organisasi daripada Negara.
4. Van der Pot: Hukum Tata Negara adalah peraturan-peraturan yang menentukan badan-badan yang diperlukan serta wewenangnya masing-masing, hubungan-nya dengan yang lainnya dan hubungannya dengan individu-individu.
5. Longemann: Hukum Tata Negara adalah hukum yang mengatur organisasi-organisasi Negara. Dalam Hukum Tata Negara yang dipelajari adalah :
  - 1) Jabatan-jabatan apa yang ada dalam suatu Negara:
  - 2) Siapa yang mengadakan jabatan-jabatan itu
  - 3) Bagaimana caranya melengkapi jabatan-jabatan itu
  - 4) Apa tugas jabatan itu

- 5) Apa yang menjadi wewenangnya
  - 6) Bagaimana hubungan kekuasaan antara para pejabat
  - 7) Didalam batas-batas apa organisasi Negara menjalankan tugasnya.
6. Wade and Philips: Hukum Tata Negara mengatur alat-alat perlengkapan Negara, tugas, dan hubungannya antar perlengkapan Negara itu.<sup>6</sup>
  7. Paton George Whitecross: Hukum Tata Negara adalah hukum yang mengatur alat-alat perlengkapan negara, tugasnya, wewenang dan hubungan antara alat pelengkap negara itu. Dalam bukunya "*textbook of Jurisprudence*" yang merumuskan bahwa *Constitutional Law deals with the ultimate question of distribution of legal power and the functions of the organ of the state*.<sup>7</sup>
  8. A.V. Dicey: Hukum Tata Negara adalah hukum yang terletak pada pembagian kekuasaan dalam negara dan pelaksanaan yang tertinggi dalam suatu negara. Dalam bukunya "*An introduction the study of the law of the consrtitution*".<sup>8</sup>
  9. Kusumadi Pudjosewojo: Hukum Tata Negara adalah hukum yang mengatur bentuk negara (kesatuan atau federal), dan bentuk pemerintahan (kerajaan atau republik), yang menunjukkan masyarakat Hukum yang atasan maupun yang bawahan, beserta tingkatan-tingkatannya (hierarki), yang selanjutnya mengesahkan wilayah dan lingkungan rakyat dari masyarakat-masyarakat hukum itu dan akhirnya menunjukkan alat-alat perlengkapan (yang memegang kekuasaan penguasa) dari masyarakat hukum itu, beserta susunan (terdiri dari seorang atau sejumlah orang), wewenang, tingkatan imbang dari dan antara alat perlengkapan itu.<sup>9</sup>
  10. J. Maurice Duverger: Hukum Tata Negara adalah salah satu cabang dari hukum privat yang mengatur organisasi dan fungsi-fungsi politik suatu lembaga negara.
  11. R. Kranenburg: Hukum Tata Negara meliputi hukum mengenai susunan hukum dari Negara- terdapat dalam UUD.
  12. Utrecht: Hukum Tata Negara mempelajari kewajiban sosial dan kekuasaan pejabat-pejabat Negara.<sup>10</sup>
  13. J.R. Stellinga: Hukum Tata Negara adalah hukum yang mengatur wewenang dan kewajiban-kewajiban alat-alat perlengkapan Negara, mengatur hak, dan kewajiban warga Negara.

<sup>6</sup> E.C.S. Wade and G. Godfrey Phillips, *Constitutional and Administrative Law*, ninth edition, Bungay, Suffolk, Great Britain. Richard Clay (the Chaucer press) ltd, 1977.

<sup>7</sup> Paton George Whitecross, *Textbook of Jurisprudence*, Oxford:Clarendon Press, 1972.

<sup>8</sup> A.V. Dicey, *An Introduction to The Study of The Law of The Constitution*, 10th ed., English Language Book Society, London: Mc Millan, 1968.

<sup>9</sup> Kusumadi Pudjosewojo, *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 1997.

<sup>10</sup> E. Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Jakarta, PT Penerbitan dan Balai Buku Ichtar, 1961.

Dari definisi dari berbagai ahli dapat ditarik kesimpulan bahwa, Hukum Tata Negara adalah hukum atau sekumpulan peraturan yang mengatur organisasi negara, hubungan antara alat perlengkapan negara tersebut secara hierarki maupun horizontal, wilayah negara, kedudukan warganegara serta hak-hak asasinya.

## B. OBJEK DAN METODE PENELITIAN HUKUM TATA NEGARA

Sebagai ilmu HTN mempunyai obyek penyelidikan dan mempunyai metode penyelidikan, sebagaimana dikatakan Burkens; *Pertama*, bahwa obyek penyelidikan Ilmu HTN adalah sistem pengambilan keputusan dalam Negara sebagaimana distrukturkan dalam hukum (tata) positif. Seperti UUD (konstitusi), UU, peraturan tata tertib berbagai lembaga-lembaga negara.

*Kedua*, positif *staatsrecht* (Hukum Tata Negara positif) yaitu ada berbagai sumber hukum yang dapat kita kaji, HTN positif mempunyai beberapa sumber hukum ; 1) Hukum Tertulis, 2) Hukum Tak tertulis, 3) Yurisprudensi 4) Pendapat Pakar Hukum.

Sedangkan Hukum Tata Negara adalah sekumpulan peraturan hukum yang mengatur dari pada Negara.

Menurut A.M. Donner (guru besar belanda; bahwa obyek penyelidikan ilmu HTN yaitu penerobosan Negara dengan Hukum "*de doordringing van de staat met het recht*" artinya Negara sebagai organisasi kekuasaan/jabatan/rakyat) diterobos oleh aneka ragam Hukum.

Sedangkan ilmu HTN dalam arti sempit menyelidiki :

1. Jabatan apa yang terdapat dalam suatu Negara
2. Siapa yang mengadakan
3. Bagaimana cara melengkapi mereka dengan pejabat-pejabat
4. Apa yang menjadi tugasnya
5. Apa yang menjadi wewenangnya
6. Perhubungan kekuasaan satu sama lain
7. Di dalam batas-batas apa organisasi Negara. Dan bagaimana menjalankan tugasnya.

Dalam membagi HTN dalam arti luas itu dibagi atas dua golongan hukum, yaitu:

1. Hukum Tata Negara dalam arti sempit
2. Hukum Tata Usaha Negara (*administrative recht*)

Menurut Van Vollenhoven membagi HTN atas golongan:

1. Hukum pemerintahan (*berstuurecht*)
2. Hukum peradilan (*justitierecht*): peradilan ketatanegaraan, peradilan perdata, Peradilan tata usaha, peradilan pidana
3. Hukum kepolisian (*politie recht*)
4. Hukum perundang-undangan (*regelaarecht*)

### C. HUBUNGAN HUKUM TATA NEGARA DENGAN ILMU LAINNYA

Hukum Tata Negara memiliki muatan aspirasi politik dan cita hukum yang tumbuh dalam masyarakat, kemudian dikemas dan dibentuk hukum sehingga menjadi Hukum Tata Negara. Memunculkan unsur-unsur muatan tersebut tidaklah mudah. Oleh karena itu, pemunculan dan pengembangannya memerlukan bantuan dari ilmu-ilmu sosial lainnya. Dengan bantuan dari ilmu-ilmu sosial lainnya itu memudahkan menemukan unsur muatan untuk membangun kaidah hukum positif. Berikut hubungan antara Hukum Tata Negara dengan ilmu-ilmu lainnya:

#### 1. Hubungan HTN Dengan Ilmu Negara

Ilmu Negara dalam kedudukannya sebagai Ilmu pengetahuan pengantar bagi Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara tidak mempunyai nilai yang praktis seperti halnya dengan Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara sendiri. Jika orang mempelajari Ilmu Negara, ia tidak memperoleh hasilnya untuk dipergunakan secara langsung di dalam praktek. Berbeda halnya dengan mempelajari Hukum Tata Negara dari hasil pelajaran yang diperolehnya orang dapat langsung mempergunakannya, karena sifatnya yang praktis. Perbedaan ini dapat dilihat dari penggunaan istilah ilmu yang dikaitkan pada Ilmu Negara, sedangkan pada Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara tidak lazim orang menambahkannya dengan istilah tersebut menjadi Ilmu Hukum Tata Negara atau Ilmu Hukum Administrasi Negara.

Hubungan antara Ilmu Negara dan Hukum Tata Negara dari segi manfaatnya yang diperoleh jika orang mempelajarinya masing-masing sebagai mata pelajaran seperti yang tersebut di atas, dapat disamakan dengan pendapat Rengers Hora Siccama dalam karangannya yang berjudul "*Natuurlijke waarheid en historische bepaaldheid*". Dalam karangannya itu ia membedakan kebenaran hakekat dan kenyataan sejarah dengan menggolongkan tugas ahli hukum di satu pihak sebagai penyelidik yang hendak mendapatkan kebenaran-kebenaran secara obyektif, dan untuk itu ia tidak melaksanakan hukum itu sendiri; sedangkan di lain pihak ia menggolongkan tugas ahli hukum sebagai pelaksana yang akan mempergunakan hukum itu dalam keputusan-keputusannya. Dalam golongan pertama oleh Rengers Hora Siccama, seorang ahli hukum dinamakan sebagai penonton (*de jurist als toeschou-wer*). Sebagai penonton ia lebih mengetahui kekurangan-kekurangan atau kesalahan-kesalahan yang dilakukan oleh para pemain dan mencoba mencari sebab musababnya dengan mengadakan analisa-analisa tentang peristiwa itu untuk menentukan caranya yang lebih baik dan sempurna, bagaimana melaksanakan hukum itu. Dalam golongan kedua, seorang ahli hukum dimisalkan sebagai seorang pemain (*de jurist als medespeler*) yang harus memutuskan. Keputusannya bisa berbentuk:

- a. Undang-Undang (legislatif)
- b. *Vonnis* (judikatif)
- c. *Beschikking* (eksekutif).

Oleh karena keputusan-keputusan itu tergantung kepada pelaksanaannya, maka tidak jarang terjadi bahwa suatu keputusan dianggapnya baik oleh si pelaksana, akan tetapi sebaliknya kurang memuaskan bagi yang menerima keputusan itu, karena sifat subyektif isme dari keputusan itu sangat menonjol.

Berhubung dengan pendapat Rengers Hora Siccama, maka dapatlah disamakan perumpamaan yang pertama itu dengan tugas Ilmu Negara yang tidak mementingkan bagaimana caranya hukum itu seharusnya dijalankan, karena Ilmu Negara mementingkan nilai teoritisnya, sedangkan sebaliknya bagi Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara yang lebih dipentingkan adalah nilai-nilai praktisnya oleh karena hasil penyelidikannya itu langsung dapat dipergunakan dalam praktek oleh para ahli hukum yang duduk sebagai pejabat-pejabat pemerintah menurut tugasnya masing-masing.

Perbedaan Ilmu Negara dengan Hukum Tata Negara juga dapat dilihat dari obyek yang diselidikinya. Jika obyek penyelidikan Ilmu Negara adalah azas-azas pokok dan pengertian-pengertian pokok tentang Negara dan Hukum Tata Negara pada umumnya, maka obyek Hukum Tata Negara adalah hukum positif yang berlaku pada suatu waktu di suatu tempat. Karena itu lazim disebut Hukum Tata Negara positif sebagai Hukum Tata Negara Indonesia atau Hukum Tata Negara Inggris, Amerika, Jepang, Belanda dan sebagainya.

Oleh karena bagi Ilmu Negara yang penting adalah nilai teoritisnya, maka ilmu pengetahuan ini merupakan suatu "*Seins-wissenschaft*", sedangkan Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara merupakan suatu "*Normativen Wissenschaft*". Bagi mereka yang mempelajari Hukum Tata Negara atau Hukum Administrasi Negara sudah tidak perlu diterangkan lagi secara mendalam akan arti dan azas dari negara, karena pengertian-pengertian itu sudah dianggap telah diketahui waktu mempelajari Ilmu Negara. Karena itu Ilmu Negara merupakan ilmu pengetahuan pengantar bagi mereka yang hendak mempelajari Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara.

Keduanya mempunyai hubungan yang sangat dekat, Ilmu Negara mempelajari : 1) Negara dalam pengertian abstrak artinya tidak terikat waktu dan tempat, 2) Ilmu Negara mempelajari konsep-konsep dan teori-teori mengenai Negara serta hakekat Negara. Sedangkan Hukum Tata Negara mempelajari : 1) Negara dalam keadaan konkrit artinya Negara yang sudah terikat waktu dan tempat, 2) Hukum Tata Negara mempelajari Hukum Positif yang berlaku dalam suatu Negara. 3) Hukum Tata Negara mempelajari Negara dari segi struktur.

Hubungan HTN dengan ilmu negara dilihat dari:

- a. Kedudukannya: 1) Ilmu negara merupakan pengantar bagi HTN dan HAN. 2) Ilmu negara, ilmu teoritis-ilmiah yang akan dipraktikkan dalam HTN.

- b. Manfaatnya (Rengers Hora Sicama):
  - o Dilihat tugas ahli hukum: Ilmu negara sebagai penyelidik yang hendak mendapatkan kebenaran-kebenaran secara obyektif. Ilmu negara tidak melaksanakan hukum, sedangkan HTN sebagai pelaksana hukum.
  - o Dilihat dari objek kajian: Ilmu negara obyek penyelidikannya adalah asas-asas pokok dan pengertian-pengertian pokok tentang negara pada umumnya *sein wissenschaft*. Sedangkan HTN objeknya adalah hukum positif *normativen wissenschaft*.

Ilmu negara memberikan dasar-dasar teoritis kepada HTN positif, sedangkan HTN merupakan kongkretisasi dari teori-teori Ilmu Negara.<sup>11</sup> Dengan demikian hubungan antara Ilmu Negara dengan Hukum Tata Negara adalah Ilmu Negara adalah dasar dalam penyelenggaraan praktek ketatanegaraan yang diatur dalam Hukum Tata Negara lebih lanjut dengan kata lain Ilmu Negara yang mempelajari konsep, teori tentang Negara merupakan dasar dalam mempelajari Hukum Tata Negara.

## 2. Hubungan HTN Dengan HAN

Hukum Administrasi Negara merupakan bagian dari Hukum Tata Negara dalam arti luas, sedangkan dalam arti sempit Hukum Administrasi Negara adalah sisanya setelah dikurangi oleh Hukum Tata Negara.

Hukum Tata Negara adalah hukum yang meliputi hak dan kewajiban manusia, personifikasi, tanggung jawab, lahir dan hilangnya hak serta kewajiban tersebut hak-hak organisasi batasan- batasan dan wewenang. Sedangkan, Hukum Administrasi Negara adalah yang mempelajari jenis bentuk serta akibat hukum yang dilakukan pejabat dalam melakukan tugasnya. Pemisahan antara Hukum Tata Negara dengan Hukum administrasi Negara terdapat dua golongan pendapat, yaitu:

- a. Golongan yang berpendapat ada perbedaan yuridis prinsip adalah:

Oppen Heim (Belanda) berpendapat *Hukum Tata Negara adalah peraturan-peraturan hukum yang membentuk alat-alat perlengkapan Negara dan memberikan kepadanya wewenang dan membagi- bagikan tugas pemerintahan dari tingkat tinggi sampai tingkat rendahan.*

Jadi yang menjadi pokok bahasan dari Hukum Tata Negara adalah Negara dalam keadaan diam (*staat in rust*). Sedangkan Hukum Tata Pemerintahan adalah peraturan-peraturan hukum mengenai Negara dalam bergerak (*Staats in beweging*), yang merupakan aturan-aturan pelaksanaan tugas dari alat-alat perlengkapan Negara yang telah ditentukan oleh Hukum Tata Negara.

<sup>11</sup> Azhary, *Ilmu Negara: Pembahasan Buku Prof.Mr. R. Kranenburg Cetakan Keempat*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 1983, hal.12

**b. Golongan yang berpendapat tidak ada perbedaan prinsip**

Kranenburg mengatakan: *Tidak ada perbedaan antara Hukum Tata Negara dengan Hukum Tata Pemerintahan, kalau ada perbedaan hanya pada praktek, perbedaan itu hanya karena untuk mencapai kemanfaatan saja.*

Hukum Tata Negara adalah peraturan-peraturan yang mengandung struktur umum dari suatu pemerintahan negara misalnya Undang-Undang Dasar, Undang-Undang organisasi, Desentralisasi, otonomi dan lain-lainnya. Hukum Tata Pemerintahan yaitu peraturan-peraturan yang bersifat khusus misalnya tentang kepegawaian, wajib militer, perumahan dan lingkungan dan lain-lain.

Menurut Budiman Sinaga, mengenai perbedaan antara Hukum Tata Negara dengan Hukum Administrasi Negara terdapat banyak pendapat. Secara sederhana, Hukum Tata Negara membahas negara dalam keadaan diam sedangkan Hukum Administrasi Negara membahas negara dalam keadaan bergerak. Pengertian bergerak di sini memang betul-betul bergerak, misalnya mengenai sebuah Keputusan Tata Usaha Negara. Keputusan itu harus diserahkan/ dikirimkan dari Pejabat Tata Usaha Negara kepada seseorang.

### 3. Hubungan HTN Dengan Ilmu Politik

Hukum Tata Negara mempelajari peraturan-peraturan hukum yang mengatur organisasi kekuasaan Negara, sedangkan Ilmu Politik mempelajari kekuasaan dilihat dari aspek perilaku kekuasaan tersebut.

Setiap produk Undang-Undang merupakan hasil dari proses politik atau keputusan politik karena setiap Undang-Undang pada hakekatnya disusun dan dibentuk oleh Lembaga-Lembaga politik, sedangkan Hukum Tata Negara melihat Undang-Undang adalah produk hukum yang dibentuk oleh alat-alat perlengkapan Negara yang diberi wewenang melalui prosedur dan tata cara yang sudah ditetapkan oleh Hukum Tata Negara.

Menurut Barrents, Hukum Tata Negara ibarat sebagai kerangka manusia, sedangkan Ilmu Politik diibaratkan sebagai daging yang membalut kerangka tersebut. Dengan kata lain *Ilmu Politik melahirkan manusia-manusia Hukum Tata Negara, dan sebaliknya Hukum Tata Negara merumuskan dasar dari perilaku politik/ kekuasaan.*<sup>12</sup>

Lebih lanjut, menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim menerangkan bahwa pertautan HTN dan Ilmu politik disebabkan Ilmu Politik diperlukan untuk mengetahui latar belakang dari suatu perundang-undangan. Di samping itu, keputusan-keputusan politik merupakan peristiwa yang banyak pengaruhnya terhadap HTN<sup>13</sup>. Bahkan, studi HTN tidak mungkin dapat dipisahkan dari politik.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> J. Barents, *Ilmu Politika*, terj. L.M. Sitorus, Jakarta, PT. Pembangunan, 1953.

<sup>13</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan ke-Tujuh, Jakarta, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bakti, 1988, hal. 29

<sup>14</sup> Jimly Asshiddiqie, *Teori dan Sliaran Penafsiran Hukum Tata Negara*, Cetakan Pertama, Jakarta, 1998.

## D. SUMBER-SUMBER HUKUM TATA NEGARA

Kajian tentang sumber hukum, sangatlah penting, hukum tata negara validitas yuridis dan kekuatan hukumnya akan banyak ditentukan oleh kualitas sumber hukumnya.

Pada bagian ini akan dibahas tentang sumber hukum dari hukum Tata Negara. Oleh karena itu, sangat penting dipahami tentang sumber hukum ini dalam kerangka studi Hukum Tata Negara.

Perlu diingat bahwa mempelajari sumber hukum tidak hanya untuk kepentingan pemahaman, tetapi menyangkut studi kualitas hukum tersebut. Studi ini meliputi kualitas dari kadar keterkaitan antara isi muatan kaidah hukum dengan sumbernya. Kemudian, meliputi pula konsistensi dari pada bentuk formal dari kaidah hukum tersebut.

Dalam HTN isi hukum menentukan kualitas hukum itu sendiri, begitu pula bentuk hukum itu menentukan pula derajat kekuatan dari pada hukum tersebut. Jadi, studi Sumber hukum mencakup kajian isi maupun kajian validitas bentuknya (*welborn* dan *kenborn*).

### 1. Pengertian Sumber Hukum

Pengertian tentang sumber hukum perlu terlebih dahulu dimiliki secara jelas, sebab banyak pengertian yang berbeda karena di kemukakan dari berbagai sudut pandang yang berbeda.

Walaupun demikian, pada umumnya sumber hukum diartikan sebagai sesuatu yang menyebabkan kaidah hukum itu ada atau sesuatu yang menyebabkan hukum itu ada dan memiliki kekuatan. Logikanya Sumber hukum adalah sesuatu yang dijadikan bahan penyusunan dan pengesahan dari pada hukum tersebut.

Bagaimana kedudukan sumber hukum terhadap hukum, pertanyaan ini sering muncul. Sebenarnya perlu disadari bahwa studi hukum tidak mungkin melepaskannya dari keharusan mempelajari sumber hukumnya. Dengan mempelajari sumber hukum tadi, kita dapat melihat kadar kekuatan dari pada hukum itu. Jika seandainya lemah sumbernya maka akan lemah pula kualitas keabsahan hukum tersebut.

Dalam pembentukan hukum, senantiasa bertitik tolak apa yang akan dijadikan bahan pembentukan atau perumusan hukum tersebut. Jadi, kedudukannya sumber hukum menentukan kualitas, dan kekuatan serta keabsahan dari hukum. Kedudukannya sebagai sumber juga sebagai alat uji validitasnya.

### 2. Sumber Hukum Tata Negara

Dalam kaidah Hukum Tata Negara sumber hukum dapat dibedakan dalam 2 pengertian. *Pertama*, sumber hukum yang menunjukkan pengertian terhadap apa yang dijadikan materi atau muatan dari pada hukum tata negara. Pengertian ini dikenal sumber hukum dalam arti material atau disebut *Welborn*. Dalam arti *welborn* ini analisis sumber

hukum akan sampai kepada menjawab pertanyaan kritis menjadi bahan atau materi dari hukum tersebut.

Berangkat dari analisis sumber hukum ini akan sampai kepada apakah dilihat dari isinya memiliki kekuatan hukum atau tidak.

*Kedua*, sumber hukum dalam arti formal (*kenbron*) berkaitan dengan pertanyaan "bagaimana bentuk hukum itu?". Berdasarkan pertanyaan tersebut akan muncul berbagai jenis Hukum Tata Negara. Kemudian, dikaitkan dengan Tata Urutan Perundangan yang diatur dalam Tap MPRS, No. XX/MPRS/1966. Dengan demikian, akan diketahui sumber hukum Tata Negara dalam arti formal.

Sumber hukum dalam arti formal dipandang lebih penting dalam Hukum Tata Negara, tetapi sebenarnya kajian dari sumber hukum dalam arti material penting pula. Sebab keduanya akan memberikan sumbangan terhadap penentuan kualitas dan validitas hukum tersebut.

Memang benar sumber hukum dalam arti materiil dapat dilakukan oleh sosiologi hukum atau ilmu politik, tetapi tidak dapat dilepaskan apabila dihadapkan kepada 2 pertanyaan yang sekaligus dihadapkan kepada objek studi Hukum Tata Negara.

Di lain pihak, Hukum Tata Negara sebagai bagian dari kajian ilmu hukum, dan juga substansinya merupakan hukum maka dapat pula sumber hukum dilihat dari teori ilmu Hukum.

Berdasarkan hal tersebut terdapat tiga klasifikasi untuk analisis sumber hukum tersebut. *Pertama* sumber hukum dalam arti formal, *kedua* dalam arti materiil, dan *ketiga* menurut teori ilmu hukum.

### 3. Pembagian Sumber Hukum Tata Negara Di Indonesia

#### a. Sumber Hukum Tata Negara Dalam Arti Materiil

Seperti telah dikemukakan bahwa sumber dalam arti materiil ialah berkenaan dengan menganalisis dari sudut muatan atau materi hukumnya. Beranjak dari bahasan yang menyimpulkan bahwa Hukum Tata Negara merupakan perwujudan konstitusional dari nilai-nilai Pancasila untuk diimplementasikan dalam kehidupan bernegara. Maka, yang menjadi sumber materiil itu tidak lain dari Pancasila. Kekuatannya bahan yang akan dijadikan muatan hukum Tata Negara itu tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila.

Bahkan jika ternyata bertentangan maka hukum tersebut cacat karena hukum dan tidak memiliki kekuatan lagi. Berdasarkan hal tersebut di atas maka yang menjadi sumber Hukum Tata Negara di Indonesia ialah "Pancasila".

#### b. Sumber Hukum Tata Negara Dalam Arti Formiil

Sumber hukum dalam arti bagaimana bentuk dari pada hukum tersebut. Sumber formal (*kenbron*) menunjukkan kepada jenis-jenis hukum. Artinya, jenis hukum yang satu berbeda kadar kekuatannya dengan jenis yang lainnya. Jenis hukum ini erat kaitannya pula dengan derajat kekuatan hukum yang ditentukan oleh derajat hierarkisnya.

### 1) Undang-Undang Dasar 1945

UUD 1945, merupakan Hukum Dasar tertulis, merupakan sumber hukum bagi Hukum Tata Negara di Indonesia, sekaligus sebagai salah satu bentuk Hukum Tata Negara positif. Kedudukannya selain sebagai salah satu bentuk Hukum Tata Negara juga sebagai sumber bagi Hukum Tata Negara yang terbentuk, kemudian sebagai perangkat untuk mendukung dan melaksanakan UUD 1945.

Kedudukan ini dapat kita lihat dalam penjelasan UUD 1945 yang menyatakan bahwa Undang-Undang Dasar sebagian dari hukum dasar Negara, UUD sebagai bagian dari hukum dasar yang tertulis. Perlu kita catat bahwa hukum dasar itu ada yang tertulis dan ada yang tidak tertulis. Penjelasan UUD 1945 menempatkan UUD 1945 sebagai bagian dari hukum dasar yang tertulis, sedangkan hukum dasar yang tidak tertulis tadi, dijelaskannya ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktik penyelenggaraan Negara meskipun tidak tertulis.

Perlu diketahui walaupun UUD 1945 ditetapkan oleh MPR, tetapi peringkat kedudukannya lebih tinggi dari Tap MPR lainnya. Oleh karena MPR merupakan penjelmaan kedaulatan Rakyat jika produk ketetapan tentang UUD 1945 maka produk ketetapan tersebut memiliki nilai kedudukan yang tinggi, sebab produk tersebut sebagai hukum dasar. Di samping itu, wewenang MPR untuk menetapkan dan mengubah diatur sendiri dalam Undang-Undang Dasar tersebut.

Untuk menempatkan kedudukan ini secara konstitusional maka ditegaskan dengan adanya Tap MPRS No. XX/MPRS/1966, di mana Undang-Undang Dasar 1945 sebagai Hukum formal yang tertinggi.

Berdasarkan penjelasan tersebut maka diharapkan tidak ada lagi silang pendapat mana yang paling tinggi dibandingkan dengan TAP MPR. Lebih dari itu, perlu diingat bahwa Pasal 3 UUD 1945, yang menyangkut penetapan UUD 1945, tidak dilakukan karena dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, menempatkan UUD 1945 sebagai UUD yang definitif dan dipandang tidak perlu ditetapkan lagi oleh MPR sebagai perwujudan kedaulatan Rakyat. Sebab secara sosiopolitik tidak ada pihak yang keberatan dan ditegaskan dalam Tap MPR tentang Tata Tertib MPR jaminan untuk tidak membicarakan Pancasila dan UUD 1945.

Lebih dari itu perubahan UUD 1945 harus dilakukan melalui referendum, artinya menempatkan UUD 1945 sebagai konstitusi milik rakyat dan harus mencerminkan kedaulatan rakyat secara murni. Maka, keberadaannya serta perubahannya harus dikehendaki oleh rakyat. Disinilah menunjukkan kedudukan yang amat tinggi dari UUD 1945 tersebut.

Melalui pembahasan di atas kita dapat merumuskan pengertian dalam rangka studi Hukum Tata Negara bahwa Undang-Undang Dasar 1945 merupakan hukum dasar yang tertulis sebagai perwujudan

yuridis konstitusional dari Pancasila sebagai dasar negara, yang memiliki kedudukan sebagai salah satu sumber hukum sekaligus konstitusi dari Hukum Tata Negara Indonesia.

## 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Ketetapan MPR merupakan salah satu dari sumber hukum Formal dari Tata Negara. Memiliki kedudukan yang tinggi setelah UUD 1945. Hal ini berkenaan dengan kedudukan MPR sebagai pemegang kedaulatan Rakyat maka apa yang ditetapkan memiliki kekuatan setara dengan kedudukan tersebut.

Dilihat dari kepentingan studi hukum Tata Negara perlu diperhatikan bahwa Tap MPR hanya bisa dicabut oleh Tap MPR lagi. Dalam praktik ketatanegaraan kita pernah memiliki lembaga yang dinamakan MPRS, Lembaga ini memiliki kedudukan dan produk yang dipandang secara hukum setara dengan MPR. Lembaga MPRS dibentuk tanpa melalui proses pemilihan Umum. Sebagian dari anggotanya terdiri anggota DPRS, yang sama-sama dibentuk tanpa melalui pemilihan umum. Kondisi ini terjadi karena DPR hasil pemilu belum terbentuk.

Namun, melihat keberadaannya memiliki fungsi dan wewenang sesuai UUD 1945 maka beberapa ketetapan masih berlaku sepanjang tidak dicabut oleh Tap MPR. Ketetapan MPR dapat digolongkan dalam 2 kategori. *Pertama*, ketetapan tentang GNHN dan Ketetapan Non-GBHN. Ketetapan yang Non-GBHN, apabila dianalisis dari kepentingan untuk membedakan mana yang HTN dan mana yang HTUN, kiranya dapat dibedakan bahwa TAP yang mengatur kaitannya dengan memperkuat kelembagaan atau badan organisasi negara, Tap MPR tersebut merupakan HTN. Sebaliknya jika menyangkut mengoperasionalkan kelembagaan negara tersebut lebih tepat dalam kategori HTUN. MPR dilihat dan aspek Hukum Tata Negara merupakan salah satu lembaga pembentuk hukum dalam posisi sumber hukum tata negara. Hal ini dilakukan dalam kurun waktu lima tahunan.

Dalam rangka studi Hukum Tata Negara kiranya kita dapat merumuskan bahwa Ketetapan MPR merupakan salah satu bentuk dan sumber hukum tata negara untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 yang dihasilkan oleh MPR, sebagai pelaksana kedaulatan rakyat.

Dasar yuridis konstitusionalnya bisa dilihat pada Pasal 2, 3 Jo. Pasal 37 UUD 1945. Ditemukan bahwa MPR merupakan pembentuk dan berubah UUD. Jadi, dapat berperan sebagai lembaga konstituante. Kendatipun demikian, Tap. MPR yang dibentuk, kemudian untuk melaksanakan UUD. Tidak ada Tap. MPR, kecuali untuk kepentingan pelaksanaan UUD.

Perlu diingat berdasarkan pengertian yang telah di kemukakan pada Bab terdahulu, dikaitkan dengan hakikat HTN, makin jelas

bahwa HTN tidak hanya UUD, tetapi termasuk di dalamnya Tap. MPR dan UU sepanjang muatannya menyangkut aturan fundamental dari pada organisasi negara dan struktur pemerintahan.

MPR sebagai lembaga tertinggi, penyelenggara negara tertinggi pemegang kedaulatan Rakyat. Memiliki kekuasaan secara konstitusional dalam bidang legislatif, seperti dalam Pasal 3 UUD 1945, memilih presiden dan wakil Presiden, mengubah UUD, seperti diatur dalam Pasal 37.

Di samping secara tegas didelegasikan oleh konstitusi secara tekstual, juga menumbuhkan kekuasaan untuk memberikan penjelasan interpretasi mengenai pasal-pasal tertentu UUD, mengawasi mandataris dalam melaksanakan GBHN melalui anggotanya yang duduk sebagai anggota DPR, meminta pertanggungjawaban Mandataris, mencabut mandat, memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya jika sungguh-sungguh melanggar haluan negara atau UUD.

Dalam bidang non-legislatif MPR memiliki kekuasaan untuk melakukan pemilihan Presiden dan wakil Presiden, menentukan tata cara penyelesaian apabila Presiden atau Wakil Presiden berhalangan.

Produk kekuasaan, antara lain dalam Tap MPR tentang Tata Tertib MPR (Nomor I/MPR/1993), Tata Cara pemilihan Presiden Wakil Presiden (Nomor II/MPR/1973), tentang Presiden dan/atau Wakil Presiden berhalangan (Nomor VII/MPR/1993), tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antara Lembaga-Lembaga Tinggi Negara.

Produk MPR itu berupa ketetapan dan keputusan Sidang Umum MPR, seperti diatur dalam Tata Tertib MPR Pasal 98 sebagai berikut.

- i. Bentuk-bentuk putusan majelis
  - 1) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
  - 2) Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- ii. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah putusan Majelis yang mempunyai kekuatan hukum mengikat ke luar dan ke dalam Majelis.
- iii. Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah putusan Majelis yang mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam Majelis.

Mengenal kekuasaan MPR ternyata dapat memperluas kekuasaannya sepanjang tidak bertentangan dengan aturan yang terdapat dalam UUD. Lebih dari itu dapat melahirkan produk legislatif yang tidak dapat dibatalkan oleh lembaga negara lainnya.

- 3) Undang-undang (UU) dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPU)

a. *Undang-undang*

Bentuk formal lain dari sumber hukum Tata Negara adalah Undang- Undang Keberadaannya diatur dalam UUD 1945 Pasal

5 (1), dan Pasal 20 (1). Pembentukannya bertujuan untuk kepentingan melaksanakan UUD 1945 dan Tap MPR. Jadi, UU ada dan dapat dibentuk jika ada kepentingan untuk melaksanakan UUD 1945 dan Tap MPR itu. Oleh karena itu, tidak ada UU tanpa ada landasan dari sumber tersebut.

Perlu dicatat bahwa menurut Pasal 5 (1) UUD 1945, Presiden berhak untuk membentuk Undang-Undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Di sini ada kerja sama antara eksekutif dan badan legislatif dalam pembentukan Undang-Undang. Kondisi ini di Indonesia merupakan cerminan dari tidak dianutnya secara ketat teori pemisahan kekuasaan. Sebaliknya mencerminkan adanya pembagian kekuasaan yang dilakukan atas dasar kekeluargaan dan prinsip (integralistik) yang berakar budaya bangsa.

Hal ini perlu diingat bahwa dalam kerangka studi Hukum Tata Negara Indonesia, sebab kondisi ini merupakan salah satu ciri dari proses pembentukan UU di negara kita.

Kewenangan Presiden untuk membentuk UU tidak melampaui asas “kekuasaan tidak tak terbatas” sebab masih dibatasi dengan keharusan mendapatkan persetujuan dari DPR sebagai lembaga perwakilan Rakyat.

Persetujuan ini merupakan jaminan akan adanya demokratisasi dalam pembentukan hukum. Keistimewaan kekosongan hukum dapat dihindari karena inisiatif pembentukannya dimiliki pula oleh pihak eksekutif, yang sehari-hari merasakan kebutuhan hukum tersebut.

Keterkaitannya UU dengan UUD 1945, lebih tegas di antaranya tentang keberadaan UU tersebut disebutkan secara langsung dalam UUD 1945. Seperti keberadaan UU tentang Pemilihan Umum, sedangkan yang secara tidak langsung disebutkan keberadaannya, seperti halnya UU tentang perkawinan (UU No.1 Tahun 1974). Namun, kedua jenis UU tersebut pada hakikatnya untuk melaksanakan UUD 1945 atau Tap MPR.

Perlu diingat bahwa hubungan antara UU dengan UUD 1945 tidak selamanya harus dijembatani oleh Tap MPR, seperti dalam pembentukan UU organik. Oleh karena itu, ada 2 model dalam sandaran hukum membentuk UU, *pertama* dibuat setelah ada Tap MPR dan yang *kedua* langsung ditugaskan secara konstitusional oleh UUD.

A. Hamid S.A, Padmo Wahono mengatakan bahwa “hubungan UUD 1945 dan UU tidak harus melalui jenjang Tap MPR”. Ditegaskannya bahwa setiap ketentuan dalam batang tubuh dapat dijabarkan langsung dalam UU baik ketentuan itu dinyatakan tegas atau tidak pembentukan.

Lebih dari itu, dikatakannya bahwa UU dapat saja menerima penjabaran dari «sumber» lain, selain (Batang Tubuh) UUD 1945. Seperti dari Tap. MPR ataupun aturan dasar lainnya, misalnya hukum dasar tidak tertulis. Contoh dari UU adalah sebagai berikut.

- a. UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- b. UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.
- c. UU No. 13 Tahun 1965 tentang Pengadilan Umum dan Mahkamah Agung.
- d. UU No. 14 Tahun 1970, tentang Ketentuan-ketentuan pokok kekuasaan kehakiman.

Mengamati kewenangan dalam pembentukan UU maka jelas kita dapat menyatakan bahwa badan pembentuk UU (legislator) di negara kita adalah Presiden dan DPR. Inilah cerminan bahwa tidak dianutnya teori pemisahan kekuasaan dalam UUD 1945. Dengan demikian, memiliki hubungan yang fungsional dalam pembentukan hukum.

Seperti telah dikemukakan memiliki keunggulan terutama dalam mengantisipasi kemungkinan kekosongan hukum. Di samping itu, tampak prinsip gotong-royong dan kerja sama dalam pembentukan UU.

b. *Perpu*

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPU), keberadaannya diatur dalam UUD 1945 Pasal 22, seperti berikut.

- (1) Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.
- (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan berikutnya.
- (3) Jika tidak mendapat persetujuan maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Melihat cara penetapan dan badan yang berwenang menetapkannya serta kekuatannya, PERPU setara dengan Undang-undang. Persyaratan yang sangat menonjol keberadaan PERPU, adanya kondisi “Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa”. Kondisi ini merupakan kondisi darurat. Hal ini untuk memberikan batas terhadap kewenangan Presiden, sebab PERPU dibentuk oleh Presiden tanpa perlu mendapat persetujuan DPR pada waktu itu. Pembatasan lainnya pada tahun berikutnya harus mendapat persetujuan DPR. Kemudian, dibatasi pula dengan keharusan dicabut apabila tidak mendapat persetujuan dari DPR.

Keberadaan PERPU ada kaitan dengan kondisi kegentingan yang memaksa, timbul pertanyaan siapakah yang menyatakan kondisi tersebut. Oleh karena wewenang untuk membentuk

PERPU itu berada di tangan Presiden maka wewenang itu berada secara analogis berada di tangan Presiden dan tidak perlu mendapatkan persetujuan dari Presiden.

Dilihat dari substansinya kedudukannya setara dengan undang-undang. Sebab kedudukannya secara yuridis konstitusional dinyatakan "sebagai pengganti undang-undang".

Hanya dilihat dari prosedur pembentukannya, serta bentuknya dan kondisi yang menjadi latar belakangnya terutama masa berlakunya kedudukannya tidak sekuat Undang-Undang. Kecuali kalau sudah mendapatkan persetujuan DPR dapat menjadi undang-undang. Masa berlakunya PERPU maksimal hanya satu tahun jika ditautkan dengan Pasal 19 ayat (3) yang menyatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam satu tahun".

Melihat persyaratan kondisi dan proses pembentukan PERPU maka dapat kita katakan bahwa PERPU ini merupakan salah satu bentuk formal dari hukum tata negara darurat (*Staatsnoodrecht*) menurut UUD 1945.

Berdasarkan pembahasan tersebut maka untuk kepentingan Studi Hukum Tata Negara, kiranya dapat kita simpulkan bahwa Undang-undang sebagai salah satu bentuk formal dari Hukum Tata Negara yang dibentuk oleh Presiden dengan persetujuan DPR untuk melaksanakan UUD 1945 dan Tap MPR, sedangkan PERPU adalah peraturan pemerintah, sebab pengganti undang-undang dibentuk oleh Presiden tanpa persetujuan DPR dalam kondisi kegentingan yang memaksa, masa berlaku terbatas, dan harus dicabut jika tidak mendapatkan persetujuan DPR pada sidang berikutnya.

Sebagai contoh tentang Perpu yang dibentuk tahun 1992, yaitu untuk menanggukuhkan pelaksanaan UU No. 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan Raya. Dengan Perpu ini menunda pelaksanaan dengan memberikan dasar bagi berlakunya UU sebelumnya sebagai Perpu dalam rangka satu tahun. Yang menjadi masalah sering muncul dalam diskusi masalah Perpu ini adalah tentang kriteria dalam keadaan genting dan hal ikhwal yang memaksa. Hal ini secara konstitusional tidak ditemukan perinciannya. Oleh karena itu, tergantung kepada praktik ketatanegaraan untuk memberikan penafsiran dari kaidah tersebut.

#### 4) Peraturan Pemerintah

Secara yuridis konstitusional keberadaan Peraturan Pemerintah (PP) ini diatur dalam Pasal 5 (2) UUD 1945 yang menyebutkan "Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya".

Melihat ketentuan tersebut bahwa keberadaan PP, hanya dibolehkan untuk kepentingan dalam melaksanakan UU. Jadi tidak mungkin dibentuk PP oleh Presiden tanpa adanya UU sebagai sumber formalnya.

Kondisi ini merupakan pembatasan secara yuridis konstitusional bagi Presiden dan membentuk hukum setingkat peraturan pemerintah. Dengan demikian, PP ini tidak perlu mendapatkan persetujuan DPR, namun secara substansial tidak boleh bertentangan dengan UU yang sudah mendapatkan persetujuan DPR. Oleh karena itu, PP dijamin secara sistemik, secara materiil tidak bertentangan dengan aspirasi rakyat yang disalurkan lewat DPR dalam persetujuan undang-undangnya.

#### 5) Keputusan Presiden

Keputusan Presiden keberadaannya tidak diatur dalam UUD 1945. Akan tetapi diatur dalam Tap MPRS No XX/MPRS/1966. Tap MPPRS ini tentang memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia. Memorandum tersebut diajukan 9 Juni 1966. Pasal 1 khusus mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Pasal 2 tentang Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia, dinyatakan berlaku bagi pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945 secara murni dan konsekuen.

Keputusan Presiden ini dibentuk bertujuan untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan hukum secara operasional dari UUD 1945, TAP MPR dan UU. Keberadaannya tidak boleh bertentangan dengan sumber hukum tersebut. Lebih lanjut perlu diketahui selain bersumber kepada sumber hukum tersebut, Keputusan Presiden tersebut dibentuk dalam kerangka semangat untuk melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen.

Seperti telah dikemukakan pada bahasan terdahulu bahwa ketetapan MPRS, masih berlaku sepanjang tidak dicabut atau oleh TAP MPR. Hal ini kedudukannya masih sebagai sumber Hukum Tata Negara yang kekuatan secara "*einmahlig*".

Berdasarkan pembahasan tersebut di atas maka untuk kepentingan studi Tata Negara dapat kita simpulkan bahwa Keputusan Presiden keberadaannya diatur dalam TAP MPRS No. XX/MPRS/1966, dibentuk untuk melaksanakan secara operasional UUD 1945, Tap MPR dan UU.

Hubungan antara PP dengan UU tampak bahwa keberadaan PP diperlukan untuk melaksanakan UU oleh karena itu secara materiil dan formal dibentuknya berdasarkan kebutuhan dalam melaksanakan UU tersebut. Untuk mengkaji kekuatan dari peraturan Pemerintah ini perlu dikaitkan dengan kekuasaan Presiden. Sebab produk hukum ini berada dalam kewenangan Presiden.

Seperti kita ketahui Presiden itu memiliki kedudukan sebagai Mandataris MPR, Kepala Pemerintahan dan Kepala Negara. Produk peraturan pemerintah (PP) tampak dalam kapasitas Presiden sebagai Kepala pemerintahan. Walaupun demikian, memperjelas bahwa ketiga kedudukan presiden itu bukan sesuatu yang terpisah, tetapi sebagai satu kesatuan yang utuh. Saling memperkuat dalam membentuk kekuasaan lembaga kepresidenan. Oleh karena itu, memiliki kekuasaan sebagai eksekutif membentuk Peraturan Pemerintah (PP, tetapi dalam kapasitas sebagai Mandataris, kewajiban mempertanggung-jawabkannya kepada MPR.

6) Peraturan Lainnya

Peraturan lainnya dapat dibentuk sesuai dengan kebutuhan untuk melaksanakan peraturan yang lebih tinggi. Keberadaannya diatur dalam TAP MPRS No. XX/MPRS/1966. Kemudian, oleh Ketetapan MPR No. V/MPR/1973) dinyatakan masih berlaku. Tingkatan kekuatannya, seperti yang diatur dalam Ketetapan MPRS tersebut, yaitu menunjukkan hierarkis yang berarti peraturan yang di bawah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang di atasnya. Hierarkis ini merupakan tingkatan kekuatan hukum yang sekaligus menjamin keberadaan hukum yang lebih bawah sebagai pelaksana operasional atau teknis bagi yang di atasnya.

Bobot nilai kedaulatan rakyatnya tetap bermuara pada undang-undang yang harus mendapatkan persetujuan DPR. Pembentuk hukum ini diserahkan kepada badan-badan sesuai dengan kewenangannya yang tingkatannya akan menentukan pula kekuatan dari bentuk hukum ini. Peraturan yang dimaksud, seperti Peraturan Menteri (PERMEN), Peraturan Daerah (PERDA), dan seterusnya.

7) Sumber Hukum menurut Ilmu Hukum

Sebagaimana telah dikemukakan pada bagian terdahulu bahwa Hukum Tata Negara merupakan bagian dari ilmu hukum. Sebagai hukum positif dan dikategorikan sebagai hukum publik. Sebagai kaidah hukum memiliki sumber hukum, seperti halnya hukum yang lainnya. Berikut ini akan di kemukakan sumber hukum yang merupakan sumber hukum bagi Hukum Tata Negara ini. Bahasan sumber hukum berikut ini di luar klasifikasi pada pengertian formal dan materiil. Akan tetapi, di luar klasifikasi tersebut, sebenarnya Hukum Tata Negara dapat diselidiki atau dipelajari dari aspek sumber hukum menurut teori ilmu hukum.

a. *Praktik ketatanegaraan yang merupakan kebiasaan (convention)*

Seperti telah di kemukakan bahwa Hukum Tata Negara di antaranya mencakup bahasan tentang hukum dasar. Bahkan merupakan ciri utama sehingga sering disebut Hukum Konstitusi sebagai terjemahan dari *Constitutional Law*. Oleh karena memang pusat kajian utamanya adalah hukum yang merupakan hukum

dasar atau konstitusi. Hukum dalam arti luas tidak hanya hukum yang tertulis, tetapi mencakup hukum yang tumbuh dalam pergaulan masyarakat yang telah berakar tumbuh sebagai kebiasaan.

Begitu pula hukum yang ditulis dalam konstitusi tidak mencakup seluruh yang hidup dan berkembang dalam suatu masyarakat negara. Akan tetapi, hanya sebagian dari hukum tersebut yang dipertimbangkan perlu ditulis dalam bentuk konstitusi.

Menurut Ismail Sunny<sup>15</sup> mengemukakan bahwa “konvensi ialah kelaziman-kelaziman yang timbul dalam praktik hidup”.

Berkaitan dengan hal tersebut perlu diingat bahwa UUD 1945 sebagai bagian dari hukum dasar dalam bentuk tertulis, hal ini memberikan isyarat bahwa selain dalam bentuk yang tertulis masih dikenal hukum dasar yang tidak tertulis dalam bentuk Undang-Undang Dasar tersebut.

Perlu diperhatikan kata-kata “tidak tertulis” tidak selamanya berarti tidak secara tertulis. Akan tetapi, secara konkret eksplisit tertulis dalam naskah tersebut.<sup>16</sup>

Dalam hukum Tata Negara maka dikenal adanya Hukum Tata Negara yang tumbuh dan berkembang dalam praktik ketatanegaraan, sudah menjadi kebiasaan, yang memiliki kekuatan sebagai hukum dasar. Hukum yang sejenis itu dalam ilmu hukum dikenal dengan sebutan *Convention*. Dalam latar masyarakat tertentu seperti di Inggris memiliki kedudukan yang lebih kuat sebagai sumber Hukum Tata Negara.

Kedudukan konvensi ini dalam kerangka Hukum Tata Negara di negara kita, menunjukkan bahwa kebiasaan praktik ketatanegaraan ini, baru dapat dijadikan sumber Hukum Tata Negara jika ternyata tidak bertentangan dengan UUD 1945. Bahkan sebaliknya harus memiliki fungsi untuk menunjang pelaksanaan dari UUD 1945.

Tegasnya konvensi harus bersifat melengkapi dan memperkuat implementasi UUD 1945. Tidak boleh bertentangan, dan jika bertentangan tidak akan memiliki kekuatan hukum, bahkan gugur dengan sendirinya dan dinyatakan “Inkonstitusional”.

Kedudukan konvensi yang demikian, memiliki fungsi dan peran dalam memperkuat fleksibilitas dari UUD 1945. Inilah

<sup>15</sup> Ismail Sunny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif: Suatu Penyelidikan dalam Hukum Tata Negara*, Jakarta, Aksara Baru, 1977.

<sup>16</sup> Dikemukakan oleh Ismail Sunny dalam bukunya *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, bahwa adanya “Konvensi Ketatanegaraan” karena dibutuhkan adanya ketentuan-ketentuan pelengkap (suplemen) rangka dasar hukum konstitusi sehubungan dengan penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa “Undang-Undang Dasar suatu negara hanya sebagian dari hukumnya dasar negara itu”.

merupakan ciri utama dari konvensi dalam kerangka pelaksanaan UUD 1945 tersebut.

Oleh karena itu, kecil kemungkinan konvensi di negara kita dapat mengesampingkan atau menggeser ketentuan yang tertulis dalam Undang- Undang Dasar. Seperti dalam kondisi sosial budaya politik bangsa lain, di mana konvensi kebiasaan lebih tinggi kedudukannya.

Melihat sejarah ketatanegaraan kita, memang kita pernah adanya pergeseran Pasal 17 UUD 1945, dengan munculnya sistem parlementer, diawali dengan adanya usul dari Badan Pekerja 11 November 1945 kepada Presiden supaya pertanggungjawaban menteri-menteri kepada Parlemen yaitu pada waktu itu dipegang oleh lembaga yang bernama Komite Nasional Pusat.

Berdasarkan usul tersebut, muncul Maklumat Pemerintah No. 14 November 1945 yang menyatakan prinsip pertanggung jawaban menteri- menteri dengan resmi diakui. Menteri-Menteri menjadi anggota dari kabinet yang dipimpin oleh seorang Perdana Menteri yang tidak bertanggung jawab kepada Presiden.

Peristiwa ini dijelaskan oleh Menteri Penerangan pada waktu itu sebagai kelaziman dalam praktik Ketatanegaraan di Negeri Barat, dan dipandang tepat untuk kondisi Indonesia pada waktu itu. Peristiwa ini juga menjadi bahan perbedaan pendapat di antaranya dinyatakan perubahan tersebut dilakukan dengan konvensi. Namun, kita mencatat dengan semangat kembali untuk melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen praktik tersebut terkoreksi.

Kesimpulan bahwa konvensi memang akan berkembang, namun sifatnya tidak dalam bentuk praktik ketatanegaraan yang inkonstitusional. Dalam praktik ketatanegaraan kita temukan beberapa konvensi yang dipandang memperkuat implementasi UUD 1945, dan tumbuh sebagai kebiasaan yang diakui keberadaannya. Seperti Pidato Presiden setiap tanggal 16 Agustus. Hal ini tidak ada ketentuannya dalam UUD 1945, tetapi tidak bertentangan, justru banyak nilai positifnya dalam praktik ketatanegaraan. Begitu pula aklamasi dalam pemilihan Presiden atau wakil Presiden manakala hanya ada satu calon, sudah menjadi kebiasaan bahkan diperkuat dalam Tap MPR, khususnya dalam Tata Tertib MPR.

Sekarang muncul praktik dalam pemilihan Calon Wakil Presiden di Indonesia, di mana salah satu persyaratannya harus mendapat persetujuan dari Presiden terpilih. Praktik ini tampaknya akan berkembang menjadi konvensi, dan akan muncul praktik lain yang dapat membentuk konvensi, berdasar pada asas tidak "bertentangan dengan UUD 1945", seperti

telah dikemukakan terdahulu, kecuali praktik tersebut dinilai inkonstitusional.

Perlu disadari bahwa konvensi bukan hukum karena memang bentuknya tidak dibentuk dalam kemasan hukum formal. Namun, praktik itu terjadi berulang kali dalam ketatanegaraan maka kedudukannya dapat menjadi sumber hukum. Perbedaannya bahwa kebiasaan atau konvensi tersebut tetap sebagai kebiasaan bukan hukum, tetapi memiliki kekuatan hukum.

Dilihat dari latar pemunculannya tetap konvensi praktik kebiasaan yang terjadi pada negara tertentu, seiring dengan hukum tata negara positif. Walaupun demikian, terkadang praktik ketatanegaraan di satu negara tertentu, sering mempengaruhi praktik hukum tata negara di lain negara.

Konvensi di Inggris memiliki kekuatan hukum sebagai hukum dasar, akan tetapi dibedakan dengan Hukum Konstitusi (*Constitutional Law*) karena konvensi tidak dapat dipaksakan atau diakui oleh badan-badan peradilan<sup>17</sup>. Jika terjadi pelanggaran terhadap konvensi tersebut tidak diselesaikan di pengadilan. Kondisi ini menunjukkan bahwa konvensi bukan hukum formal, tetapi kebiasaan yang memiliki kekuatan hukum tertentu.

Sebagai contoh konvensi di Amerika, Calon Presiden Amerika dan Wakilnya dipilih oleh konvensi oleh partai politik yang bersangkutan untuk kemudian dipilih oleh rakyat Amerika.

Proses implementasi ketatanegaraan berdasarkan UUD 1945, akan berkembang praktik ketatanegaraan yang menjadi kebiasaan. Hal ini mengingat dinamika praktik ketatanegaraan akan berkembang sesuai dengan tuntutan kemajuan zaman, di samping itu kondisi muatan UUD 1945 memuat hal-hal yang pokok-pokok sehingga secara supel memberikan peluang munculnya konvensi tersebut untuk melengkapi memperkuat kualitas implementasi tersebut.

Konvensi tidak hanya tumbuh berkembang dan diakui keberadaannya secara yuridis pada negara yang tidak memiliki konstitusi. Akan tetapi, pada negara yang secara formal memiliki konstitusi itu diakui keberadaannya. Bahkan seperti telah dikemukakan memiliki fungsi sebagai pelengkap dari konstitusi pada negara tersebut. Jadi kiranya tepat jika kita simpulkan bahwa konvensi memberikan dukungan kelengkapan dan fleksibilitas terhadap konstitusi. Contoh lain, tentang konvensi antara lain dalam sistem<sup>18</sup> pemerintahan parlementer sudah menjadi

<sup>17</sup> Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta, Gramedia, 1989, hlm.52

<sup>18</sup> Salah satu fungsi dari konvensi menurut penulis dalam sistem konstitusi di Indonesia adalah mendukung implementasi Undang-Undang Dasar 1945 yang merupakan dasar tertulis yang akan memperkuat daya fleksibilitasnya. Hal ini berkait pula undang-Undang dasar 1945 bersifat

kebiasaan apabila ada mosi tidak percaya terhadap menteri dari DPR maka menteri yang bersangkutan meletakkan jabatannya.

Kebiasaan muncul dalam praktik kenegaraan yang mendapat dukungan masyarakat muncul menjadi norma hukum yang ditaati. Oleh karena itu, kebiasaan sebagai salah satu unsur dalam membentuk konvensi yang merupakan salah satu sumber dari Hukum Tata Negara.

Konvensi dapat tumbuh untuk memenuhi tuntutan kebutuhan dalam praktik ketatanegaraan dan sumbernya rasa dan cita hukum yang bersumber dalam masyarakat.

Kesimpulannya dalam kerangka studi Hukum Tata Negara maka konvensi adalah kebiasaan yang tumbuh dan berkembang dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, yang memiliki kekuatan hukum sebagai sumber hukum tata negara, manakala tidak bertentangan dengan UUD 1945.

Konsekuensinya jika akan mempelajari Hukum Tata Negara Indonesia, perlu mengkajinya dalam kaitannya dengan fungsi dan peran dari konvensi yang tumbuh bersamaan dengan implementasi UUD 19945. Dan menempatkannya sebagai salah satu sumber Hukum Tata Negara di Indonesia.

b. *Perjanjian (traktat)*

Perjanjian atau traktat lebih dikenal dalam Hukum Internasional, namun juga merupakan salah satu sumber hukum bagi Hukum Tata Negara. Hukum Tata Negara dapat muncul dan terbentuk karena bersumber dari perjanjian yang dilakukan oleh negara kita dengan negara lain.

Traktat suatu perjanjian yang terikat pada bentuk hukum tertentu, beda dengan perjanjian yang tidak terikat kepada bentuk tertentu. Namun hakikatnya sama adanya saling terikat di antara subjek tersebut. Dalam Hukum Internasional negara sebagai subjek hukum Internasional maka sebagai subjek dapat melakukan perjanjian atau traktat secara bilateral (antara dua negara) maupun multilateral (menyangkut beberapa negara).

Jika ternyata hasil perjanjian atau traktat tersebut, dijadikan sumber hukum dalam membentuk Hukum Negara maka traktat atau perjanjian tersebut sudah merupakan sumber hukum dari Hukum Tata Negara. Kedudukan Traktat ini, dalam UUD

---

singkat dan supel. Kondisi ini di sengaja dipilih oleh pembentuk Undang-Undang Dasar yang memandang cukup jika undang-undang hanya memuat garis-garis besar sebagai instruksi kepada pemerintah pusat dan lain-lain penyelenggara negara. Di samping itu dipandang tepat untuk negara baru dan negara muda yang dinyatakan "lebih baik hukum dasar yang tertulis itu hanya memuat aturan-aturan pokok sedangkan aturan-aturan yang menyelenggarakan aturan pokok itu diserahkan kepada undang-undang yang lebih mudah caranya membuat, mengubah, dan mencabut". Jika kita analisis ketentuan penjelasan tersebut maka tampak sebagai kekuatan bagi fleksibilitas Undang-Undang Dasar 1945 terutama dalam menghadapi gerak perubahan dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat.

1945 jaminan yuridis konstitusionalnya diatur dalam Pasal 11 dengan istilah perjanjian. "Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain".

Kekuasaan Presiden, seperti diatur di atas merupakan kekuasaan Hubungan diplomatik, *diplomatic power*. Sebagai suatu contoh berdasarkan perjanjian dengan negara lain yang menentukan tentang masalah kewarganegaraan.

Kewargaan negara merupakan salah satu yang harus diatur dalam Hukum tata Negara. Contoh yang pernah dilakukan Presiden mengirim surat kepada DPR-Gotong Royong pada tanggal 22 Agustus 1960 No. 2826/HK/1960 untuk membedakan dua macam perjanjian Internasional, dalam bentuk *Treaty* (yang memuat materi yang penting) dan *agreement* (yang memuat materi kurang penting). Perbedaan tersebut adalah merupakan bagian dari Hukum Tata Negara yang bersumber dari traktat atau perjanjian. Oleh karena produk hukum kaitannya hubungan dengan negara lain.

Berdasarkan uraian di atas dikaitkan untuk kepentingan studi Hukum Tata Negara maka dapat disimpulkan bahwa Traktat atau perjanjian baik bilateral maupun multilateral, kemudian dijadikan sumber hukum bagi pembentukan Hukum Tata Negara maka traktat atau perjanjian tersebut merupakan sumber hukum dari Hukum Tata Negara.

Batas-batas Hindia Belanda dahulu ditentukan oleh Traktat London 1814, tartkat ini merupakan sumber hukum bagi penentuan batas-batas wilayah Hindia Belanda yang menjadi salah satu sumber pula bagi penentuan batas-batas negara kita.

Kita dapat menemukan beberapa traktat berdasarkan aturan-aturan Peralihan dalam UUD Negara RI, seperti dikemukakan oleh Utrecht berikut ini.<sup>19</sup>

- a) Traktat Nederland's dengan Inggris 17 Maret 1824, yang menentukan bahwa Nederland's melepaskan segala daerahnya di daratan Asia dan Singapura, sedangkan Inggris melepaskan Sumatra dan Kepulauan sebelah selatan Singapura.
- b) Traktat antara Nederland's dengan Inggris 2 November 1871, yang menemukan batas Inggris mengakui hak Nederland's untuk memperluas daerah kekuasaannya di seluruh Sumatra.
- c) Traktat Nederland's dengan Inggris 20 Juni 1891 yang menentukan batas-batas Hindia Belanda dengan negara-negara Asli di Kalimantan yang berkedudukan sebagai daerah protektorat Inggris.
- d) Traktat antara Nederland dengan Inggris 16 Mei 1895, yang menentukan batas-batas daerah Nederland dan daerah Inggris

<sup>19</sup> E. Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Jakarta, PT Penerbitan dan Balai Buku Ichtiar, 1961, hlm.196

di Niuw Guinea (Irian) dalam tahun 1902 pemerintahan atas daerah Inggris Irian Timur oleh Inggris diserahkan kepada Australia.

- e) Traktat antara Nederland dengan Portugis, 20 April 1859, dan 1 Oktober 1904 yang menentukan batas-batas daerah masing-masing di Pulau Timor.

c. *Doktrin*

Suatu pendapat atau formulasi dari ide seseorang atau institusional yang disepakati diterima kebenarannya secara umum misalnya para filosof atau sarjana dalam bidang hukum atau para pakar mengajukan mendapatkan tentang sesuatu konsep atau teori kenegaraan, kemudian karena pengaruhnya akan kebenaran dari pendapat tersebut dijadikan salah satu sumber dalam kerangka membentuk Hukum Tata Negara maka pendapat itu sebagai doktrin yang dijadikan sumber hukum.

Contoh dalam lapangan Hukum Internasional ajaran Grotius tentang adanya tanggung jawab pidana dari suatu negara agresor yang harus dihukumnya secara kolektif oleh negara-negara lain semuanya.

Dalam lapangan Hukum Tata Negara Dokumen *Declaration of Human Right*, banyak dijadikan sumber bagi jaminan hak asasi manusia dalam pembentukan Hukum Tata Negara.

Achmad Sanusi<sup>20</sup> menyebutkan bahwa proklamasi kemerdekaan, merupakan sumber hukum dalam bentuk doktrin.

Lingkupnya sangat luas tidak terbatas pada apa yang tumbuh secara intern dalam suatu negara tertentu. Misalnya, para pemikir dalam bidang ilmu negara dan politik dan hukum, banyak dijadikan rujukan pemikiran dalam memformulasikan atau membentuk Hukum Tata negara.

d. *Yurisprudensi*

Dalam ilmu Hukum sudah dikenal bahwa pembentukan hukum dapat bersumber pada keputusan hakim terdahulu. Dalam praktik ketatanegaraan melalui proses peradilan Hukum Tata Usaha Negara, bisa dijadikan sumber pembentukan Hukum Tata Negara, jika seandainya materi putusan tersebut berkenaan dengan materi Hukum Tata Negara. Di Indonesia jenis sumber hukum ini belum banyak dilaksanakan dalam lapangan Hukum Tata Negara. Hal ini sehubungan bahwa peradilan tata usaha negara baru dibentuk sehingga belum memberikan dampak terhadap munculnya sumber hukum tersebut.

---

<sup>20</sup> Ahmad Sanusi, *Pengantar Ilmu Hukum dan Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Bandung, Tarsito, 1977.

## E. ASAS-ASAS HUKUM TATA NEGARA

### 1. Pengertian Asas-Asas Hukum Tata Negara

Menurut Kamus Bahasa Indonesia yang dimaksud dengan asas adalah dasar, pedoman, atau sesuatu yang menjadi pokok dasar.

Asas-asas dalam Hukum Tata Negara dapat dilihat dalam Undang-Undang Dasar yang merupakan hukum positif dan mengatur mengenai asas-asas dan pengertian-pengertian dalam penyelenggaraan Negara.

### 2. Asas-Asas Umum Hukum Tata Negara

#### a. Asas Pancasila

Bangsa Indonesia telah menetapkan falsafah/asas dasar Negara adalah Pancasila yang artinya setiap tindakan/perbuatan baik tindakan pemerintah maupun perbuatan rakyat harus sesuai dengan ajaran Pancasila.

Dalam bidang hukum Pancasila merupakan sumber hukum materiil, sehingga setiap isi peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan sila-sila yang terkandung dalam Pancasila.

Undang-Undang Dasar 1945 merupakan landasan Konstitusional daripada Negara Republik Indonesia.

Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 mengandung empat pokok-pokok pikiran yang merupakan cita-cita hukum Bangsa Indonesia yang mendasari hukum dasar Negara baik hukum yang tertulis dan hukum tidak tertulis.

Pokok-pokok pikiran yang merupakan pandangan hidup bangsa adalah:

- 1) Pokok Pikiran Pertama “ Negara “  
 “Negara melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan dengan mewujudkan Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”  
 Dari penjelasan di atas menegaskan bahwa Negara Republik Indonesia adalah Negara Kesatuan yang melindungi Bangsa Indonesia serta mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.  
 Dengan demikian Negara mengatasi dan menyelesaikan masalah-masalah yang menimbulkan perpecahan dalam Negara, dan sebaliknya Negara, pemerintah serta setiap warga Negara wajib mengutamakan kepentingan Negara di atas kepentingan golongan ataupun perorangan.
- 2) Pokok pikiran kedua adalah :  
 “Negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat”.  
 Istilah Keadilan Sosial merupakan masalah yang selalu dibicarakan dan tidak pernah selesai, namun dalam bernegara semua manusia Indonesia mempunyai hak dan kewajiban yang sama dalam segala bidang terutama yang menyangkut hukum positif.

Penciptaan keadilan sosial pada dasarnya bukan semata-mata tanggung jawab Negara akan tetapi juga masyarakat, kelompok masyarakat bahkan perseorangan.

- 3) Pokok pikiran ketiga adalah :  
"Negara yang berkedaulatan rakyat "  
Pernyataan ini menunjukkan bahwa dalam Negara Indonesia yang berdaulat adalah rakyat atau Kedaulatan ada ditangan rakyat.  
Dalam pelaksanaan kedaulatan rakyat ini melallui musyawarah oleh wakil-wakil rakyat.
- 4) Pokok pikiran keempat  
"Negara berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa yang adil dan beradab". Negara menjamin adanya kebebasan beragama dan tetap memelihara kemanusiaan yang adil dan beradab.

**b. Asas Negara Hukum**

Setelah UUD 1945 diamandemen, maka telah ditegaskan dalam pasal 1 ayat 3 bahwa "Negara Indonesia adalah Negara hukum dimana sebelumnya hanya tersirat dan diatur dalam penjelasan UUD 1945".

Atas ketentuan yang tegas di atas maka setiap sikap kebijakan dan tindakan perbuatan alat Negara berikut seluruh rakyat harus berdasarkan dan sesuai dengan aturan hukum. Dengan demikian semua pejabat/alat-alat Negara tidak akan bertindak sewenang-wenang dalam menjalankan kekuasaannya.

Dalam Negara hukum, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan Negara dengan kata lain yang memimpin dalam penyelenggaraan Negara adalah hukum, hal ini sesuai dengan prinsip "*The Rule of Law and not of Man*".

Istilah Negara hukum merupakan terjemahan dari *Rechtstaat* yang populer di eropa Kontinental pada abad XIX yang bertujuan untuk menentang suatu pemerintahan Absolutisme.

Sifat dari *Rechtstaat* sesuai dengan ..... dari Eropa Kontinental adalah sistem Kodifikasi yang berarti semua peraturan hukum harus disusun dalm satu buku sesuai dengan jenisnya, sehingga karakteristik daripada *Rechtstaat* adalah bersifat administratif.

Unsur-unsur/ciri-ciri khas daripada suatu Negara hukum atau *Rechtstaat* adalah:

- ✓ Adanya pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia yang mengandung persamaan dalam bidang politik, ekonomi, sosial, kultur dan pendidikan.
- ✓ Adanya peradilan yang bebas dan tidak memihak, tidak dipengaruhi oleh suatu kekuasaan atau kekuatan lain apapun.
- ✓ Adanya legalitas dalam arti hukum dalam semua bentuknya.
- ✓ Adanya Undang-Undang Dasar yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dengan rakyat.
- ✓ Adanya pembagian kekuasaan Negara.

Ciri-ciri di atas menunjukkan bahwa *Rechstaat* adalah pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia yang bertumpu atas prinsip kebebasan dan persamaan.

Adanya Undang-Undang Dasar akan menjamin terhadap asas kebebasan dan persamaan. Dengan adanya pembagian kekuasaan untuk menghindari penumpukkan kekuasaan dalam satu tangan yang sangat cenderung pada penyalahgunaan kekuasaan terhadap kebebasan dan persamaan.

Disamping konsep *Rechstaat* dikenal pula konsep *The Rule of Law* yang sudah ada sebelum konsep *Rechstaat*. *Rule of Law* berkembang di Negara Anglo Saxon yang bertumpu pada sistem hukum *Common law* dan bersifat *judicial* yaitu keputusan-keputusan/ yurisprudensi.

Menurut Soerjono Soekanto, istilah *Rule of Law* paling sedikit dapat ditinjau dalam dua arti yaitu:

- 1) Arti formil, dimaksudkan sebagai kekuasaan publik yang teroganisir yang berarti setiap tindakan/perbuatan atau kaidah-kaidah didasarkan pada khirarki perintah dari yang lebih tinggi.  
Unsur-unsur *Rule of Law* dalam arti formil meliputi :
  - ✓ Perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.
  - ✓ Adanya pemisahan kekuasaan.
  - ✓ Setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan.
  - ✓ Adanya peradilan administrasi yang berdiri sendiri.
- 2) *Rule of Law* dalam arti materiil atau idiologis mencakup ukuran-ukuran tentang hukum yang baik atau yang tidak yang antara lain mencakup :
  - ✓ Kesadaran ketaatan warga masyarakat terhadap kaidah-kaidah hukum yang ditetapkan oleh yang berwenang.
  - ✓ Bahwa kaidah-kaidah tersebut harus selaras dengan hak-hak asasi manusia.
  - ✓ Negara berkewajiban menjamin tercapainya suatu keadilan sosial dan kebebasan, kemerdekaan, penghargaan yang wajar terhadap martabat manusia..
  - ✓ Adanya tata cara yang jelas dalam proses untuk mendapatkan keadilan terhadap perbuatan yang sewenang-wenang dari penguasa.
  - ✓ Adanya peradilan yang bebas dan merdeka dari kekuasaan dan kekuatan apapun juga.

### c. Asas Negara Kesatuan

Pada dasarnya Negara kesatuan dideklarasikan pada saat menyatakan/memproklamkan kemerdekaan oleh para pendiri Negara dengan menyatakan seluruh wilayah sebagai bagian dari satu Negara.

Pasal 1 ayat 1 UUD 1945 menyatakan:

“Negara Indonesia sebagai suatu Negara kesatuan yang berbentuk Republik.” Negara kesatuan adalah Negara kekuasaan tertinggi atas

semua urusan Negara ada ditangan pemerintah pusat atau pemegang kekuasaan tertinggi dalam Negara ialah pemerintah pusat.

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dapat menjadi dasar suatu persatuan, mengingat Bangsa Indonesia yang beraneka ragam suku bangsa, agama, budaya dan wilayah yang merupakan warisan dan kekayaan yang harus dipersatukan yaitu Bhineka Tunggal Ika. Ini berarti Negara tidak boleh disatukan atau diseragamkan, tetapi sesuai dengan Sila ketiga yaitu "Persatuan Indonesia bukan kesatuan Indonesia. Negara Kesatuan adalah konsep tentang bentuk Negara dan republic adalah konsep tentang bentuk pemerintahan. Bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia diselenggarakan dengan pemberian otonomi kepada daerah yang seluas-luasnya untuk berkembang sesuai dengan potensi dan kekayaan yang dimiliki masing-masing daerah yang didorong, didukung dari bantuan pemerintah pusat.

**d. Asas Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi**

Kedaulatan artinya kekuasaan atau kewenangan yang tertinggi dalam suatu wilayah. Kedaulatan rakyat artinya kekuasaan itu ada ditangan rakyat, sehingga dalam pemerintah melaksanakan tugasnya harus sesuai dengan keinginan rakyat. J.J. Rousseau mengatakan bahwa pemberian kekuasaan kepada pemerintah melalui suatu perjanjian masyarakat (*social contract*) dan apabila pemerintah dalam menjalankan tugasnya bertentangan dengan keinginan rakyat, maka pemerintah dapat dijatuhkan oleh rakyat.

Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945 mengatakan:

"Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD". Rumusan ini secara tegas bahwa kedaulatan ada ditangan rakyat yang diatur dalam UUD 1945. UUD 1945 menjadi dasar dalam pelaksanaan suatu kedaulatan rakyat tersebut baik wewenang, tugas dan fungsinya ditentukan oleh UUD 1945.

Hampir semua para ahli teoritis dari zaman dahulu hingga sekarang mengatakan bahwa yang berkuasa dalam sistem pemerintahan Negara demokrasi adalah rakyat.

Paham kerakyatan/ demokrasi tidak dapat dipisahkan dengan paham Negara hukum, sebab pada akhirnya hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan Negara/pemerintah dan sebaliknya kekuasaan diperlukan untuk membuat dan melaksanakan hukum. Inilah yang juga dikatakan bahwa hubungan antara hukum dengan kekuasaan tidak dapat dipisahkan dan sangat erat hubungannya.

Dalam Negara adanya saling percaya yaitu kepercayaan dari rakyat tidak boleh disalahgunakan oleh Negara dan sebaliknya harapan dari penguasa dalam batas-batas tertentu diperlukan kepatuhan dari rakyat terhadap aturan- aturan yang ditetapkan oleh Negara.

**e. Asas Pembagian Kekuasaan dalam *Check and Balances***

Pengetian pembagian kekuasaan adalah berbeda dari pemisahan

kekuasaan, pemisahan kekuasaan berarti bahwa kekuasaan Negara itu terpisahkan dalam beberapa bagian seperti dikehendaki oleh John Locke yaitu:

- ✓ Kekuasaan Legislatif
- ✓ Kekuasaan Eksekutif
- ✓ Kekuasaan Federatif

Montesquieu mengemukakan bahwa setiap Negara terdapat tiga jenis kekuasaan yaitu *Trias Politica*.

- ✓ Eksekutif
- ✓ Legislatif
- ✓ Yudikatif

Dari ketiga kekuasaan itu masing-masing terpisah satu sama lainnya baik mengenai orangnya maupun fungsinya.

Pembagian kekuasaan berarti bahwa kekuasaan itu dibagi-bagi dalam beberapa bagian, tidak dipisahkan yang dapat memungkinkan adanya kerjasama antara bagian-bagian itu (*Check and Balances*).

Tujuan adanya pemisahan kekuasaan agar tindakan sewenang-wenang dari raja dapat dihindari dan kebebasan dan hak-hak rakyat dapat terjamin.

UUD 1945 setelah perubahan membagi kekuasaan Negara atau membentuk lembaga-lembaga kenegaraan yang mempunyai kedudukan sederajat serta fungsi dan wewenangnya masing-masing yaitu:

- ✓ Dewan Perwakilan Rakyat
- ✓ Majelis Permusyawaratan Rakyat
- ✓ Dewan Pimpinan Daerah
- ✓ Badan Pemeriksa Keuangan
- ✓ Presiden dan Wakil Presiden
- ✓ Mahkamah Agung
- ✓ Mahkamah Konstitusi
- ✓ Komisi Yudisial
- ✓ Dan Lembaga-lembaga lainnya yang kewenangnya diatur dalam UUD 1945 dan lembaga-lembaga yang pembentukan dan kewenangnya diatur dengan Undang-Undang.

Dengan demikian UUD 1945 tidak menganut pemisahan kekuasaan Negara seperti dikemukakan oleh John Locke dan Montesquieu seperti tersebut di atas, akan tetapi UUD 1945 membagi kekuasaan Negara dalam lembaga-lembaga tinggi Negara dan mengatur pula hubungan timbal balik antara lembaga tinggi Negara tersebut dan akan dijelaskan dalam bab-bab berikutnya.

#### f. Asas Pemenuhan Hak-Hak Konstitusional Warga Negara

Hak konstitusional (*constitutional right*) menurut Prof. Jimly Asshiddiqie adalah hak-hak yang dijamin di dalam dan oleh UUD NRI 1945<sup>21</sup>. Setelah amendemen UUD 1945 yang merupakan konstitusi negara Indonesia maka prinsip-prinsip HAM telah tercantum dalam konstitusi Indonesia sebagai ciri

<sup>21</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, hlm. 152.

khas prinsip konstitusi modern. Oleh karena itu prinsip-prinsip HAM yang tercantum dalam UUD 1945 adalah merupakan Hak konstitusional Warga Negara Indonesia.

Dalam suatu negara hukum yang lahir dari konstitusionalisme harus bercirikan :<sup>22</sup>

- a) Adanya Perlindungan HAM,
- b) Adanya Peradilan Yang Bebas, dan
- c) Adanya Asas Legalitas.

Hak konstitusional warga negara harus di jamin dalam konstitusi sebagai bentuk pengakuan HAM serta adanya peradilan yang independen tidak terpengaruh oleh penguasa dan segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas hukum. Hak Asasi Manusia (HAM) adalah<sup>23</sup> seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan setiap manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh Negara, Hukum, Pemerintahan, dan setiap orang, demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia. Artinya, yang dimaksud sebagai hak asasi manusia adalah hak yang melekat pada diri setiap pribadi manusia. Karena itu, hak asasi manusia (*the human rights*) itu berbeda dari pengertian hak warga negara (*the citizen's rights*). Hak warga negara adalah Hak-hak yang lahir dari peraturan di luar undang-undang dasar disebut hak-hak hukum (*legal rights*), bukan hak konstitusional (*constitutional rights*). Sedangkan Hak asasi Manusia yang terkandung dalam konstitusi dapat disebut sebagai hak konstitusional warga negara. Dalam Pasal 26 ayat (1)<sup>24</sup> UUD NRI 1945 yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara. Pengakuan hak konstitusional yang menjadi subyek adalah warga Negara Indonesia sehingga siapa pun yang diakui serta disahkan oleh undang-undang sebagai warga negara Indonesia maka ia mempunyai hak yang sama dalam bidang apa pun, entah mungkin sebelumnya ia adalah warga negara asing yang tinggal di Indonesia dengan masa tertentu dan mengusulkan untuk menjadi warga negara Indonesia maka ia akan memperoleh hak yang sama dengan bangsa Indonesia asli kecuali dalam kedudukannya sebagai calon Presiden dan wakil presiden harus orang Indonesia asli. (Pasal 6 UUD 1945).

Pengertian-pengertian hak warga negara juga harus dapat dibedakan antara hak konstitusional dan hak legal. Hak konstitusional (*constitutional right*) adalah hak-hak yang dijamin di dalam dan oleh UUD 1945, sedangkan hak-hak hukum (*legal right*) timbul berdasarkan jaminan undang-undang dan peraturan perundang-undangan dibawahnya (*subordinate legislations*). Setelah ketentuan tentang hak asasi manusia diadopsikan secara lengkap

<sup>22</sup> Untuk uraian prinsip-prinsip "*The Rule Of Law*" di Inggris lihat A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Tenth Edition, London; Machmillan Education LTD, 1990.

<sup>23</sup> A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the...Ibid...*

<sup>24</sup> Pasal 26 ayat (1) UUD NRI 1945

dalam UUD 1945, pengertian tentang hak asasi manusia dan hak asasi warga negara dapat dikaitkan dengan pengertian "*constitutional rights*" yang dijamin dalam UUD 1945. Selain itu, setiap warga negara Indonesia memiliki juga hak-hak hukum yang lebih rinci dan operasional yang diatur dengan undang-undang ataupun peraturan perundang-undangan lain yang lebih rendah. Hak-hak yang lahir dari peraturan di luar undang-undang dasar disebut hak-hak hukum (*legal rights*), bukan hak konstitusional (*constitutional rights*).

**g. Asas Sistem Pemerintahan Presidensial**

Dalam asas sistem pemerintahan presidensial, dalam hukum tata negara menganut beberapa ketentuan umum, antaranya;

- a. Presiden dipilih langsung oleh rakyat.
- b. Presiden selain sebagai kepala negara, juga sebagai kepala pemerintahan.
- c. Presiden tidak termasuk pemegang kekuasaan legislatif.
- d. Presiden tidak dapat membubarkan legislatif.



## BAB 2

# SEJARAH PERKEMBANGAN KETATANEGARAAN INDONESIA

### A. PERUMUSAN DAN PENGESAHAN UUD 1945

#### 1. Perumusan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Penjajahan Belanda ini berakhir pada tahun 1942, tepatnya tanggal 8 Maret. Sejak saat itu Indonesia diduduki oleh bala tentara Jepang. Namun Jepang tidak terlalu lama menduduki Indonesia. Mulai tahun 1944, tentara Jepang mulai kalah di dalam melawan tentara Sekutu. Untuk menarik simpati bangsa Indonesia agar bersedia membantu Jepang dalam melawan tentara Sekutu, Jepang memberikan janji kemerdekaan di kelak kemudian hari. Janji ini diucapkan oleh Perdana Menteri Kaiso pada tanggal 7 September 1944.

Karena Jepang terus menerus terdesak, maka pada tanggal 29 April 1945 Jepang memberikan janji kemerdekaan yang kedua kepada bangsa Indonesia, yaitu janji kemerdekaan tanpa syarat yang dituangkan dalam Maklumat Ganseikan (Pembesar Tertinggi Sipil dari Pemerintah Militer Jepang di Jawa dan Madura) No. 23.

Dalam maklumat itu sekaligus dimuat dasar pembentukan Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Tugas badan ini adalah menyelidiki dan mengumpulkan usul-usul untuk selanjutnya dikemukakan kepada pemerintah Jepang untuk dapat dipertimbangkan.

BPUPKI resmi dibentuk pada tanggal 1 Maret 1945, bertepatan dengan ulang tahun kaisar Jepang, Kaisar Hirohito. Dr. Kanjeng Raden Tumenggung (K.R.T.) Radjiman Wedyodiningrat, dari golongan nasionalis tua, ditunjuk menjadi ketua BPUPKI dengan didampingi oleh dua orang ketua muda (wakil ketua), yaitu Raden Pandji Soeroso dan Ichibangase Yosio (orang Jepang). Selain menjadi ketua muda, Raden Pandji Soeroso juga diangkat sebagai kepala kantor tata usaha BPUPKI (semacam sekretariat) dibantu Masuda Toyohiko dan Mr. Abdoel Gafar Pringgodigdo. BPUPKI sendiri beranggotakan 69 orang, yang terdiri dari: 62 orang anggota aktif adalah tokoh utama pergerakan nasional Indonesia dari semua daerah dan aliran, serta 7 orang anggota istimewa adalah perwakilan pemerintah pendudukan militer Jepang, tetapi wakil dari bangsa Jepang ini tidak mempunyai hak suara (keanggotaan mereka adalah pasif, yang artinya mereka hanya hadir dalam sidang BPUPKI sebagai pengamat saja).

Selama BPUPKI berdiri, telah diadakan dua kali masa persidangan resmi BPUPKI, dan juga adanya pertemuan-pertemuan yang tak resmi oleh panitia kecil di bawah BPUPKI, yaitu adalah sebagai berikut:

**a. Persidangan Resmi BPUPKI yang pertama pada tanggal 29 Mei-1 Juni 1945**

Sebagaimana sudah dijelaskan pada point A diatas, bahwa pada persidangan resmi pertama BPUPKI ini adalah upaya untuk merumuskan falsafah dasar Negara.

Pada tanggal 28 Mei 1945, diadakan upacara pelantikan dan sekaligus seremonial pembukaan masa persidangan BPUPKI yang pertama di gedung "Chuo Sangi In", yang pada zaman kolonial Belanda gedung tersebut merupakan gedung Volksraad (dari bahasa Belanda, semacam lembaga "Dewan Perwakilan Rakyat Hindia Belanda" pada masa penjajahan Belanda), dan kini gedung itu dikenal dengan sebutan Gedung Pancasila, yang berlokasi di Jalan Pejambon 6 - Jakarta. Namun masa persidangan resminya sendiri (masa persidangan BPUPKI yang pertama) diadakan selama empat hari dan baru dimulai pada keesokan harinya, yakni pada tanggal 29 Mei 1945, dan berlangsung sampai dengan tanggal 1 Juni 1945, dengan tujuan untuk membahas bentuk negara Indonesia, filsafat negara "Indonesia Merdeka" serta merumuskan dasar negara Indonesia.

Upacara pelantikan dan seremonial pembukaan masa persidangan BPUPKI yang pertama ini dihadiri oleh seluruh anggota BPUPKI dan juga dua orang pembesar militer jepang, yaitu: Panglima Tentara Wilayah ke-7, Jenderal Izagaki, yang menguasai Jawa serta Panglima Tentara Wilayah ke-16, Jenderal Yuichiro Nagano. Namun untuk selanjutnya pada masa persidangan resminya itu sendiri, yang berlangsung selama empat hari, hanya dihadiri oleh seluruh anggota BPUPKI.

Sebelumnya agenda sidang diawali dengan membahas pandangan mengenai bentuk negara Indonesia, yakni disepakati berbentuk "Negara Kesatuan Republik Indonesia" ("NKRI"), kemudian agenda sidang dilanjutkan dengan merumuskan konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk hal ini, BPUPKI harus merumuskan dasar negara Republik Indonesia terlebih dahulu yang akan menjiwai isi dari Undang- Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia itu sendiri, sebab Undang-Undang Dasar adalah merupakan konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Guna mendapatkan rumusan dasar negara Republik Indonesia yang benar-benar tepat, maka agenda acara dalam masa persidangan BPUPKI yang pertama ini adalah mendengarkan pidato dari tiga orang tokoh utama pergerakan nasional Indonesia, yang mengajukan pendapatnya tentang dasar negara Republik Indonesia itu adalah sebagai berikut :

Sidang tanggal 29 Mei 1945, Mr. Prof. Mohammad Yamin, S.H. berpidato mengemukakan gagasan mengenai rumusan lima asas dasar negara Republik Indonesia, yaitu: "1. Peri Kebangsaan; 2. Peri Kemanusiaan; 3. Peri Ketuhanan; 4. Peri Kerakyatan; dan 5. Kesejahteraan Rakyat " .

Sidang tanggal 31 Mei 1945, Prof. Mr. Dr. Soepomo berpidato mengemukakan gagasan mengenai rumusan lima prinsip dasar negara

Republik Indonesia, yang dia namakan “Dasar Negara Indonesia Merdeka”, yaitu: “1. Persatuan; 2. Kekeluargaan; 3. Mufakat dan Demokrasi; 4. Musyawarah; dan 5. Keadilan Sosial”.

Sidang tanggal 1 Juni 1945, Ir. Soekarno berpidato mengemukakan gagasan mengenai rumusan lima sila dasar negara Republik Indonesia, yang dia namakan “Pancasila”, yaitu: “ 1. Kebangsaan Indonesia; 2. Internasionalisme dan Peri Kemanusiaan; 3. Mufakat atau Demokrasi; 4. Kesejahteraan Sosial; dan 5. Ketuhanan Yang Maha Esa ”.

Gagasan mengenai rumusan lima sila dasar negara Republik Indonesia yang dikemukakan oleh Ir. Soekarno tersebut kemudian dikenal dengan istilah “Pancasila”, masih menurut dia bilamana diperlukan gagasan mengenai rumusan Pancasila ini dapat diperas menjadi “Trisila” (Tiga Sila), yaitu: “1. Sosionasionalisme; 2. Sosiodemokrasi; dan 3. Ketuhanan Yang Berkebudayaan” . Bahkan masih menurut Ir. Soekarno lagi, Trisila tersebut bila hendak diperas kembali dinamakannya sebagai “Ekasila” (Satu Sila), yaitu merupakan sila: “Gotong-Royong”, ini adalah merupakan upaya dari Bung Karno dalam menjelaskan bahwa konsep gagasan mengenai rumusan dasar negara Republik Indonesia yang dibawakannya tersebut adalah berada dalam kerangka “satu-kesatuan”, yang tak terpisahkan satu dengan lainnya. Masa persidangan BPUPKI yang pertama ini dikenang dengan sebutan detik-detik lahirnya Pancasila dan tanggal 1 Juni ditetapkan dan diperingati sebagai hari lahirnya Pancasila.

Pidato dari Ir. Soekarno ini sekaligus mengakhiri masa persidangan BPUPKI yang pertama, setelah itu BPUPKI mengalami masa reses persidangan (periode jeda atau istirahat) selama satu bulan lebih.

**b. Masa antara Sidang Resmi Pertama dan Sidang Resmi Kedua**

Selesai sidang pertama, pada tanggal 1 Juni 1945 para anggota BPUPKI sepakat untuk membentuk sebuah panitia kecil yang tugasnya adalah menampung usul-usul yang masuk dan memeriksanya serta melaporkan kepada sidang pleno BPUPKI. Tiap-tiap anggota diberi kesempatan mengajukan usul secara tertulis paling lambat sampai dengan tanggal 20 Juni 1945. Adapun anggota panitia kecil ini terdiri atas delapan orang, yaitu:

Ir. Soekarno  
 Ki Bagus Hadikusumo  
 K.H. Wachid Hasjim  
 Mr. Muh. Yamin  
 M. Sutardjo Kartohadikusumo  
 Mr. A.A. Maramis  
 R. Otto Iskandar Dinata  
 Drs. Muh. Hatta

Pada tanggal 22 Juni 1945 diadakan rapat gabungan antara Panitia Kecil dengan para anggota BPUPKI yang berdomisili di Jakarta. Hasil yang dicapai antara lain disetujuinya dibentuknya sebuah Panitia Kecil Penyelidik

Usul-Usul/Perumus Dasar Negara, yang terdiri atas sembilan orang, yaitu:

Ir. Soekarno  
Drs. Muh. Hatta  
Mr. A.A. Maramis  
K.H. Wachid Hasyim  
Abdul Kahar Muzakkir  
Abikusno Tjokrosujoso  
H. Agus Salim  
Mr. Ahmad Subardjo  
Mr. Muh. Yamin

Panitia kecil yang beranggotakan sembilan orang ini pada tanggal itu juga melanjutkan sidang dan berhasil merumuskan Mukaddimah Hukum Dasar, yang kemudian lebih dikenal dengan sebutan "Piagam Jakarta" yang pada waktu itu disebut-sebut juga sebagai sebuah "Gentlemen Agreement".

Adapun bunyi lengkapnya "Piagam Jakarta" adalah sebagai berikut:<sup>25</sup>

Mukaddimah

*Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan*

*Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa menghantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang Negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat adil dan makmur.*

*Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa, dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia dengan ini menyatakan kemerdekaannya.*

*Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Hukum Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya, menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.*

Jakarta, 22-6-1945

Ir. Soekarno

Drs. Muh. Hatta

---

<sup>25</sup> Mukaddimah Piagam Jakarta Pada tanggal 22 Juni 1945.

*Mr. A.A. Maramis  
K.H. Wachid Hasjim  
Abdul Kahar Muzakkir  
H. Agus Salim  
Abikusno Tjokrosujoso  
Mr. Ahmad Subardjo  
Mr. Muhammad Yamin*

**c. Persidangan Resmi BPUPKI yang kedua pada tanggal 10 Juli-16 Juli 1945.**

Masa persidangan BPUPKI yang kedua berlangsung sejak tanggal 10 Juli 1945 hingga tanggal 16 Juli 1945. Hari pertama sidang BPUPKI dimulai dengan diumumkannya dengan penambahan 6 anggota baru yaitu 1) Abdul Fatah Hasan; 2) Asikin Natanegara; 3) Soerjo Hamidjojo; 4) Muhammad Noor, 5) Besar dan 6) Abdul Kaffar. Pada sidang pertama ini ketua "Panitia Sembilan", Ir. Soekarno melaporkan hasil kerja panitia kecil yang dipimpinnya kepada anggota BPUPKI berupa dokumen rancangan asas dan tujuan "Indonesia Merdeka" yang disebut dengan "Piagam Jakarta" itu. Salah keputusan penting dalam rapat BPUPKI tanggal 10 Juli 2016 adalah diambilnya keputusan tentang bentuk Negara. Dari 64 suara (ada beberapa anggota yang tidak hadir) yang pro republic sebanyak 55 orang, 6 orang yang menginginkan bentuk kerajaan, 2 orang menginginkan bentuk lain. dan 1 orang yang blangko.

Ketika akan mengambil pemungutan suara untuk menentukan bentuk negara, para pendiri negara diliputi suasana yang penuh dengan permufakatan, tanggung jawab, toleransi, dan religius sebagaimana tergambar dalam dialog di bawah ini<sup>26</sup> "...

Anggota MOEZAKIR:

Saya mohon dari Tuan-tuan anggota sekalian! Oleh karena kita menghadapi saat yang suci, baiklah kita mengheningkan cipta, supaya janganlah hati kita dipengaruhi oleh sesuatu hal yang tidak suci, tetapi dengan segala keikhlasan menghadapi keputusan tentang bentuk negara yang akan didirikan, dengan hati yang murni, yang tidak terpengaruh oleh sesuatu maksud yang tidak suci. Oleh karena itu, saya mohon kepada paduka Tuan-tuan sekalian, sukalah Tuan-tuan berdiri di hadapan hadirat Allah Subhanahuwataala untuk meminta doa.

Ketua RADJIMAN:

Usul itu kita turuti dan saya minta marilah kita mengheningkan cipta, supaya mendapat pikiran yang suci dan murni dalam pemilihan. Rapat meminta doa dengan pimpinan Ki Bagoes Hadikoesoemo yang membacakan Fatihah. Sesudah itu diadakan pemungutan suara.

<sup>26</sup> Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1995, hal.125-127

Anggota DASAAD:

Tuan Ketua, kami sudah mengetahui, bahwa ada 64 stem. Yang memilih republik, ada 55 stem, kerajaan 6, lain-lain 2 dan belangko 1.

Ketua:

Saya mengucapkan terima kasih atas pekerjaan komisi. Anggota sekalian sudah mendengar, bahwa telah dipilih oleh sidang Dokuritsu Zyunbi Tyoosakay yang kedua kali ini, yang melahirkan 64 stem, ialah yang 55 republik, 6 kerajaan, 1 belangko dan 2 lain-lain. Jadi, semuanya ada 64. Sudah ada ketetapan dalam waktu ini, nanti kita membuat pelaporan yang sejelas-jelasnya.

Anggota SOEKARNO:

Jadi, putusan Panitia itu republik?

Ketua RADJIMAN:

Sudah terang republik yang dipilih dengan suara terbanyak. Sekarang saya minta beristirahat. ...." Semangat nasionalisme dan patriotisme terlihat sangat nyata dalam perbincangan dalam Sidang BPUPKI tanggal 10 dan 11 Juli 1945 ketika membahas masalah wilayah negara. Semangat tersebut, antara lain dikemukakan oleh beberapa tokoh berikut ini.<sup>27</sup>

Anggota MOEZAKIR:

.... Maka apabila bangsa Indonesia pada masa ini mempunyai ketinggian kehendak dan kemauan, dan menjunjung tinggi apa yang angan-angankan, hendaklah sanggup pula mengakui bahwa tanah Melayu itu sebagian dari tanah air kita.... tanah Papua itu pula menjadi sumber kekayaan kita. Janganlah sumber kekayaan, yang diwariskan oleh nenek moyang kita hilang dengan sia-sia belaka. Oleh karena itu, saya setuju, bahwa dalam menentukan batas halaman tanah air kita hendaklah kita berpikir dengan sebaik-baiknya; janganlah didasarkan pada soal, apakah kita sanggup atau tidak sanggup, tetapi pula apakah akan timbul kesanggupan akan merdeka atau tidak....

Anggota YAMIN:

.... Soal lain pula berhubung dengan tanah Papua. Memang hal ini dalam ilmu pengetahuan, ethnologie, bahasa, geografi ada yang menyebutkan, bahwa pulau Papua tidak masuk tanah Indonesia. Tetapi faham ini hanyalah dilahirkan oleh orang-orang yang mengarang buku yang bersangkutan. Tetapi ada juga faham-faham lain yang mengatakan, bahwa seluruh pulau Papua masuk Indonesia. Perkataan "Indonesia" dibuat oleh orang yang mempunyai faham yang mengatakan, bahwa Indonesia melingkungi daerah Malaya dan Polinesia. Jadi, dengan sendirinya pada waktu perkataan "Indonesia" lahir dimaksudkan bahwa tanah Papua masuk dalam daerah Indonesia. ...

Anggota ABDUL KAFFAR:

.... Dalam ilmu strategi alangkah besar bagi kedua-duanya untuk menjaga sisi masing-masing. Artinya kalau kita melihat batas kita

<sup>27</sup> Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1995, hal.132-144

di Timur, ke Pulau Timor, saya setuju sekali dengan anggota yang terhormat Muh Yamin, yaitu agar pulau itu dimasukkan dalam lingkungan kita, terletak Indonesia baru, begitu pula Borneo Utara, di mana terletak Serawak, dan juga negara Papua bukanlah kita bersifat meminta, tetapi hal itu beralaskan kebangsaan. ...

Anggota SOEMITRO KOLOPAKING:

... Jikalau peperangan sudah berakhir dan kemenangan akhir telah tercapai, kita dapat melengkapkan aturan-aturan itu menjadi aturan-aturan yang sesuai dengan keadaan zaman pada waktu itu, dengan permintaan Indonesia merdeka ialah seluas Indonesia-Belanda dahulu. Jikalau kemenangan akhir tercapai dan ada permintaan yang nyata dari Malaya Selatan, Borneo Utara bahwa rakyat di situ merasa juga ingin masuk dalam lingkungan kita, dengan senang hati mereka akan kita terima sebagai bangsa kita di dalam Indonesia merdeka."

Dalam membahas masalah wilayah negara, masih banyak tokoh pendiri negara yang menyampaikan usulnya, seperti Moh. Hatta, Soekarno, Soetardjo, Agoes Salim, A.A. Maramis, Sanoesi, dan Oto Iskandardinata. Akhirnya diputuskan, bahwa wilayah Indonesia Merdeka adalah Hindia Belanda dulu, ditambah dengan Malaya, Borneo Utara, Papua, Timor Portugis dan pulau-pulau sekitarnya.

Pada sidang BPUPKI tanggal 11 Juli 1945, setelah mendengarkan pandangan dan pemikiran 20 orang anggota, maka dibentuklah tiga Panitia Kecil, yaitu:

- ✓ Panitia Perancang Undang-Undang Dasar, dengan ketua Ir. Soekarno.
- ✓ Panitia Perancang Keuangan dan Perekonomian, dengan ketua Moh. Hatta.
- ✓ Panitia Perancang Pembelaan Tanah Air, dengan ketua Abikusno Tjokrosujoso.

Agenda sidang BPUPKI yang kedua juga membahas tentang wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, kewarganegaraan Indonesia, rancangan Undang-Undang Dasar, ekonomi dan keuangan, pembelaan negara, serta pendidikan dan pengajaran. Pada persidangan BPUPKI yang kedua ini, anggota BPUPKI dibagi-bagi dalam panitia-panitia kecil. Panitia-panitia kecil yang terbentuk itu antara lain adalah: Panitia Perancang Undang-Undang Dasar (diketuai oleh Ir. Soekarno), Panitia Pembelaan Tanah Air (diketuai oleh Raden Abikusno Tjokrosuejoso), dan Panitia Ekonomi dan Keuangan (diketuai oleh Drs. Mohammad Hatta).

Pada tanggal 11 Juli 1945, sidang panitia Perancang Undang-Undang Dasar, yang diketuai oleh Ir. Soekarno, membahas pembentukan lagi panitia kecil di bawahnya, yang tugasnya adalah khusus merancang isi dari Undang-Undang Dasar,

- Membentuk Panitia Perancang "Declaration of Rights", yang beranggotakan Subardjo, Sukiman, dan Parada Harahap.

- Membentuk Panitia Kecil Perancang Undang-Undang Dasar, yang beranggotakan 7 orang yaitu sebagai berikut: Prof. Mr. Dr. Soepomo (ketua panitia kecil) Mr. KRMT Wongsonegoro (anggota) Mr. Raden Achmad Soebardjo Djojoadisoerjo (anggota) Mr. Alexander Andries Maramis (anggota) Mr. Raden Panji Singgih (anggota) Haji Agus Salim (anggota) Dr. Soekiman Wirjosandjojo (anggota)

Selain itu, Panitia Perancang Undang-Undang Dasar menghasilkan kesepakatan:

- Bentuk "Unitarisme".
- Kepala Negara di tangan satu orang, yaitu Presiden.

Pada tanggal 13 Juli 1945, sidang panitia Perancang Undang-Undang Dasar, yang diketuai oleh Ir. Soekarno, membahas hasil kerja panitia kecil di bawahnya, yang tugasnya adalah khusus merancang isi dari Undang-Undang Dasar, yang beranggotakan 7 orang tersebut. Panitia Kecil Perancang Undang-Undang Dasar berhasil membahas beberapa hal dan menyepakati antara lain ketentuan tentang Lambang Negara, Negara Kesatuan, sebutan Majelis Permusyawaratan Rakyat, dan membentuk Panitia Penghalus Bahasa yang terdiri atas Djajadiningrat, Salim, dan Supomo. Rancangan Undang-Undang Dasar diserahkan kepada Panitia Penghalus Bahasa.

Pada tanggal 14 Juli 1945, BPUPKI mengadakan sidang dengan agenda "Pembicaraan tentang pernyataan kemerdekaan". Sidang pleno BPUPKI menerima laporan panitia Perancang Undang-Undang Dasar, yang dibacakan oleh ketua panitianya sendiri, Ir. Soekarno. Dalam laporan tersebut membahas mengenai rancangan Undang-Undang Dasar yang di dalamnya tercantum tiga masalah pokok yaitu : Pernyataan tentang Indonesia Merdeka Pembukaan Undang-Undang Dasar Batang tubuh Undang-Undang Dasar yang kemudian dinamakan sebagai "Undang-Undang Dasar 1945", yang isinya meliputi : Wilayah negara Indonesia adalah sama dengan bekas wilayah Hindia Belanda dahulu, ditambah dengan Malaya, Borneo Utara (sekarang adalah wilayah Sabah dan wilayah Serawak di negara Malaysia, serta wilayah negara Brunei Darussalam), Papua, Timor-Portugis (sekarang adalah wilayah negara Timor Leste), dan pulau-pulau di sekitarnya, Bentuk negara Indonesia adalah Negara Kesatuan, Bentuk pemerintahan Indonesia adalah Republik, Bendera nasional Indonesia adalah Sang Saka Merah Putih, Bahasa nasional Indonesia adalah Bahasa Indonesia.

Konsep proklamasi kemerdekaan negara Indonesia baru rencananya akan disusun dengan mengambil tiga alenia pertama "Piagam Jakarta", sedangkan konsep Undang-Undang Dasar hampir seluruhnya diambil dari alinea keempat "Piagam Jakarta". Sementara itu, perdebatan terus berlanjut di antara peserta sidang BPUPKI mengenai penerapan aturan Islam, Syariat Islam, dalam negara Indonesia baru. "Piagam Jakarta" atau "Jakarta Charter" pada akhirnya disetujui dengan urutan dan redaksion yang sedikit berbeda.

Sedangkan sidang pada tanggal 15 Juli 1945 melanjutkan acara "Pembahasan Rancangan Undang-Undang Dasar". Setelah Ketua Perancang

Undang-Undang Dasar, Soekarno memberikan penjelasan naskah yang dihasilkan dan mendapatkan tanggapan dari Moh. Hatta, lebih lanjut Soepomo, sebagai Panitia Kecil Perancang Undang-Undang Dasar, diberi kesempatan untuk memberikan penjelasan terhadap naskah Undang-Undang Dasar.

Penjelasan Soepomo, antara lain menjelaskan betapa pentingnya memahami proses penyusunan Undang-Undang Dasar<sup>28</sup>.

“Paduka Tuan Ketua! Undang-Undang Dasar Negara Mana Pun Tidak Dapat Dimengerti Sungguh-Sungguh Maksudnya Undang-Undang Dasar Dari Suatu Negara, Kita Harus Mempelajari Juga Bagaimana Terjadinya Teks Itu, Harus Diketahui Keterangan-Keterangannya Dan Juga Harus Diketahui Dalam Suasana Apa Teks Itu Dibikin. Dengan Demikian Kita Dapat Mengerti Apa Maksudnya. Undang-Undang Yang Kita Pelajari, Aliran Pikiran Apa Yang Menjadi Dasar Undang-Undang Itu. Oleh Karena Itu, Segala Pembicaraan Dalam Sidang Ini Yang Mengenai Rancangan-Rancangan Undang-Undang Dasar Ini Sangat Penting Oleh Karena Segala Pembicaraan Di Sini Menjadi Material, Menjadi Bahan Yang Historis, Bahan Interpretasi Untuk Menerangkan Apa Maksudnya Undang-Undang Dasar Ini.”

Naskah Undang-Undang Dasar akhirnya diterima dengan suara bulat pada Sidang BPUPKI tanggal 16 Juli 1945.

#### **d. Persiapan Kemerdekaan dilanjutkan oleh PPKI**

Pada tanggal 7 Agustus 1945, BPUPKI dibubarkan karena dianggap telah dapat menyelesaikan tugasnya dengan baik, yaitu menyusun rancangan Undang-Undang Dasar bagi negara Indonesia Merdeka, dan digantikan dengan dibentuknya “Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia” (“PPKI”) atau dalam bahasa Jepang: Dokuritsu Junbi Inkai dengan Ir. Soekarno sebagai ketuanya.

Tugas “PPKI” ini yang pertama adalah meresmikan pembukaan (bahasa Belanda: preambule) serta batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945. Tugasnya yang kedua adalah melanjutkan hasil kerja BPUPKI, mempersiapkan pemindahan kekuasaan dari pihak pemerintah pendudukan militer Jepang kepada bangsa Indonesia, dan mempersiapkan segala sesuatu yang menyangkut masalah ketatanegaraan bagi negara Indonesia baru.

Anggota “PPKI” sendiri terdiri dari 21 orang tokoh utama pergerakan nasional Indonesia, sebagai upaya untuk mencerminkan perwakilan dari berbagai etnis di wilayah Hindia Belanda, terdiri dari: 12 orang asal Jawa, 3 orang asal Sumatera, 2 orang asal Sulawesi, 1 orang asal Kalimantan, 1 orang asal Sunda Kecil (Nusa Tenggara), 1 orang asal Maluku, 1 orang asal etnis Tionghoa. “PPKI” ini diketuai oleh Ir. Soekarno, dan sebagai wakilnya adalah Drs. Mohammad Hatta, sedangkan sebagai penasihatnya ditunjuk Mr. Raden Achmad Soebardjo Djojoadisoerjo. Kemudian, anggota “PPKI”

<sup>28</sup> Sekretariat Negara Indonesia, 1995, hal.264

ditambah lagi sebanyak enam orang, yaitu: Wiranatakoesoema, Ki Hadjar Dewantara, Mr. Kasman Singodimedjo, Mohamad Ibnu Sayuti Melik, Iwa Koesoemasoemantri, dan Mr. Raden Achmad Soebardjo Djojoadisoerjo.

Secara simbolik "PPKI" dilantik oleh Jendral Terauchi, pada tanggal 9 Agustus 1945, dengan mendatangkan Ir. Soekarno, Drs. Mohammad Hatta dan Dr. Kanjeng Raden Tumenggung (K.R.T.) Radjiman Wedyodiningrat ke "Kota Ho Chi Minh" atau dalam bahasa Vietnam: Thành phố Hồ Chí Minh (dahulu bernama: Saigon), adalah kota terbesar di negara Vietnam dan terletak dekat delta Sungai Mekong.

Pada saat "PPKI" terbentuk, keinginan rakyat Indonesia untuk merdeka semakin memuncak. Memuncaknya keinginan itu terbukti dengan adanya tekad yang bulat dari semua golongan untuk segera memproklamasikan kemerdekaan Negara Indonesia. Golongan muda kala itu menghendaki agar kemerdekaan diproklamasikan tanpa kerjasama dengan pihak pemerintah pendudukan militer Jepang sama sekali, termasuk proklamasi kemerdekaan dalam sidang "PPKI". Pada saat itu ada anggapan dari golongan muda bahwa "PPKI" ini adalah hanya merupakan sebuah badan bentukan pihak pemerintah pendudukan militer Jepang. Di lain pihak "PPKI" adalah sebuah badan yang ada waktu itu guna mempersiapkan hal-hal yang perlu bagi terbentuknya suatu negara Indonesia baru.

Tetapi cepat atau lambatnya kemerdekaan Indonesia bisa diberikan oleh pemerintah pendudukan militer Jepang adalah tergantung kepada sejauh mana semua hasil kerja dari "PPKI". Jendral Terauchi kemudian akhirnya menyampaikan keputusan pemerintah pendudukan militer Jepang bahwa kemerdekaan Indonesia akan diberikan pada tanggal 24 Agustus 1945. Seluruh persiapan pelaksanaan kemerdekaan Indonesia diserahkan sepenuhnya kepada "PPKI". Dalam suasana mendapat tekanan atau beban berat seperti demikian itulah "PPKI" harus bekerja keras guna meyakinkan dan mewujudkan keinginan atau cita-cita luhur seluruh rakyat Indonesia, yang sangat haus dan rindu akan sebuah kehidupan kebangsaan yang bebas, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.

Namun, pada tanggal 15 Agustus 1945 Jepang menyerah tanpa syarat kepada sekutu, dan sejak saat itu Indonesia kosong dari kekuasaan. Keadaan tersebut dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya oleh para pemimpin bangsa Indonesia, yaitu dengan memproklamasikan kemerdekaan Indonesia, pada tanggal 17 Agustus 1945. sehari setelah proklamasi kemerdekaan PPKI mengadakan sidang, dengan acara utama mengesahkan rancangan Hukum Dasar dengan preambulnya memilih Presiden dan Wakil Presiden.

## **2. Pengesahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

Sehari setelah Proklamasi Kemerdekaan tanggal 18 Agustus 1945 Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia segera mengadakan Sidang. pada sidang "PPKI" pada tanggal 18 Agustus 1945 ini telah terjadi kesepakatan dan

kompromi atas lobi-lobi politik dari pihak kaum keagamaan yang beragama non-Muslim serta pihak kaum keagamaan yang menganut ajaran kebatinan, yang kemudian diikuti oleh pihak kaum kebangsaan (pihak "Nasionalis") guna melunakkan hati pihak tokoh-tokoh kaum keagamaan yang beragama Islam guna dihapuskannya "tujuh kata" dalam "Piagam Jakarta" atau "Jakarta Charter".

Untuk pengesahan Preambul, terjadi proses yang cukup panjang. Sebelum mengesahkan Preambul, Bung Hatta terlebih dahulu mengemukakan bahwa pada tanggal 17 Agustus 1945 sore hari, sesaat setelah Proklamasi Kemerdekaan, ada utusan dari Indonesia bagian Timur yang menemuinya. Intinya, rakyat Indonesia bagian Timur mengusulkan agar pada alinea keempat preambuli, dibelakang kata "ketuhanan" yang berbunyi "dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya" dihapus. Jika tidak maka rakyat Indonesia bagian Timur lebih baik memisahkan diri dari negara RI yang baru saja diproklamasikan. Usul ini oleh Muh. Hatta disampaikan kepada sidang pleno PPKI, khususnya kepada para anggota tokoh-tokoh Islam, antara lain kepada Ki Bagus Hadikusumo, KH. Wakhid Hasyim dan Teuku Muh. Hasan. Muh. Hatta berusaha meyakinkan tokoh-tokoh Islam, dengan dalih demi persatuan dan kesatuan bangsa.

Setelah itu Drs. Mohammad Hatta masuk ke dalam ruang sidang "PPKI" dan membacakan empat perubahan dari hasil kesepakatan dan kompromi atas lobi-lobi politik tersebut. Hasil perubahan yang kemudian disepakati sebagai "pembukaan (bahasa Belanda: "preambule") dan batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945", *Pertama*, kata "Mukaddimah" yang berasal dari bahasa Arab, muqaddimah, diganti dengan kata "Pembukaan". *Kedua*, anak kalimat "Negara berdasar atas Ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya" diganti dengan, "Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa". *Ketiga*, kalimat yang menyebutkan "Presiden ialah orang Indonesia asli dan beragama Islam", seperti tertulis dalam pasal 6 ayat 1, diganti dengan mencoret kata-kata "dan beragama Islam". *Keempat*, terkait perubahan poin Kedua, maka pasal 29 ayat 1 dari yang semula berbunyi: "Negara berdasarkan atas Ketuhanan, dengan kewajiban menjalankan Syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya" diganti menjadi berbunyi: "Negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa".

Suasana pemufakatan dan kekeluargaan, serta kesederhanaan juga muncul pada saat pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden. Risalah sidang PPKI mencatat sebagai berikut<sup>29</sup>.

Anggota OTTO ISKANDARDINATA :

...."Berhubung dengan keadaan waktu saya harap supaya pemilihan Presiden ini diselenggarakan dengan aklamasi dan saya majukan sebagai calon, yaitu Bung Karno sendiri. (Tepuk tangan)"

<sup>29</sup> Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1995, hal.445-446

Ketua SOEKARNO:

... "Tuan-tuan banyak terima kasih atas kepercayaan Tuan-tuan dan dengan ini saya dipilih oleh Tuan-tuan sekalian dengan suara bulat menjadi Presiden Republik Indonesia. (Tepuk tangan). (Semua anggota berdiri dengan menyanyi lagu Indonesia Raya. Sesudahnya diserukan "Hidup Bung Karno " 3x)"

Anggota OTTO ISKANDARDINATA:

... "Pun untuk memilih Wakil Kepala Negara Indonesia saya usulkan cara yang baru ini dijalankan. Dan saya usulkan Bung Hatta menjadi Wakil Kepala Negara Indonesia. (Tepuk tangan) (Semua anggota berdiri dengan menyanyi lagu Indonesia Raya. Sesudahnya diserukan "Hidup Bung Hatta" 3x)"

Adapun keputusan penting hasil sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada 18 Agustus 1945 adalah sebagai berikut:

- 1) Menetapkan dan mengesahkan UUD 1945
- 2) Memilih Ir Soekarno sebagai presiden dan Drs. Muh. Hatta sebagai wakil presiden
- 3) Sebelum terbentuk MPR, pekerjaan presiden sehari-hari dibantu oleh Komite Nasional Indonesia Pusat.

Undang-Undang Dasar 1945 yang disahkan oleh PPKI merupakan Rancangan Undang-Undang dasar hasil karya BPUPKI setelah mengalami perubahan dan penyempurnaan. Beberapa perubahan yang terjadi pada Rancangan UUD 1945 tersebut antara lain:

1. Hukum dasar diganti dengan Undang-undang dasar
2. Kalimat "Ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluknya ..." diganti menjadi Ketuhanan Yang Maha Esa.
3. Menambahkan Rancangan UUD 1945. Tambahan tersebut adalah:
  - 1). Bab XVI pasal 37 tentang perubahan UUD.
  - 2). Aturan Peralihan pasal I – IV, dan 3). Aturan Tambahan ayat 1 dan 2.

## B. PERUBAHAN UUD 1945 MENJADI KONSTITUSI RIS 1949

### 1. Proses Perubahan

Sejarah pemberlakuan dan perubahan UUD 1945 memang selalu kontroversial. Pada awalnya rancangan UUD ini disiapkan oleh Dokuritsu Zyunbi Tjoosakai atau BPUPKI, sebuah badan yang khusus dibentuk oleh pemerintah penjajah Jepang untuk menyiapkan sebuah UUD yang dapat dipergunakan bagi Indonesia yang akan dimerdekaan. Setelah menyelesaikan tugas pokoknya, termasuk melalui episode-episode dramatis dalam perdebatan tentang dasar negara, badan yang diketuai oleh Radjiman Wedyodiningrat ini dibubarkan dan diganti dengan badan baru, Dokuritsu Zyunbi linkai atau PPKI yang diketuai Soekarno. Badan inilah yang kemudian pada tanggal 18 Agustus 1945 menetapkan peralihan kekuasaan dari penjajahan menjadi negara merdeka setelah sehari sebelumnya, 17

Agustus 1945, Soekarno dan Hatta atas nama bangsa Indonesia membacakan proklamasi kemerdekaan. Pada tanggal 18 Agustus itu pulalah UUD 1945, setelah sedikit direvisi, PPKI menetapkan UUD yang semula dirancang oleh BPUPKI itu. Meskipun rancangan UUD 1945 itu semula disusun oleh BPUPKI untuk kemudian ditetapkan pemberlakuannya oleh PPKI, namun kesahannya sebagai UUD tak perlu dipersoalkan, sebab fungsi dan tugas kedua lembaga tersebut memang berbeda. Sejak semula BPUPKI memang dibentuk sebagai badan yang membuat rancangan UUD sedangkan PPKI adalah badan yang melakukan peralihan kekuasaan dan menetapkan atau mengesahkan berlakunya UUD.

Namun tidak lama setelah berlakunya UUD 1945, muncullah gerakan untuk tidak memberlakukan UUD 1945. Menurut George McT. Kahin, gerakan ini dipelopori kelompok pemuda progresif seperti Sjahrir, BM Diah, dan yang lain-lain dengan alasan UUD 1945 (dianggap) berwatak fasis dan menjadi sumber otoriterisme. Ketentuan pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 yang memberikan kekuasaan MPR, DPR, dan DPA kepada Presiden dengan bantuan sebuah Komite Nasional sebelum ketiga lembaga tersebut dibentuk dianggap sebagai landasan pemerintahan fasis yang diberikan kepada Presiden. Alasan lain yang dikemukakan oleh kaum muda itu adalah upaya untuk menghalangi upaya Achmad Subardjo yang ketika itu bermaksud menjadikan Partai Nasional Indonesia (PNI) sebagai partai tunggal di bawah UUD 1945.

Upaya kaum muda ini kemudian dibawa ke Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang pada akhirnya melahirkan Maklumat No.X Tahun 1945 yang ditandatangani oleh Wakil Presiden Mohammad Hatta. Maklumat No.X Tahun 1945 sebenarnya hanya berisi perubahan atas ketentuan pasal IV Aturan Peralihan yang semula menetapkan KNIP sebagai pembantu Presiden menjadi badan legislatif yang otonom atau malah sejajar dengan Presiden disertai dengan pembentukan Badan Pekerja KNIP. Maklumat ini kemudian disusul dengan Maklumat Pemerintah yang berisi perubahan sistem kabinet dari sistem Presidensiil menjadi sistem Parlementer. Jadi hanya dalam waktu kurang dari dua bulan masa berlakunya yang pertama UUD 1945 sudah tidak diberlakukan. Pada umumnya dikatakan bahwa penidakberlakuan UUD 1945 dengan Maklumat No.X dan Maklumat Pemerintah itu merupakan penidakberlakuan dalam praktik tanpa secara resmi menidakberlakukan atau mencabut UUD 1945 itu sendiri. Maklumat No.X berisi:<sup>30</sup>

- a) Bahwa Komite Nasional Pusat, sebelum terbentuknya Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat, disertai kekuasaan legislatif dan ikut serta menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara.
- b) Bahwa pekerjaan Komite Nasional Pusat sehari-hari, berhubungan dengan pentingnya keadaan dijalankan oleh sebuah Badan Pekerja

---

<sup>30</sup> Maklumat No.X

yang dipilih diantara mereka serta yang bertanggung jawab kepada Komite Nasional Pusat.

Dengan keluar Maklumat No.X ini, maka kedudukan Komite Nasional berubah, dari badan yang bertugas membantu Presiden menjadi :

1. Badan Legislatif (DPR), bersama-sama Presiden membuat undang-undang.
2. Badan yang ikut serta menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (tugas MPR)
3. Melaksanakan pekerjaan sehari-hari yang dilakukan oleh Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat. (BPKNIP).

Setelah UUD 1945 tidak diberlakukan tanpa secara resmi mengganti UUD melalui Maklumat No.X Tahun 1945 pada tahun 1949 UUD 1945 diganti secara resmi dengan diubahnya bentuk Negara Kesatuan menjadi Negara Federal (Republik Indonesia Serikat) yang memberlakukan Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 (KRIS 1949). Perubahan bentuk negara dan konstitusi ini merupakan hasil akhir dari perundingan-perundingan antara Pemerintah Indonesia dan Kerajaan Belanda yang ketika itu ingin menjajah kembali Indonesia dengan alasan Indonesia dulunya adalah bagian sah dari Kerajaan Belanda namun diambil alih oleh Jepang karena Belanda yang bergabung dengan sekutu-sekutunya kalah perang terhadap Jepang pada tahun 1941. Dengan kalahnya kembali Jepang dalam perang Pasifik tahun 1945 maka Belanda mengklaim bahwa Indonesia secara hukum internasional kembali menjadi bagian dari Kerajaan Belanda.

Tentu saja klaim Pemerintah Belanda itu ditolak dan dilawan habis-habisan oleh pemerintah dan rakyat Indonesia melalui perang yang disebut Revolusi Kemerdekaan. Dalam babak sejarah ini pemerintah Indonesia pernah memindahkan pusat pemerintahan atau ibukotanya dari Jakarta ke Yogyakarta yakni ketika pada tahun 1946 Belanda melakukan agresi (masuk paksa secara sepihak) ke Indonesia. Selain perang konvensional, perang melawan agresi Belanda itu dilakukan juga dengan perang diplomasi melalui perundingan-perundingan antar pemerintah kedua negara, sampai akhirnya dicapai persetujuan melalui perjanjian "Meja Bundar" yang berhasil memaksa Belanda mengakui kemerdekaan Indonesia. Namun Belanda tidak begitu saja memberikan pengakuan melainkan menyaratkan, antara lain, pengakuan Belanda atas kemerdekaan Indonesia akan diberikan dengan kesepakatan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia diubah menjadi Negara Federal dengan nama Negara Republik Indonesia Serikat (NRIS). Persetujuan lain yang juga tercakup dalam perjanjian itu adalah terbentuknya Uni-Indonesia Belanda.

Sebagai konsekuensi dari isi perjanjian yang mengubah NKRI menjadi NRIS itu maka ada keharusan dilakukannya perubahan bentuk negara dan konstitusi secara resmi. Berdasar itulah maka sejak tanggal 29 Desember 1949 bentuk NKRI diubah menjadi NRIS dengan sekaligus memberlakukan konstitusi baru yakni Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1949

(Konstitusi RIS 1949). Berdasar itu pula pengakuan Belanda secara de jure atas kemerdekaan Indonesia terjadi dan berlaku sejak tanggal 29 Desember 1949, bukan 17 Agustus 1945. Konstitusi RIS 1949 secara resmi menganut sistem pemerintahan Parlementer dengan beberapa kekhususan sehingga ada yang menyebutnya bukan sistem yang sepenuhnya murni parlementer.

## 2. Analisis Perubahan UUD 1945 Menjadi Konstitusi RIS 1949

Ada tiga hal perlu diperhatikan di sini. Pertama, bentuk hukum perubahan dalam praktik UUD 1945 dengan nama Maklumat pada saat itu tidak terjadi persoalan karena pada saat itu kita belum memiliki UU tentang peraturan perundang-undangan sehingga muncul istilah Maklumat atau Peraturan, bahkan di beberapa daerah ada produk peraturan daerah yang disebut Undang-Undang, misalnya, UU pemilihan umum di Kediri dan Yogyakarta. Kedua, istilah Nomor X bukanlah Nomor Sepuluh (Number Ten) dalam angka Romawi melainkan X dalam arti "tak dikenal pasti" karena bukan merupakan urutan dari peraturan perundang-undangan yang ada sebelumnya. Ketika Maklumat itu dibuat di kantor KNIP Menteri Sekretaris Negara AG Pringgodigdo tidak ingat nomor urut UU yang telah ada sehingga ketika diminta nomor oleh KNIP dan Bung Hatta dia mengusulkan Nomer X saja. Ketiga, keabsahan Maklumat No.X itu pun tidak perlu dipersoalkan, misalnya karena bukan ditetapkan oleh MPR, sebab berdasar Aturan Peralihan Pasal IV pada saat itu kekuasaan MPR ada di tangan Presiden sehingga Presiden pun melakukan hak-hak konstitusional MPR. Bahwa Maklumat No.X itu ditandatangani oleh Wakil Presiden Mohammad Hatta itu tak perlu dipersoalkan sebab pada saat itu konvensi ketatanegaraan kita menjadikan Presiden Soekarno dan Mohammad Hatta sebagai "dewitunggal" sehingga status Mohammad Hatta itu tetaplah merepresentasikan lembaga kepresidenan, apalagi pada saat itu Soekarno tak pernah mempersoalkan dikeluarkannya Maklumat No.X itu dan praktik ketatanegaraan pun menerimanya. Dengan demikian keabsahan Maklumat No.X itu selain didasarkan pada hukum transisional yang menyatakan bahwa untuk sementara Presiden memegang kekuasaan MPR, DPR, dan DPA juga didasarkan pada konvensi ketatanegaraan yang ketika itu berjalan tanpa hambatan sama sekali. Seperti diketahui konvensi ketatanegaraan merupakan juga sumber atau konstitusi itu sendiri.

Sebagai konsekuensi dari isi perjanjian KMB yang mengubah NKRI menjadi NRIS itu maka ada keharusan dilakukannya perubahan bentuk negara dan konstitusi secara resmi. Berdasar itulah maka sejak tanggal 29 Desember 1949 bentuk NKRI diubah menjadi NRIS dengan sekaligus memberlakukan konstitusi baru yakni Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1949 (Konstitusi RIS 1949). Dengan kata lain, Indonesia mengubah bentuk negara dan konstitusi demi mendapatkan pengakuan dari Belanda secara de jure.

Brannon P. Denning (Friedrich, 1950) menyatakan, sebuah mekanisme amandemen konstitusi sangat diperlukan untuk menjamin bahwa generasi yang akan datang punya alat untuk secara efektif menjalankan kekuasaan-2 mereka untuk memerintah.

Tahap pembuatan konstitusi

1. Penetapan agenda
2. Perancangan à komisi ahli dan parlemen biasa
3. Penetapan rancangan (partisipasi masyarakat)

KMB menghasilkan 3 buah persetujuan pokok, yaitu: a. didirikannya Negara Republik Indonesia Serikat, b. penyerahan kedaulatan kepada Republik Indonesia Serikat, c. didirikannya uni antara RIS dengan kerajaan Belanda. Perubahan bentuk negara dari negara kesatuan menjadi negara serikat mengharuskan adanya penggantian UUD, sehingga disusunlah naskah UUD RIS & dibuat oleh delegasi RI serta delegasi BFO pada KMB. UUD yang diberi nama Konstitusi RIS tersebut mulai berlaku tgl 27 Desember 1949, yg terdiri atas Mukadimah berisi 4 alinea, Batang Tubuh yg berisi 6 bab & 197 pasal, sertasebuah lampiran.

Mengenai bentuk negara dinyatakan dalam pasal 1 ayat (1) Konstitusi RIS yang berbunyi 'Republik Indonesia Serikat yang merdeka & berdaulat adalah negara hukum yg demokratis & berbentuk federasi'. Dengan berubah menjadi negara serikat, maka di dalam RIS terdapat beberapa negara bagian & masing-masing memiliki kekuasaan pemerintahan di wilayah negara bagiannya. Negara-negara bagian itu adalah : Negara Republik Indonesia, Indonesia Timur, Pasundan, Jawa Timur, Madura, Sumatera Timur, Sumatera Selatan. Selain itu terdapat pula satuan kenegaraan yg berdiri sendiri, yaitu : Jawa Tengah, Bangka, Belitung, Riau, Kalimantan Barat, Dayak Besar, Daerah Banjar, Kalimantan Tenggara & Kalimantan Timur. Selama berlakunya Konstitusi RIS 1949, UUD 1945 tetap berlaku hanya untuk negara bagian RI yg meliputi Jawa & Sumatera dengan ibukota Yogyakarta.

Sistem pemerintahan yang digunakan pada masa berlakunya Konstitusi RIS adalah sistem parlementer, sebagaimana diatur dlm pasal 118 ayat 1 & 2 Konstitusi RIS. Pada ayat (1) ditegaskan bahwa 'Presiden tidak dapat diganggu gugat'. Artinya presiden tidak dapat dimintai pertanggung jawaban atas tugas-tugas pemerintahan, karena presiden adalah kepala negara, bukan kepala pemerintahan.

Pada pasal 118 ayat (2) ditegaskan bahwa 'Menteri-menteri bertanggung jawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintah baik bersama sama untuk seluruhnya maupun masing-masing untu dirinya sendiri'. Dengan demikian, yang melaksanakan dan bertanggung jawab terhadap tugas-tugas pemerintahan adalah menteri-menteri.

Dalam sistem ini, kepala pemerintahan dijabat oleh Perdana Menteri, dgn sistem pemerintahan parlementer, dimana pemerintah bertanggung jawab terhadap parlemen (DPR).

Berikut lembaga-lembaga negara menurut Konstitusi RIS:

- a) Presiden
- b) Menteri-menteri
- c) Senat
- d) DPR
- e) MA
- f) Dewan Pengawas Keuangan

Konstitusi RIS adalah buatan dari delegasi Indonesia dan Belanda maka dapat disimpulkan bahwa konstitusi tidak sesuai dengan prosedur umum yang berlaku. Salah satunya adalah partisipasi masyarakat, dalam pembuatan konstitusi RIS tidak ada partisipasi masyarakat.

### C. PERUBAHAN KONSTITUSI RIS 1945 MENJADI UUD SEMENTARA 1950

#### 1. Latar Belakang Terbentuknya Negara Republik Indonesia Serikat

Setelah Indonesia merdeka tanggal 17 Agustus 1945 Belanda masih merasa mempunyai kekuasaan atas Hindia Belanda yaitu Negara bekas jajahan masih dibawah kekuasaan Kerajaan Belanda, dengan alasan :

- a. Ketentuan Hukum Internasional  
Menurut Hukum Internasional suatu wilayah yang diduduki sebelum statusnya tidak berubah, ini berarti bahwa Hindia-Belanda yang diduduki oleh Bala Tentara Jepang masih merupakan bagian dari Kerajaan Belanda, oleh karena itu setelah Jepang menyerah, maka kekuasaan di Hindia-Belanda adalah Kerajaan Belanda sebagai pemilik/ penguasa semula.
- b. Perjanjian Postdan  
Yaitu perjanjian diadakan menjelang berakhirnya Perang Dunia II yang diadakan oleh Negara Sekutu dengan phak Jepang, Italia dan Jerman, perjanjian ini menetapkan bahwa setelah Perang Dunia II selesai, maka wilayah yang diduduki oleh ketiga Negara ini akan dikembalikan kepada penguasa semula.

Atas dasar perjanjian di atas, maka Belanda merasa memiliki kedaulatan atas Hindia-Belanda secara De Jure. Akibat adanya pandangan ini yang kemudian menimbulkan konflik senjata antara Tentara Rakyat Indonesia (TRI) dengan NICA pada tanggal 10 Nopember 1946 di Surabaya<sup>31</sup>. Untuk mengakhiri konflik ini, maka diadakan perundingan antara Indonesia dengan Belanda pada tanggal 25 Maret 1947 di Linggarjati (Perundingan Linggarjati) yang antara lain menetapkan:

- a. Belanda mengakui RI berkuasa secara de facto atas Jawa, Madura dan Sumatra, di wilayah-wilayah lain yang berkuasa adalah Belanda.
- b. Belanda dan Indonesia akan bekerja sama membentuk RIS.
- c. Belanda dan Indonesia akan membentuk Uni Indonesia Belanda.

<sup>31</sup> Bewa Ragawino, *Hukum Tata Negara*, Bandung, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjadjaran, 2007, hlm.82-83

Hasil perundingan ini sesungguhnya merugikan bangsa Indonesia karena kedaulatan wilayah Indonesia semakin sempit. Selain itu, timbul penafsiran yang berbeda antara Belanda Indonesia mengenai soal Kedaulatan Indonesia-Belanda, yaitu :

- a. Sebelum RIS terbentuk yang berdaulat menurut Belanda adalah Belanda, sehingga hubungan luar negeri/ Internasional hanya boleh dilakukan oleh Belanda.
- b. Menurut Indonesia sebelum RIS terbentuk yang berdaulat adalah Indonesia, terutama Pulau Jawa, Madura dan Sumatra sehingga hubungan luar negeri juga boleh dilakukan oleh Indonesia.
- c. Belanda meminta dibuat Polisi bersama, tetapi Indonesia menolak.

Dalam diktat Bewa Ragawino<sup>32</sup>, akibat adanya penafsiran ini terjadi Clash I (Agresi Militer I) pada tanggal 21 Juli 1947 dan Clash II (Agresi Militer II) tanggal 19 Desember 1948. Menurut Indonesia, Belanda menyerbu dan melanggar wilayah Negara Republik Indonesia yang telah diakuinya sendiri sehingga hal tersebut diistilahkan dengan agresi. Sedangkan menurut Belanda terjadinya agresi militer Belanda adalah dalam rangka penertiban wilayah Kedaulatan Belanda. Bentrok senjata Indonesia-Belanda ini kemudian dilerai oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dan melakukan gencatan senjata serta dibuat suatu perundingan baru di atas Kapal Renville tahun 1948 (Perjanjian Renville) yang menetapkan :

- a. Belanda dianggap berdaulat penuh di seluruh Indonesia sampai terbentuk RIS.
- b. RIS mempunyai kedudukan sejajar dengan Belanda.
- c. RI hanya merupakan bagian RIS

Tindak lanjut dari Perjanjian Renville ini, maka pihak PBB merencanakan pengadaan Konferensi antara Negara Republik Indonesia dan Belanda guna membahas mengenai Republik Indonesia Serikat. Konferensi ini dinamakan Konferensi Meja Bundar (KMB) yang mana diadakan mulai tanggal 23 Agustus 1949 di S'Gravenhage (Den Haag). Terdapat tiga pihak yang terlibat dalam konferensi ini, yaitu: Negara Republik Indonesia, BFO (Byeenkomst voor Federal Overleg) dan Belanda, serta sebuah komisi PBB untuk Indonesia. Pada tanggal 2 Nopember 1949, KMB menghasilkan beberapa kesepakatan, yaitu meliputi:

- a. Didirikannya Negara Republik Indonesia Serikat
- b. Penyerahan (baca: pengakuan) kedaulatan oleh Pemerintah Kerajaan Belanda kepada Pemerintah Negara RIS yang terdiri dari tiga persetujuan induk, yaitu:
  - 1 Piagam Pengakuan Kedaulatan oleh Pemerintah Kerajaan Belanda kepada Pemerintah Negara RIS
  - 2 Statut UNI
  - 3 Persetujuan Perpindahan

<sup>32</sup> Bewa Ragawino, *Hukum Tata....Ibid...*hlm.83

- c. Didirikannya UNI antara Negara RIS dengan kerajaan Belanda. Dalam Piagam Pengakuan Kedaulatan ditentukan bahwa hal itu akan dilakukan pada tanggal 27 Desember 1949<sup>33</sup>.

Sementara Konferensi Meja Bundar berlangsung, delegasi dari Negara Republik Indonesia dan Delegasi dari negara-negara BFO telah membuat Rancangan Undang-Undang Dasar (RUUD) untuk Negara Republik Indonesia Serikat yang akan dibentuk nanti. RUUD tersebut kemudian disahkan oleh Pemerintah Negara Indonesia dan Komite Nasional Indonesia Pusat, dan disahkan pula oleh Pemerintah dan Badan Perwakilan Rakyat dari negara-negara BFO. Pengesahan itu tertera dalam Piagam Penandatanganan Konstitusi Republik Indonesia Serikat pada tanggal 14 Desember 1949, dan mulai berlaku pada hari pengakuan kedaulatan oleh Pemerintah Kerajaan Belanda kepada pemerintah negara Republik Indonesia Serikat, yaitu pada tanggal 27 Desember 1949<sup>34</sup>.

Jadi, pada tanggal 27 Desember 1949 berdirilah negara Republik Indonesia Serikat yang meliputi seluruh wilayah Indonesia, yaitu bekas wilayah Hindia Belanda dahulu dan Negara Republik Indonesia (berstatus sebagai negara bagian)<sup>35</sup>.

## 2. Sistem dan Perkembangan Ketatanegaraan Pemerintahan Republik Indonesia Sesuai Muatan Konstitusi RIS

### a. Sifat Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949

Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 meskipun namanya tidak memakai kata "Sementara", namun Konstitusi RIS 1949 ini dimaksudkan masih bersifat sementara<sup>36</sup>. Hal ini dapat diketahui dari ketentuan Konstitusi RIS pada pasal 186 yang berbunyi "Konstituante (Sidang Pembuat Konstitusi) bersama-sama dengan pemerintah secepat-lekasnya menetapkan konstitusi Republik Indonesia Serikat yang akan menggantikan konstitusi sementara ini".

Sifat kesementaraannya ini, kiranya disebabkan karena Pembentuk UUD merasa dirinya belum *representative* untuk menetapkan sebuah UUD, selain daripada itu disadari pula bahwa pembuatan UUD ini (Konstitusi RIS) dilakukan dengan tergesa-gesa sekedar dapat memenuhi kebutuhan sehubungan akan dibentuknya Negara Federal. Itulah sebabnya, maka menurut Konstitusi RIS itu sendiri, di kemudian hari akan dibentuk suatu badan Konstituante yang bersama-sama Pemerintah untuk menetapkan UUD yang baru sebagai UUD tetap yang lebih *representative*<sup>37</sup>.

Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 itu ternyata hanya berlaku kurang lebih 8 bulan saja, dari tanggal 27 Desember 1949 sampai tanggal 17 Agustus 1950. Selama 8 bulan berlakunya konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 itu, bahwa konstitusi Republik Indonesia Serikat ditetapkan

<sup>33</sup> Soehino, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Yogyakarta, Liberty, 1992, hlm.44-45

<sup>34</sup> Soehino, *Hukum Tata Negara....Ibid..* hlm.54

<sup>35</sup> Soehino, *Hukum Tata Negara....Ibid..* hlm.54

<sup>36</sup> Soehino, *Hukum Tata Negara....Ibid..* hlm.62

<sup>37</sup> Joeniarso, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jakarta, Bumi Aksara, 2001, hlm.65-66.

oleh konstituante bersama-sama pemerintah tidaklah pernah terwujud. Sekalipun ada ketentuan, bahwa konstituante bersama pemerintah selekas-lekasnya menetapkan konstitusi Republik Indonesia Serikat, namun sejarah ketatanegaraan Indonesia membuktikan, bahwa pengertian selekas-lekasnya itu tidak mencakup masa waktu yang kurang dari 8 bulan<sup>38</sup>.

**b. Daerah Negara Republik Indonesia Serikat**

Berdasarkan Konstitusi RIS pada bagian II mengenai Daerah Negara, ketentuan pasal 2, dinyatakan bahwa Republik Indonesia Serikat meliputi seluruh daerah Indonesia, yaitu daerah bersama:

- 1) Negara Republik Indonesia, dengan daerah menurut *status quo* seperti tersebut dalam Perjanjian Renville tanggal 17 Januari tahun 1948;
  - Negara Indonesia Timur;
  - Negara Pasundan, termasuk Distrik Federal Jakarta;
  - Negara Jawa Timur;
  - Negara Madura;
- 2) Negara Sumatera Timur, dengan pengertian bahwa *status quo* Asahan Selatan dan Labuhanbatu berhubungan dengan Negara Sumatera Timur tetap berlaku;
  - Negara Sumatera Selatan.
- 3) Satuan-satuan kenegaraan yang tegak sendiri:
  - Jawa Tengah;
  - Bangka;
  - Belitung;
  - Riau;
  - Kalimantan Barat (daerah istimewa)
  - Dayak Besar;
  - Daerah Banjar;
  - Kalimantan Tenggara; dan
  - Kalimantan Timur.

a dan b ialah daerah-daerah bagian yang dengan kemerdekaan menentukan nasib sendiri bersatu dalam ikatan federasi Republik Indonesia Serikat, berdasarkan yang ditetapkan dalam konstitusi ini, dan lagi,

- 4) Daerah-daerah Indonesia selebihnya yang bukan daerah-daerah bagian
  - Dengan berdirinya negara Republik Indonesia Serikat berdasarkan Konstitusi RIS tahun 1949 itu, wilayah Republik Indonesia sendiri masih tetap ada di samping negara federal Republik Indonesia Serikat. Karena sesuai dengan pasal 2 Konstitusi RIS, Republik Indonesia diakui sebagai salah satu negara bagian dalam wilayah Republik Indonesia Serikat, yaitu mencakup wilayah yang disebut dalam Persetujuan Renville. Dalam wilayah federal, berlaku

---

<sup>38</sup> J.C.T. Simorangkir, *Kamus Hukum*, Jakarta, Aksara Baru, 1983, hlm.63

Konstitusi RIS, tetapi dalam wilayah Republik Indonesia sebagai salah satu negara bagian tetap berlaku UUD 1945<sup>39</sup>.

### c. Bentuk Negara Republik Indonesia Serikat

Dalam muatan Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 maka dapat diketahui bahwa bentuk negaranya adalah Federal. Hal ini dapat dilihat dalam Mukaddimah Konstitusi Republik Indonesia Serikat dalam alinea III yang mengemukakan antara lain: "Maka demi ini kami menyusun kemerdekaan kami itu dalam suatu Piagam negara yang berbentuk republik federasi, berdasarkan...."

Selain itu, dalam ketentuan pasal 1 ayat (1) Konstitusi RIS berbunyi, "Republik Indonesia Serikat yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokrasi dan berbentuk Federasi".

Hal tersebut menegaskan bahwa Republik Indonesia Serikat memiliki bentuk negara federal.

### d. Alat Perlengkapan Negara

Ketentuan pada Bab III tentang Perlengkapan Republik Indonesia Serikat dalam ketentuan umum mengatur mengenai siapa-siapa yang menjadi alat perlengkapan negara Republik Indonesia Serikat. Ketentuan tersebut berbunyi: alat perlengkapan federal Republik Indonesia Serikat ialah:

- a) Presiden
- b) Menteri-menteri
- c) Senat
- d) Dewan Perwakilan Rakyat
- e) Mahkamah Agung Indonesia
- f) Dewan Pengawas Keuangan

Presiden dan menteri-menteri bersama-sama merupakan pemerintah (pasal 68 ayat (2)); Pemerintah dipilih oleh orang-orang yang dikuasakan oleh pemerintah daerah-daerah bagian (pasal 69 ayat (2)); pemerintah ini bertugas untuk melakukan penyelegaraan pemerintahan federal (pasal 117 ayat (2)); dan bertanggungjawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintah (pasal 118 ayat (2)).

Senat ialah wakil dari setiap negara bagian (pasal 80 ayat 1); setiap negara bagian diwakili oleh dua orang senat (pasal 80 ayat 2); dan tugas senat adalah setiap anggota senat mengeluarkan satu suara dalam Senat (ketika permusyawaratan) (pasal 80 ayat 3). Anggota-anggota senat ditunjuk oleh pemerintah daerah-daerah bagian (pasal 81 ayat 1).

Dewan Perwakilan Rakyat dipilih berdasarkan aturan-aturan yang ada (pasal 111); anggota DPR terdiri atas 150 anggota untuk mewakili seluruh bangsa Indonesia (pasal 98). DPR memiliki hak interpelasi dan hak menanya (pasal 120) dan juga hak menyelidiki (pasal 121), hak ini dilakukan ketika meminta pertanggungjawaban kepada pemerintah.

<sup>39</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta, Penerbit Buku Kompas, 2010, hlm. 37-38

Mahkamah Agung berfungsi pada bidang peradilan, sedang untuk susunan dan kekuasaannya diatur dalam UU (pasal 113). MA diangkat oleh Presiden dengan mendengarkan Senat (pasal 114 ayat 1).

Susunan dan kekuasaan Dewan Pengawas Keuangan diatur dalam UU (pasal 115). Dewan Pengawas Keuangan diangkat oleh Presiden dengan mendengarkan Senat (pasal 116 ayat 1).

**e. Sistem Pemerintahan Republik Indonesia Serikat**

Dalam pasal 1 ayat (2) dijelaskan bahwa kekuasaan kedaulatan Republik Indonesia Serikat dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat.

Tugas penyelenggaraan pemerintah federal dijalankan oleh Pemerintah. Dalam ketentuan pasal 117 (2) dinyatakan bahwa Pemerintah menyelenggarakan kesejahteraan Indonesia dan teristimewa mengurus supaya konstitusi, UU Federal, dan peraturan-peraturan lain yang berlaku untuk Republik Indonesia Serikat.

Asas dasar atas kekuasaan penguasa diatur dalam ketentuan pasal 34 Konstitusi RIS yang berbunyi, "Kemauan Rakyat adalah dasar kekuasaan penguasa; kemauan itu dinyatakan dalam pemilihan berkala yang jujur dan dilakukan menurut hak pilih yang sedapat mungkin bersifat umum dan berkesamaan, serta dengan pemungutan suara yang rahasia ataupun menurut cara yang juga menjamin kebebasan mengeluarkan suara".

Menurut pasal-pasal Konstitusi RIS 1949 sistem pemerintahan negara yang dianut adalah sistem pemerintahan Kabinet Parlementer. Dalam sistem ini, Kabinet bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat, dan apabila pertanggungjawaban itu tidak dapat diterima oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dapat membubarkan Kabinet, atau Menteri yang bersangkutan yang kebijaksanaannya tidak dapat diterima oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Sebaliknya, apabila Pemerintah tidak dapat menerima kebijaksanaan Dewan Perwakilan Rakyat dan menganggap Dewan Perwakilan Rakyat tidak representative, Pemerintah dapat membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat; dan pembubaran ini diikuti dengan pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat yang baru <sup>40</sup>.

Ketentuan pasal 118 Konstitusi RIS berbunyi, "(1) Presiden tidak bisa diganggu gugat; (2) Menteri-menteri bertanggungjawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintah, baik bersama-sama untuk seluruhnya, maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri-sendiri dalam hal itu". Dari ketentuan tersebut, Republik Indonesia Serikat dikatakan memiliki sistem pemerintahan parlementer karena yuridis formal yang ada mengatur bahwa Kabinet bertanggungjawab atas DPR. Hal tersebut sesuai dengan ciri sistem pemerintahan parlementer.

Namun, ketika pasal 122 Konstitusi RIS ditelaah, maka akan ditemukan penyimpangan dari sistem pemerintahan parlementer. Ketentuan pasal 122 Konstitusi RIS berbunyi, "Dewan Perwakilan Rakyat yang ditunjuk menurut

<sup>40</sup> Soehino, *Hukum Tata Negara....Op cit.*, hal.66

pasal 109 dan 110 tidak dapat memaksa Kabinet dan masing-masing Menteri meletakkan jabatannya". Muatan dari ketentuan tersebut berbeda dengan ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer. Sudah disebutkan di atas bahwa ciri sistem parlementer adalah apabila pertanggungjawaban Menteri tidak dapat diterima oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dapat membubarkan Kabinet, atau Menteri yang bersangkutan yang kebijaksanaannya tidak dapat diterima oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Jadi, di dalam penyelenggaraan ketatanegaraan RIS, ketika Kabinet tidak mampu mempertanggungjawabkan segala kebijakan yang telah dilakukannya maka pihak DPR tidak dapat berbuat apa-apa.

#### f. Hubungan Negara dengan Rakyat

Di dalam suatu negara, dalam penyelenggaraan pemerintah negara tentu terjadi interaksi antara penguasa (pemerintah) dengan yang diperintah (Rakyat). Dalam interaksi tersebut maka akan terjadi adanya hak dan kewajiban antara keduanya. Terkait hal tersebut, Konstitusi RIS mengatur pula hubungan antara negara (pemerintah) dengan rakyat. di dalam Konstitusi RIS, rakyat dijamin hak dan kebebasan dasar manusia. Hal tersebut dapat dilihat dalam Konstitusi RIS bagian V mengenai hak-hak dan kebebasan-kebebasan dasar manusia, yang diantaranya:

- 1) Hak hidup pasal 7 ayat 1
- 2) Hak merdeka meliputi hak politik (pasal 22), hak hukum (pasal 7 ayat 2-3), hak sipil (pasal 19, pasal 20)
- 3) Hak memiliki pasal 25, meliputi hak tentang pekerjaan (pasal 27 ayat 1) dan hak mendapatkan penghidupan yang layak (pasal 27 ayat 2)

Sedangkan rakyat Indonesia memiliki kewajiban yang tertera dalam pasal 31 yaitu "setiap orang yang berada di daerah negara harus patuh kepada UU termasuk aturan-aturan hukum yang tak tertulis, dan kepada penguasa-penguasa yang sah dan yang bertindak sah".

Kewajiban dari pemerintah tertera pada ketentuan pasal 117 (2) dinyatakan bahwa Pemerintah menyelenggarakan kesejahteraan Indonesia dan istimewa mengurus supaya konstitusi, UU Federal, dan peraturan-peraturan lain yang berlaku untuk Republik Indonesia Serikat.

Dari muatan Konstitusi RIS tersebut maka dapat dilihat bagaimana hubungan antara pemerintah dengan rakyat secara yuridis formal selama RIS berlangsung.

### 3. Faktor-Faktor Penyebab Runtuhnya Negara Republik Indonesia Serikat

Sejak terbentuknya Negara Republik Indonesia Serikat di bawah kekuasaan Konstitusi RIS 1949 pada tanggal 27 Desember 1949, perjuangan bangsa Indonesia menentang susunan negara yang federalistik semakin kuat, rakyat Indonesia menghendaki susunan negara yang unitaris (kesatuan). Bentuk dari penentangan tersebut dilakukan rakyat Indonesia dengan menyampaikan

tuntutan-tuntutan dan hal tersebut terjadi di berbagai daerah. Karena faktor kesamaan pemikiran ini, beberapa daerah bagian menggabungkan diri dengan negara Republik Indonesia. Hal ini dibenarkan dalam UU Darurat No. 11 Tahun 1950 tentang Tata Cara Perubahan Susunan Kenegaraan dari Wilayah Negara Republik Indonesia Serikat; LN No. 16 Tahun 1950 mulai berlaku 9 Maret 1950. UU Darurat tersebut sebagai pelaksanaan dari ketentuan pasal 44 konstitusi RIS. "Perubahan daerah sesuatu daerah bagian, begitu pula masuk ke dalam atau menggabungkan diri kepada suatu daerah bagian yang telah ada, hanya boleh dilakukan oleh sesuatu daerah-sungguhpun sendiri bukan daerah bagian- menurut aturan-aturan yang ditetapkan dengan UU federal, dengan menjunjung asas-asas seperti tersebut dalam pasal 43, dan sekedar hal itu mengenai masuk atau menggabungkan diri, dengan persetujuan daerah bagian yang bersangkutan"<sup>41</sup>.

Akibat dari adanya penggabungan ini, maka negara Republik Indonesia Serikat terdiri dari tiga negara bagian yaitu meliputi negara Republik Indonesia, negara Indonesia Timur dan negara Sumatera Timur. Atas kejadian ini maka kewibawaan pemerintahan negara federal menjadi berkurang dan sebagai solusinya maka diadakan permusyawaratan antara pemerintah negara Republik Indonesia Serikat dengan Pemerintah Negara Republik Indonesia (meawakili negara Republik Indonesia, negara Indonesia Timur dan negara Sumatera Timur). Dari permusyawaratan tersebut dihasilkan keputusan bersama yaitu persetujuan 19 Mei 1950 yang pada pokoknya disetujui dalam waktu yang sesingkat-singkatnya untuk bersama-sama melaksanakan negara kesatuan dan untuk itu diperlukan sebuah undang-undang dasar Sementara dari kesatuan ini, yaitu dengan cara mengubah konstitusi RIS sedemikian rupa sehingga essentialia UUD 1945 yaitu antara lain pasal 27, pasal 29, pasal 33 ditambah bagian-bagian yang baik dari konstitusi Republik Indonesia Serikat termasuk didalamnya<sup>42</sup>.

## D. DEKRIT PRESIDEN KEMBALI KE UUD 1945

### 1. Latar Belakang Lahirnya Dekrit Presiden

Dekrit Presiden 5 Juli 1959 adalah dekrit yang dikeluarkan oleh Presiden Indonesia yang pertama. Dekrit ini dilatarbelakangi oleh kegagalan Badan Konstituante untuk menetapkan UUD baru sebagai pengganti UUDS 1950. Anggota konstituante mulai bersidang pada 10 November 1956. Namun pada kenyataannya sampai tahun 1958 belum berhasil merumuskan UUD yang diharapkan. Sementara, di kalangan masyarakat pendapat-pendapat untuk kembali kepada UUD 45 semakin kuat.

Setelah konstituante gagal menetapkan undang-undang Dasar 1945 menjadi Konstitusi Republik Indonesia. Presiden Soekarno mengeluarkan dekrit yang diumumkan dalam upacara resmi di istana merdeka pada tanggal 5 Juli 1959, pukul 17.00.

<sup>41</sup> Soehino, *Hukum Tata Negara....Ibid.* hal.73

<sup>42</sup> Joeniarso, *Sejarah Ketatanegaraan Republik .....Op cit...* hal.71-72.

## 2. Situasi Politik Menjelang Dekrit Presiden

Sistem Demokrasi Liberal ternyata membawa akibat yang kurang menguntungkan bagi stabilitas politik. Berbagai konflik muncul ke permukaan. Misalnya konflik ideologis, konflik antar kelompok dan daerah, konflik kepentingan antarpolitis. Hal ini mendorong Presiden Soekarno untuk mengemukakan Konsep Presiden pada tanggal 21 Februari 1957. Berikut ini isi Konsep Presiden: 1). Penerapan sistem Demokrasi Parlementer secara Barat tidak cocok dengan kepribadian Indonesia, sehingga sistem demokrasi parlementer harus diganti dengan Demokrasi Terpimpin; 2). Membentuk Kabinet Gotong Royong yang anggotanya semua partai politik; dan 3). Segera dibentuk Dewan Nasional.

## 3. Sidang Konstituante Menjelang Keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959

Dari pemilu tahun 1955 terbentuk dewan konstituante. Badan ini bertugas menyusun UUD yang baru. Anggota Konstituante terbagi dalam dua kelompok yaitu kelompok Islam dan kelompok nasionalis, kedua kelompok sulit mencapai kata sepakat dalam pembahasan isi UUD. Dalam sidang sering terjadi perpecahan pendapat. Setiap wakil partai memaksakan pendapatnya. Akibatnya gagal menghasilkan UUD. Hal ini mendorong presiden menganjurkan konstituante untuk kembali menggunakan UUD 1945. Untuk mewujudkan anjuran tersebut maka, diadakan pemungutan suara sampai tiga kali. Akan tetapi hasilnya belum mencapai batas quorum, dua pertiga suara. Akibatnya Dewan Konstituante gagal mengambil keputusan. Untuk mengatasi masalah tersebut pada tanggal 5 Juli 1959 presiden mengeluarkan dekrit.

Isi Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 yaitu:

- a. pembubaran Konstituante;
- b. berlakunya kembali UUD 1945, dan tidak berlakunya lagi UUDS 1950;
- c. akan dibentuk MPRS dan DPAS.

Presiden Soekarno mengeluarkan dekrit sebagai langkah untuk menjaga persatuan dan kesatuan bangsa. Kasad (kepala staf Angkatan Darat) memerintahkan kepada segenap personil TNI untuk melaksanakan dan mengamankan dekrit tersebut. Mahkamah Agung membenarkan dekrit tersebut. DPR dalam sidangnya tertanggal 22 Juli 1959 secara aklamasi menyatakan kesediaannya untuk terus bekerja dengan berpedoman pada UUD 1945.

Dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 mendapat sambutan positif dari seluruh lapisan masyarakat yang sudah jenuh melihat ketidakpastian nasional yang mengakibatkan tertundanya upaya pembangunan nasional. Dukungan spontan tersebut menunjukkan bahwa rakyat telah lama mendambakan stabilitas politik dan ekonomi. Semenjak pemerintah Republik Indonesia menetapkan dekrit presiden 5 Juli 1959, Indonesia memasuki babak sejarah baru, yakni berlakunya kembali UUD 1945 dalam kerangka Demokrasi Terpimpin.

#### 4. Lahirnya Dekrit

Dekrit Presiden 5 Juli 1959 adalah dekrit yang dikeluarkan oleh Presiden Indonesia yang pertama, Soekarno pada 5 Juli 1959. Isi dekrit ini adalah pembubaran Badan Konstituante hasil Pemilu 1955 dan penggantian undang-undang dasar dari UUD Sementara 1950 ke UUD '45. Dekrit Presiden 5 Juli 1959 adalah dekrit yang dikeluarkan oleh Presiden Indonesia yang pertama, Soekarno pada 5 Juli 1959. Isi dekrit ini adalah pembubaran Badan Konstituante hasil Pemilu 1955 dan penggantian undang-undang dasar dari UUD Sementara 1950 ke UUD '45.

Ketika Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dibacakan oleh Bung Karno pada pukul 19.00 di Istana Merdeka. Untuk itu, tidak tanggung-tanggung dilakukan pengerahan massa secara besar-besaran. Semua bioskop di Jakarta diminta untuk tidak mengadakan pertunjukan pada pukul 14.00-18.00. Padahal, bioskop merupakan hiburan utama rakyat. Dalam pengerahan massa itu juga, truk-truk milik swasta diminta untuk mengangkut massa rakyat. Tram yang ketika itu merupakan angkutan kota yang paling banyak mengangkut masyarakat, juga dikerahkan untuk mengangkut masyarakat tanpa memungut bayaran alias gratis. Hal yang sama juga diharuskan bagi bus kota. Pokoknya, rakyat diminta berduyun-duyun ke Monas depan Istana Merdeka.

Pada 5 Juli 1959 pukul 17.00, Presiden Soekarno mengeluarkan dekrit yang diumumkan dalam upacara resmi di Istana Merdeka.

Isi dari Dekret tersebut antara lain:

- a. Pembubaran Konstituante ;
- b. Pemberlakuan kembali UUD '45 dan tidak berlakunya UUD 1950;
- c. Pembentukan MPRS dan DPAS dalam waktu yang sesingkat-singkatnya

Jenderal Nasution, kepala staf Angkatan Darat, mengeluarkan maklumat mendukung Dekrit Presiden 5 Juli 1959, sekalipun mengeluarkan Perintah Harian yang ia tujukan kepada seluruh anggota TNI untuk melaksanakan dan mengamankan dekrit tersebut. Kemudian, Mahkamah Agung mengeluarkan pernyataan yang membenarkan dekrit tersebut dengan membubarkan Konstituante hasil Pemilu 1955.

Lima hari setelah Dekrit Presiden, pada 10 Juli 1959 dilantiklah Kabinet Juanda (Kabinet Karya). Presiden Soekarno sekaligus sebagai PM dan Juanda sebagai Menteri Pertama. Kemudian pada 22 Juli 1959, DPR hasil pemilu pertama secara aklamasi menyatakan kesediaannya untuk bekerja terus berdasarkan UUD 1945. Demokrasi Terpimpin ini berlangsung hingga terjadinya tragedi G30S/PKI 1965.

#### 5. Tindak Lanjut Dekrit Presiden 5 Juli 1959

Setelah keluarnya Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 terjadi beberapa perkembangan politik dan ketatanegaraan di Indonesia.

Pembentukan kabinet kerja. Dengan programnya yang disebut Tri Program. Isinya:

- a) Melengkapi sandang pangan rakyat
- b) Menyelenggarakan keamanan rakyat dan negara
- c) Melanjutkan perjuangan menentang imperialisme untuk mengembalikan Irian Barat.
- d) Penetapan DPR hasil pemilu 1955 menjadi DPR tanggal 23 Juli 1959.
- e) Pembentukan MPRS dan DPAS. Tugas MPRS adalah menetapkan GBHN dan tugas DPAS adalah sebagai penasihat atau memberi pertimbangan pada presiden.
- f) MPRS dan DPAS juga dibentuk BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) dan Mahkamah Agung (MA). BPK bertugas memeriksa penggunaan uang negara oleh pemerintah, MA berperan sebagai lembaga tinggi negara.
- g) Pembentukan DPR-GR. Pada tahun 1960, presiden Soekarno membubarkan DPR hasil pemilu. Alasannya adalah penolakan DPR terhadap usulan anggaran belanja negara yang diajukan presiden. Selanjutnya pada tanggal 24 Juni 1960, presiden Soekarno membentuk DPR-DR (DPR Gotong Royong).
- h) Pembentukan dewan perancang nasional (DEPERNAS) dan front nasional. Depernas bertugas merancang pembangunan semesta yang berpola delapan tahun. Front nasional bertugas mengerahkan massa. Badan ini berperan penting dalam penggayangan Malaysia dan pembebasan Irian Barat, terutama melalui front Nasional Pembebasan Irian Barat (FNPIB).
- i) Pemetapan GBHN, manifesto politik merupakan sebutan pidato presiden Soekarno dalam peringatan hari kemerdekaan republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1959

#### 6. Dampak Lahirnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959

Dekrit Presiden ternyata memiliki beberapa dampak, berikut.

- a) Terbentuknya lembaga-lembaga baru yang sesuai dengan tuntutan UUD 1945, misalnya MPRS dan DPAS.
- b) Bangsa Indonesia terhindar dari konflik yang berkepanjangan yang sangat membahayakan persatuan dan kesatuan.
- c) Kekuatan militer semakin aktif dan memegang peranan penting dalam percaturan politik di Indonesia.
- d) Presiden Soekarno menerapkan Demokrasi Terpimpin.
- e) Memberi kemantapan kekuasaan yang besar kepada presiden, MPR, maupun lembaga tinggi negara lainnya.

#### E. PERGANTIAN REZIM DARI ORDE LAMA KE ORDE BARU

Surat Perintah Sebelas Maret (Supersemar) tahun 1966 merupakan dasar legalitas dimulainya pemerintahan Orde Baru di Indonesia. Orde Baru merupakan tatanan seluruh kehidupan rakyat, bangsa, dan negara, yang diletakkan pada kemurnian pelaksanaan Pancasila dan Undang-Undang

Dasar 1945. Dan juga dapat dikatakan bahwa Orde Baru merupakan koreksi terhadap penyelewangan pada masa lampau, dan berusaha untuk menyusun kembali kekuatan bangsa untuk menumbuhkan stabilitas nasional guna mempercepat proses pembangunan bangsa.

Melalui Ketetapan MPRS No. XIII/MPRS/1966, Letjen Soeharto ditugaskan oleh MPRS untuk membentuk Kabinet Ampera. Akibatnya muncul dualisme kepemimpinan nasional. Berdasarkan Keputusan Presiden No. 163 tanggal 25 Juli 1966 dibentuklah Kabinet Ampera.

Dalam kabinet baru tersebut Soekarno tetap sebagai presiden dan sekaligus menjabat sebagai pimpinan kabinet. Tetapi ketika kabinet Ampera dirombak pada tanggal 11 Oktober 1966, jabatan Presiden tetap dipegang Soekarno, dan Letjen Soeharto diangkat sebagai perdanamenteri yang memiliki kekuasaan eksekutif dalam kabinet Ampera yang disempurnakan.

Sesuai dengan Ketetapan MPRS No. XIII/MPRS/1966, menyebabkan kekuasaan pemerintahan di tangan Soeharto semakin besar sejak awal tahun 1967. Pada 10 Januari 1967 Presiden Soekarno menyerahkan Pelengkap pidato pertanggungjawaban presiden yang disebut PelNawaksara, tidak diterima oleh MPRS berdasarkan Keputusan Pimpinan MPRS No. 13/B/1967. Dan pada tanggal 20 Februari diumumkan tentang penyerahan kekuasaan kepada pengembal Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966. Sebagai tindak lanjut lembaga tertinggi Negara ini mengeluarkan Ketetapan No. XXXIII/MPRS/1967 tertanggal 12 Maret 1967, yang secara resmi mencabut seluruh kekuasaan pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno, dan mengangkat Soeharto sebagai pejabat presiden Republik Indonesia.

Dengan dikeluarkannya Ketetapan MPRS itu, situasi konflik yang telah menyebabkan terjadinya instabilitas politik nasional dapat teratasi. Dan pada tanggal 27 Maret 1968 Soeharto diangkat sebagai presiden Republik Indonesia berdasarkan Ketetapan MPRS No. XLIV/MPRS/1968.

Langkah-langkah yang dilakukan adalah:

1. Pembentukan Kabinet Pembangunan
2. Pembubaran PKI dan Organisasi Massanya
3. Penyederhanaan Partai Politik
4. Pemilihan Umum
5. Peran Ganda (Dwi Fungsi) ABRI
6. Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4)

## F. PERGANTIAN REZIM ORDE BARU KE ERA REFORMASI

Teori Hukum Tata Negara mulai mendapat perhatian dan berkembang pesat pada saat bangsa Indonesia memasuki era reformasi. Salah satu arus utama dari era reformasi adalah gelombang demokratisasi. Demokrasi telah memberikan ruang terhadap tuntutan-tuntutan perubahan, baik tuntutan yang terkait dengan norma penyelenggaraan negara, kelembagaan negara, maupun hubungan antara negara dengan warga negara. Demokrasi pula yang memungkinkan adanya kebebasan dan otonomi akademis untuk

mengkaji berbagai teori yang melahirkan pilihan-pilihan sistem dan struktur ketatanegaraan untuk mewadahi berbagai tuntutan tersebut.

Tuntutan perubahan sistem perwakilan diikuti dengan munculnya perdebatan tentang sistem pemilihan umum (misalnya antara distrik atau proporsional, antara stelsel daftar terbuka dengan tertutup) dan struktur parlemen (misalnya masalah kamar-kamar parlemen dan keberadaan DPD). Tuntutan adanya hubungan pusat dan daerah yang lebih berkeadilan diikuti dengan kajian-kajian teoritis tentang bentuk negara hingga model-model penyelenggaraan otonomi daerah.

Tuntutan-tuntutan tersebut meliputi banyak aspek. Kerangka aturan dan kelembagaan yang ada menurut Hukum Tata Negara positif saat itu tidak lagi sesuai dengan perkembangan aspirasi dan kehidupan masyarakat. Di sisi lain, berbagai kajian teoritis telah muncul dan memberikan alternatif kerangka aturan dan kelembagaan yang baru. Akibatnya, Hukum Tata Negara positif mengalami "deskralisasi". Hal-hal yang semula tidak dapat dipertanyakan pun digugat. Kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara dipertanyakan. Demikian pula halnya dengan kekuasaan Presiden yang dipandang terlalu besar karena memegang kekuasaan pemerintahan dan kekuasaan membentuk UU. Berbagai tuntutan perubahan berujung pada tuntutan perubahan UUD 1945 yang telah lama disakralkan.

Pembahasan tentang latar belakang perubahan UUD 1945 dan argumentasi perubahannya telah banyak dibahas diberbagai literatur, seperti buku Prof. Dr. Mahfud MD, Prof. Dr. Harun Alrasid, dan Tim Nasional Reformasi Menuju Masyarakat Madani. Perubahan-perubahan tersebut diatas meliputi hampir keseluruhan materi UUD 1945. Menurut Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, jika naskah asli UUD 1945 berisi 71 butir ketentuan, maka setelah empat kali mengalami perubahan, materi muatan UUD 1945 mencakup 199 butir ketentuan. Bahkan hasil perubahan tersebut dapat dikatakan sebagai sebuah konstitusi baru sama sekali dengan nama resmi "Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945".

Perubahan UUD 1945 yang dilakukan dalam empat kali perubahan tersebut telah mengakibatkan perubahan yang mendasar dalam Hukum Tata Negara Indonesia. Perubahan tersebut diantaranya meliputi (i) Perubahan norma-norma dasar dalam kehidupan bernegara, seperti penegasan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum dan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar; (ii) Perubahan kelembagaan negara dengan adanya lembaga-lembaga baru dan hilangnya beberapa lembaga yang pernah ada; (iii) Perubahan hubungan antar lembaga negara; dan (iv) Masalah Hak Asasi Manusia. Perubahan-perubahan hasil *constitutional reform* tersebut belum sepenuhnya dijabarkan dalam peraturan perundang-undangan maupun praktek ketatanegaraan sehingga berbagai kerangka teoritis masih sangat diperlukan untuk mengembangkan dasar-dasar konstitusional tersebut.

Salah satu agenda reformasi 1998 adalah reformasi hukum yang mana mencakup perubahan terhadap pasal-pasal dalam UUD 1945. Dalam sidang

MPR 1999 seluruh anggota dan pimpinan MPR sepakat mengamandemen UUD 1945 dengan catatan:

1. Amandemen tidak mengubah bentuk negara Kesatuan RI.
2. Tidak mengubah pembukaan UUD 1945.
3. Tetap mempertahankan sistem presidensial.
4. Amandemen dilakukan secara *adidum*.
5. Penjelasan UUD 1945 yang bernilai positif ditarik ke dalam batang tubuh.

Amandemen atau perubahan UUD 1945 yang sudah dilakukan oleh pemerintah Indonesia sampai saat ini adalah 4 kali, sebagai berikut :

**1. Amandemen Pertama**

Amandemen UUD 1945 pertama dilakukan pada tanggal 19 oktober 1999. Secara garis besar amandemen ini ditujukan untuk mengurangi kewenangan Presiden dan lebih memberdayakan peran DPR sebagai lembaga eksekutif. Yang diamandemen pada kali ini adalah pasal 5, pasal 7, pasal 9, pasal 13, pasal 14, pasal 15, pasal 17, pasal 20 dan pasal 21.

**2. Amandemen Kedua**

Amandemen ini dilakukan 18 Agustus 2000. Secara garis besar perubahan UUD 1945 mengenai pemerintah daerah, wilayah negara, DPR, warga negara dan penduduk, hak asasi manusia, pertahanan dan keamanan negara, dan lambang negara serta lagu kebangsaan. Yang diamandemen antara lain pasal 18 A-B, pasal 19, pasal 20, pasal 22, pasal 25, pasal 26, pasal 27, pasal 28 A-J, pasal 30 dan pasal 36 A-C.

**3. Amandemen Ketiga**

Ditetapkan pada 9 november 2001. Secara garis besar amandemen meliputi:

- 1 Kekuasaan ditangan rakyat dan dilakukan menurut Undang-Undang Dasar (pasal 1 ayat (2) UUD 1945)
- 2 Negara Indonesia adalah negara hukum (pasal 1 ayat (3) UUD 1945)
- 3 Tugas Majelis Permusyawaratan Rakyat mengubah dan menetapkan undang-undang (pasal 2 ayat (1) UUD 1945)
- 4 MPR melantik presiden dan wakil presiden (pasal 3 ayat (2) UUD 1945)

**4. Amandemen Keempat**

Amandemen keempat UUD 1945 dilakukan dalam sidang umum MPR bulan agustus 2002, meliputi hal-hal berikut:

- 1 Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung (pasal 6; pasal 8 UUD 1945)
- 2 Pengangkatan Dewan Perwakilan Daerah (pasal 22 UUD 1945)
- 3 Pendidikan nasional (pasal 31 UUD 1945)
- 4 Kebudayaan nasional (pasal 32 UUD 1945)
- 5 Perekonomian nasional (pasal 33 UUD 1945)
- 6 Kesejahteraan sosial (pasal 34 UUD 1945)

Setelah mengalami berbagai amandemen hingga amandemen keempat, terjadi berbagai pergeseran kekuasaan, sebagaimana;

**a. Susunan Negara**

Berdasarkan pasal 1 ayat (1) Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk republik. Negara kesatuan, dapat pula disebut negara unitaris. Negara ini ditinjau dari segi susunannya, memanglah susunannya bersifat tunggal, maksudnya negara kesatuan itu adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, melainkan bahwa terdiri atas satu negara, sehingga tidak ada negara di dalam negara. Dengan demikian dalam negara kesatuan hanya ada satu pemerintah, yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan negara, menetapkan kebijaksanaan pemerintahan dan melaksanakan pemerintahan negara baik pemerintahan negara baik di pusat maupun di daerah-daerah.<sup>43</sup>

**b. Kedaulatan rakyat**

Dalam teori kedaulatan rakyat menurut Imanuel Kant, yaitu yang mengatakan bahwa tujuan negara itu adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan daripada para warga negaranya. Dalam pengertian bahwa kebebasan disini adalah kebebasan dalam batas-batas perundang-undangan, sedangkan undang-undang di sini yang berhak membuat adalah rakyat itu sendiri. Maka kalau begitu undang-undang itu adalah merupakan penjelmaan daripada kemauan atau kehendak rakyat. Jadi rakyatlah yang mewakili kekuasaan tertinggi, atau kedaulatan.<sup>44</sup>

**c. Sistem Pemerintahan Presidensial**

Indonesia menganut sistem pemerintahan Presidensial yang mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

- Presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan
- Presiden tidak dapat membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat
- Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan langsung lima tahun sekali
- Kabinet atau menteri diangkat oleh presiden dan bertanggung jawab kepada presiden.
- Parlemen terdiri atas dua bagian, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Para anggota dewan merupakan anggota MPR. DPR memiliki kekuasaan legislatif dan kekuasaan mengawasi jalannya pemerintahan.
- Kekuasaan yudikatif dijalankan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan dibawahnya.

<sup>43</sup> Soehino, *Hukum Tata Negara: Sumber-sumber Hukum Tatanegara Indonesia*, Yogyakarta, Liberty, 2005, hlm.224

<sup>44</sup> Soehino, *Hukum Tata Negara: Sumber-sumber.....Ibid...hlm.160*

#### d. Keberadaan Mahkamah Konstitusi dalam Kekuasaan Kehakiman

Pembentukan MK merupakan penegasan prinsip negara hukum dan jaminan terhadap hak asasi manusia sebagaimana ditegaskan dalam UUD 1945. Pembentukan MK juga merupakan perwujudan dari konsep *checks and balances* dalam sistem ketatanegaraan. Selain itu, pembentukan MK dimaksudkan sebagai sarana penyelesaian beberapa masalah ketatanegaraan yang sebelumnya tidak diatur sehingga menimbulkan ketidakpastian.

Berdasarkan Pasal 24 ayat (2) UUD 1945, MK adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman selain Mahkamah Agung. Kewenangan MK diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang meliputi memutus pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara, memutus pembubaran partai politik, dan menyelesaikan perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Selain itu, Pasal 24C ayat (3) menyatakan bahwa MK wajib memutus pendapat DPR atas dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan atau Wakil Presiden. Selanjutnya keberadaan MK diatur berdasarkan UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan kewenangan yang dimiliki tersebut, maka MK berfungsi sebagai penjaga konstitusi (*the guardian of the constitution*) agar dilaksanakan baik dalam bentuk undang-undang maupun dalam pelaksanaannya yang terkait dengan kewenangan dan kewajiban MK. Sebagai penjaga konstitusi, MK sekaligus berperan sebagai penafsir konstitusi (*the interpreter of the constitution*). Fungsi sebagai penjaga dan penafsir konstitusi tersebut dilaksanakan melalui putusan-putusan MK sesuai dengan empat kewenangan dan satu kewajiban yang dimiliki. Dalam putusan-putusan MK selalu mengandung pertimbangan hukum dan argumentasi hukum bagaimana suatu ketentuan konstitusi harus ditafsirkan dan harus dilaksanakan baik dalam bentuk undang-undang, maupun dalam bentuk lain sesuai dengan kewenangan dan kewajiban yang dimiliki oleh MK.

Keberadaan MK sebagai penafsir dan penjaga konstitusi yang dilaksanakan melalui keempat kewenangan dan satu kewajibannya tersebut menempatkan UUD 1945 di satu sisi sebagai hukum tertinggi yang harus dilaksanakan secara konsisten, dan di sisi lain menjadikannya sebagai domain publik dan operasional. Persidangan di Mahkamah Konstitusi yang bersifat terbuka dan menghadirkan berbagai pihak untuk didengar keterangannya dengan sendirinya mendorong masyarakat untuk terlibat atau setidaknya-tidaknya mengetahui perkembangan pemikiran bagaimana suatu ketentuan konstitusi harus ditafsirkan. Bahkan pihak-pihak dalam persidangan juga dapat memberikan pemikirannya tentang penafsiran tersebut meskipun pada akhirnya tergantung pada penilaian dan pendapat para Hakim Konstitusi yang akan dituangkan dalam putusan-putusannya.

Dengan demikian, media utama yang memuat pelaksanaan peran dan fungsi Mahkamah Konstitusi sebagai penjaga dan penafsir tunggal konstitusi (*the guardian and the sole interpreter of the constitution*) adalah putusan-putusan yang dibuat berdasarkan kewenangan dan kewajibannya sesuai dengan ketentuan Pasal 24C ayat (1) dan (2) UUD 1945. Dengan kata lain, penafsiran ketentuan konstitusi dan perkembangannya dapat dipahami dalam putusan-putusan Mahkamah Konstitusi, tidak saja yang amarnya mengabulkan permohonan, tetapi juga yang ditolak atau tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*). Karena itu, suatu putusan tidak seharusnya hanya dilihat dari amar putusan, tetapi juga sangat penting untuk memahami pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) yang pada prinsipnya memberikan penafsiran terhadap suatu ketentuan konstitusi terkait dengan permohonan tertentu.

Putusan Mahkamah Konstitusi dengan sendirinya merupakan dokumen yang memuat penjelasan dan penafsiran ketentuan dalam konstitusi. Di sisi lain, putusan Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan permohonan, khususnya dalam pengujian undang-undang, dengan sendirinya merubah suatu ketentuan norma hukum yang harus dilaksanakan oleh segenap organ negara dan dipatuhi oleh seluruh masyarakat.

Keberadaan Mahkamah Konstitusi dengan fungsinya sebagai penjaga dan penafsir konstitusi tersebut telah menggairahkan perkembangan teori Hukum Tata Negara. Jika pada masa lalu masalah Hukum Tata Negara hanya berpusat pada aktivitas politik di lembaga perwakilan dan kepresidenan, serta pokok bahasannya hanya masalah lembaga negara, hubungan antar lembaga negara dan hak asasi manusia, maka saat ini isu-isu konstitusi mulai merambah pada berbagai aspek kehidupan yang lebih luas dan melibatkan banyak pihak, bahkan tidak saja ahli hukum.

Mengingat UUD 1945 tidak hanya merupakan konstitusi politik, tetapi juga konstitusi ekonomi dan sosial budaya, maka perdebatan teoritis konstitusional juga banyak terjadi di bidang ekonomi dan sosial budaya. Hal ini misalnya dapat dilihat dari beberapa putusan MK terkait dengan bidang ekonomi seperti dalam pengujian UU Ketenagalistrikan, UU SDA, dan UU Kepailitan. Di bidang sosial budaya misalnya dapat dilihat dari putusan-putusan pengujian UU Sistem Jaminan Sosial Nasional dan pengujian UU Sisdiknas.

#### e. Tata Hukum Era Reformasi

Setelah Presiden Soeharto mundur dari jabatannya pada tahun 1998, Indonesia memasuki era reformasi yang bermaksud membangun kembali tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara. Pembentukan sistem hukum termasuk agenda penting reformasi. Langkah awal yang dilakukan yaitu melakukan amandemen atau perubahan terhadap

UUD 1945, karena UUD merupakan hukum dasar yang menjadi acuan dalam kehidupan bernegara di segala bidang. Setelah itu diadakan pembenahan dalam pembuatan peraturan perundangan, baik yang mengatur bidang baru maupun perubahan/penggantian peraturan lama untuk disesuaikan dengan tujuan reformasi.

Pada era reformasi diadakan tata urutan terhadap peraturan perundang-undangan sebanyak tiga kali, yaitu:

- Menurut TAP MPR III Tahun 2000 :
  - a) UUD 1945
  - b) TAP MPR
  - c) UU
  - d) PERPU
  - e) PP
  - f) Keputusan Presiden
  - g) Peraturan Daerah
- Menurut UU No. 10 Tahun 2004 :
  - a) UUD 1945
  - b) UU/PERPU
  - c) Peraturan Pemerintah
  - d) Peraturan Presiden
  - e) Peraturan Daerah
- Menurut UU No. 12 Tahun 2011 :
  - a) UUD 1945
  - b) TAP MPR
  - c) UU/Perpu
  - d) PP
  - e) Peraturan Presiden
  - f) Perda Provinsi
  - g) Perda Kabupaten/Kota

Tercantum di dalam Pasal 1 ayat (3) Indonesia adalah negara hukum. Negara hukum yang dimaksud adalah negara yang menempatkan kekuasaan kehakiman sebagai kekuasaan yang merdeka, menghormati hak asasi manusia dan prinsip *due process of law*. Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan (Pasal 24 ayat 1 UUD 1945). Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang ada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer dan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Sedangkan badan-badan lainnya yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.<sup>45</sup>

<sup>45</sup> <http://alisafaat.wordpress.com/2009/02/06/perkembangan-teori-hukum-tata-negara-dan-penerapannya-di-indonesia>

**f. Pemilihan Umum**

Meskipun pemilihan umum sudah dilakukan beberapa kali di Indonesia akan tetapi ketentuan pemilihan umum tersebut belum diatur secara jelas dalam UUD 1945. Ketentuan mengenai pemilihan umum tersebut baru diatur setelah adanya amandemen UUD 1945 yang ke tiga. Hal tersebut diatur dalam pasal 22E UUD 1945 dimana dalam pasal tersebut dijelaskan bahwa pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali. Pemilihan umum tersebut menurut Undang-Undang ini diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden, Wakil Presiden dan DPRD.



## BAB 3

# PEMBAGIAN DAN PEMISAHAN KEKUASAAN

### A. PENGERTIAN PEMBAGIAN DAN PEMISAHAN KEKUASAAN

Dalam sebuah praktek ketatanegaraan tidak jarang terjadi pemusatan kekuasaan pada satu tangan, sehingga terjadi pengelolaan sistem pemerintahan yang dilakukan secara absolut atau otoriter, sebut saja misalnya seperti dalam bentuk monarki dimana kekuasaan berada ditangan seorang raja. Maka untuk menghindari hal tersebut perlu adanya pembagian/pemisahan kekuasaan, sehingga terjadi kontrol dan keseimbangan diantara lembaga pemegang kekuasaan.

#### 1. Pembagian Kekuasaan

Masalah pembagian kekuasaan selalu dihubungkan dengan ajaran Motesquieu yang terkenal dengan sebutan *Trias Politica*, yang menghendaki pembagian kekuasaan negara dalam tiga bidang pokok yang masing-masing berdiri sendiri, lepas dari kekuasaan lainnya. Satu kekuasaan mempunyai satu fungsi saja, yaitu:

1. Kekuasaan legislatif, menjalankan fungsi membentuk undang-undang
2. Kekuasaan eksekutif, menjalankan undang-undang/ pemerintahan
3. Kekuasaan yudikatif, menjalankan fungsi peradilan.

Dengan adanya pemisahan kekuasaan ini maka tidak ada campur tangan antara organ-organ negara terhadap operasional kekuasaan masing-masing. Dengan sistem yang demikian maka di dalam ajaran *Trias Politica* terdapat suasana *checks and balance*, di mana di dalam hubungan antara lembaga-lembaga negara itu terdapat sikap saling mengawasi, saling menguji, sehingga tidak mungkin masing-masing lembaga negara itu melampaui batas kekuasaan yang telah ditentukan. Dengan demikian terdapat hubungan kekuasaan antar lembaga-lembaga negara tersebut.

Menurut Djokosutono, bahwa negara dapat pula diartikan sebagai suatu organisasi manusia atau kumpulan manusia-manusia yang berada di bawah suatu pemerintahan yang sama. Pemerintah ini sebagai alat untuk bertindak demi kepentingan rakyat untuk mencapai tujuan organisasi negara, antara lain kesejahteraan, pertahanan, keamanan, tata tertib, keadilan, kesehatan dan lain-lain. Untuk dapat bertindak dengan sebaik-baiknya guna mencapai tujuan tersebut, pemerintah mempunyai wewenang, wewenang mana dibagikan lagi kepada alat-alat kekuasaan negara, agar tiap sektor tujuan negara dapat bersamaan dikerjakan. Berkenaan dengan pembagian wewenang ini, maka terdapatlah suatu pembagian tugas negara kepada alat-alat kekuasaan negara.

Adapun pengertian pembagian kekuasaan berbeda dari pengertian pemisahan kekuasaan. Pemisahan kekuasaan berarti bahwa kekuasaan negara itu terpisah-pisah dalam beberapa bagian, baik mengenai orangnya maupun mengenai fungsinya. Kenyataan menunjukkan bahwa suatu pemisahan kekuasaan yang murni tidak dapat dilaksanakan. Oleh karena itu maka pilihan Indonesia jatuh kepada istilah pembagian kekuasaan, yang berarti bahwa kekuasaan itu memang dibagi-bagi dalam beberapa bagian, tetapi tidak dipisahkan. Hal ini membawa konsekuensi bahwa di antara bagian-bagian itu dimungkinkan adanya kerja sama.

Sedangkan inti dari ajaran *trias politica* ialah adanya pemisahan kekuasaan dalam negara, sehingga dengan demikian penyelenggaraan pemerintahan negara tidak berada dalam kekuasaan satu tangan. Sementara kekuasaan cenderung bersalah guna (*power tends to corrupt*). Pemegang kekuasaan ada kecenderungan untuk menyalahgunakan kekuasaan, dan dalam konteks ini diperlukan adanya pembatasan kekuasaan.

Pada kenyataannya ajaran Montesquieu sulit untuk dilaksanakan, bahkan J.J. Von Schmid mengatakan, bahwa ajaran Montesquieu dalam bentuk yang digagas itu ternyata ia tak mungkin dilaksanakan di mana-mana, bahkan di Amerika Serikat pun tidak, karena alasan-alasan yang telah lebih dahulu diketemukan Rousseau, yaitu apabila pemisahan dalam tiga bagian itu dijalankan, tentulah terdapat persatuan lagi.

Selanjutnya Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim juga sependapat dengan J.J. Von Schmid, yang menyatakan bahwa Amerika Serikat yang oleh banyak sarjana disebut sebagai satu-satunya negara yang ingin menjalankan teori *trias politica*, dalam kenyataannya mempraktekkan sistem saling mengawasi dan saling mengadakan perimbangan antara kekuasaan-kekuasaan negara (*check and balance system*), sehingga akibatnya teori *trias politica* itu tidak dipraktekkan secara murni.

Namun demikian ajaran Montesquieu itu mengingatkan kepada penyelenggara negara, bahwa kekuasaan negara itu harus dicegah jangan sampai berada di dalam satu tangan, karena jika itu terjadi akan timbul kekuasaan yang sewenang-wenang. Oleh sebab itu kekuasaan negara harus dibagi-bagi dan dipisahkan satu sama lain.

Hal yang sama juga disampaikan oleh Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, bahwa untuk mencegah jangan sampai suatu parlemen mempunyai kekuasaan yang melebihi badan-badan lain, bisa diadakan suatu sistem kerja sama dalam suatu tugas yang sama, yaitu membuat undang-undang antara parlemen dan pemerintah, atau di dalam parlemen itu sendiri dibentuk dua kamar yang saling mengadakan perimbangan kekuatan. Demikian juga halnya dengan kekuasaan eksekutif untuk mencegah jangan sampai kekuasaan itu melebihi dari pada kekuasaan-kekuasaan yang lainnya, dengan membatasi kekuasaan untuk tunduk kepada badan legislatif, misalnya dengan menetapkan parlemen sebagai badan pengawas terhadap pemerintah.

Pembagian kekuasaan terdiri dari dua kata, yaitu “pembagian” dan “kekuasaan”. Menurut kamus besar bahasa Indonesia (KBBI) pembagian memiliki pengertian proses menceraikan menjadi beberapa bagian atau memecahkan (sesuatu) lalu memberikannya kepada pihak lain. Sedangkan kekuasaan adalah wewenang atas sesuatu atau untuk menentukan (memerintah, mewakili, mengurus, dsb) sesuatu. Sehingga secara harfiah pembagian kekuasaan adalah proses menceraikan wewenang yang dimiliki oleh Negara untuk (memerintah, mewakili, mengurus, dsb) menjadi beberapa bagian (legislatif, eksekutif, dan yudikatif) untuk diberikan kepada beberapa lembaga Negara untuk menghindari pemusatan kekuasaan (wewenang) pada satu pihak/ lembaga.

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim memaknai pembagian kekuasaan berarti bahwa kekuasaan itu memang dibagi-bagi dalam beberapa bagian (legislatif, eksekutif dan yudikatif), tetapi tidak dipisahkan. Hal ini membawa konsekuensi bahwa diantara bagian-bagian itu dimungkinkan ada koordinasi atau kerjasama<sup>46</sup>. Berbeda dengan pendapat dari Jimly Asshiddiqie yang mengatakan kekuasaan selalu harus dibatasi dengan cara memisah-misahkan kekuasaan ke dalam cabang-cabang yang bersifat *checks dan balances* dalam kedudukan yang sederajat dan saling mengimbangi serta mengendalikan satu sama lain, namun keduanya ada kesamaan, yaitu memungkinkan adanya koordinasi atau kerjasama. Selain itu pembagian kekuasaan baik dalam arti pembagian atau pemisahan yang diungkapkan dari keduanya juga mempunyai tujuan yang sama yaitu untuk membatasi kekuasaan sehingga tidak terjadi pemusatan kekuasaan pada satu tangan yang memungkinkan terjadinya kesewenang-wenangan.

## 2. Pemisahan kekuasaan

Pemisahan kekuasaan disebut juga dengan istilah *trias politica* adalah sebuah ide bahwa sebuah pemerintahan berdaulat harus dipisahkan antara dua atau lebih kesatuan kuat yang bebas, mencegah satu orang atau kelompok mendapatkan kuasa yang terlalu banyak.

Pemisahan kekuasaan merupakan suatu cara pembagian dalam tubuh pemerintahan agar tidak ada penyalahgunaan kekuasaan, antara legislatif, eksekutif dan yudikatif

Pemisahan kekuasaan juga merupakan suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan itu sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama, untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. Contoh negara yang menerapkan pemisahan kekuasaan ini adalah Amerika Serikat

Pemisahan kekuasaan dalam arti material adalah pemisahan kekuasaan yang dipertahankan dengan jelas dalam tugas-tugas kenegaraan di bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif. Sedangkan pemisahan dalam arti formal adalah pembagian kekuasaan yang tidak dipertahankan secara tegas.

<sup>46</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, cetakan ke 7, Jakarta, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1988, hal. 140

Prof.Dr. Ismail Suny, SH, MCL<sup>47</sup> berkesimpulan bahwa pemisahan kekuasaan dalam arti material sepantasnya disebut *separation of powers* (pemisahan kekuasaan), sedangkan pemisahan kekuasaan dalam arti formal sebaiknya disebut *division of powers* (pembagian kekuasaan). Suny juga berpendapat bahwa pemisahan kekuasaan dalam arti material hanya terdapat di Amerika Serikat, sedangkan di Inggris dan negara-negara Eropa Barat umumnya berlaku pemisahan kekuasaan dalam arti formal. Meskipun demikian, alat-alat perlengkapan negara tetap dapat dibedakan. Apabila dalam sistem Republik rakyat di negara-negara Eropa Timur dan Tengah sama sekali menolak prinsip pemisahan kekuasaan, maka UUD 1945 membagi perihal kekuasaan negara itu dalam alat-alat perlengkapan negara yang memegang ketiga kekuasaan itu tanpa menekankan pemisahannya. Pemisahan kekuasaan Negara Indonesia bertujuan untuk mempermudah dalam pengaturan negara, setiap pejabat pemerintah mempunyai tugas yang sudah ditentukan dan disepakati oleh negara. Pemisahan kekuasaan ini diatur dari yang paling bawah hingga yang paling atas dalam suatu negara.

Prof. Jennings membedakan antara pemisahan kekuasaan dalam arti materiil dan pemisahan kekuasaan dalam arti formal. Adapun yang dimaksudkannya dengan pemisahan kekuasaan dalam arti materiil ialah pemisahan kekuasaan dalam arti pembagian kekuasaan itu dipertahankan dengan tegas dalam tugas-tugas kenegaraan yang dengan jelas memperlihatkan adanya pemisahan kekuasaan itu kepada tiga bagian: legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Sedangkan yang dimaksudkannya dengan pemisahan kekuasaan dalam arti formal ialah jika pembagian kekuasaan itu tidak dipertahankan dengan tegas.

## B. BENTUK PEMBAGIAN DAN PEMISAHAN KEKUASAAN

Dalam sebuah praktik ketatanegaraan tidak jarang terjadi pemusatan kekuasaan pada satu orang saja, terjadi pengelolaan sistem pemerintahan dilakukan secara absolut atau otoriter. Untuk menghindari hal tersebut perlu ada *pemisahan atau pembagian kekuasaan*, agar terjadi kontrol dan keseimbangan di antara lembaga pemegang kekuasaan. Dengan kata lain, *kekuasaan legislatif, eksekutif* maupun *yudikatif* tidak dipegang oleh satu orang saja. Apa sebenarnya konsep pemisahan dan pembagian kekuasaan itu?

Kusnardi dan Ibrahim<sup>48</sup> menyatakan bahwa istilah pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) dan pembagian kekuasaan (*divisions of power*) merupakan dua istilah yang memiliki pengertian berbeda satu sama lainnya.

Pemisahan kekuasaan berarti kekuasaan negara itu terpisah-pisah dalam beberapa bagian, baik mengenai organ maupun fungsinya. Dengan

<sup>47</sup> Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Jakarta, Aksara Baru, 1977.

<sup>48</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara.....Op cit..hal.140*

kata lain, lembaga pemegang kekuasaan negara yang meliputi lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif merupakan lembaga yang terpisah satu sama lainnya, berdiri sendiri tanpa memerlukan koordinasi dan kerja sama. Setiap lembaga menjalankan fungsinya masing-masing. Contoh negara yang menganut mekanisme pemisahan kekuasaan adalah Amerika Serikat.

Berbeda dengan mekanisme pemisahan kekuasaan, di dalam mekanisme pembagian kekuasaan, kekuasaan negara itu memang dibagikan dalam beberapa bagian (legislatif, eksekutif dan yudikatif), tetapi tidak dipisahkan. Hal ini membawa konsekuensi bahwa di antara bagian-bagian itu dimungkinkan ada koordinasi atau kerja sama. Mekanisme pembagian ini banyak sekali dilakukan oleh banyak negara di dunia, termasuk Indonesia. Bagaimana konsep pembagian kekuasaan yang dianut negara Indonesia?

Mekanisme pembagian kekuasaan di Indonesia diatur sepenuhnya di dalam *UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Penerapan pembagian kekuasaan di Indonesia terdiri atas dua bagian, yaitu *pembagian kekuasaan secara horisontal dan pembagian kekuasaan secara vertikal*.

### **1. Pembagian Kekuasaan Secara Vertikal**

Pembagian kekuasaan secara vertikal merupakan pembagian kekuasaan berdasarkan tingkatannya, yaitu pembagian kekuasaan antara beberapa tingkatan pemerintahan.

Pasal 18 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

Berdasarkan ketentuan tersebut, pembagian kekuasaan secara vertikal di negara Indonesia berlangsung antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah (pemerintahan provinsi dan pemerintahan kabupaten/kota).

Pada pemerintahan daerah berlangsung pula pembagian kekuasaan secara vertikal yang ditentukan oleh pemerintahan pusat. Hubungan antara pemerintahan provinsi dan pemerintahan kabupaten/kota terjalin dengan koordinasi, pembinaan dan pengawasan oleh pemerintahan pusat dalam bidang administrasi dan kewilayahan. Pembagian kekuasaan secara vertikal muncul sebagai konsekuensi dari diterapkannya asas desentralisasi di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan asas tersebut, pemerintah pusat menyerahkan wewenang pemerintahan kepada pemerintah daerah otonom (provinsi dan kabupaten/kota) untuk mengurus dan mengatur sendiri urusan pemerintahan di daerahnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, yaitu kewenangan yang berkaitan dengan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, agama, moneter dan fiskal.

Hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (5) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

Pembagian kekuasaan secara vertikal adalah bentuk pembagian kekuasaan berdasar dari tingkatannya, yakni pembagian kekuasaan antara beberapa tingkatan pemerintahan yang ada. Pembagian kekuasaan ini diatur pada undang-undang, tepatnya yaitu Pasal 18 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota.

Artinya, pembagian kekuasaan secara vertikal berlangsung antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah, meliputi pemerintahan provinsi dan pemerintahan kabupaten/kota. Pada tingkatan pemerintahan daerah juga terdapat pembagian kekuasaan secara vertikal sesuai aturan dari pemerintah pusat meliputi tingkatan provinsi dan kabupaten/kota. Hubungan keduanya pun berbentuk kordinasi dan pengawasan di bidang administrasi, ekonomi dan pembangunan.

Adanya pembagian kekuasaan secara vertikal ditimbulkan dari adanya asas desentralisasi atau otonomi daerah yang ada di negara Indonesia. Asas desentralisasi memberi wewenang pada pemerintah daerah untuk mengurus daerahnya sendiri termasuk mengatur pemerintahan, mengurus ekonomi dan peraturan yang ada di daerah tersebut.

Hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (5) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Hak otonomi daerah ini tidak berlaku pada beberapa aspek dan bidang, di antaranya yaitu urusan pemerintahan, politik luar negeri, agama, moneter, fiskal, keamanan dan keamanan serta yustisi.

Sedang desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Hal ini sesuai dengan undang-undang otonomi daerah dan asas otonomi daerah. Wewenang pemerintah daerah antara lain yaitu mengurus urusan rumah tangganya sendiri, berdasar dari adanya prakarsa dan aspirasi dari rakyat, dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Adanya desentralisasi mendorong munculnya otonomi daerah di tiap daerah. Hal ini dapat berdampak positif pada pembangunan daerah-daerah tertinggal dalam suatu negara hingga daerah otonom tersebut dapat mandiri dan secara otomatis dapat memajukan pembangunan nasional.

Nah itulah info konsep pembagian kekuasaan di Indonesia khusus untuk pembagian kekuasaan secara vertikal. Secara umum, pembagian kekuasaan negara secara vertikal di Indonesia dibagi berdasarkan tingkatannya, dari pemerintah pusat hingga pemerintah daerah.

## 2. Pembagian Kekuasaan Secara Horizontal

Pembagian kekuasaan secara horisontal yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsi lembaga-lembaga tertentu (legislatif, eksekutif dan yudikatif).

Berdasarkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, secara horisontal pembagian kekuasaan negara dilakukan pada tingkatan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Pembagian kekuasaan pada tingkatan pemerintahan pusat berlangsung antara lembaga-lembaga negara yang sederajat.

Pembagian kekuasaan pada tingkat pemerintahan pusat mengalami pergeseran setelah terjadinya perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pergeseran yang dimaksud adalah pergeseran klasifikasi kekuasaan negara yang umumnya terdiri atas tiga jenis kekuasaan (legislatif, eksekutif dan yudikatif) menjadi enam kekuasaan negara.

- 1) *Kekuasaan konstitutif*, yaitu kekuasaan untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Kekuasaan ini dijalankan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 3 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa. "*Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.*"
- 2) *Kekuasaan eksekutif*, yaitu kekuasaan untuk menjalankan undang-undang dan penyelenggaraan pemerintahan negara. Kekuasaan ini dipegang oleh Presiden sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 4 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa. "*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.*"
- 3) *Kekuasaan legislatif*, yaitu kekuasaan untuk membentuk undang-undang. Kekuasaan ini dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 20 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa, "*Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.*"
- 4) *Kekuasaan yudikatif atau disebut kekuasaan kehakiman*, yaitu kekuasaan untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Kekuasaan ini dipegang oleh Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK) sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 24 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa "*Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.*"
- 5) *Kekuasaan eksaminatif/inspektif*, yaitu kekuasaan yang berhubungan

dengan penyelenggaraan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara. Kekuasaan ini dijalankan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 23 E ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa *“untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.”*

- 6) *Kekuasaan moneter*, yaitu kekuasaan untuk menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter, mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran, serta memelihara kestabilan nilai rupiah. Kekuasaan ini dijalankan oleh Bank Indonesia (BI) selaku bank sentral di Indonesia sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 23 D UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa *“negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dalam undang-undang.”*

Pembagian kekuasaan secara horisontal pada tingkatan pemerintahan daerah berlangsung antara lembaga-lembaga daerah yang sederajat, yaitu antara Pemerintah Daerah (Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pada tingkat provinsi, pembagian kekuasaan berlangsung antara Pemerintah provinsi (Gubernur/Wakil Gubernur) dan DPRD provinsi.

Sedangkan pada tingkat kabupaten/kota, pembagian kekuasaan berlangsung antara Pemerintah Kabupaten/Kota (Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota) dan DPRD kabupaten/kota.

### C. PEMBAGIAN DAN PEMISAHAN KEKUASAAN BERDASARKAN UUD 1945

#### 1. Sebelum Amandemen UUD 1945

Jika dilihat dari bentuknya, negara kita menganut konsep Trias Politika ala Baron de Montesquieu yaitu : Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif. Namun jika dilihat dari fungsinya Negara kita tidak menganut konsep pemisahan kekuasaan (Trias Politika ala Baron de Montesquieu).

Dalam hal fungsinya, Soepomo dalam sidang BPUPKI Tahun 1945 mengatakan bahwa UUD 1945 tidak menganut Doktrin Trias Politika dalam arti paham Trias Politika Oleh Montesquieu.

Hal pembagian kekuasaan ini dapat dipahami sebagai berikut:

- Hal ini terlihat dari UUD 1945 (Sebelum amandemen) Bab II Kekuasaan Pemerintahan Negara Pasal 5 ayat (1) berbunyi *“Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”* hal ini tidak sesuai dengan konsep pemisahan kekuasaan ala Baron de Montesquieu (Trias Politika) yang mana Legislatif lah yang membuat undang-undang.

- Pembagian kekuasaan antara lembaga tertinggi dan tinggi negara dalam konteks hubungan kekuasaan yang vertical dan horizontal. Hubungan antara Lembaga Tertinggi Negara (MPR) dengan Lembaga Tinggi Negara lainnya (DPR, DPD, MA) hal ini terlihat dari UUD 1945 Pasal 1 Ayat (2) berbunyi "*Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*".
- Pembagian kekuasaan antara Pemerintahan Pusat dengan Pemerintah Daerah (Pemegang Teritorial atau wilayah kekuasaan) hal ini sesuai dengan UUD 1945 (sebelum amandemen) BAB VI PEMERINTAHAN DAERAH, Pasal 18 berbunyi "*Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa*".

## 2. Setelah Amandemen UUD 1945

Setelah amandemen UUD 1945, Negara kita masih menganut bentuk *Trias Poltika* ala Baron de Montesquieu yaitu Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif yang fungsinya sesuai dengan Doktrin *Trias Politika* ala Baron de Montesquieu dan masih menganut konsep pembagian kekuasaan (*division of power*). Namun pembagian kekuasaan ini tidak lagi antara lembaga tertinggi dan tinggi negara (setelah dihapuskannya MPR sebagai lembaga tertinggi negara) melainkan antara pemerintah pusat dan daerah.

Hal pemisahaan kekuasaan sesuai Doktrin Baron de Montesquieu (*Trias Poltika*), terlihat dari : Adanya perubahan kekuasaan untuk membentuk UU dari Eksekutive ke Legislatif. Hal ini terlihat dari UUD 1945 setelah perubahan Pasal 20 Ayat (1) berbunyi "*Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang*" dan MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi Negara tetapi sederajat dengan lembaga Negara lainnya seperti DPR, DPD, MK dan MA.

Hal pembagian kekuasaan dan pemisahan kekuasaan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah terdapat pada UUD 1945 (setelah amandemen) Bab VI Pemerintahan Daerah, Pasal 18 yang berbunyi "*Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa*". Dalam hal pembagian kekuasaan bahwa pemerintah daerah telah diberi otonomi daerah (desentralisasi) dan dalam hal pemisahaan kekuasaan adalah adanya pemisahan kewenangan pusat dan kewenangan daerah (dekonsentrasi)



## BAB 4

# NEGARA; BENTUK, KELEMBAGAAN, WARGA DAN WILAYAHNYA

## A. BENTUK NEGARA

### 1. Pengertian Bentuk Negara

Istilah negara terjemahan dari Staat (Belanda), *state* (Inggris), *e'tat* (Prancis) dan *statum* (Latin). Beberapa ahli ilmu negara mendefinisikan pengertian negara, seperti:

J. Van Apeldorn, mengatakan bahwa negara mempunyai arti sebagai berikut:

- Digunakan dalam arti *penguasa* untuk menyatakan yang berkuasa di suatu daerah.
- Digunakan untuk persekutuan rakyat sebagai suatu bangsa yang hidup di suatu daerah.
- Digunakan untuk *arti wilayah* tertentu yang menyatakan daerah tempat tinggal suatu bangsa.
- Dipakai sebagai *kas Negara* untuk menyimpan harta yang dipegang oleh penguasa.

Aristoteles, mengatakan bahwa negara (dalam arti polis) adalah persekutuan dari keluarga dan desa untuk mencapai kehidupan yang sebaik-baiknya.

Robert M. Mac Iver, negara adalah asosiasi yang menyelenggaraan pemerintahan di dalam masyarakat dan dalam suatu wilayah dengan berdasarkan system hukum yang diselenggarakan oleh pemerintah dengan cara kekuasaan memaksa..

Karl Marx, negara merupakan penjelmaan dari pertentangan kekuatan ekonomi di mana golongan ekonomi yang kuat akan menindas golongan ekonomi yang lemah.

Woodrow Wilson, mengatakan bahwa negara adalah rakyat yang terorganisir untuk hukum dalam wilayah tertentu.

Sedangkan Horald J. Laski mengatakan Negara adalah suatu masyarakat yang diintegrasikan dan mempunyai wewenang yang bersifat memaksa dan yang secara sah lebih agung daripada individu atau kelompok yang merupakan bagian dari masyarakat itu. Negara terbentuk atas dasar perjanjian (kontrak sosial) antar warganya guna membangun dan mengembangkan kerja sama di antara sesama mereka sehingga tujuan bersama dapat terwujud.

Definisi yang telah disebutkan di atas menunjukkan tidak terdapat keseragaman para ahli memberikan pengertian negara. Hal ini disebabkan pengertian negara itu sangat luas yang mencakup berbagai aspek kehidupan manusia hingga para ahli memberikan suatu definisi sesuai dengan sisi kehidupn dan pengalamannya. Secara umum negara itu meliputi berbagai segi pandangan, yaitu:

- a. Negara sebagai organisasi kekuasaan,
- b. Negara sebagai organisasi politik,
- c. Negara ditinjau dari segi kesusilaan.
- d. Negara ditinjau dari segi integrasi antara pemerintah dengan rakyat.

Lebih lanjut kita dapat memahami bahwa dalam diri negara terkandung sifat-sifatnya, yaitu:

- a. Memaksa dan mengatur ketertiban hidup bersama masyarakat melalui peraturan perundang-undangan. Oleh sebab itui, negara memiliki kewenangan membuat peraturan perundang-undangan dan menegakkannya. Dalam hal ini negara juga berwenang menghukum warganya yang melanggar hukum.
- b. Memonopoli dalam menetapkan tujuan bersama. Yaitu kondisi kehidupan yang ingin diwujudkan oleh negara untuk meningkatkan kesejahteraan hidup seluruh warga negaranya. Sedangkan cara untuk mewujudkan keadaan yang diinginkan itu sangat membutuhkan partisipasi dari seluruh warganya.
- c. Mencakup semua, yaitu sifat negara yang berdiri di atas berbagai golongan atau kelompok dan mengatasi segala perbedaan. Kebijakan yang diambil oleh negara harus berorientasi kepada kebaikan bersama seluruh rakyat. Diskriminasi akibat adanya berbagai perbedaan harus dihindarkan.

## 2. Bentuk-Bentuk Negara

### a. Bentuk Negara Kesatuan

Yang dimaksud dengan Negara kesatuan ialah suatu Negara yang merdeka dan berdaulat, dimana di seluruh Negara yang berkuasa hanyalah satu pemerintah (pusat) yang mengatur seluruh daerah. Jadi, tidak terdiri atas beberapa daerah yang berstatus Negara bagian (*deelstaat*).<sup>49</sup>

Lebih lanjut Samidjo menguraikan, bahwa Negara kesatuan merupakan Negara tunggal, Negara yang terdiri dari satu Negara saja betapapun besar dan kecilnya, dan ke dalam maupun ke luar merupakan kesatuan. Negara kesatuan mewujudkan kebulatan tunggal, mewujudkan kesatuan, *unity*, dan yang monosentris (berpusat satu).

Negara kesatuan dapat berbentuk:

- ✓ Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, dimana segala urusan diatur oleh pemerintah pusat. Pemerintah daerah tidak mempunyai hak untuk mengurus sendiri daerahnya. Pemerintah daerah tinggal melaksanakan.

<sup>49</sup> Samidjo, *Ilmu Negara*, Bandung, Armico, 1986. Hlm; 164-165.

Negara kesatuan dengan istem sentralisasi adalah bentuk negara dengan segala sesuatu dalam negara tersebut langsung diatur dan diurus oleh pemerintahan pusat, termasuk segala hal yang menyangkut pemerintahan dan kekuasaan di daerah-daerah. Dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak terdapat pelimpahan wewenang dari pusat kepada daerah-daerah, daerah tidak punya hak otonom untuk mengatur rumah tangga sendiri, daerah-daerah melaksanakan sesuatu ketentuan yang telah digariskan oleh pemerintahan pusat.

Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi mempunyai keuntungan dan kelemahannya.

Keuntungannya:

- Di seluruh daerah terdapat peraturan yang sama.
- Terdapat kesederhanaan hukum karena hanya satu lembaga yang berwenang membuatnya,
- Penghasilan suatu daerah dapat digunakan ke seluruh negara.

Kelemahannya:

- Banyak persoalan yang dihadapi oleh pemerintah pusat.
- Sering terjadi ketyidak sesuaian peraturan di daerah-daerah.
- Daerah-daerah lebih banyak bersifat pasif karena menunggu perintah dari pemerintah pusat.
- Kurangnya tanggungjawab di daerah-daerah terhadap perkembangan daerahnya sendiri.
- Melemahnya sendiri-sendiri pemerintahan demokrasi karena kurangnya inisiatif dari rakyat.

Untuk menghindari kelemahan sistem sentralisasi di atas, maka negara kesatuan dapat dilaksanakan dengan sistem desentralisasi, di samping mempertahankan keuntungan negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, maka asas desentralisasi disertai dengan asas dekonsentrasi dan tugas perbantuan (*madebewind*).

- ✓ Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi (*gedecentraliseerde eenheidsstaat*), dimana kepada daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan daerah swatantra.

Dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi diadakan pembagian daerah yang setiap daerah memiliki organisasi kenegaraan dan pemerintahan sendiri. Pembagian daerah itu dalam bentuk daerah tingkat I (DT I) dan daerah tingkat II (DTII). Pemerintah daerah tidak mempunyai wewenang tertinggi dalam pemerintahan, wewenang tertinggi tetap dipegang oleh pemerintah pusat. Kekuasaan dan pemerintahan yang dimiliki oleh daerah adalah suatu wewenang yang diberikan oleh pemerintah pusat untuk dapat mengurus rumah tangga sendiri menjadi hak otonom bagi daerah untuk membentuk sistem pemerintahan sendiri.

C.F. Strong mengemukakan bahwa ada dua sifat penting Negara kesatuan, yaitu:

- 1) Supremasi parlemen pusat di mana ada Negara kesatuan, di situ pula terdapat supremasi parlemen pusat. Seringkali pada suatu Negara kesatuan, ada beberapa jenis undang-undang yang tidak diizinkan konstitusi untuk disahkan, kecuali dengan kondisi-kondisi khusus. Akan tetapi parlemen pusat pada Negara federal diawasi dengan pengertian yang lebih lengkap daripada pengertian ini, karena konstitusi federal tidak hanya menetapkan cara-cara perubahan konstitusi, tetapi juga menentukan kekuasaan apa yang menjadi milik otoritas federal dan kekuasaan apa yang menjadi unit federasi. Oleh karena itu, di Negara federal ada dua lembaga legislatif, yaitu lembaga legislatif federal dan lembaga legislatif negara bagian, yang mana satu lembaga untuk setiap bidang wewenangnya sendiri dan tidak berkuasa secara universal, sedangkan di Negara kesatuan hanya ada satu lembaga legislatif yang selalu memegang kekuasaan tertinggi secara absolut.
- 2) Tidak adanya badan berdaulat tambahan Sifat penting kedua dari Negara kesatuan adalah tidak adanya badan berdaulat tambahan. Perbedaan yang digariskan di sini adalah perbedaan di antara otoritas daerah pada Negara kesatuan dengan otoritas Negara bagian pada Negara federal. Perbedaan ini lebih cepat disadari pada saat membahas otoritas Negara bagian pada suatu federasi dalam hubungannya dengan otoritas federal daripada hubungannya dengan konstitusi. Otoritas Negara bagian memiliki hak-hak yang tak dapat ditambah atau dikurangi oleh otoritas federal. Satu-satunya kekuasaan yang sanggup menambah atau mengurangi hak-hak negara bagian adalah konstitusi itu sendiri, jika dilaksanakan amandemen sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang ada dalam konstitusi itu, sebuah proses yang hanya dapat dicapai dengan merundingkan kehendak di antara berbagai Negara bagian yang membentuk federasi. Bandingkan kondisi ini dengan hubungan antara otoritas daerah dengan lembaga legislatif pusat dalam Negara kesatuan. Singkatnya, jika otoritas pusat membawahi otoritas-otoritas lain yang menjadikannya tidak berdaya untuk turut campur dengan proses perundang-undangan biasa (selain yang ditetapkan di dalam konstitusi), maka otoritas pusat itu adalah otoritas federal dan Negara yang memiliki otoritas pusat dengan yurisdiksi terbatas ini disebut Negara federal. Sedangkan apabila otoritas pusat membawahi otoritas-otoritas lain yang dapat dibuat atau dihapuskan menurut kehendaknya, maka otoritas itu adalah otoritas tertinggi dan Negara dengan batas-batas otoritas tak terbatas ini disebut Negara kesatuan.<sup>50</sup>

<sup>50</sup> C. F. Strong, (2004), "*Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan Tentang Sejarah dan Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia*", (terj.), Bandung, Penerbit Nusa Media. Hlm: 115-116.

## b. Bentuk Negara Federal

Samidjo<sup>51</sup> menjelaskan bahwa federasi berasal dari kata Latin *Foedus*, yang berarti perjanjian atau persetujuan. Dalam federasi atau Negara serikat (federasi = *bondstaat* = *bundesstaat*) merupakan dua atau lebih kesatuan politik yang sudah atau belum berstatus Negara berjanji untuk bersatu dalam suatu ikatan politik, ikatan mana akan mewakili mereka sebagai keseluruhan. Jadi, merupakan suatu Negara bagian yang masing-masing tidak berdaulat. Yang berdaulat adalah persatuan dari Negara itu yaitu Negara serikat (pemerintahan federal).

Jadi, Negara-negara bagian itu asal mulanya adalah suatu Negara yang merdeka dan berdaulat serta berdiri sendiri. Dengan menggabungkan diri dalam suatu Negara serikat, maka Negara yang tadinya berdiri sendiri itu dan sekarang menjadi Negara bagian, melepaskan sebagian dari kekuasaannya dan menyerahkannya kepada Negara serikat itu. Kekuasaan yang diserahkan itu disebutkan sebuah demi sebuah (limitatif). Hanya kekuasaan yang disebutkan itu saja yang diserahkan kepada negara serikat (*delegated powers*).

Anggota-anggota sesuatu federasi tidak berdaulat dalam arti yang sesungguhnya. Federasilah (Negara) sebagai kesatuan nasional yang berdaulat. Anggota-anggota sesuatu federasi disebut "*Negara Bagian*", yang dalam bahasa asingnya dinamakan "*deelstaat*", "*state*", "*canton*", atau "*lander*".

Kekuasaan asli tetap ada pada Negara bagian. Negara bagian ini berhubungan langsung dengan rakyatnya. Kekuasaan dari Negara serikat adalah kekuasaan yang diterimanya dari Negara bagian. Biasanya, yang diserahkan oleh Negara-negara bagian kepada negara serikat adalah hal-hal yang berhubungan dengan hubungan luar Negeri, pertahanan Negara, keuangan, dan urusan pos.

Federasi adalah bentuk tengah, suatu bentuk kompromistis antara konfederasi yang hubungannya tidak erat dengan Negara kesatuan yang sangat kukuh ikatannya. Komponen-komponen suatu federasi menghendaki persatuan (*union*), tetapi menolak kesatuan (*unity*).

Bentuk Negara federasi menjadi salah satu alternatif yang banyak digunakan ketika para pembentuk konstitusi Amerika Serikat memilih bentuk federasi sebagai bentuk pemerintahan mereka. Sejak saat itu, Amerika Serikat menjadi "bentuk model" dari hampir semua federasi-federasi yang dibentuk kemudian.

Menurut C.F. Strong<sup>52</sup>, federalisme dalam beberapa bentuk sudah ada sejak zaman dulu karena sudah dikenal di antara Negara-Kota (*city-states*) pada zaman Yunani Kuno. Bentuk federalisme kembali dijumpai pada abad pertengahan di beberapa kota di Italia.

Selanjutnya, C.F. Strong<sup>53</sup> menjelaskan bahwa pembentukan Negara federal yang sebenarnya memerlukan dua syarat, yaitu:

<sup>51</sup> Samidjo, *Ilmu Negara....Op cit...* hlm.165-167

<sup>52</sup> C. F. Strong, (2004), "*Konstitusi-Konsitituti Politik Modern: Studi Perbandingan Tentang Sejarah...Op cit...* Hlm: 141.

<sup>53</sup> C. F. Strong, (2004), "*Konstitusi-Konsitituti Politik Modern: Studi Perbandingan Tentang Sejarah...Ibid...* Hlm: 143.

- Adanya rasa kebangsaan di antara Negara-negara yang membentuk federasi.
- Meskipun menginginkan persatuan (*union*), unit-unit yang membentuk federasi tidak menghendaki adanya kesatuan (*unity*).

### c. Bentuk Negara Konfederasi

Dalam Negara federal, yang mula-mula timbul adalah Negara-negara bagian, kemudian Negara-negara itu mengadakan ikatan untuk bersatu demi kepentingan bersama. Menjelaskan bahwa ikatan kerjasama itu dapat bersifat erat, tetapi dapat juga bersifat agak renggang, yang hampir menyerupai perjanjian multilateral, yang disebut Serikat Negara (konfederasi).<sup>54</sup>

Jadi, konfederasi adalah bentuk serikat dari Negara-negara yang berdaulat, akan tetapi kedaulatan tetap dipegang oleh Negara-negara yang bersangkutan.

Berdasarkan hal tersebut di atas, diragukan apakah konfederasi merupakan suatu bentuk Negara atau bukan. Ada yang berpendapat bahwa konfederasi hanyalah suatu bentuk kerjasama antara Negara-negara berdaulat untuk menyelenggarakan satu atau lebih bidang urusan tertentu.<sup>55</sup>

Jellinek berpendapat bahwa Negara pada hakikatnya adalah merupakan suatu organisme, yang mempunyai kehendak atau kemauan, yang kemudian menjelma dalam bentuknya yang konkrit berupa peraturan-peraturan Negara, atau undang-undang, atau hukum. Jadi, hukum adalah merupakan penjelmaan dari kehendak Negara. Dengan demikian, negaralah yang berdaulat.

Hal yang diuraikan di atas merupakan dasar bagi Jellinek untuk membedakan antara Negara serikat dengan serikat Negara. Apabila kedaulatan itu ada pada Negara Federal (yang memegang kedaulatan adalah pemerintah federal/pemerintah gabungannya) maka Negara Federal tersebut disebut Negara Serikat. Sedangkan kalau kedaulatan itu masih tetap ada pada Negara-negara bagian, maka Negara Federal yang demikian itu disebut Perserikatan Negara (Serikat Negara).<sup>56</sup>

Kranenburg membedakan antara Negara Serikat dengan Perserikatan Negara dengan menggunakan dasar, yaitu dapat atau tidaknya pemerintah federal atau pemerintah gabungan itu membuat atau mengeluarkan peraturan-peraturan hukum yang langsung mengikat atau berlaku terhadap para warga Negara dari Negara-negara bagian. Apabila peraturan-peraturan hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah Negara Federal (pemerintah gabungannya) itu dapat secara langsung berlaku atau mengikat terhadap warga Negara dari Negara-negara bagian, maka negara federasi itu adalah berjenis Negara Serikat. Jadi, tanpa ada tindakan-tindakan tertentu dari pemerintah Negara bagian, peraturan-peraturan hukum yang berasal dari pemerintah federal itu dapat berlaku atau mengikat secara langsung para

<sup>54</sup> Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta, Liberty, 2000. hlm.225-226

<sup>55</sup> Max Boli Sabon, *Ilmu Negara (Buku Panduan Mahasiswa... Op Cit.,* Hlm: 158.

<sup>56</sup> Soehino, *Ilmu Negara,.....Op Cit.,* Hlm: 226.

warga Negara dari Negara-negara bagian. Sedangkan kalau peraturan-peraturan hukum yang dibuat dan dikeluarkan oleh pemerintah federal (pemerintah gabungan) itu tidak dapat secara langsung berlaku atau mengikat terhadap para warga Negara dari Negara-negara bagian, maka Negara yang demikian ini disebut perserikatan Negara. Dalam hal ini, apabila peraturan-peraturan hukum yang dibuat atau dikeluarkan oleh pemerintah federal itu akan diberlakukan terhadap para warga Negara dari Negara-Negara bagian, maka pemerintah Negara bagian yang bersangkutan terlebih dahulu harus mengadakan suatu tindakan, yaitu mengadakan atau membuat suatu peraturan, atau undang-undang, atau tindakan lain, yang pada pokoknya menyatakan berlakunya peraturan-peraturan hukum dari pemerintah federal terhadap para warga Negaranya.<sup>57</sup>

Soehino<sup>58</sup> mengatakan bahwa pendapat Jellinek dan Kranenburg mengenai perbedaan antara Negara Serikat dengan Perserikatan Negara, pada prinsipnya adalah sama.

Menurut Jellinek, Negara serikat adalah jenis Negara Federal dimana pemerintah federal/pemerintah gabungannya yang memegang kedaulatan. Jika demikian halnya, maka tentunya peraturan-peraturan hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah Negara Federal (pemerintah gabungannya) itu dapat secara langsung berlaku atau mengikat terhadap warga Negara dari Negara-negara bagian. Maka ini sesuai dengan pendapat Krenenburg.

Sedangkan yang disebut Perserikatan Negara (Serikat Negara) menurut Jellinek adalah Negara Federal dimana yang memegang kedaulatan itu adalah tetap ada pada Negara-negara bagian. Jika demikian halnya, maka peraturan-peraturan hukum yang dibuat dan dikeluarkan oleh pemerintah federal (pemerintah gabungan) itu tidak dapat secara langsung berlaku atau mengikat terhadap para warga Negara dari Negara-negara bagian. Maka inipun adalah sesuai dengan pendapat Krenenburg.

## B. KELEMBAGAAN NEGARA

### 1. Pengertian Lembaga Negara

Lembaga negara adalah lembaga pemerintahan (Civilazated Organisation) yang dibuat oleh, dari, dan untuk negara. Lembaga negara bertujuan untuk membangun negara itu sendiri. Secara umum tugas lembaga negara antara lain menjaga stabilitas keamanan, politik, hukum, HAM, dan budaya, menjadi bahan penghubung antara negara dan rakyatnya, serta yang paling penting adalah membantu menjalankan roda pemerintahan.<sup>59</sup> Dari penjelasan tersebut dapat dikatakan bahwa kedudukan dan kewenangan lembaga negara sangat berpengaruh pada sistem pemerintahan dan konstitusi yang berlaku.

<sup>57</sup> Soehino, *Ilmu Negara ....Ibid.*, Hlm: 229-230.

<sup>58</sup> Soehino, *Ilmu Negara ....Ibid.*, Hlm: 230.

<sup>59</sup> Wikipedia, akses: 24 Oktober 2009

Ada dua unsur yang saling berkaitan mengenai organisasi Negara yakni organ dan functie. organ adalah status bentuknya sedangkan functie adalah gerakan wadah itu sesuai maksud pembentuknya. Dalam naskah Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 organ-organ tersebut tidak disebut secara eksplisit namanya, dan ada yang disebut secara eksplisit fungsinya. dan ada pula lembaga atau organ yang disebut baik nama maupun fungsinya serta kewenangan yang mengaturnya pada peraturan-peraturan yang lebih rendah.

**a. Lembaga Negara dalam UUD 1945**

Dalam UUD 1945 telah diatur sedikitnya 34 lembaga Negara sesuai dengan penjelasan diatas. terdiri dari:<sup>60</sup>

- 1) MPR yang diatur dalam BAB II UUD 1945 yang berjudul "Lembaga Perwakilan Rakyat"
- 2) Presiden yang diatur dalam BAB III UUD 1945
- 3) Wakil presiden juga diatur dalam BAB III UUD 1945
- 4) Menteri dan kementerian Negara yang diatur dalam BAB V
- 5) Menteri luar negeri sebagai menteri Triumvirat yang diatur dalam pasal 8 ayat (3) UUD 1945
- 6) Menteri dalam negeri sebagai menteri triumvirat bersama-sama menteri luar negeri dan menteri pertahanan di atur dalam pasal 8 ayat (3) UUD 1945.
- 7) Menteri Pertahanan bersama-sama menteri luar negeri dan menteri dalam negeri sebagai menteri triumvirat diatur dalam pasal 8 UUD 1945.
- 8) Dewan Pertimbangan Agung yang diatur dalam BAB IV UUD 1945.
- 9) Duta seperti yang diatur dalam pasal 13 UUD 1945 ayat (1) dan (2)
- 10) Konsul seperti yang diatur dalam pasal 13 UUD 1945 ayat (3)
- 11) Pemerintah Daerah Provinsi seperti yang diatur dalam BAB VI
- 12) Gubernur Kepala Daerah seperti diatur dalam pasal 18 ayat (4).
- 13) DPRD Provinsi seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (3)
- 14) Pemerintah Daerah Kabupaten seperti yang disebut dalam pasal 18 ayat (3)
- 15) Pemerintah Daerah Kota seperti yang diatur dalam pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6), dan (7) UUD 1945.
- 16) Bupati kepala daerah kabupaten diatur dalam pasal 18 ayat (4)
- 17) DPRD kabupaten diatur dalam pasal 18 ayat (3)
- 18) Walikota Kepala Daerah Kota yang diatur dalam pasal 18 ayat (4)
- 19) Satuan pemerintah Daerah yang bersifat khusus dalam pasal 18 B
- 20) DPRD kota yang disebut dalam pasal 18 ayat (3)
- 21) DPR yang diatur dalam BAB VII UUD 1945.

---

<sup>60</sup> Lembaga negara sebagaimana yang termaktub dalam UUD 1945, dan sedikitnya ada 34 lembaga Negara yang diatur dalam UUD 1945.

- 22) DPD yang diatur dalam BAB VIIA UUD 1945.
- 23) Komisi Penyelenggaraan pemilu diatur dalam pasal 22 E ayat (5).
- 24) Bank Sentral yang diatur secara eksplisit dalam pasal 23D
- 25) BPK diatur dalam BAB VIIIA
- 26) Mahkamah Agung diatur dalam BAB IX pasal 24 dan 24A
- 27) Mahkamah Konstitusi diatur dalam BAB IX pasal 24 dan 24C
- 28) Komisi Yudisial diatur dalam BAB IX pasal 24B
- 29) TNI yang diatur tersendiri dalam BAB XII
- 30) Angkatan Darat (TNI AD) diatur dalam pasal 10 UUD 1945
- 31) Angkatan Laut (TNI AL) diatur dalam pasal 10 UUD 1945
- 32) Angkatan Udara (TNI AU) diatur dalam pasal 10 UUD 1945
- 33) Kepolisian Negara RI (POLRI) diatur dalam pasal 30 UUD 1945
- 34) Badan-badan lain yang fungsinya terkait dengan fungsi kehakiman seperti kejaksaan diatur dalam UU yang diatur dalam pasal 24 ayat (3) UUD 1945.

Dari ke-34 lembaga Negara yang diatur dalam UUD 1945, penulis membatasi studi komparatif lembaga Negara yang meliputi fungsi eksekutif, legislatif, dan yudisial yang akan diuraikan dalam pembahasan kemudian.

#### **b. Pembedaan dari segi Hierarkinya**

Seperti yang dijelaskan sebelumnya dalam UUD 1945 terdapat 34 lembaga Negara yang disebutkan baik secara langsung maupun tidak langsung. lembaga-lembaga tersebut dibedakan dari dua segi, yakni segi fungsi dan hierarkinya.

Ada dua kriteria Hierarki yang dapat dipakai yaitu (i) Hierarki bentuk normative yang menentukan kewenangannya. (ii) kualitas fungsinya yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan Negara.

Sehubungan dengan hal tersebut dari segi fungsinya ke-34 lembaga Negara tersebut ada yang bersifat utama atau primer dan ada yang bersifat penunjang atau sekunder (*auxiliary*). Sedangkan dari segi hierarkinya terdiri dari tiga lapis. Organ lapis utama disebut sebagai lembaga tinggi Negara. organ lapis kedua disebut sebagai lembaga Negara saja. dan organ lapis ketiga merupakan lembaga daerah. Memang saat ini tidak dikenal adanya lembaga tinggi dan lembaga tertinggi Negara, akan tetapi untuk memudahkan pembedaan organ lapis utama disebut dengan lembaga tinggi Negara yaitu:

1. Presiden dan Wakil Presiden
2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)
3. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)
4. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)
5. Mahkamah Konstitusi (MK)
6. Mahkamah Agung (MA)
7. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Organ lapis kedua dapat disebut lembaga Negara saja. Ada yang mendapatkan kewenangan dari UUD 1945 dan ada yang mendapatkan

kewenangan dari undang-undang. Yang mendapat kewenangan dari UUD 1945 misalnya: Komisi Yudisial, POLRI, dan TNI. sedangkan yang mendapat kewenangan dari undang-undang misal: KOMNASHAM, KPK, dsb. yang membedakannya bukan letak lebih tinggi akan tetapi adalah kekuatannya.

Lembaga-lembaga Negara sebagai organ konstitusi lapis kedua antara lain:

1. Menteri Negara
2. Tentara Republik Indonesia
3. kepolisian RI
4. Komisi Yudisial
5. Komisi Pemilihan Umum
6. Bank Sentral

Derajat protokolер kelompok organ konstitusi lapis kedua jelas berbeda dengan organ lapis pertama, dimana organ lapis kedua ini dapat disejajarkan dengan posisi lembaga-lembaga Negara yang dibentuk berdasarkan undang-undang. misal: KOMNASHAM, KPK, KPPI, KPPU, dll.

Organ lapis ketiga adalah organ konstitusi yang termasuk kategori lembaga Negara yang sumber kewenangannya berasal dari regulator atau pembentuk peraturan dibawah undang-undang. misalnya komisi hukum nasional dan komisi Ombudsman Nasional dibentuk berdasarkan keputusan Presiden belaka. Artinya keberadaannya hanya berdasarkan kebijakan presiden (*presidential policie*) atau *beleid* presiden. keberadaan sepenuhnya tergantung pada beleid presiden.

Dalam ketentuan BAB VI UUD 1945 pasal 18 disebutkan lembaga-lembaga Negara yang berada di daerah, terdiri dari:;

1. Pemerintah Daerah Provinsi
2. Gubernur
3. DPRD Provinsi
4. Pemerintah Daerah Kabupaten
5. Bupati
6. DPRD Kabupaten
7. Pemerintah Daerah Kota
8. Walikota
9. DPRD Kota

Disamping itu, dalam ketentuan pasal 18B ayat (1) dan (2) UUD 1945 diakui pula adanya satuan-satuan Pemerintah Daerah yang bersifat khusus dan istimewa.

### c. Pembedaan Dari Segi Fungsinya

Kesembilan organ yang dijelaskan sebelumnya dapat dibedakan menjadi organ utama (*primer constitutional organs*) dan organ penunjang (*Auxiliary state organs*). Untuk memahami keduanya dibedakan menjadi tiga ranah, (i) kekuasaan eksekutif, (ii) kekuasaan legislatif, dan (iii) kekuasaan yudisial.

Dalam cabang eksekutif presiden dan wakil presiden merupakan satu kesatuan institusi kepresidenan. Dalam cabang yudisial atau fungsi kehakiman, meskipun pelaksana kekuasaan ini ada dua yakni mahkamah konstitusi dan komisi yudisial, namun komisi yudisial masuk kedalam kategori lembaga penunjang (*Auxiliary*). Komisi yudisial tidak berperan dalam penegakkan hukum namun merupakan lembaga penegak etika kehakiman.

Dalam fungsi pengawasan atau legislatif, terdapat empat organ lembaga yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Kedelapan jabatan tersebut dapat dikatakan terdiri dari tujuh lembaga tinggi Negara, karena utamanya presiden dan wakil Presiden berada dalam satu institusi lembaga kepresidenan. Dapat dipahami bahwa Presiden berada pada lembaga utama sedangkan wakil presiden berada pada lembaga pendukung terhadap presiden. Dalam kelompok cabang legislative DPR merupakan lembaga parlemen yang utama sedangkan DPD bersifat penunjang, sedangkan MPR merupakan lembaga perpanjangan fungsi (*extention*) parlemen, khususnya dalam penetapan dan perubahan konstitusi, pemberhentian dan pengisian jabatan presiden/wakil presiden. Namun dalam bidang legislasi meskipun DPD disebut sebagai lembaga penunjang tapi keberadaannya sangat penting karena dalam bidang pengawasannya menyangkut kepentingan daerah, untuk itu dapat dikatakan DPD sebagai lembaga utama (*main state organ*).

Demikian pula dengan MPR sebagai lembaga parlemen ketiga meskipun tugas dan fungsi-fungsinya tidak bersifat rutin dan kepemimpinannya bisa saja dirangkap pimpinan DPR maupun DPD, MPR tetap dapat disebut Lembaga utama. Karena MPR berwenang mengubah dan menetapkan undang-undang, juga MPR berwenang memberhentikan dan memilih Presiden/wakil presiden dalam mengisi jabatan Presiden/wakil presiden. BPK juga memiliki peranan yang sangat penting dalam fungsi pengawasan, maka dari itu BPK juga dapat disebut lembaga dengan fungsi utama (*main organ*).

Komisi Yudisial bersifat independen berada diluar Mahkamah Konstitusi maupun Mahkamah Agung. Akan tetapi fungsinya tetap sebagai lembaga penunjang (*Auxiliary*) terhadap fungsi kehakiman. Meskipun kekuasaannya diatur dalam UUD 1945 namun kedudukannya tidak sederajat dengan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung.

#### **d. Tujuan Lembaga-Lembaga Negara**

Secara konseptual, tujuan diadakannya lembaga-lembaga negara atau alat-alat kelengkapan negara adalah selain menjalankan fungsi negara, juga untuk menjalankan fungsi pemerintahan secara aktual. Dengan kata lain, lembaga-lembaga itu harus membentuk suatu kesatuan proses yang satu sama lain saling berhubungan dalam rangka penyelenggaraan fungsi

negara atau istilah yang digunakan Sri soemantri adalah *actual governmental process*. Jadi, meskipun dalam praktiknya tipe lembaga-lembaga negara yang diadopsi setiap negara bisa berbeda-beda, secara konsep lembaga-lembaga tersebut harus bekerja dan memiliki relasi sedemikian rupa sehingga membentuk suatu kesatuan untuk merealisasikan secara praktis fungsi negara dan secara ideologis mewujudkan tujuan negara jangka panjang.

Sampai dengan saat ini, proses awal demokratisasi dalam kehidupan sosial dan politik dapat ditunjukkan antara lain dengan terlaksananya pemilihan umum presiden dan wakil presiden tahun 2004 secara langsung, terbentuknya kelembagaan DPR, DPD dan DPRD baru hasil pemilihan umum langsung, terciptanya format hubungan pusat dan daerah berdasarkan perundangan-undangan otonomi daerah yang baru, dimana setelah jatuhnya orde baru (1998), pemerintah merespon desakan daerah-daerah terhadap sistem pemerintahan yang bersifat sangat sentralistis, dengan menawarkan konsep otonomi daerah untuk mewujudkan desentralisasi kekuasaan, selain itu terciptanya format hubungan sipil-militer, serta tni dengan polri berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku, serta terbentuknya mahkamah konstitusi.

## 2. Perkembangan Lembaga Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Akibat kelemahan-kelemahan paham liberalisme dan kapitalisme klasik, pada abad ke-19 muncul paham sosialisme yang sangat populer dan melahirkan doktrin *welfare state* atau Negara kesejahteraan. Dalam paham Negara ini adalah tanggungjawab sosial Negara untuk mengurus nasib orang miskin sehingga negara berperan lebih, sehingga format kelembagaan organisasi birokrasinya juga menjangkau kebutuhan yang luas. Dalam bentuknya yang palim ekstrim muncul rezim Negara-negara komunis yang semua urusan ditangani sendiri oleh birokrasi Negara sehingga ruang kebebasan dalam masyarakat sangat sempit. Akibatnya birokarasi Negara kesejahteraan mengalami inefisiensi.

Di pihak lain kebebasan warga Negara menjadi terkungkung dan ketakutan terus menghantui warga Negara. Maka ketika sampai pada abad ke 20 muncullah gelombang liberalisasi politik, ekonomi dan kebudayaan di seluruh dunia dan aneka aspirasi meluas pula di setiap Negara yang pada pokoknya mengarah pada aspirasi demokratisasi dan pengurangan peranan Negara, sehingga Negara dituntut mengadakan pembaruan di sektor birokrasi dan administrasi publik.

Jika kita ingin berbicara tentang kelanjutan perkembangan organisasi atau lembaga Negara, maka kita tidak bisa lepas dari apa yang terjadi di Inggris. Di Inggris, gejala perkembangan organisasi ini telah muncul sejak sebelum diperkenalkan kebijakan reorganisasi antara tahun 1972-1974. Pemerintahan lokal Inggris sudah biasa bekerja dengan menggunakan banyak ragam dan bentuk organisasi yang disebut *joint committees*, boards

dan sebagainya untuk mencapai prinsip *economi scale* dalam rangka peningkatan pelayanan umum.

Dalam perkembangannya sampai sekarang, pemerintah Inggris terus menciptakan beraneka ragam lembaga baru yang sangat kuat kekuasaannya dalam urusan-urusan yang sangat spesifik. Misalnya untuk program pembangunan pedesaan dibentuk badan-badan otoritas yang khusus menangani *Rural Development Agencies* di daerah-daerah *mid-wales* dan *the Scottish Highlinds*.

Perkembangan yang terjadi di Negara lain kurang lebih juga sama dengan apa yang terjadi di Inggris, sebabnya ialah karena berbagai kesulitan ekonomi dan ketidakstabilan akibat terjadinya berbagai perubahan social dan ekonomi memaksa banyak Negara melakukan eksperimentasi kelembagaan melalui berbagai bentuk organ pemerintahan yang dinilai lebih efektif dan efisien baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah. Perubahan-perubahan itu terutama terjadi pada *non elected agencies* yang dapat dilakukan lebih fleksibel dibandingkan dengan *elected agencies* seperti parlemen.. tujuannya tidak lain adalah untuk menerapkan prinsip efisiensi agar pelayanan umum benar-benar efektif, untuk itu birokrasi dituntut berubah menjadi *slimming down bureaucracies* yang pada intinya diliberalisasikan sedemikian rupa untuk memenuhi tuntutan perkembangan di era liberalisasi baru. Namun dalam pengalaman di banyak Negara , tujuan efisiensi dan efektivitas pelayanan umum tidak selalu berlangsung mulus sesuai dengan yang diharapkan. Oleh jarena itu kita perl.u belajar dari kekurangan dan kelemahan yang dialami oleh berbagai Negara, sehingga kecenderungan ikut-ikutan di Negara-negara yang sedang berkembang untuk meniru Negara maju dalam melakukan pembaharuan di berbagai sektor publik dapat meminimalisasi potensi kegagalan yang tidak perlu.

Di tingkat pusat atau nasional, di berbagai Negara di dunia dewasa ini, tumbuh cukup banyak variasi bentuk-bentuk organ atau kelembagaan Negara yahng *deconcentrated* dan *decentralized*. Menurut R. Rhodes, lembaga-lembaga ini mempunyai tiga peran utama :

- 1) Lembaga-lembaga tersebut mengelola tugas yang diberikan pemerintah pusat dengan mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan berbagai lembaga lain
- 2) Melakukan pemantauan dan memfasilitasi pelaksanaan berbagai kebijakan pemerintah pusat
- 3) Mewakili kepentingan daerah dalam berhadapan dengan pusat

Di Negara-negara demokrasi yang telah mapan, seperti di Amerika Serikat dan Prancis, pada tiga dasawarsa terakhir abad ke 20, juga banyak pertumbuhan lembaga-lambaga Negara baru biasa disebut *state auxiliary organs* sebagai lembaga Negara yang bersifat penunjang. Diantara lembaga itu juga ada yang disebut *self regulatory agencies, independent supervisory bodies* atau lembaga yang menjalankan fungsi campuran antara fungsi-fungsi regulatif, administratif, dan fungsi penghukuman yang biasanya dipisahkan justru dilakukan secara bersamaan.

Dewasa ini, di Amerika Serikat, lembaga independent serupa di tingkat federal yang bersifat regulatif dan pengawasan lebih dari 30-an. Semua lembaga tersebut bukan diperlakukan sebagai lembaga non pemerintahan, namun keberadaannya tidak berada dalam ranah cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, ataupun kekuasaan kehakiman.

Dari pengalaman di berbagai Negara, dapat diketahui bahwa semua bentuk organisasi, badan, dewan, komisi, otorita, dan *agencies* yang dikemukakan diatas tumbuh dengan sangat cepat. Ketika ide pembaharuan kelembagaan diterima sebagai pendapat umum, maka di semua lini dan semua bidang orang berusaha untuk menerapkan ide pembentukan lembaga dengan idealisme, yaitu untuk modernisasi dan pembaruan menuju efisiensi dan efektifitas pelayanan.

Pengalaman praktek di banyak Negara menunjukkan bahwa tanpa adanya desain yang mencakup dan menyeluruh mengenai kebutuhan akan pembentukan lembaga-lembaga Negara tersebut, yang akan dihasilkan bukan efisiensi, tetapi malah inefisiensi dan mengacaukan fungsi-fungsi antar lembaga-lembaga Negara dalam mengefektifkan dan mengefisiensikan pelayanan umum. Apalagi jika Negara-negara yang sedang berkembang dipimpin oleh mereka yang mudah kagum untuk meniru begitu saja apa yang dipraktikkan di Negara maju tanpa kesiapan sosial-budaya dan kerangka kelembagaan dari masyarakatnya untuk menerapkan ide-ide mulia yang datang dari dunia lain itu.

Perubahan-perubahan dalam bentuk perombakan mendasar terhadap struktur kelembagaan Negara dan birokrasi pemerintahan di semua lapisan dapat dikatakan sangat luas dan mendasar. Apalagi dengan adanya perubahan UUD 1945, maka desain makro kerangka kelembagaan kita juga harus ditata kembali sesuai dengan cetak biru yang dimanfaatkan oleh UUD 1945 hasil 4 rangkaian perubahan pertama dalam sejarah republik kita. Kalau dalam praktik kita mendapati bahwa gagasan demi gagasan dan rancangan perubahan kelembagaan datang begitu saja, maka dapat dikatakan bahwa perombakan struktural yang sedang terjadi berlangsung tanpa desain yang menyeluruh, persis yang terjadi di banyak Negara lain yang justru terbukti tidak menghasilkan efisiensi yang diharapkan.

#### a. Sebelum Amandemen UUD 1945

##### 1) Lembaga Eksekutif Sebelum Amandemen UUD 1945 (Kepresidenan)

Presiden adalah mandataris MPR, yang wajib menjalankan putusan-putusan MPR. Secara eksplisit Penjelasan UUD 1945 (sebelum perubahan) menyebutkan bahwa "Presiden ialah penyelenggara pemerintah Negara yang tertinggi dibawah Majelis Permusyawaratan Rakyat. Presiden ialah penyelenggara Pemerintah negara yang tertinggi dalam menjalankan pemerintahan Negara, kekuasaan dan tanggungjawab adalah ditangan presiden (*concentration of power and responsibility upon the President*). Presiden tidak bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat, demikian pula dengan Menteri

Negara sebagai pembantu Presiden tidak bertanggungjawab kepada DPR. Namun hal ini tidak berarti kekuasaan Presiden tidak terbatas, pada bagian lain penjelasan UUD 1945 (sebelum perubahan) dinyatakan bahwa "Kekuasaan Kepala Negara tidak tak terbatas" sebab Presiden bertanggungjawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi Negara, walaupun hal ini tidak diatur secara eksplisit dalam UUD 1945, demikian halnya dalam pasal 5 TAP MPR No. VI/MPR/1973 tentang kedudukan dan hubungan tata kerja Lembaga tertinggi Negara dengan/ atau antar lembaga – lembaga tinggi Negara yang berbunyi:

- ✓ Presiden tunduk dan bertanggungjawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat dan pada akhir masa jabatannya memberikan pertanggung jawaban atas pelaksanaan Haluan Negara yang ditetapkan oleh Undang – Undang Dasar atau Majelis di hadapan Sidang.
- ✓ Presiden wajib memberikan pertanggung jawaban dihadapan sidang istimewa Majelis yang khusus diadakan untuk meminta pertanggung jawaban Presiden dalam pelaksanaan Haluan Negara yang ditetapkan oleh Undang–Undang Dasar atau Majelis.

Ketentuan diatas tidak menyebutkan arti pertanggungjawaban yang dimaksud, Pertanggungjawaban tersebut dalam arti yang luas dapat dilihat dalam TAP MPR No. I/MPR/1973 huruf (d) dan (e) yang berbunyi:

- ✓ Meminta dari dan menilai pertanggung jawaban Presiden tentang pelaksanaan Garis – Garis Besar Haluan Negara.
- ✓ Mencabut jabatannya apabila Presiden sungguh – sungguh melanggar GBHN dan/atau UUD.

Dengan demikian adalah logis Jika Presiden dapat diberhentikan oleh MPR meskipun masa jabatannya belum berakhir, hal ini disebabkan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pemegang kedaulatan rakyat dan sebagai lembaga tertinggi diatas Presiden.

Berkenaan dengan kekuasaan yang dimiliki Presiden seperti yang diatur dalam Undang – Undang Dasar 1945, dapat dibagi dalam tiga hal ; kekuasaan Presiden di bidang eksekutif, kekuasaan Presiden di bidang legislatif, kekuasaan Presiden sebagai kepala Negara. Pertanyaan yang kemudian muncul adalah "seperti apakah bentuk pertanggungjawaban Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat itu jika dikaitkan dengan tiga kekuasaan yang dimilikinya tersebut?", tanggungjawab Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah tanggungjawab Presiden secara keseluruhan, baik sebagai kepala Negara maupun sebagai kepala eksekutif dan legislatif, mengingat UUD 1945 menganut sistem pemerintahan Presidensiil.

Bagir Manan menyatakan bahwa sistem pemerintahan yang diatur menurut UUD 1945 (presidensiil) sama sekali tidak menjamin

kestabilan pemerintahan. Pengertian "*fixed executive*" yang menjadi ciri sistem Presidensiil (seperti di Amerika Serikat tidak terdapat dalam jabatan Presiden RI, hal ini terlihat dengan adanya pemberhentian (penarikan mandat) Presiden Soekarno oleh MPRS pada tahun 1966 dan Presiden Abdurrahman Wahid pada tahun 2001.

C.F. Strong menyebutkan bahwa Jika Presiden bertanggungjawab secara langsung dengan periode waktu tertentu kepada badan yang lebih luas dan tidak terikat pada pembubaran oleh tindakan parlemen, eksekutif itu dikatakan eksekutif nonparlementer atau *fixed executive*, sebaliknya jika bertanggungjawab secara langsung kepada parlemen eksekutif tersebut dikatakan eksekutif parlementer. Dengan demikian terjadi "kesimpangsiuran" sistem pemerintahan yang dianut oleh Indonesia, secara yuridis formal menganut sistem Presidensiil, namun kenyataannya terdapat unsur – unsur Parlementer dalam praktik ketatanegaraan.

Berkenaan dengan pertanggungjawaban Presiden kepada MPR, Harun Al Rasjid dalam tulisannya yang berjudul Hubungan Antara Presiden dan MPR hlm. 11, membaginya menjadi ; pertanggungjawaban dalam arti luas merupakan satu Pertanggungjawaban dengan sanksi, sedangkan dalam arti sempit merupakan pertanggungjawaban tanpa sanksi. Sri Soemantri dalam bukunya "Tentang Lembaga – Lembaga Negara Menurut UUD 1945" menyebutkan secara Eksplisit bahwa pertanggungjawaban yang dimiliki Presiden adalah pertanggungjawaban dalam arti luas<sup>61</sup>.

Berkenaan dengan pengisian jabatan Presiden menurut UUD 1945 (sebelum perubahan) yakni berdasarkan pasal 6 ayat (2) yang berbunyi: "Presiden dan wakil presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak". Pada saat UUD 1945 disahkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 18 agustus 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana tersebut dalam pasal tersebut belum terbentuk, dan dalam kondisi saat itu tidak dimungkinkan untuk membentuk MPR terlebih dahulu. Maka berdasarkan pasal III Aturan peralihan ditetapkan "untuk pertama kali Presiden dan wakil Presiden yang dipilih oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia".

Pasal 7 UUD 1945 (sebelum perubahan) menyebutkan: " Presiden dan wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali". yang menarik dari pasal ini adalah tidak adanya pembatasan " pemilihan kembali " Presiden. Ketentuan inilah yang menjadi pembenaran untuk memilih Soeharto sebagai Presiden sampai enam kali berturut – turut (terhitung sejak tahun 1973). Bagir Manan menyebutkan bahwa dalam praktek ketatanegaraan selama kurun waktu 30 tahun terakhir (masa orde baru) pemilihan Presiden dan

<sup>61</sup> Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Bandung, Alumni, 1986.

wakil Presiden yang dilakukan oleh MPR menjadi kurang Demokratis.<sup>62</sup>

Dalam UUD 1945 (sebelum perubahan), persyaratan menjadi Presiden diatur dalam pasal 6 ayat (1) yang menyebutkan bahwa "Presiden ialah orang Indonesia asli", persoalan kemudian adalah ketidakjelasan apa atau siapa "Orang Indonesia asli" itu. Untuk hal ini Sri Soemantri menyebutkan bahwa kita perlu melihatnya dalam UU No. 3 tahun 1946 tentang warga Negara dan Penduduk Negara Indonesia yang menyatakan dalam pasal 1 bahwa warga Negara Indonesia ialah,<sup>63</sup>

- ✓ Orang asli dalam daerah Negara Indonesia;
- ✓ Orang yang tidak termasuk dalam golongan diatas;
- ✓ Orang yang mendapat kewarganegaraan Indonesia dengan naturalisasi;
- ✓ Orang yang karena kelahiran, perkawinan dan lain – lain menjadi warga Negara Indonesia.

Sedangkan Bagir Manan menyatakan bahwa sebagian pendapat menduga, makna "orang Indonesia asli" berkaitan dengan ketentuan pasal 163 IS dari masa penjajahan, yang membedakan penduduk Indonesia ke dalam golongan Eropa, Timur asing, dan Bumiputra<sup>64</sup>. Syarat lainnya diatur dalam Ketetapan MPR No. II/MPR/1973, yakni ; warga Negara Indonesia; telah berusia 40 tahun; bukan orang yang sedang dicabut haknya dalam pemilihan umum; bertaqwa kepada Tuhan yang Maha Esa, setia kepada cita – cita Proklamasi 17 Agustus 1945, Pancasila, dan UUD 1945; bersedia menjalankan haluan Negara menurut GBHN yang telah ditetapkan MPR; berwibawa; jujur; cakap; adil; dukungan dari rakyat yang tercermin dalam Majelis; tidak pernah terlibat baik langsung maupun tidak langsung dalam setiap kegiatan yang mengkhianati Negara Kesatuan Republik yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 seperti gerakan G.30.S/PKI dan/atau organisasi terlarang lainnya; tidak sedang menjalani pidana berdasarkan keputusan pengadilan yang tidak dapat diubah lagi karena tindak pidana yang diancam pidana sekurang – kurangnya 5 tahun; tidak mengganggu jiwa/ikatannya.

## 2) Kedudukan Lembaga Legislatif Sebelum Amandemen UUD 1945

Seperti telah dijelaskan sebelumnya, dalam susunan ketatanegaraan Republik Indonesia pernah dikenal istilah lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara. Yang dimaksud lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara adalah lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara menurut UUD 1945<sup>65</sup>. Lembaga yang disebut sebagai lembaga

<sup>62</sup> Bagir Manan, *Dasar-Dasar Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Menurut UUD 1945*, Bandung, Universitas Padjadjaran, 1994.

<sup>63</sup> Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga...Op cit...*

<sup>64</sup> Bagir Manan, *Dasar-Dasar Sistem Ketatanegaraan...Op cit...*

<sup>65</sup> J.B. Daliyo, *Pengantar Hukum Indonesia; Buku Panduan Mahasiswa*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 1992, hlm.56.

tertinggi negara dan lembaga tinggi negara dalam UUD 1945 adalah:

- ✓ Majelis permusyawaratan Rakyat (MPR)
- ✓ Presiden
- ✓ Dewan Pertimbangan Agung (DPA)
- ✓ Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)
- ✓ Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)
- ✓ Mahkamah Agung (MA)

Dari keenam lembaga negara tersebut, MPR merupakan lembaga tertinggi negara. MPR mendistribusikan kekuasaannya kepada lima lembaga yang lain yang kedudukannya sejajar, yakni sebagai lembaga tinggi negara. Dalam susunan ketatanegaraan RI pada waktu itu, yang berperan sebagai lembaga legislatif adalah MPR dan DPR.

Kewenangan lembaga legislatif sebelum UUD 1945:

- ✓ Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)  
Sebelum amandemen UUD 1945, susunan anggota MPR terdiri dari anggota – anggota DPR ditambah utusan daerah, golongan politik, dan golongan karya (Pasal 1 ayat 1 UU No. 16 Tahun 1969). Terkait dengan kedudukannya sebagai Lembaga Tertinggi Negara, MPR diberi kekuasaan tak terbatas (super power) karena “kekuasaan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR” dan MPR adalah “penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia” yang berwenang menetapkan UUD, GBHN, mengangkat presiden dan wakil presiden.
- ✓ Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)  
Keanggotaan DPR sebagai lembaga tinggi negara terdiri dari golongan politik dan golongan karya yang pengisiannya melalui pemilihan dan pengangkatan. Wewenang DPR menurut UUD 1945 adalah:
  - a) Bersama presiden membentuk UU (Pasal 5 ayat 1 jo Pasal 20 ayat (1)) dengan kata lain bahwa DPR berwenang untuk memberikan persetujuan RUU yang diajukan presiden disamping mengajukan sendiri RUU tersebut. (Pasal 21 UUD 1945)
  - b) Bersama presiden menetapkan APBN (Pasal 23 ayat (1))
  - c) Meminta MPR untuk mengadakan sidang istimewa guna meminta pertanggungjawaban presiden.
    - Hal keuangan negara selanjutnya diatur dengan undang-undang.
    - Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

- 3) Kedudukan dan Kewenangan Lembaga Yudisial Sebelum Amandemen.
  - ✓ Mahkamah Agung  
Kekuasaan kehakiman menurut UUD 1945 sebelum amandemen dilakukan oleh Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman (Pasal 24 (1)). Kekuasaan kehakiman hanya terdiri atas badan-badan pengadilan yang berpuncak pada Mahkamah Agung. Lembaga ini dalam tugasnya diakui bersifat mandiri dalam arti tidak boleh diintervensi atau dipengaruhi oleh cabang-cabang kekuasaan lainnya, terutama eksekutif.  
Wewenang : *"Berwenang dalam kekuasaan kehakiman secara utuh, karena lembaga ini merupakan lembaga keadilan satu-satunya di Indonesia pada saat itu".*
  - ✓ Dewan Pertimbangan Agung  
Wewenang : *"Berkeajiban memberi jawab atas pertanyaan Presiden dan berhak memajukan usul kepada pemerintah".*
- 4) Badan Pemeriksa Keuangan sebelum Amandemen  
Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil Pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dalam pasal 23 yang berbunyi:
  - ✓ Anggaran pendapatan dan belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu.
  - ✓ Segala pajak untuk keperluan negara berdasarkan undang-undang.
  - ✓ Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang.

#### b. Setelah Amandemen UUD 1945

UUD 1945 mengejawantahkan prinsip kedaulatan yang tercermin dalam pengaturan penyelenggaraan negara. UUD 1945 memuat pengaturan kedaulatan hukum, rakyat, dan negara karena didalamnya mengatur tentang pembagian kekuasaan yang berdasarkan pada hukum, proses penyelenggaraan kedaulatan rakyat, dan hubungan antar Negara RI dengan negara luar dalam konteks hubungan internasional.

Untuk mengetahui bagaimana proses penyelenggaraan negara menurut UUD 1945, maka Prinsip pemisahan dan pembagian kekuasaan perlu dicermati karena sangat mempengaruhi hubungan dan mekanisme kelembagaan antar lembaga negara. Dengan penegasan prinsip tersebut, sekaligus untuk menunjukkan ciri konstitusionalisme yang berlaku dengan maksud untuk menghindari adanya kesewenang-wenangan kekuasaan.

Adanya pergeseran prinsip pembagian ke pemisahan kekuasaan yang dianut dalam UUD 1945 telah membawa implikasi pada pergeseran kedudukan dan hubungan tata kerja antar lembaga negara dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, baik dalam kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Perubahan prinsip yang mendasari bangunan

pemisahan kekuasaan antar lembaga negara adalah adanya pergeseran kedudukan lembaga pemegang kedaulatan rakyat yang semula ditangan MPR dirubah menjadi dilaksanakan menurut UUD.

Dengan perubahan tersebut, jelas bahwa UUD yang menjadi pemegang kedaulatan rakyat dalam prakteknya dibagikan pada lembaga-lembaga dengan pemisahan kekuasaan yang jelas dan tegas. Di bidang legislatif terdapat DPR dan DPD; di bidang eksekutif terdapat Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih oleh rakyat; di bidang yudikatif terdapat Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial; di bidang pengawasan keuangan ada BPK. Namun demikian, dalam pembagian kekuasaan antar lembaga negara terdapat kedudukan dan hubungan tata kerja antar lembaga negara yang mencerminkan adanya kesamaan tujuan dalam penyelenggaraan negara.

#### 1) Majelis Permusyawaratan Rakyat

Sebelum Perubahan UUD 1945, kedaulatan berada di tangan rakyat dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. MPR memiliki tugas dan wewenang yang sangat besar dalam praktek penyelenggaraan negara, dengan kewenangan dan posisi yang demikian penting, MPR disebut sebagai "lembaga tertinggi negara", yang juga berwenang mengeluarkan ketetapan-ketetapan yang hierarki hukumnya berada di bawah Undang-Undang Dasar dan di atas undang-undang.

Setelah Perubahan UUD 1945, kedaulatan rakyat tidak lagi dilaksanakan oleh MPR, tetapi dilaksanakan "menurut Undang-Undang Dasar". Dengan demikian, kedaulatan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar dan diejawantahkan oleh semua lembaga negara yang disebutkan di dalam Undang-Undang Dasar sesuai dengan tugas dan wewenang masing-masing. Dengan perubahan tugas dan fungsi MPR dalam sistem ketatanegaraan, saat ini, semua lembaga negara memiliki kedudukan yang setara dan saling mengimbangi.

Saat ini, MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang semuanya dipilih oleh rakyat dalam pemilu, bukan lembaga DPR dan lembaga DPD. Komposisi keanggotaan tersebut sesuai dengan prinsip demokrasi perwakilan yaitu "perwakilan atas dasar pemilihan" (*representation by election*). dengan ketentuan baru ini secara teoritis berarti terjadi perubahan fundamental dalam sistem ketatanegaraan, yaitu dari sistem yang vertikal hierarkis dengan prinsip supremasi MPR menjadi sistem yang horizontal- fungsional dengan prinsip saling mengimbangi dan saling mengawasi antarlembaga negara.

MPR tidak lagi menetapkan garis-garis besar haluan negara, baik yang berbentuk GBHN maupun berupa peraturan perundang-undangan, serta tidak lagi memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Hal ini berkaitan dengan perubahan UUD 1945 yang menganut sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat yang memiliki program yang ditawarkan langsung

kepada rakyat. Jika calon Presiden dan Wakil Presiden itu menang maka program itu menjadi program pemerintah selama lima tahun. Berkaitan dengan hal itu, wewenang MPR adalah melantik Presiden atau Wakil Presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat. Dalam hal ini MPR tidak boleh tidak melantik Presiden dan/ atau Wakil Presiden yang sudah terpilih.

## 2) Dewan Perwakilan Rakyat

Dewan Perwakilan Rakyat merupakan lembaga negara yang memegang kekuasaan legislatif sebagaimana tercantum pada Pasal 20 ayat (1) UUD 1945. Dalam UUD 1945 secara eksplisit dirumuskan tugas, fungsi, hak, dan wewenang DPR yang menjadi pedoman dalam pola penyelenggaraan negara.

Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, untuk optimalisasi lembaga perwakilan serta memperkukuh pelaksanaan saling mengawasi dan saling mengimbangi oleh DPR, DPR memiliki fungsi yang diatur secara eksplisit dalam UUD 1945.

Pada Pasal 20A dipertegas fungsi DPR, yaitu fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Fungsi legislasi mempertegas kedudukan DPR sebagai lembaga legislatif yang menjalankan kekuasaan membentuk undang-undang. Fungsi anggaran mempertegas kedudukan DPR untuk membahas (termasuk mengubah) Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang ditujukan bagi kesejahteraan rakyat. Kedudukan DPR dalam hal APBN ini lebih menonjol dibandingkan dengan kedudukan Presiden karena apabila DPR tidak menyetujui RAPBN yang diusulkan Presiden, Pemerintah menjalankan APBN tahun yang lalu [Pasal 23 ayat (3)]. Fungsi pengawasan adalah fungsi DPR dalam melakukan pengawasan terhadap kebijakan dan pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan oleh Presiden (pemerintah).

Penegasan fungsi DPR dalam UUD 1945 itu akan sangat mendukung pelaksanaan tugas DPR sehingga DPR makin berfungsi sesuai dengan harapan dan tuntutan rakyat Selanjutnya, dalam kerangka *checks and balances system* dan penerapan negara hukum, dalam pelaksanaan tugas DPR, setiap anggota DPR dapat diberhentikan dari jabatannya. Dalam masa jabatannya mungkin saja terjadi hal atau kejadian atau kondisi yang menyebabkan anggota DPR dapat diberhentikan sebagai anggota DPR. Agar pemberhentian anggota DPR tersebut mempunyai dasar hukum yang baku dan jelas, pemberhentian perlu diatur dalam undang-undang. Ketentuan ini merupakan mekanisme kontrol terhadap anggota DPR. Adanya pengaturan pemberhentian anggota DPR dalam masa jabatannya dalam undang-undang akan menghindarkan adanya pertimbangan lain yang tidak berdasarkan undang-undang. Ketentuan itu juga sekaligus menunjukkan konsistensi dalam menerapkan paham supremasi hukum, yaitu bahwa setiap orang sama di depan hukum,

sehingga setiap warga negara harus tunduk pada hukum. Namun, dalam menegakkan hukum itu harus dilakukan dengan cara-cara yang sesuai dengan hukum.

### 3) Dewan Perwakilan Daerah

Perubahan UUD 1945 melahirkan sebuah lembaga baru dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, yakni Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Dengan kehadiran DPD dalam sistem perwakilan Indonesia, DPR didukung dan diperkuat oleh DPD. DPR merupakan lembaga perwakilan berdasarkan aspirasi dan paham politik rakyat sebagai pemegang kedaulatan, sedangkan DPD merupakan lembaga perwakilan penyalur keanekaragaman aspirasi daerah. Keberadaan lembaga DPD merupakan upaya menampung prinsip perwakilan daerah.

Ketentuan UUD 1945 yang mengatur keberadaan DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia itu antara lain dimaksudkan untuk:

- a) Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah;
- b) Meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah;
- c) Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.

Dengan demikian, keberadaan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1) dan otonomi daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (5) berjalan sesuai dengan keberagaman daerah dalam rangka kemajuan bangsa dan negara. DPD memiliki fungsi yang terbatas di bidang legislasi, anggaran, pengawasan, dan pertimbangan. Fungsi DPD berkaitan erat dengan sistem saling mengawasi dan saling mengimbangi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Kewenangan legislatif yang dimiliki DPD adalah dapat mengajukan kepada DPR dan ikut membahas rancangan undang-undang yang terkait dengan otonomi daerah, hubungan pusat dengan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Selain itu, DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN, RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.

Dalam bidang pengawasan, DPD mengawasi pelaksanaan berbagai undang-undang yang ikut dibahas dan diberikan pertimbangan oleh DPD. Namun, kewenangan pengawasan menjadi sangat terbatas karena hasil pengawasan itu hanya untuk disampaikan kepada DPR guna bahan pertimbangan dan ditindaklanjuti. Akan tetapi, pada sisi lain anggota DPD ini memiliki kedudukan dan kewenangan yang sama dengan DPR ketika bersidang dalam kedudukan sebagai anggota MPR, baik dalam

perubahan UUD, pemberhentian Presiden, maupun Wakil Presiden.

UUD NRI Tahun 1945 menentukan jumlah anggota DPD dari setiap provinsi adalah sama dan jumlah seluruh anggotanya tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR. Penetapan jumlah wakil daerah yang sama dari setiap provinsi pada keanggotaan DPD menunjukkan kesamaan status provinsi-provinsi itu sebagai bagian integral dari negara Indonesia. Tidak membedakan provinsi yang banyak atau sedikit penduduknya maupun yang besar atau yang kecil wilayahnya.

#### 4) Presiden

Presiden merupakan lembaga negara yang memegang kekuasaan dibidang eksekutif. Seiring dengan Perubahan UUD 1945, saat ini kewenangan Presiden diteguhkan hanya sebatas pada bidang kekuasaan dibidang pelaksanaan pemerintahan negara. Namun demikian, dalam UUD 1945 juga diatur mengenai ketentuan bahwa Presiden juga menjalankan fungsi yang berkaitan dengan bidang legislatif maupun bidang yudikatif.

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Dasar, Presiden haruslah warga negara Indonesia yang sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain. Perubahan ketentuan mengenai persyaratan calon Presiden dan calon Wakil Presiden dimaksudkan untuk mengakomodasi perkembangan kebutuhan bangsa dan tuntutan zaman serta agar sesuai dengan perkembangan masyarakat yang makin demokratis, egaliter, dan berdasarkan *rule of law* yang salah satu cirinya adalah pengakuan kesederajatan di depan hukum bagi setiap warga negara. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa jabatan Presiden dapat dikontrol oleh lembaga negara lainnya, dengan demikian akan terhindar dari kesewenang-wenangan dalam penyelenggaraan tugas kenegaraan.

#### 5) Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial

Kekuasaan kehakiman dalam sistem ketatanegaraan Indonesia bertujuan untuk menyelenggarakan peradilan yang merdeka, bebas dari intervensi pihak mana pun, guna menegakkan hukum dan keadilan.

Dalam UUD 1945 Pasal 24 ayat (3) dikatakan bahwa "badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang". Ketentuan tersebut menjadi dasar hukum keberadaan berbagai badan lain yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, antara lain lembaga penyidik dan lembaga penuntut.

##### ✓ Mahkamah Agung

Sesuai dengan ketentuan Pasal 24A ayat (1), MA mempunyai wewenang:

- a. Mengadili pada tingkat kasasi;
- b. Menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang;

- c. Wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.
  - ✓ Mahkamah Konstitusi
    - Mahkamah Konstitusi dengan wewenang sebagai berikut:
      - a. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar;
      - b. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar;
      - c. Memutus pembubaran partai politik;
      - d. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
    - ✓ Komisi Yudisial
      - Wewenang Komisi Yudisial menurut ketentuan UID 1945 adalah mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Dalam proses rekrutmen hakim agung, calon hakim agung diusulkan Komisi Yudisial kepada DPR untuk mendapat persetujuan dan untuk selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden.
      - Pasal 24B UUD menyebutkan Komisi Yudisial merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Dengan demikian, Komisi Yudisial memiliki dua kewenangan, yaitu mengusulkan pengangkatan calon hakim agung di Mahkamah Agung dan menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga martabat serta menjaga perilaku hakim di Mahkamah Konstitusi.
- 6) Badan Pemeriksa Keuangan
- Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) merupakan lembaga negara yang memegang kekuasaan dalam bidang auditor. Dalam kedudukannya sebagai eksternal auditor pemerintah yang memeriksa keuangan negara dan APBD, serta untuk dapat menjangkau pemeriksaan di daerah, BPK membuka kantor perwakilan di setiap provinsi. BPK mempunyai tugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara.

### 3. Bentuk Lembaga Negara Di Indonesia Berdasarkan UUD 1945

Sejak reformasi terjadi tahun 1998 yang berakibat berakhirnya masa pemerintahan orde baru, mulailah terjadi perubahan (Amandemen) konstitusi Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 sebanyak empat kali. Perubahan tersebut berimplikasi terhadap perubahan ketatanegaraan sekaligus susunan kelembagaan Negara Indonesia. salah satu dampak langsung perubahannya adalah perubahan supremasi MPR menjadi supermasi Konstitusi. Susunan kelembagaan Negara Indonesia tidak lagi mengenal istilah "lembaga tertinggi Negara" untuk kedudukan MPR sehingga terjadi kesejajaran kedudukan dengan lembaga sejenis demi menciptakan system check and balances.

Seiring perkembangan masyarakat modern yang sedang berkembang dari segi sosial, ekonomi, politik, dan budaya dengan berbagai pengaruh globalisme menuntut adanya system kenegaraan yang efisien dan efektif dalam memenuhi pelayanan publik. Atas faktor tersebut muncullah berbagai lembaga-lembaga Negara sebagai eksperimentasi kelembagaan yang dapat berupa dewan (*council*), komite (*committee*), komisi (*commission*), badan (*board*), atau otorita (*authority*).

Lahirnya lembaga-lembaga baru tersebut di sebut dengan lembaga penunjang (*auxiliary institution*). Lembaga-lembaga ini memiliki fungsi layaknya lembaga Negara yang utama, ada lembaga yang memiliki fungsi regulasi, fungsi administratif, dan fungsi penghukuman.

#### a. Lembaga Tinggi Negara

Lembaga negara adalah lembaga pemerintahan (*Civilazated Organisation*) yang dibuat oleh, dari, dan untuk negara. Lembaga negara bertujuan untuk membangun negara itu sendiri. Secara umum tugas lembaga negara antara lain menjaga stabilitas keamanan, politik, hukum, HAM, dan budaya, menjadi bahan penghubung antara negara dan rakyatnya, serta yang paling penting adalah membantu menjalankan roda pemerintahan.<sup>66</sup> Dari penjelasan tersebut dapat dikatakan bahwa kedudukan dan kewenangan lembaga negara sangat berpengaruh pada sistem pemerintahan dan konstitusi yang berlaku.

Adapun lembaga – lembaga yang tercantum sebagai lembaga tinggi negara menurut UUD NKRI 1945 adalah:

##### 1) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

Sebelum amandemen UUD 1945, susunan anggota MPR terdiri dari anggota – anggota DPR ditambah utusan daerah, golongan politik, dan golongan karya (Pasal 1 ayat 1 UU No. 16 Tahun 1969). Terkait dengan kedudukannya sebagai Lembaga Tertinggi Negara, MPR diberi kekuasaan tak terbatas (*super power*) karena “kekuasaan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR” dan MPR adalah “penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia” yang berwenang menetapkan UUD, GBHN, mengangkat presiden dan wakil presiden.

Hal yang paling menonjol mengenai MPR setelah adanya amandemen UUD adalah dihilangkannya kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Selain itu, perubahan – perubahan yang terjadi di lembaga MPR baik mengenai susunan, kedudukan, tugas maupun wewenangnya adalah:

- ✓ MPR tidak lagi menetapkan GBHN
- ✓ MPR tidak lagi mengangkat presiden. Hal ini dikarenakan presiden dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. (Pasal 6A ayat (1) UUD NRI 1945). MPR hanya bertugas untuk melantik presiden terpilih sesuai dengan hasil pemilu. (Pasal 3 ayat 2 Perubahan III UUD 1945).

<sup>66</sup> Wikipedia, akses: 24 Oktober 2009

- ✓ Susunan keanggotaan MPR mengalami perubahan yaitu terdiri dari anggota DPR dan DPD yang dipilih secara langsung melalui pemilu.
  - ✓ MPR tetap berwenang mengubah dan menetapkan UUD (Pasal 3 ayat (1) UUD NRI 1945)
  - ✓ Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan atau/Wakil Presiden dalam masa jabatannya, apabila atas usul DPR yang berpendapat bahwa Presiden/Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden/Wakil Presiden.
- 2) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)
- Keanggotaan DPR sebagai lembaga tinggi negara terdiri dari golongan politik dan golongan karya yang pengisiannya melalui pemilihan dan pengangkatan. Wewenang DPR menurut UUD 1945 adalah:
- ✓ Bersama presiden membentuk UU (Pasal 5 ayat 1 jo Pasal 20 ayat (1)) dengan kata lain bahwa DPR berwenang untuk memberikan persetujuan RUU yang diajukan presiden disamping mengajukan sendiri RUU tersebut.(Pasal 21 UUD 1945)
  - ✓ Bersama presiden menetapkan APBN (Pasal 23 ayat (1))
  - ✓ Meminta MPR untuk mengadakan sidang istimewa guna meminta pertanggungjawaban presiden.
- Adanya amandemen terhadap UUD 1945, sangat mempengaruhi posisi dan kewenangan DPR sebagai lembaga legislatif. Salah satunya adalah diberikannya kekuasaan kepada DPR untuk membentuk UU, yang sebelumnya dipegang oleh presiden dan DPR hanya berhak memberi persetujuan saja.
- Perubahan ini juga mempengaruhi hubungan antara DPR sebagai lembaga legislatif dan presiden sebagai lembaga eksekutif, yaitu dalam proses serta mekanisme pembentukan UU. Selain itu, amandemen UUD 1945 juga mempertegas fungsi DPR, yaitu: fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan sebagai mekanisme kontrol antar lembaga negara. (Pasal 20 A ayat (1) UUD NRI 1945)
- 3) Dewan Perwakilan Daerah (DPD)
- Sebagai lembaga negara yang baru dibentuk setelah amandemen UUD, DPD dibentuk dengan tujuan untuk mengakomodasi kepentingan daerah sebagai wujud keterwakilan daerah ditingkat nasional. Hal ini juga merupakan tindak lanjut peniadaan utusan daerah dan utusan golongan sebagai anggota MPR. Sama halnya seperti anggota DPR, anggota DPD juga dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilu (Pasal 22 C ayat (1) UUD NRI 1945).
- DPD mempunyai kewenangan untuk mengajukan dan ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, RUU lain yang berkait dengan kepentingan daerah. (Pasal 22 D ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945)

#### 4) Lembaga Kepresidenan

UUD 1945 sebelum perubahan memberikan pengaturan yang dominan terhadap lembaga kepresidenan, baik jumlah pasal maupun kekuasaannya. Tiga belas ( pasal 4 sampai pasal 15 dan pasal 22) dari 37 pasal UUD 1945 mengatur langsung mengenai Jabatan Kepresidenan, selain itu terdapat ketentuan lain yang juga masih berkaitan dengan Lembaga Kepresidenan yakni tentang APBN, ketentuan yang mengatur wewenang MPR, DPR, DPA, BPK, undang – undang Organik, dsb.

Setelah Perubahan (empat kali) jumlah pasal yang secara langsung mengenai Lembaga Kepresidenan menjadi 19 pasal dari 72 pasal (tidak termasuk aturan tambahan, dan aturan peralihan). UUD 1945 Setelah Perubahan merumuskan Pesyaratan Calon Presiden dan Wakil Presiden dalam pasal 6 ayat (1) yang berbunyi: "calon Presiden dan wakil Presiden harus seorang warga Negara Indonesia sejak Kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati Negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan wakil Presiden " dan ayat (2) yang berbunyi:

"Syarat – syarat untuk menjadi Presiden dan wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan Undang – Undang ".

Perubahan ketentuan mengenai Persyaratan calon Presiden dan calon wakil Presiden dimaksudkan untuk mengakomodasi perkembangan kebutuhan bangsa dan tuntutan zaman, karenanya " orang Indonesia asli " diubah agar sesuai dengan perkembangan masyarakat yang semakin demokratis, egaliter, dan berdasarkan rule of law yang salah satu cirinya adalah pengakuan kesederajatan di depan hukum bagi setiap warga Negara. Rumusan ini juga Konsisten dengan paham kebangsaan Indonesia yang berdasarkan kebersamaan dengan tidak membedakan warga Negara atas dasar keturunan, ras, agama. Selain melalui perubahan ini terkandung makna kemauan Politik untuk lebih memantapkan ikatan kebangsaan Indonesia.

Perubahan yang paling Fundamental setelah perubahan UUD 1945 ialah dipilihnya Presiden dan wakil Presiden secara langsung oleh rakyat melalui Pemilu. Hal ini diatur dalam pasal 6A ayat (1)49, (2)50, (3)51, (4)52, (5)53, perubahan ini didasari pemikiran untuk mengejawantahkan paham kedaulatan rakyat. Disamping itu dengan dipilih secara langsung oleh rakyat, menjadikan Presiden dan wakil Presiden mempunyai legitimasi yang lebih kuat dalam artian memperkuat sistem Presidensiil yang kita anut dengan salah satu cirinya yaitu adanya periode masa jabatan yang pasti (*fixed term*) dari Presiden dan Wakil Presiden.

Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat dijatuhkan dalam masa jabatannya kecuali melanggar hukum berdasar hal–hal yang tercantum dalam UUD 1945 melalui prosedur yang konstitusional, yang dikenal

dengan impeachment yang menunjukkan konsistensi penerapan paham Negara hukum, yaitu bahwa tidak ada pengecualian penerapan hukum, bahkan terhadap Presiden. Selain itu, *Impeachment* dapat memperkecil peluang terjadinya ketegangan dan krisis Politik dan kenegaraan selama masa jabatan Presiden dan wakil Presiden seperti yang kerap terjadi dalam praktik kenegaraan kita yang sebenarnya merupakan pelaksanaan sebuah sistem pemerintahan parlementer yang tidak dianut Negara kita.

Walaupun dipilih oleh rakyat untuk memimpin dan memegang kekuasaan Pemerintahan Negara, sebagai manusia Presiden dan/atau Wakil Presiden bisa saja melakukan kesalahan atau pelanggaran hukum yang merusak sendi – sendi hidup bernegara dan mencederai hukum, karenanya Presiden dan/atau wakil Presiden dapat diberhentikan dengan alasan tertentu yang disebutkan secara limitative dalam UUD 1945, yakni; melalui proses politik (dengan adanya pendapat DPR dan keputusan pemberhentian MPR), dan melalui proses hukum (dengan cara Mahkamah Konstitusi memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR).

Pasal 7C menyebutkan: "Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat". Ketentuan ini dimaksudkan untuk mewujudkan keseimbangan politik bahwa DPR tidak dapat memberhentikan Presiden, kecuali mengikuti Ketentuan pasal 7A dan Presiden juga tidak dapat membekukan DPR. Ketentuan ini juga dimaksudkan untuk melindungi keberadaan DPR sebagai salah satu lembaga Negara yang mencerminkan kedaulatan rakyat sekaligus meneguhkan kedudukan yang setara antara Presiden dan DPR yang sama – sama memperoleh legitimasi langsung dari rakyat.

Adapun Wewenang, Kewajiban, dan Hak yang dimiliki oleh Presiden berdasarkan UUD 1945 yakni:<sup>67</sup>

- Memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD [Pasal 4(1)];
- Berhak mengajukan RUU kepada DPR [Pasal 5 (1)\*];
- Menetapkan peraturan pemerintah [Pasal 5 (2)\*];
- Memegang teguh UUD dan menjalankan segala UU dan peraturannya dengan selurus lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa [Pasal 9 (1)\*];
- Memegang kekuasaan yang tertinggi atas AD, AL, dan AU (Pasal 10);
- Dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain [Pasal 11 (1)\*\*\*\*];
- Membuat perjanjian internasional lainnya dengan persetujuan DPR [Pasal 11 (2)\*\*\*];

<sup>67</sup> Keterangan :

\* : Perubahan Pertama UUD 1945  
 \*\* : Perubahan Kedua UUD 1945  
 \*\*\* : Perubahan Ketiga UUD 1945  
 \*\*\*\* : Perubahan Keempat UUD 1945

- Menyatakan keadaan bahaya (Pasal 12);
- Mengangkat duta dan konsul [Pasal 13 (1)]. Dalam mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan DPR [Pasal 13 (2)\*];
- Menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR [Pasal 13 (3)\*];
- Memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan MA [Pasal 14 (1)\*];
- Memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR [Pasal 14 (2)\*];
- Memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan UU (Pasal 15)\*;
- Membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden (Pasal 16)\*\*\*\*;
- Pengangkatan dan pemberhentian menteri-menteri [Pasal 17 (2)\*];
- Pembahasan dan pemberian persetujuan atas RUU bersama DPR [Pasal 20 (2)\*] serta pengesahan RUU [Pasal 20 (4)\*];
- Hak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti UU dalam kegentingan yang memaksa [Pasal 22 (1)];
- Pengajuan RUU APBN untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD [Pasal 23 (2)\*\*\*];
- Peresmian keanggotaan BPK yang dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD [Pasal 23F (1)\*\*\*];
- Penetapan hakim agung dari calon yang diusulkan oleh KY dan disetujui DPR [Pasal 24A (3)\*\*\*];
- Pengangkatan dan pemberhentian anggota KY dengan persetujuan DPR [Pasal 24B (3)\*\*\*];
- Pengajuan tiga orang calon hakim konstitusi dan penetapan sembilan orang anggota hakim konstitusi [Pasal 24C (3)\*\*\*].

#### 5) Mahkamah Agung (MA)

Ketentuan mengenai Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial diatur dalam UUD 1945 BAB IX tentang kekuasaan kehakiman. Ketentuan umum diatur dalam pasal 24 dan ketentuan khusus mengenai Mahkamah Agung dalam pasal 24A yang terdiri atas lima ayat.

Mahkamah Agung adalah puncak dari kekuasaan Kehakiman dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan tata usaha, dan peradilan militer. Mahkamah ini pada pokoknya merupakan pengawal undang-undang.

Dengan diamandemennya UUD 1945, maka posisi hakim agung menjadi kuat karena mekanisme pengangkatan hakim agung diatur sedemikian rupa dengan melibatkan tiga lembaga, yaitu DPR, Presiden dan Komisi Yudisial. Komisi Yudisial ini memang merupakan lembaga baru yang sengaja dibentuk untuk menangani urusan terkait

pengangkatan hakim agung serta penegakan kehormatan, keluhuran martabat dan perilaku hakim (Pasal 24B ayat (1) perubahan ketiga UUD 1945). Yang anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh presiden dengan persetujuan DPR (Pasal 24B ayat (3) perubahan ketiga UUD 1945).

6) Mahkamah Konstitusi (MK)

Dalam menjalankan fungsinya sebagai pengawal konstitusi, Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan yakni:

- ✓ Menguji konstitusionalitas undang-undang
- ✓ Memutus sengketa kewenangan konstitusional antar lembaga Negara
- ✓ Memutus perselisihan mengenai hasil pemilu
- ✓ Memutus pembubaran partai
- ✓ Memutus pendapat DPR yang berisi tuduhan pada presiden melanggar hukum maupun tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden/wakil presiden sebagaimana yang ditentukan dalam UUD 1945, sebelum hal tersebut dapat diusulkan untuk memberhentikan oleh MPR.

Dalam konstitusi 1945 pengaturan mengenai Mahkamah Konstitusi diatur dalam pasal 24C yang terdiri dari 6 ayat, yang didahului dengan pengaturan mengenai Komisi Yudisial pada pasal 24B. Semula pengaturan mengenai Komisi Yudisial tersebut hanya dimaksudkan terkait dengan keberadaan Mahkamah Agung, tidak dengan keberadaan mahkamah konstitusi.

Jika dibandingkan dengan sesama lembaga tinggi lainnya, kedudukan Mahkamah Konstitusi memiliki posisi yang unik. DPR yang membentuk undang-undang tetapi MK yang membatalkannya jika bertentangan dengan UUD. MA mengadili semua ketentuan hukum yang berada dibawah UUD. Jika DPR ingin mengajukan tuntutan pemberhentian terhadap Presiden dalam masa jabatannya, maka sebelum diajukan ke MPR untuk diambil putusan, maka tuntutan tersebut harus diajukan dulu pada MK untuk mendapat pembuktian secara hukum. Semua lembaga Negara yang saling berselisih atau bersengketa dalam melaksanakan kewenangan konstitusionalnya maka yang memutus final dan mengikat atas persengketaan adalah Mahkamah Konstitusi.

7) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil Pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dalam pasal 23 yang berbunyi :

- ✓ Anggaran pendapatan dan belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat

tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu.

- ✓ Segala pajak untuk keperluan negara berdasarkan undang-undang.
- ✓ Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang.

Setelah Amandemen UUD 1945 terjadi beberapa perubahan mendasar mengenai (i) keuangan Negara dan pengelolaan keuangan Negara. (ii) struktur organisasi dan BPK berubah secara sangat mendasar, yakni:

*pertama*, pengertian keuangan Negara dan dan pengelolaan keuangan Negara berubah secara mendasar, jika sbelumnya uang Negara dalam konteks APBN maka skarang pengertian uang Negara menjadi luas mencakup uang Negara yang terdapat atau dikuasai oleh subyek badan hukum perdata atau perorangan, asal merupakan uang atau asset yang dimiliki Negara tetap termasuk dalam uang negara.

*kedua*, kewenangan dan kedudukan BPK semakin kuat. pasal 23E ayat 1 UUD 1945 menyebutkan bahwa: "untuk memeriksa keuangan dan tanggung jawab keuangan Negara, diadakan suatu badan pengawas keuangan yang bebas dan mandiri". Dalam pasal 23G ayat 1 menyebutkan: "BPK berkedudukan di ibu kota Negara, dan memiliki perwakilan disetiap provinsi. Artinya, UUD mewajibkan BPK ada disetiap provinsi.

Dalam kedudukannya yang semakin kuat dan keweangannya yang sekmakin besar, fungsi BPK secara mendasar terdiri dari 3:

- ✓ Fungsi operatif berupa pemeriksaan, pengawasan, dan penyelidikan atas penguasaan, pengurusan dan pengelolaan kekayaan Negara.
- ✓ Fungsi yudikatif berupa kewenangan menuntut perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi terhadap bendaharawan dan pegawai negeri bukan bendahara yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajibannya sehingga merugikan keuangan negara.
- ✓ Fungsi Advisory yaitu memberikan pertimbangan kepada pemerintah mengenai pengurusan dan pengelolaan keuangan Negara.

#### 8) Dewan Pertimbangan Agung (Likudasi)

DPA merupakan sebuah badan yang berkewajiban member pertimbangan kepada pemerintah (*Council of State*). Perlu diingat bahwa DPA ini berada dalam bidang pemerintahan sebagai badan penasehat presiden, tetapi namun demikian kedudukan DPa tidak berada dibawah kekuasaan Presiden, karena badan ini tidak lepas dari pertanggungjawabannya kepada masyarakat dan Negara. Hak DPA diatur secara khusus dalam UUD 1945, jadi Presiden dan wakil Presiden wajib membicarakan usul DPA, walaupun pada akhirnya keputusan tetap di tangan Presiden, apakah menerima, menolak atau tidak menjawab (mendiampkannya).

9) Komisi Yudisial

Komisi Yudisial adalah lembaga negara yang mempunyai wewenang berikut ini:

- ✓ Mengusulkan pengangkatan hakim agung;
- ✓ Menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela. Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh presiden dengan persetujuan DPR. Anggota Komisi Yudisial terdiri atas seorang ketua merangkap anggota, seorang wakil ketua merangkap anggota, dan tujuh orang anggota. Masa jabatan anggota Komisi Yudisial lima tahun.

**b. Lembaga Negara**

Sebagai istilah, dalam UUD 1945 sekarang tidak akan ditemukan satu patah katapun sebutan "lembaga negara". Istilah itu berkembang dalam praktik ketatanegaraan kita. UUD 1945 juga tidak menyebut istilah lain. Dalam penjelasan kita temukan sebutan penyelenggara negara. Tapi penjelasan itu sekarang tidak berlaku lagi. Karena setelah amandemen UUD 1945 dikaakan bahwa UUD 1945 hanya terdiri dari Pembukaan dan Batang Tubuh. Memang tidak secara eksplisit ada pernyataan bahwa Penjelasan secara resmi dihapus. Tetapi dengan disebut hanya "Pembukaan dan Batang Tubuh", penjelasan sudah tidak lagi mejadi bagian dari UUD 1945. Pada zaman orde baru, misalnya dalam bahan-bahan tentang UUD 1945, dibahas bahwa UUD 1945 terdiri dari pembukaan, batang tubuh, dan penjelasan, dengan tidak lagi disebut, maka secara acontrario mejadi tidak lagi bagian darinya. Pertanyaannya adalah mengapa para pembentuk UUD tidak secara eksplisit mencabut pejelasan? Misalnya terhadap lembaga DPA, secara eksplisit dihapus, diganti dengan wantimpres. Ini masalah yuridis. Jika ada pernyataan secara yuridis bahwa penjelasan dihapus, artinya bahwa penjelasan itu diakui secara yuridis keberadaannya. Contoh, penjelasan-penjelasan yang mengambil dari penjelasan, tidak ada dalam batang tubuh.

Dalam UUD 1945 ditemukan istilah "penyelenggara negara". Misalnya dulu dalam penjelasan Pasal 1 dikatakan MPR adalah penyelenggara negara tertinggi. Kemudian di dalam penjelasan umum UUD 1945 kita temukan juga istilah penyelenggara negara, misalnya dalam pokok-pokok pikiran, ada istilah penyelenggaran negara. Sama sekali tidak ada istilah lembaga negara. Kalau begitu, atau sebelum kalau begitu, kit a eksplor lebih jauh UUD 1945, yaitu Konstitusi RIS dan UUDS 1950. Konstitusi RIS punya BAB khusus tentang alat-alat perlengkapan negara RIS, kemuadian dijabarkan seterusnya pada bab, RIS mencantumkan beberapa pranata yg disentuhkan, yaitu Presiden itu memiliki 2 arti dalam bahasa kita. Satu sisi presiden sebagai pejabat, yaitu orang yang memangku jabatan presiden. Sisi lain, presiden juga adalah sebagai lingkungan jabatan.jika nanti dari bapa/ibu dosen ini

menyinggung Logeman, saudara akan menemukan lingkungan jabatan. Contohnya, jika syarat -syarat menjadi presiden, presiden yang menjabat presiden memiliki kekuasaan tertentu. Tetapi adakalanya dimaksudkan adalah lingkungan jabatan. Ketika disebut Preksiden membuat UU, tidak harus orang sebagai jabatannya yang harus selalu hadir, tetapi dapat diwakili oleh menteri.

Perlengkapan negara itu adalah badan-badan penyelenggara yang ditetapkan dalam UUD. Itu poin, penegasannya adalah: yang diatur dan dimuat dalam UUD. Dan UUDS 50 ada bab tentang alat-alat perlengkapan negara ini. pada Pasal 44. yang dimaksudkan sebagai alat perlengkapan negara:

1. Presiden;
2. Wapres;
3. Menteri-mentri
4. DPR;
5. MA
6. dan Badan Pengawas Keuangan

### c. Lembaga Daerah

#### 1) Sistem Pemerintahan Daerah

##### a) Sistem Pemerintahan di tingkat Kabupaten

Kabupaten adalah pembagian wilayah administratif di Indonesia di bawah provinsi. Pemerintahan kabupaten terdiri atas pemerintah kabupaten dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kabupaten. Pemerintah kabupaten terdiri atas bupati dan perangkatnya. Selain kabupaten, pembagian wilayah administratif setelah provinsi adalah kota. Secara umum, baik kabupaten dan kota memiliki wewenang yang sama. Kabupaten bukanlah bawahan dari provinsi. Kabupaten maupun kota merupakan daerah otonom yang diberi wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri. Dalam menjalankan tugasnya bupati dibantu oleh wakil bupati. Masa jabatan bupati adalah 5 tahun.

Meski istilah kabupaten saat ini digunakan di seluruh wilayah Indonesia, istilah ini dahulu hanya digunakan di Pulau Jawa dan Madura saja. Pada era Hindia Belanda, istilah kabupaten dikenal dengan *regentschap*, yang secara harfiah artinya adalah daerah seorang regent atau wakil penguasa. Pembagian wilayah kabupaten di Indonesia saat ini merupakan warisan dari era pemerintahan Hindia Belanda.

Dahulu istilah kabupaten dikenal dengan daerah tingkat II kabupaten. Sejak diberlakukannya Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (yang akhirnya diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah), istilah daerah tingkat II dihapus, sehingga

daerah tingkat II kabupaten disebut kabupaten saja. Bupati sebagai kepala daerah mempunyai tugas antara lain:<sup>68</sup>

- ✓ Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD.
- ✓ Mengajukan rancangan peraturan daerah (perda).
- ✓ Menetapkan peraturan daerah yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD.
- ✓ Menyusun dan mengajukan rancangan peraturan daerah tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama.
- ✓ Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah.
- ✓ Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakili sesuai dengan peraturan perundang - undangan.
- ✓ Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang - undangan.

Sedangkan tugas wakil bupati adalah sebagai berikut :<sup>69</sup>

- ✓ Membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah.
- ✓ Membantu kepala daerah dalam mengoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan atau temuan hasil pengawasan aparat pengawas, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup.
- ✓ Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan atau kota bagi kepala daerah provinsi.
- ✓ Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota.
- ✓ Memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah.
- ✓ Melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah.
- ✓ Melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan.

Wakil kepala daerah dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada kepala daerah. Wakil kepala daerah akan menggantikan kepala daerah apabila kepala daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 bulan secara terus menerus

---

68 Lihat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

69 Lihat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

dalam masa jabatannya. Kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam menjalankan tugasnya mempunyai kewajiban antara lain:<sup>70</sup>

- ✓ Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang Undang Dasar 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- ✓ Meningkatkan kesejahteraan rakyat.
- ✓ Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat.
- ✓ Melaksanakan kehidupan demokrasi.
- ✓ Menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang - undangan.
- ✓ Menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- ✓ Memajukan dan mengembangkan daya saing daerah.
- ✓ Melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik.
- ✓ Melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah.
- ✓ Menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah.
- ✓ Menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintah daerah di hadapan rapat paripurna DPRD.

Dalam menjalankan tugasnya sebagai kepala daerah yang memimpin suatu daerah otonom, maka diperlukan adanya perangkat daerah. Perangkat daerah adalah lembaga atau badan pemerintahan daerah yang membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan. Perangkat daerah antara lain terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan.

Lembaga - lembaga yang ada dalam pemerintahan kabupaten/ kota antara lain:<sup>71</sup>

- ✓ Bupati/walikota, adalah kepala daerah. Bupati adalah pimpinan pemerintahan kabupaten, sedangkan walikota adalah pimpinan pemerintahan kota. Dalam menjalankan tugasnya bupati dan walikota dibantu oleh wakil bupati dan wakil walikota.
- ✓ DPRD, adalah mitra kerja dari bupati/walikota. Dalam menjalankan tugasnya, DPRD disebut sebagai lembaga legislatif. DPRD kabupaten/kota mempunyai tugas mengawasi jalannya pemerintahan di kabupaten/ kota. Selain DPRD juga bertugas untuk membuat peraturan daerah dan menetapkan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBD).

<sup>70</sup> Lihat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>71</sup> Lihat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

- ✓ Kepolisian resort (polres), merupakan lembaga kepolisian yang berada di tingkat kabupaten/kota. Polres dipimpin oleh seorang kepala kepolisian resort yang bertugas menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat di kabupaten/kota.
- ✓ Komando distrik militer (kodim), adalah lembaga militer yang berada di tingkat kabupaten/kota. Dipimpin oleh komandan distrik militer (dandim). Kodim bertugas menjaga keutuhan wilayah kabupaten/ kota dari ancaman dan gangguan baik dari dalam maupun dari luar wilayah kabupaten/kota.
- ✓ Pengadilan negeri, merupakan lembaga peradilan yang berada di tingkat kabupaten/kota. Pengadilan negeri adalah tempat untuk mengadili perkara dan tempat orang mencari keadilan. Pengadilan negeri merupakan pengadilan tingkat pertama. Pengadilan negeri dipimpin oleh seorang hakim.
- ✓ Kejaksaan negeri, merupakan lembaga kejaksaan yang berada di tingkat kabupaten/kota. Kejaksaan negeri dipimpin oleh seorang jaksa. Jaksa bertugas menuntut perkara.

b) Sistem Pemerintahan di tingkat Provinsi

Provinsi adalah nama sebuah pembagian wilayah administratif di bawah wilayah nasional. Kata ini merupakan kata pungutan dari bahasa Belanda *provincie* yang berasal dari bahasa Latin dan pertama kalinya digunakan di kekaisaran Romawi. Mereka membagi wilayah kekuasaan mereka atas provinsi. Dalam pembagian administratif, Indonesia terdiri atas 33 provinsi yang masing-masing provinsi dikepalai oleh seorang gubernur. Masing-masing provinsi dibagi atas kabupaten dan kota. Sebelum tahun 2000 Indonesia memiliki 27 provinsi. Namun, setelah pada masa reformasi, banyak provinsi yang dimekarkan menjadi dua bagian yang rata-rata provinsi mempunyai luas daerah yang cukup besar. Pemekaran bertujuan agar mendapatkan efisiensi dalam penerapan pemerataan pembangunan. Pembagian wilayah pemerintahan contohnya Daerah Istimewa Yogyakarta yang terbagi dalam 4 kabupaten yaitu Bantul, Sleman, Kulonprogo, dan Gunung Kidul, serta 1 kota yaitu Yogyakarta.

Gubernur dan wakil gubernur dipilih langsung oleh penduduk provinsi melalui pemilihan umum kepala daerah. Gubernur memiliki kedudukan ganda, maksudnya adalah gubernur sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi dan gubernur sebagai kepala daerah otonom. Dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat, gubernur bertanggung jawab kepada presiden. Sedangkan gubernur dalam kedudukannya sebagai kepala daerah otonom bertanggung jawab kepada rakyat melalui DPRD provinsi.

*Gubernur memiliki tugas dan wewenang antara lain:*<sup>72</sup>

- ✓ Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan

<sup>72</sup> Lihat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

daerah kabupaten/kota.

- ✓ Koordinasi penyelenggaraan urusan pemerintah di daerah provinsi dan kabupaten/kota.
- ✓ Koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota.
- ✓ Pendanaan tugas dan wewenang gubernur dibebankan kepada APBN. Kedudukan keuangan gubernur diatur dalam peraturan pemerintah. Tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur diatur juga dalam peraturan pemerintah.

*Gubernur dalam menjalankan tugasnya mempunyai kewajiban antara lain:*<sup>73</sup>

- ✓ Mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- ✓ Memegang teguh Pancasila dan UUD 1945.
- ✓ Menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan.
- ✓ Meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat.
- ✓ Memelihara keamanan, ketertiban, dan ketenteraman masyarakat.
- ✓ Bersama dengan DPRD provinsi membuat peraturan daerah.
- ✓ Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD provinsi.

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi:<sup>74</sup>

- ✓ Perencanaan dan pengendalian pembangunan.
- ✓ Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang.
- ✓ Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat.
- ✓ Penyediaan sarana dan prasarana umum.
- ✓ Penanganan bidang kesehatan.
- ✓ Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial.
- ✓ Penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota.
- ✓ Pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota.
- ✓ Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota.
- ✓ Pengendalian lingkungan hidup.
- ✓ Pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota.
- ✓ Pelayanan kependudukan dan catatan sipil.
- ✓ Pelayanan administrasi umum pemerintahan.
- ✓ Pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota.

<sup>73</sup> Lihat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>74</sup> Lihat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

- ✓ Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota.
- ✓ Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundangundangan.

Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Dalam provinsi terdapat DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah). DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam menjalankan tugasnya DPRD mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Fungsi legislasi adalah legislasi daerah yang merupakan fungsi DPRD provinsi untuk membentuk peraturan daerah provinsi bersama dengan gubernur. fungsi anggaran adalah fungsi DPRD provinsi bersama - sama dengan pemerintah daerah untuk menyusun Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD).

Sedangkan fungsi pengawasan adalah fungsi DPRD provinsi untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan undang - undang, peraturan daerah, dan keputusan gubernur, serta kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah. DPRD provinsi mempunyai tugas dan wewenang antara lain:<sup>75</sup>

- ✓ Membentuk perda yang dibahas dengan gubernur.
- ✓ Membahas dan menyetujui rancangan perda tentang APBD bersama dengan gubernur.
- ✓ Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan perda dan peraturan perundang - undangan lainnya.
- ✓ Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/ wakil kepala daerah kepada presiden melalui menteri dalam negeri.
- ✓ Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah.

Dalam menjalankan tugasnya hak DPRD provinsi antara lain:<sup>76</sup>

- ✓ Hak interpelasi, hak DPRD untuk meminta keterangan kepada kepala daerah mengenai kebijakan pemerintah daerah yang penting dan strategi serta berdampak luas bagi kehidupan masyarakat.
- ✓ Hak angket, adalah hak DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap suatu kebijakan tertentu kepala daerah yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang - undangan.
- ✓ Hak menyatakan pendapat, adalah hak DPRD untuk

<sup>75</sup> Lihat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>76</sup> Lihat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

menyatakan pendapat terhadap kebijakan kepala daerah mengenai kejadian yang luar biasa yang terjadi di daerah.

Perangkat daerah provinsi terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah.

2) Struktur Organisasi Pemerintah Daerah

a) Struktur Organisasi Pemerintahan Kabupaten

Perhatikan bagan struktur organisasi pemerintahan kabupaten di bawah ini.<sup>77</sup>

✓ Bupati

Pada dasarnya, bupati memiliki tugas dan wewenang memimpin penyelenggaraan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD kabupaten. Bupati dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di kabupaten setempat. Bupati merupakan jabatan politis (karena diusulkan oleh partai politik).

✓ Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

✓ Sekretariat Daerah

Sekretariat daerah dipimpin oleh sekretaris daerah. Tugas sekretaris daerah adalah membantu kepala daerah dalam menyusun kebijakan dan mengoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah.

✓ Sekretariat DPRD

Tugas sekretariat DPRD antara lain:

- ✓ Menyelenggarakan administrasi kesekretariatan DPRD.
- ✓ Menyelenggarakan administrasi keuangan DPRD.
- ✓ Mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD.
- ✓ Menyediakan dan mengoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan DPRD dalam pelaksanaan fungsinya sesuai kemampuan daerah.

✓ Polisi Pamong Praja

Tugas polisi pamong praja adalah memelihara ketenteraman dan ketertiban umum serta merupakan penegak peraturan daerah.

✓ Kecamatan

Kecamatan merupakan bagian dari wilayah kabupaten. Kecamatan dipimpin oleh seorang camat. Wilayah kecamatan terdiri atas beberapa desa/kelurahan.

✓ Kelurahan

Wilayah kelurahan terdapat di daerah kota. Kelurahan adalah wilayah kerja lurah. Kelurahan merupakan perangkat

<sup>77</sup> Lihat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah



undangan. Sekretaris Daerah karena kedudukannya sebagai pembina pegawai negeri sipil di daerahnya.

- ✓ Lembaga Teknis Daerah merupakan unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik berbentuk badan, kantor, atau rumah sakit umum daerah. Badan, kantor atau rumah sakit umum daerah sebagaimana dimaksud dipimpin oleh kepala badan, kepala kantor, atau kepala rumah sakit umum daerah yang diangkat oleh kepala daerah dari pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat atas usul Sekretaris Daerah.

Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil Pemerintah di wilayah provinsi yang bersangkutan, dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota. Wakil pemerintah sebagaimana dimaksud adalah perangkat pemerintah pusat dalam rangka dekonsentrasi.

Tugas dan wewenang Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat adalah:<sup>79</sup>

- ✓ Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota.
- ✓ Koordinasi penyelenggaraan urusan Pemerintah di daerah provinsi dan kabupaten/kota.
- ✓ Koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota.

Dalam kedudukannya tersebut, Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden.

#### **d. Lembaga Negara Independen**

Lembaga Independen juga sering diklasifikasikan sebagai LNS. Lembaga-lembaga ini dibentuk oleh pemerintah pusat, namun bekerja secara independen. LNS bertugas memberi pertimbangan kepada presiden atau menteri, atau dalam rangka koordinasi atau pelaksanaan kegiatan tertentu atau membantu tugas tertentu dari suatu kementerian. Pembentukan LNS mulai marak pasca reformasi. Ada yang dibentuk melalui UU, PP, perpres, ataupun keppres. Peningkatan jumlah LNS setiap tahunnya dapat menyebabkan tugas dan fungsi tumpang tindih dengan lembaga yang sudah ada dan dapat menambah pengeluaran anggaran belanja negara, walau ada beberapa LNS yang tidak memerlukan anggaran besar.

Selain itu, tidak adanya definisi secara formal mengenai LNS mempersulit para pakar maupun lembaga dalam mengidentifikasi LNS. Akibatnya, terjadi perbedaan opini tentang jumlah LNS yang ada di Indonesia. Pertengahan tahun 2009, LAN mengidentifikasi jumlah LNS

<sup>79</sup> Lihat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

mencapai 92 lembaga.<sup>121</sup> Posisi LNS dalam konteks keuangan negara juga menjadi sorotan. Sepertiga dari jumlah LNS dibiayai oleh APBN. Pendanaan kegiatannya bergabung dengan pendanaan kegiatan kementerian/lembaga, bukan sebagai satuan kerja tersendiri. Hal ini dapat berimplikasi pada tumpang tindihnya tugas dan wewenang antara kementerian/lembaga dengan LNS yang nantinya dapat menyebabkan inefisiensi anggaran.

Pertanggungjawaban pelaksanaan APBN, baik untuk laporan keuangan maupun laporan kinerja yang berada di kementerian/lembaga, bukan dilakukan oleh LNS sebagai lembaga. Karena tidak adanya laporan kinerja dan laporan keuangan yang mandiri, audit kinerja dan audit keuangan akan kesulitan untuk menilai akuntabilitas LNS bersangkutan.

LNS bersifat nonstruktural, dalam arti tidak termasuk dalam struktur organisasi kementerian ataupun lembaga pemerintah nonkementerian. Kepala LNS umumnya ditetapkan oleh presiden, tetapi LNS dapat juga dikepalai oleh menteri, bahkan wakil presiden atau presiden sendiri. Sedangkan nomenklatur yang digunakan antara lain adalah "dewan", "badan", "lembaga", "tim", dan lain-lain.

Pada perkembangan-perkembangan baru yang terjadi di Indonesia di tengah-tengah keterbukaan gelombang demokratisasi di era reformasi, muncullah beberapa tingkatan. Tingkatan pertama, munculnya kesadaran yang kuat bahwa badan-badan Negara tertentu seperti organisasi Tentara, organisasi Kepolisian, Kejaksaan Agung, serta Bank Sentral harus dikembangkan secara independen. Independensi lembaga-lembaga tersebut diperlukan untuk kepentingan menjamin pembatasan kekuasaan dan demokratisasi yang efektif. Dari keempatnya, yang telah resmi menjadi lembaga independen adalah: Organisasi Tentara Nasional Indonesia (TNI), kepolisian Negara (POLRI), dan Bank Indonesia (BI). Sedangkan Kejaksaan Agung sampai sekarang belum menjadi lembaga independen.

Pada tingkatan kedua, juga muncul beberapa lembaga khusus seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Ombudsman, Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU), Komisi Pemeriksaan kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) dan lain sebagainya.

Dalam system ketatanegaraan, keberadaan lembaga-lembaga independen tersebut harus di sertai dengan kedudukan dan peranan serta mekanisme yang jelas. Menurut Purnadi dan Soerjono Soekanto, perlu adanya status atau kedudukan yang menjadi subjek dalam Negara mencakup lembaga atau badan dan warga negara<sup>80</sup>. Sementara itu, peranan mencakup kekuasaan, kebebasan/hak asasi, dan kewajiban terhadap kepentingan umum.

Ada beberapa lembaga-lembaga Independen yang pembentukannya disebutkan oleh UUD 1945 yang diantaranya adalah :

<sup>80</sup> Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, *Aneka Cara Pembedaan Hukum*, Jakarta, Citra Aditya, 1994.

1) Komisi Pemilihan Umum (KPU)

Dalam pasal 15, ditegaskan bahwa pemilu diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bersifat Nasional, tetap, dan mandiri. KPU bertanggungjawab atas penyelenggaraan pemilu. Dalam pelaksanaan tugasnya, KPU menyampaikan laporan dalam penyelenggaraan pemilu kepada presiden dan DPR.

Tugas dan wewenang Komisi Pemilihan Umum adalah :

- a) Merencanakan Penyelenggaraan Pemilu
- b) Menetapkan organisasi dan tata cara semua tahap pelaksanaan pemilu
- c) Mengoordinasikan, menyelenggarakan dan mengendalikan semua tahap pelaksanaan pemilu.
- d) Menetapkan pemilu.
- e) Menetapkan daerah pemilu, jumlah kursi dan calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.
- f) Menetapkan waktu, tanggal, tata cara pelaksanaan kampanye dan pemungutan suara.
- g) Menetapkan hasil pemilu dan mengemukakan calon terpilih anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota.
- h) Melakukan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan pemilu.
- i) Melaksanakan tugas dan kewenangan lain yang diatur undang-undang.

2) Komisi Nasional HAM (Komnas HAM)

Pada tahun 1993, melalui Keputusan Presiden No. 50, Presiden Soekarno mendirikan Komnas HAM. Tetapi pada awal pertumbuhan Komnas HAM, tidak bisa dibilang layak dan imparial dalam melakukan investigasi. Meskipun demikian paling tidak telah berperan penting dalam meredakan berbagai kritik yang ditunjukkan oleh pemerintah, terutama yang berasal dari masyarakat Internasional. Enam tahun kemudian DPR mengesahkan UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang mengubah struktur dasar dan menambah kewenangan Komnas.

Menurut UU No. 39 Tahun 1999 Pasal 75, Komnas HAM berberfungsi:

- a) Melakukan pengkajian dan penelitian dari instrumen hukum di Indonesia
- b) Menangani kasus pelanggaran HAM.
- c) Mengkaji peraturan negara seperti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan daerah dan produk hukum lainnya yang terkait dengan HAM.
- d) Melakukan pemantauan dan penyelidikan yang mengandung unsur pelanggaran HAM.
- e) Memediasi jika terjadi pelanggaran HAM.

Sedangkan, tujuannya :

- a) Mengembangkan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan hak

asasi manusia sesuai dengan Pancasila, UUD 1945, dan Piagam PBB serta Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia.

- b) Meningkatkan perlindungan dan penegakan hak asasi manusia guna berkembangnya pribadi manusia Indonesia seutuhnya dan kemampuannya berpartisipasi dalam berbagai bidang kehidupan.
- 3) Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Kepolisian Negara (POLRI)

Dalam sejarahnya, TNI pernah digabungkan dengan POLRI. Gabungan ini disebut ABRI (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia) yang menggunakan slogan "*Catur Dharma Eka Karma*" disingkat "CADEK". Sesuai Ketetapan MPR nomor VI/MPR/2000 tentang pemisahan TNI dan POLRI serta Ketetapan MPR nomor VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan peran POLRI maka pada tanggal 30 September 2004 telah disahkan RUU TNI oleh DPR RI yang selanjutnya ditandatangani oleh Presiden Megawati Soekarnoputri pada tanggal 19 Oktober 2004.

Sesuai UU TNI Pasal 7 ayat (1), Tugas pokok TNI adalah menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara. (2) Tugas pokok sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan:

- a. Operasi militer untuk perang
- b. Operasi militer selain perang, yaitu untuk:
  1. Mengatasi gerakan separatis bersenjata
  2. Mengatasi pemberontakan bersenjata
  3. Mengatasi aksi terorisme
  4. Mengamankan wilayah perbatasan
  5. Mengamankan obyek vital nasional yang bersifat strategis

Dalam pasal 30 ayat (4), adanya semacam "dwifungsi" tugas kepolisian, yaitu :

- a. Alat Keamanan
  1. Menjaga dan menjamin keamanan.
  2. Menjaga dan menjamin ketertiban.
  3. Menjaga dan menjamin ketentraman umum.
- b. Penegak Hukum  
Menyelidiki dan menyidik tindak pidana sebagai sebagian system penegakan hukum pidana terpadu.

#### 4) Bank Indonesia

Bank Indonesia (BI, dulu disebut *De Javasche Bank*) adalah bank sentral Republik Indonesia. Sebagai bank sentral, BI mempunyai satu tujuan tunggal, yaitu mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah. Kestabilan nilai rupiah ini mengandung dua aspek, yaitu kestabilan

nilai mata uang terhadap barang dan jasa, serta kestabilan terhadap mata uang negara lain.

Untuk mencapai tujuan tersebut BI didukung oleh tiga pilar yang merupakan tiga bidang tugasnya. Ketiga bidang tugas ini adalah menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter, mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran, serta mengatur dan mengawasi perbankan di Indonesia. Ketiganya perlu diintegrasikan agar tujuan mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah dapat dicapai secara efektif dan efisien.<sup>81</sup>

Dalam kapasitasnya sebagai bank sentral, Bank Indonesia mempunyai satu tujuan tunggal, yaitu mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah. Kestabilan nilai rupiah ini mengandung dua aspek, yaitu kestabilan nilai mata uang terhadap barang dan jasa, serta kestabilan terhadap mata uang negara lain. Aspek pertama tercermin pada perkembangan laju inflasi, sementara aspek kedua tercermin pada perkembangan nilai tukar rupiah terhadap mata uang negara lain. Perumusan tujuan tunggal ini dimaksudkan untuk memperjelas sasaran yang harus dicapai Bank Indonesia serta batas-batas tanggung jawabnya. Dengan demikian, tercapai atau tidaknya tujuan Bank Indonesia ini kelak akan dapat diukur dengan mudah.

Untuk mencapai tujuan tersebut Bank Indonesia didukung oleh tiga pilar yang merupakan tiga bidang tugasnya. Ketiga bidang tugas ini adalah:

- ✓ Menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter.
- ✓ Mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran, serta
- ✓ Mengatur dan mengawasi perbankan di Indonesia.

### C. KEWARGANEGARAAN

Kewarganegaraan adalah keanggotaan seseorang dalam satuan politik tertentu (secara khusus: negara) yang dengannya membawa hak untuk berpartisipasi dalam kegiatan politik. Seseorang dengan keanggotaan yang demikian disebut warga negara. Seorang warga negara berhak memiliki paspor dari negara yang dianggotainya.

Kewarganegaraan memiliki kemiripan dengan kebangsaan yang membedakannya adalah hak-hak untuk aktif dalam perpolitikan. Ada kemungkinan untuk memiliki kebangsaan tanpa menjadi seorang warga negara (contoh secara hukum berpartisipasi dalam politik). Juga dimungkinkan untuk memiliki hak politik tanpa menjadi anggota bangsa dari suatu negara.

Kewarganegaraan merupakan bagian dari konsep kewargaan (bahasa Inggris: *citizenship*). Di dalam pengertian ini, warga suatu kota atau kabupaten disebut sebagai warga kota atau warga kabupaten, karena keduanya juga

<sup>81</sup> [http://id.wikipedia.org/wiki/Bank\\_indonesia](http://id.wikipedia.org/wiki/Bank_indonesia)

merupakan satuan politik. Dalam otonomi daerah, kewargaan ini menjadi penting, karena masing-masing satuan politik akan memberikan hak (biasanya sosial) yang berbeda-beda bagi warganya. Menurut Undang-Undang Kewarganegaraan Republik Indonesia, kewarganegaraan adalah segala ikhwal yang berhubungan dengan negara.

Istilah kewarganegaraan dapat dibedakan dalam pengertian secara yuridis dan sosiologis.

1. Kewarganegaraan dalam arti yuridis ditandai dengan adanya ikatan hukum antara orang-orang dengan negara. Adanya ikatan hukum itu menimbulkan akibat-akibat hukum tertentu, yaitu orang tersebut berada di bawah kekuasaan negara yang bersangkutan. Tanda dari adanya ikatan hukum tersebut antara lain akta kelahiran, surat pernyataan, dan bukti kewarganegaraan.
2. Kewarganegaraan dalam arti sosiologis tidak ditandai dengan ikatan hukum. Akan tetapi ditandai dengan ikatan emosional, seperti ikatan perasaan, ikatan keturunan, ikatan nasib, ikatan sejarah, dan ikatan tanah air. Dengan kata lain, ikatan ini lahir dari penghayatan warga negara yang bersangkutan.

Kewarganegaraan berasal dari dua kata yaitu 'warga' dan 'negara'. Berdasarkan KBBI, pengertian warga adalah tingkatan dalam masyarakat. Sedangkan definisi negara adalah organisasi dalam suatu wilayah yang mempunyai kekuasaan tertinggi yang sah dan ditaati oleh rakyat. Sementara pengertian warga negara adalah penduduk sebuah negara atau bangsa berdasarkan keturunan, tempat kelahiran, dan sebagainya yang mempunyai kewajiban dan hak penuh sebagai seorang warga dari negara itu.

Secara umum ada 2 asas kewarganegaraan yang diterapkan oleh suatu negara, yaitu:

### 1. *Ius Sanguinis*

Asas *ius sanguinis* atau asas keturunan yang menetapkan kewarganegaraan seseorang menurut keturunan atau pertalian darah. Artinya, kewarganegaraan anak bergantung pada orang tuanya meskipun anak tersebut lahir di negara lain (bukan kewarganegaraan orang tuanya). Misalkan, seorang anak dilahirkan di negara B yang menganut asas *ius sanguinis*, sedangkan orang tuanya warga negara A, maka anak tersebut tetap menjadi warga negara A.

Contoh Negara dengan Sistem Asas Kewarganegaraan *Ius Sanguinis* :

- Belanda, Belgia, Bulgaria
- Korea Selatan, Kroasia
- Inggris, Irlandia, Islandia, India, Italia
- Jepang, Jerman
- Polandia, Portugal
- Republik Ceko, Rusia
- Spanyol, Serbia
- dll.

## 2. *Ius Soli*

Asas *ius soli* atau asas tempat kelahiran yang menetapkan kewarganegaraan seseorang menurut tempat kelahirannya. Artinya kewarganegaraan anak akan diberikan jika anak tersebut lahir di negara yang menganut asas *ius soli*. Misalnya, seorang anak harus menjadi warga negara B karena lahir di negara B, meskipun orang tuanya warga negara A.

Contoh Negara dengan Sistem Asas Kewarganegaraan *Ius Soli* :

- Argentina, Amerika Serikat
- Brazil, Bangladesh
- Kanada, Kamboja, Kolombia, Kosta Rika
- Panama, Peru, Pakistan, Paraguay
- Grenada, Guatemala, Guyana
- dll

Keberadaan kedua asas kewarganegaraan tersebut kerap kali menimbulkan masalah. Hal ini karena ada negara yang menganut asas *ius sanguinis* dan ada pula negara yang menganut asas *ius soli*. Sehingga kerap muncul masalah *bipatride*, *tripatride* bahkan *apatride*.

1. Pengertian *Bipatride* adalah seseorang yang memiliki dua kewarganegaraan (kewarganegaraan ganda) yang bisa terjadi karena anak lahir di negara A yang menganut asas kewarganegaraan *ius soli* (tempat kelahiran) namun orang tuanya warga negara B yang menganut asas *ius sanguinis*. Anak tersebut akan mendapat 2 kewarganegaraan dari negara A berdasarkan tempat lahir dan dari negara B karena faktor keturunan.
2. Pengertian *Apatride* adalah seseorang yang tidak memiliki kewarganegaraan. Bisa terjadi jika anak lahir di negara B yang menganut asas *ius sanguinis* sedangkan orang tua berasal dari negara A. Si anak tidak mendapat kewarganegaraan negara B karena lahir dari orang tua yang bukan warga negara B. Anak juga tidak mendapat kewarganegaraan orang tuanya (negara A) karena tidak lahir di negara A (*ius soli* – berdasarkan tempat lahir).
3. Pengertian *Multipatride* adalah seseorang yang memiliki 2 atau lebih kewarganegaraan. Hal ini bisa terjadi jika *bipatride* menerima juga pemberian status kewarganegaraan lain ketika dia telah dewasa, namun tidak melepaskan status kewarganegaraan yang lama.

Pengaturan Kewarganegaraan sebagaimana yang diatur dalam UU No. 2 tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia. Menurut UU ini, orang yang menjadi Warga Negara Indonesia (WNI) adalah:<sup>82</sup>

- Setiap orang yang berdasarkan peraturan perundang-undangan dan/atau berdasarkan perjanjian Pemerintah Republik Indonesia dengan negara lain sebelum Undang-Undang ini berlaku sudah menjadi Warga Negara Indonesia;

<sup>82</sup> Sebagaimana yang diatur dalam UU No. 2 tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia.

- Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah dan ibu Warga Negara Indonesia;
- Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah Warga Negara Indonesia dan ibu warga negara asing;
- Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah warga negara asing dan ibu Warga Negara Indonesia.
- Anak yang lahir di luar perkawinan yang sah dari seorang ibu Warga Negara Indonesia; tetapi ayahnya tidak mempunyai kewarganegaraan atau hukum negara asal ayahnya tidak memberikan kewarganegaraan kepada anak tersebut;
- Anak yang lahir dalam tenggang waktu 300 (tiga ratus) hari setelah ayahnya meninggal dunia dari perkawinan yang sah dan ayahnya warga negara Indonesia;
- Anak yang lahir di luar perkawinan yang sah dari seorang ibu Warga Negara Indonesia;
- Anak yang lahir di luar perkawinan yang sah dari seorang ibu warga negara asing yang diakui oleh seorang ayah Warga Negara Indonesia sebagai anaknya dan pengakuan itu dilakukan sebelum anak tersebut berusia 18 (delapan belas) tahun dan/atau belum kawin;
- Anak yang lahir di wilayah negara Republik Indonesia yang pada waktu lahir tidak jelas status kewarganegaraan ayah dan ibunya;
- Anak yang baru lahir yang ditemukan di wilayah negara Republik Indonesia selama ayah dan ibunya tidak diketahui;
- Anak yang lahir di wilayah negara Republik Indonesia apabila ayah dan ibunya tidak mempunyai kewarganegaraan atau tidak diketahui keberadaannya.
- Anak yang dilahirkan di luar wilayah negara Republik Indonesia dari seorang ayah dan ibu Warga Negara Indonesia yang karena ketentuan dari negara tempat anak tersebut dilahirkan memberikan kewarganegaraan kepada anak yang bersangkutan.
- Anak dari seorang ayah atau ibu yang telah dikabulkan permohonan kewarganegaraannya, kemudian ayah atau ibunya meninggal dunia sebelum mengucapkan sumpah atau menyatakan janji setia.

#### **Pasal 5**

1. Anak Warga Negara Indonesia yang lahir di luar perkawinan yang sah, belum berusia 18 (delapan belas) tahun atau belum kawin diakui secara sah oleh ayahnya yang berkewarganegaraan asing tetap diakui sebagai Warga Negara Indonesia.
2. Anak Warga Negara Indonesia yang belum berusia 5 (lima) tahun diangkat secara sah sebagai anak oleh warga negara asing berdasarkan penetapan pengadilan tetap diakui sebagai Warga Negara Indonesia.

**Pasal 6**

1. Dalam hal status Kewarganegaraan Republik Indonesia terhadap anak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf c, huruf d, huruf f, huruf m, dan Pasal 5 berakibat anak berkewarganegaraan ganda, setelah berusia 18 (delapan belas) tahun atau sudah kawin anak tersebut harus menyatakan memilih salah satu kewarganegaraannya.
2. Pernyataan untuk memilih kewarganegaraan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibuat secara tertulis dan disampaikan kepada Pejabat dengan melampirkan dokumen sebagaimana ditentukan di dalam peraturan perundang-undangan.
3. Pernyataan untuk memilih kewarganegaraan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan dalam waktu paling lambat 3 (tiga) tahun setelah anak berusia 18 (delapan belas) tahun atau sudah kawin.

**Pasal 7**

Setiap orang yang bukan Warga Negara Indonesia diperlakukan sebagai orang asing.

Syarat Dan Tata Cara Memperoleh, Kehilangan Dan Memperoleh Kembali Kewarganegaraan

**1. Syarat dan Tata Cara Permohonan Kewarganegaraan**

Orang Asing sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 dapat mengajukan permohonan pewarganegaraan kepada Presiden melalui Menteri jika memenuhi persyaratan: (a) telah berusia 18 (delapan belas) tahun atau sudah kawin ; (b) pada waktu mengajukan permohonan sudah bertempat tinggal di wilayah Negara Republik Indonesia paling singkat 5 (lima) tahun berturut-turut atau paling singkat 10(sepuluh) tahun tidak berturut-turut;(c) sehat jasmani dan rohani; (d) dapat berbahasa Indonesia serta mengakui Dasar Negara Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (e) tidak pernah dijatuhi pidana karena melakukan tindak pidana karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 1 (satu) tahun atau lebih; (f) Jika dengan memperoleh Kewarganegaraan Republik Indonesia, tidak menjadi kewarganegaraan ganda; (g) mempunyai pekerjaan tetap;dan (h) membayar uang pewarganegaraan ke Kas Negara.Permohonan diajukan di Indonesia oleh pemohon secara tertulis dalam bahasa Indonesia di atas kertas bermaterai cukup dan sekurang-kurangnya memuat (a) nama lengkap, (b). tempat dan tanggal lahir; (c). Jenis kelamin; (d). status perkawinan; (e). alamat tempat tinggal; (f). pekerjaan; dan (g).kewarganegaraan asal.

Permohonan harus dilampiri dengan:

- a) Fotocopy kutipan akte kelahiran atau surat yang membuktikan

- kelahiran pemohon yang disahkan oleh pejabat (yang dimaksud dengan disahkan oleh pejabat adalah pejabat mencocokkan fotocopy kutipan akte atau surat-surat keterangan dengan aslinya);
- b) Fotocopy akte perkawinan/buku nikah, kutipan akte perceraian/surat talak/perceraian, atau kutipan akte kematian istri/suami pemohon bagi yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun yang disahkan oleh pejabat;
  - c) Surat keterangan keimigrasian yang dikeluarkan oleh kantor imigrasi yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal pemohon yang menyatakan bahwa pemohon telah bertempat tinggal di Wilayah Negara Republik Indonesia paling singkat 5 (lima) tahun berturut-turut atau paling singkat 10 (sepuluh) Tahun tidak berturut-turut;
  - d) Fotocopy kartu izin tinggal tetap yang disahkan oleh pejabat;
  - e) Surat keterangan sehat jasmani dan rohani dari rumah sakit;
  - f) Surat pernyataan pemohon dapat berbahasa Indonesia;
  - g) Surat pernyataan pemohon mengakui Dasar Negara Pancasila dan UUD Tahun 1945;
  - h) Surat keterangan catatan kepolisian yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal pemohon;
  - i) Surat keterangan dari perwakilan Negara pemohon bahwa dengan memperoleh kewarganegaraan R.I. tidak menjadi kewarganegaraan ganda ;
  - j) Surat keterangan dari camat yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal pemohon bahwa pemohon memiliki pekerjaan dan/berpenghasilan tetap;
  - k) Bukti pembayaran uang Pewarganegaraan dan biaya pemohonan ke Kas Negara; dan
  - l) Pas foto pemohon terbaru berwarna ukuran 4 X 6 sentimeter sebanyak 6 (enam ) lembar
  - m) Permohonan beserta lampirannya disampaikan kepada pejabat yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal pemohon.

Dalam hal permohonan tidak memenuhi persyaratan substantif, pejabat mengembalikannya kepada pemohon dalam waktu paling lama 7 (tujuh) hari dihitung sejak tanggal pemeriksaan substantif selesai dilakukan, dan dalam hal dinyatakan memenuhi persyaratan substantif pejabat meneruskan permohonan kepada Menteri dalam waktu paling lama 7 (tujuh) hari dihitung sejak tanggal pemeriksaan substantif selesai. Menteri melakukan pemeriksaan substantif dan meneruskan permohonan disertai dengan pertimbangan kepada presiden dalam waktu paling lama 45 (empat puluh lima) hari dihitung sejak tanggal permohonan diterima dari pejabat.

Presiden mengabulkan atau menolak permohonan dalam waktu paling lambat 45 (empat puluh lima) hari dihitung sejak

tanggal permohonan diterima Menteri. Dalam hal permohonan dikabulkan presiden, persiden menetapkan keputusan presiden dan memberitahukan secara tertulis kepada pemohon dengan tembusan kepada pejabat dalam waktu paling lambat 14 (empat belas) hari terhitung sejak tanggal Keputusan Presiden ditetapkan. Dalam hal permohonan ditolak presiden, presiden memberitahukan kepada menteri. Penolakan disertai dengan alasan diberitahukan secara tertulis oleh menteri kepada pemohon dengan tembusan kepada pejabat dengan waktu paling lambat 3 (tiga) bulan terhitung sejak tanggal permohonan diterima oleh Menteri.

Pemohon yang dikabulkan permohonannya mengucapkan sumpah atau menyatakan janji setia dalam waktu paling lambat 3(tiga) bulan terhitung sejak tanggal pemberitahuan petikan Keputusan presiden dikirim kepada pemohon.

## 2. Syarat dan Cara Memperoleh Kewarganegaraan

Ada beberapa cara orang memperoleh status kewarganegaraan dan kehilangan kewarganegaraan. Cara memperoleh kewarganegaraan adalah:

- a) *Citizenship by birth*, memperoleh kewarganegaraan karena kelahiran. Jadi setiap orang yang lahir diwilayah negara dianggap sah sebagai warga negara karena suatu negara menganut asas ius sanguinis.
- b) *Citizenship by descent*, memperoleh kewarganegaraan karena keturunan. Jadi orang yang lahir diluar wilayah negara dianggap sebagai warga negara apabila orangtuanya adalah warga negara dari negara tersebut karena negaranya menganut asas ius sanguinis.
- c) *Citizenship by naturalization*, pewarganegaraan orang asing atas kehendak sendiri atas permohonan menjadi warga negara suatu negara dengan memenuhi persyaratan yang telah ditentukan.
- d) *Citizenship by registration*, pewarganegaraan bagi mereka yang telah memenuhi syarat-syarat tertentu yang dianggap cukup dilakukan melalui prosedur administrasi yang lebih sederhana dibandingkan naturalisasi.
- e) *Citizenship by incorporation of territory*, proses kewarganegaraan karena terjadi perluasan wilayah negara.

## 3. Syarat dan Tata Cara Kehilangan Kewarganegaraan Republik Indonesia

Orang dapat kehilangan kewarganegaraan karena tiga kemungkinan/cara, yaitu:

- a) *Renunciation*, tindakan sukarela seseorang untuk meninggalkan status kewarganegaraan yang diperoleh di dua negara atau lebih.
- b) *Termination*, penghentian status kewarganegaraan sebagai tindakan hukum karena yang bersangkutan mendapat kewarganegaraan negara lain.

- c) *Deprivation*, pencabutan secara paksa status kewarganegaraan karena yang bersangkutan dianggap telah melakukan kesalahan, pelanggaran atau terbukti tidak setia kepada negara berdasar undang-undang.

Namun, menurut yang diatur dalam pasal 123 UU No.12 tahun 2006 yang menyatakan bahwa warga Negara Indonesia kehilangan kewarganegaraannya jika yang bersangkutan:

- a) Memperoleh kewarganegaraan lain atas kemauannya sendiri.  
Tidak menolak atau tidak melepaskan kewarganegaraan lain, sedangkan orang yang bersangkutan mendapatkan kesempatan untuk itu.
- b) Dinyatakan hilang kewarganegaraannya oleh Presiden atas permohonannya sendiri, yang bersangkutan sudah berusia 18 tahun atau sudah kawin, bertempat tinggal diluar negeri, dan dengan dinyatakan hilang kewarganegaraan Republik Indonesia tidak menjadi tanpa kewarganegaraan.
- c) Masuk dalam dinas tentara asing tanpa ijin terlebih dahulu dari presiden.  
Secara sukarela masuk dalam dinas negara asing, yang jabatan semacam itu di Indonesia sesuai dengan ketentuan perundang-undangan hanya boleh dijabat oleh warga Negara Indonesia.
- d) Secara sukarela menyatakan sumpah atau janji setia kepada negara asing.  
Tidak diwajibkan tetapi turut serta dalam pemilihan sesuatu yang bersifat ketatanegaraan untuk suatu negara asing.
- e) Mempunyai paspor dari negara asing atau surat yang dapat diartikan sebagai kewarganegaraan yang masih berlaku dari negara lain atas namanya.
- f) Bertempat tinggal diluar wilayah Negara Republik Indonesia selama 5 tahun terus menerus bukan dalam rangka dinas negara, tanpa alasan yang sah dan dengan sengaja tidak menyatakan keinginannya untuk tetap menjadi warga Negara Indonesia sebelum jangka waktu 5 tahun itu berakhir, dan setiap 5 tahun berikutnya yang bersangkutan tidak mengajukan pernyataan ingin tetap menjadi warga Negara Indonesia kepada perwakilan Negara Republik Indonesia.

#### 4. Syarat dan Cara Memperoleh Kembali Kewarganegaraan Republik Indonesia

Dalam pasal 31 UU No.12 tahun 2006 dinyatakan bahwa seseorang yang kehilangan kewarganegaraan Republik Indonesia dapat memperoleh kembali kewarganegaraannya melalui prosedur pewarganegaraan dengan mengajukan permohonan tertulis pada Menteri. Bila pemohon bertempat tinggal diluar wilayah negara Indonesia, permohonan disampaikan melalui perwakilan negara

Republik Indonesia yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal pemohon.

Permohonan untuk memperoleh kembali kewarganegaraan Republik Indonesia dapat juga diajukan oleh perempuan atau laki-laki yang kehilangan kewarganegaraannya akibat perkawinan dengan orang asing sejak putusanya perkawinan. Kepala Perwakilan Republik Indonesia akan merumuskan permohonan tersebut kepada Menteri dalam waktu paling lama 14 hari setelah menerima permohonan.

#### D. WILAYAH NEGARA

Menurut kamus bahasa Indonesia, kata wilayah diartikan sebagai daerah atau lingkungan yang menjadi daerah kepemilikan, kekuasaan atau pengawasan. Dengan demikian, wilayah memiliki batas-batas yang jelas dan diakui atau disepakati oleh masing-masing pihak yang memiliki wilayah tersebut. Wilayah meliputi darat, laut dan udara beserta isinya.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan wilayah negara adalah daerah atau lingkungan yang menunjukkan batas-batas suatu negara, dimana dalam wilayah tersebut negara yang bersangkutan dapat melaksanakan kekuasaannya, sehingga menjadi tempat berlindung bagi rakyat sekaligus sebagai tempat bagi tempat untuk mengorganisir dan menyelenggarakan pemerintahannya. Sebagaimana diatur dalam pasal 1 Konvensi Montovideo 1933, salah satu unsur yang harus dipenuhi oleh suatu negara adalah wilayah yang tetap (a permanent territory). Wilayah disini dimaksudkan sebagai tempat atau ruang bagi warga negara atau penduduk untuk dapat hidup dan menjalankan aktivitasnya.

Wilayah yang meliputi segala sesuatu yang tampak dipermukaan bumi, misalnya rawa, sungai, gunung, dan lembah. Batas daratan suatu negara ditentukan melalui perjanjian antarnegara yang wilayahnya berbatasan. Macam-macam perbatasan negara bisa berupa: perbatasan alam, perbatasan ilmu pasti, dan perbatasan ilmu pasti.

Wilayah perairan suatu negara yang disebut lautan atau perairan teritorial. Pada umumnya batas lautan teritorial di hitung 3 mil dari pantai pada saat air surut. Laut diluar perairan teritorial disebut lautan bebas (mere liberium). Ada dua pandangan dalam sejarah hukum laut internasional:

1. Res Nullius adalah laut yang tidak memiliki, oleh sebab laut bisa diambil dan dimiliki tiap negara.
2. Res Communis adalah laut milik bersama masyarakat dunia oleh sebab itu tidak bisa diambil dan dimiliki oleh suatu negara.

Menurut traktat multilateral yang diselenggarakan tahun 1982 di Montego Bay Jamaika batas lautan ditentukan berdasarkan sebagai berikut:

- Ketentuan batas laut teritorial negara adalah 12 mil laut diukur garis lurus yang ditarik dari pantai luar.
- Ketentuan batas zone bersebelahan adalah 12 mil atau 24 mil di luar teritorial.

- Ketentuan batas Zone Ekonomi Eksklusif atau yang disingkat ZEE adalah laut diukur dari pantai sejauh 200 mil. Di dalam ZEE yang dimiliki sebuah negara, maka negara yang bersangkutan berhak menggali kekayaan berhak menggali kekayaan alam didasar laut, melakukan kegiatan ekonomi tertentu dan dapat menangkap nelayan penangkap ikan dari negara asing yang melakukan penangkapan di situ. Negara lain bebas memasang kabel di situ atau di bawah lautan bebas dan adanya kebebasan berlayar di atasnya.
- Landasan kontinen atau landasan benua, batasnya diluar wilayah laut teritorial hingga kedalaman 200 meter, atau diluar batas itu sampai di mana kedalaman perairan yang memperkenankan eksploitasi sumber daya alam wilayah hingga jarak 200 mil nautika dari garis dasar laut teritorial. Negara pantai dapat melakukan eksploitasi di sini, tetapi berkewajiban membagi hasil dengan masyarakat internasional.

Wilayah udara merupakan udara yang berada di atas daerah negara di permukaan bumi baik di atas wilayah perairan maupun di atas wilayah daratan.

Wilayah yang menurut hukum internasional diakui sebagai wilayah kekuasaan suatu negara, walaupun sebetulnya wilayah itu secara nyata berada di wilayah negara lain. Misalnya, wilayah kedutaan besar negara asing yang terdapat di ibu kota suatu negara.

Menurut UU No. 43 tahun 2008, yang dimaksud dengan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah salah satu unsur negara yang merupakan satu kesatuan wilayah daratan, perairan pedalaman, perairan kepulauan dan laut teritorial beserta dasar laut dan tanah dibawahnya, serta ruang udara di atasnya, termasuk seluruh sumber kekayaan yang ada di dalamnya.

Wilayah yang dimiliki suatu negara merupakan salah satu syarat pokok berdirinya negara. Oleh karena itu batas-batas wilayah suatu negara harus jelas dan tegas, serta disepakati oleh negara yang berbatasan agar ada kejelasan hak dan kewajiban dari masing-masing negara pada wilayahnya.

Adanya kejelasan batas daerah yang menjadi wilayah suatu negara menciptakan kehidupan yang damai antarnegara. Sebab umumnya, pertikaian atau peperangan antarnegara, baik yang terjadi pada masa lalu, maupun yang masih berlangsung hingga saat ini sering disebabkan karena adanya perbedaan tentang batas wilayah negara. Sebagaimana dapat kita pelajari pada kasus sengketa wilayah antara Israel-Palestina, Indonesia-Malaysia, Cina-Rusia, dan lain sebagainya.

Adapun Wilayah Negara Indonesia Berdasarkan UUD 1945:

#### **Pasal 25A**

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang.

Adanya wilayah merupakan salah satu syarat berdirinya sebuah negara. Dalam konstitusi negara-negara di dunia ini terdapat bermacam cara dalam merumuskan wilayahnya. Ada yang menggunakan garis lintang dan garis bujur, ada yang menyebutkan negara bagiannya atau provinsinya, ada pula dengan cara menjelaskan kondisi kewilayahannya. Dalam hal ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menganut cara yang terakhir.

Adanya ketentuan ini dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dimaksudkan untuk mengukuhkan kedaulatan wilayah NKRI. Hal ini penting dirumuskan agar ada penegasan secara kons-titusional batas wilayah Indonesia di tengah potensi perubahan batas geografis sebuah negara akibat gerakan separatisme, sengketa perbatasan antarnegara, atau pendudukan oleh negara asing.

Berkaitan dengan wilayah negara Indonesia, pada 13 Desember 1957 pemerintah Indonesia mengeluarkan Deklarasi Djuanda. Deklarasi itu menyatakan: "Bahwa segala perairan di sekitar, di antara, dan yang menghubungkan pulau-pulau yang termasuk dalam daratan Republik Indonesia, dengan tidak memandang luas atau lebarnya, adalah bagian yang wajar dari wilayah daratan Negara Republik Indonesia dan dengan demikian merupakan bagian daripada perairan pedalaman atau perairan nasional yang berada di bawah kedaulatan Negara Republik Indonesia. Penentuan batas laut 12 mil yang diukur dari garis-garis yang menghubungkan titik terluar pada pulau-pulau Negara Republik Indonesia akan ditentukan dengan Undang-undang."

Sebelumnya, pengakuan masyarakat internasional mengenai batas laut teritorial hanya selebar 3 mil laut terhitung dari garis pantai pasang surut terendah.

Deklarasi Juanda menegaskan bahwa Indonesia merupakan satu kesatuan wilayah Nusantara. Laut bukan lagi sebagai pemisah, tetapi sebagai pemersatu bangsa Indonesia. Prinsip ini kemudian ditegaskan melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4/PRP/1960.

Berdasarkan Deklarasi Juanda tersebut, Indonesia menganut konsep negara kepulauan yang berciri Nusantara (*archipelagic state*). Konsep itu kemudian diakui dalam Konvensi Hukum Laut PBB 1982 (UNCLOS 1982 = *United Nations Convention on the Law of the Sea*) yang ditandatangani di Montego Bay, Jamaika, tahun 1982. Indonesia kemudian meratifikasi UNCLOS 1982 tersebut dengan menerbitkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985. Sejak itu dunia internasional mengakui Indonesia sebagai negara kepulauan.

Berkat pandangan visioner Djuanda-lah bangsa Indonesia akhirnya memiliki tambahan wilayah seluas 2.000.000 km<sup>2</sup>, termasuk sumber daya alam yang dikandungnya.

Pada saat membahas materi rancangan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengenai wilayah negara

ini, sebenarnya timbul keinginan untuk mempergunakan penyebutan Benua Maritim Indonesia untuk pengenalan wilayah Indonesia seperti yang telah dideklarasikan oleh pemerintah pada tahun 1957. Hal itu tidaklah berlebihan mengingat ada klaim penyebutan Benua Antartika untuk Pulau Antartika yang berada di Kutub Selatan.

Dengan adanya ketentuan mengenai wilayah negara tersebut, pada masa datang kemungkinan pemisahan sebuah wilayah dari NKRI makin dipersulit. Demikian pula hal itu akan mendukung penegakan hukum di seluruh wilayah tanah air, dalam melakukan perundingan internasional yang berkaitan dengan batas wilayah negara Indonesia, serta pengakuan internasional terhadap kedaulatan wilayah negara Indonesia.

Kesadaran bangsa Indonesia sebagai bangsa yang besar dengan mengingat besarnya jumlah penduduk, sumber daya alam yang melimpah, serta luasnya wilayah pasti akan memberikan kepercayaan diri yang besar.

Berkaitan dengan ketentuan Pasal 25A ini, pada Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dilakukan perubahan penomoran pasal dari Pasal 25E (perubahan kedua) menjadi Pasal 25A untuk menyesuaikan penomoran pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Untuk lebih jelasnya, dibawah ini dikemukakan bagian-bagian dari wilayah negara tersebut, sebagai berikut:

1. Wilayah Daratan Termasuk Tanah Di Bawahnya

Wilayah daratan adalah bagian dari wilayah negara dimana rakyat atau penduduk negara itu bermukim secara permanen. Demikian pula diwilayah daratan itu pula pemerintah negara melaksanakan dan mengendalikan segala kegiatan pemerintahannya. Pada umumnya garis batas wilayah daratan ditetapkan berdasarkan perjanjian-perjanjian garis batas wilayah antara negara-negara yang berbatasan. Ada pula garis batas wilayah antara dua negara berupa sungai yang mengalir di perbatasan wilayah negara-negara yang bersangkutan. Atau dapat pula garis batas wilayah pada sungai tersebut ditetapkan pada bagian-bagian terdalam dari aliran sungai, yang disebut *thalweg*.

Termasuk pula dalam ruang lingkup wilayah daratan adalah tanah dibawah daratan tersebut. Mengenai batas kedalaman dari tanah dibawah wilayah daratan yang merupakan bagian wilayah negara, tidak atau belum terdapat pengaturannya dalam hukum internasional positif. Oleh karena itu dapatlah dikatakan, bahwa kedaulatan negara atas tanah dibawah wilayah daratannya sampai pada kedalaman yang tidak terbatas. Kedaulatan negara tersebut meliputi pula sumber daya alam yang terkandung di dalamnya.

2. Wilayah Perairan

Kedaulatan negara pantai selain di wilayah daratan dan perairan pedalaman, perairan kepulauannya, juga meliputi laut teritorial, ruang udara di atasnya dan dasar laut serta lapisan tanah dibawahnya. Ketentuan tentang Laut Teritorial dan Zona Tambahan ini diatur dalam

pasal 3 dan pasal 33 *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS) yang disahkan oleh PBB pada tahun 1982. Indonesia sendiri mengeluarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1985 ini mengenai ratifikasi UNCLOS.

Dalam ketentuan ini, batas laut teritorial tidak melebihi batas 12 mil laut diukur dari garis pangkal normal. Untuk negara-negara kepulauan yang mempunyai karang-karang di sekitarnya, garis pangkalnya adalah garis pasang surut dari sisi karang ke arah laut. Bagian ini juga membahas tentang perairan kepulauan, mulut sungai, teluk, instalasi pelabuhan, penetapan garis batas laut teritorial antara negara-negara yang pantainya berhadapan atau berdampingan serta lintas damai. Mengenai zona tambahan, menentukan bahwa Negara pantai dalam zona tersebut bisa melaksanakan pengawasan yang diperlukan guna mencegah pelanggaran undang-undang menyangkut bea cukai, fiskal, imigrasi, dan saniter dalam wilayahnya, namun tidak boleh lebih dari 24 mil laut.

✓ Laut Wilayah/Laut Teritorial

Laut wilayah atau teritorial berhubungan dengan kedaulatan (*sovereignty*) suatu negara. Pasal 1 Konvensi Jenewa 1958 menyatakan "kedaulatan suatu negara dapat melampaui daratan dan perairan pedalaman sampai kepada suatu jalur laut yang berbatasan dengan pantai negara tersebut yang dinamakan laut wilayah". Sementara itu, Pasal 2 Konvensi 1982 menyatakan "kedaulatan suatu negara pantai, selain wilayah daratan dan perairan pedalaman, dan dalam suatu hal negara kepulauan, perairan kepulauannya, meliputi pula suatu jalur laut yang berbatasan dengannya yang dinamakan laut teritorial, lebar laut teritorial tidak boleh lebih dari 12 mil laut diukur dari garis pangkal).

✓ Zona Tambahan

Zona tambahan dapatlah dikatakan merupakan zona transisi antara laut lepas dan laut wilayah. Menurut Pasal 33 ayat (2), zona tambahan tidak dapat melebihi dari 24 mil laut dari garis pangkal dari mana lebar laut wilayah diukur, lebar laut wilayah 12 mil, maka dengan sendirinya lebar zona tambahan 24 mil dikurangi 12 mil sama dengan 12 mil.

Mengenai wewenang negara pantai atas zona tambahan, Pasal 33 ayat (1) menjelaskan bahwa negara-negara pantai dapat melaksanakan pengawasan-pengawasan yang perlu untuk mencegah pelanggaran peraturan bea cukai, fiskal, imigrasi atau saniter di dalam wilayah atau laut teritorialnya. Pengawasan ini dapat dilengkapi dengan tindakan-tindakan pemberantasan dan negara pantai dapat menghukum para pelanggar peraturan perundang-undangan tersebut.

- ✓ Landas Kontinen / Continental Shelf  
 Definisi landas kontinen ada dalam Pasal 76 Konvensi, "landas kontinen terdiri dari dasar laut dan tanah dibawahnya yang menyambung dari laut teritorial dari negara pantai, melalui kelanjutan alamiah dari wilayah daratannya sampai kepada ujung luar dari tepian kontinen atau sampai pada jarak 200 mil laut dari garis pangkal dari mana laut teritorial diukur  
 Hak dan kewajiban negara pantai di landas kontinen hampir sama dengan hak dan kewajiban di ZEE. Negara pantai mempunyai kedaulatan atas dasar laut dan tanah bawah dari landas kontinen, termasuk di dalamnya hak eksklusif untuk mengatur segala sesuatu yang bertalian dengan eksploitasi sumber-sumber alam seperti pemboran minyak dan hak atas sumber-sumber hayati laut (Pasal 77). Hak negara pantai atas landas kontinen tidaklah merubah status hukum perairan di atasnya atau udara di atas perairan tersebut (Pasal 78).
  - ✓ Selat Yang Digunakan Untuk Pelayaran Internasional  
 Rezim lintas melalui selat-selat yang digunakan untuk pelayaran internasional tak mempengaruhi status hukum perairannya atau pelaksanaan kedaulatan atau yurisdiksi oleh negara yang berbatasan dengan selat-selat tersebut terhadap perairan, dasar laut, tanah dibawahnya serta ruang udara diatasnya. Bagian ini juga membahas lintas transit. Ketentuan ini diatur dalam pasal 41 UNCLOS
  - ✓ Zona Ekonomi Eksklusif  
 Merupakan suatu wilayah diluar dan berdampingan dengan laut teritorial yang tidak melebihi jarak 200 mil laut. Dalam *United Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS III) tahun 1982 ketentuan tentang Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) diatur dalam pasal 55 tentang Rezim Hukum Khusus Zona Ekonomi Eksklusif. Pasal ini berbunyi, "zona ekonomi eksklusif adalah suatu daerah diluar dan berdampingan dengan laut teritorial yang tunduk pada rezim hukum khusus yang ditetapkan dalam Bab ini berdasarkan mana hak-hak dan yurisdiksi negara pantai dan hak-hak serta kebebasan-kebebasan negara lain, diatur oleh ketentuan-ketentuan yang relevan Konvensi ini". Berkenaan dengan ZEE ini, pemerintah pada tahun 1983 mengeluarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1983 tentang Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia.
3. Wilayah Dasar Laut dan Tanah dibawahnya yang Terletak dibawah Wilayah Perairan  
 Wilayah negara meliputi juga dasar laut dan tanah di bawahnya yang terletak di bawah wilayah perairan, berarti negara memiliki kedaulatan terhadap dasar laut dan tanah di bawahnya, segala sumber daya alam yang terkandung di dalamnya adalah menjadi hak dan kedaulatan sepenuhnya dari negara yang bersangkutan.

#### 4. Wilayah Ruang Udara

Ruang udara yang merupakan bagian wilayah negara adalah ruang udara yang terletak di atas permukaan wilayah daratan dan di atas permukaan wilayah perairan negara yang bersangkutan dengan kata lain wilayah daratan dan lautan secara vertikal tidak di batasi sepanjang dapat dipertahankan oleh negara tersebut.

Namun dalam keadaan sekarang sudah semakin sukar dipertahankan wilayah udara negara yang tinggal di angkasa luar, karena kemajuan teknologi modern. Misalnya sputnik, Apollo, Chaelenger milik negara maju(adi kuasa) dapat mengelilingi bumi beberapa kali melalui banyak negara tanpa izin terlebih dahulu kepada siapapun. Kemungkinan untuk masa yang akan datang akan diadakan perjanjian internasional mengenai ruang angkasa ini.kedaulatan atas wilayah suatu negara telah ditetapkan dalam suatu perjanjian internasional (konvensi paris) tahun 1919, yang telah diperbaharui dengan konvensi Chicago tahun 1944 tentang penerbangan Sipil Internasional.



## BAB 5

# BENTUK DAN SISTEM PEMERINTAHAN

### A. PENGERTIAN BENTUK PEMERINTAHAN

Bentuk pemerintahan pada dasarnya menyatakan struktur organisasi dan fungsi pemerintahan. Kopstein dan Lichbach (2005) mengatakan bentuk pemerintahan ialah suatu istilah yang digunakan untuk merujuk pada rangkaian institusi politik yang digunakan untuk mengorganisasikan suatu negara untuk menegakkan kekuasaannya atas suatu komunitas politik.

Pada dasarnya ada banyak pendapat tentang macam bentuk pemerintahan. Teori klasik, bentuk pemerintahan dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) golongan yaitu monarki, aristokrasi dan demokrasi. Pembagian itu berdasarkan kriteria jumlah orang yang memegang kekuasaan pemerintahan negara. Kelompok ajaran klasik tersebut pertama kali berasal dari Herodotus yang kemudian dilanjutkan dan dikembangkan oleh Plato, Aristoteles dan Polybios.

Sedangkan dalam teori modern bentuk pemerintahan dibedakan antara bentuk monarki dan republik. Pembagian bentuk pemerintahan menjadi monarki dan republik, pertama kali dikemukakan oleh Nicollo Machiavelli dalam bukunya yang berjudul "*Il Principe*". Pada perkembangannya, secara umum bentuk pemerintahan yang banyak diadopsi ialah dari teori modern. Menurut Bagir Manan bentuk pemerintahan berkaitan dengan bagian dalam, yaitu pemerintahan negara yang dibedakan antara pemerintahan Republik dan pemerintahan kerajaan.<sup>83</sup>

### B. BENTUK-BENTUK PEMERINTAHAN

#### 1. Republik

Bentuk Pemerintahan Republik ada beberapa macam yaitu Republik Absolut, Republik Konstitusional, dan Republik Parlementer. Republik berasal dari kata *res publica* yang artinya kepentingan umum. Di dunia ini republik ada tiga macam yang telah disebutkan di atas. Berikut penjelasan masing-masing:

Presiden dalam negara republik, seperti Indonesia dan Amerika Serikat yang dipilih oleh rakyatnya dalam masa jabatan tertentu.

##### 1. Republik Absolut

Ciri republik absolut adalah pemerintahan diktator tanpa ada pembatasan kekuasaan. Penguasa mengabaikan konstitusi dan untuk melegitimasi kekuasaannya digunakanlah partai politik. Dalam pemerintahan ini parlemen memang ada namun tidak berfungsi.

<sup>83</sup> Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Cet. Ke 2, Yogyakarta, FH UII Press, 2003.

2. Republik Konstitusional

Ciri republik konstitusional adalah presiden memegang kekuasaan kepala negara dan kepala pemerintahan dengan batasan konstitusi yang berlaku di negara tersebut dan dengan pengawasan parlemen. Bentuk Pemerintahan Indonesia adalah republik konstitusional.

3. Republik parlementer

Ciri Republik Parlementer adalah presiden hanya sebagai kepala negara. Namun, presiden tidak dapat diganggu-gugat. Sedangkan kepala pemerintahan berada di tangan perdana menteri yang bertanggung jawab kepada parlemen. Dalam sistem ini kekuasaan legislatif lebih tinggi daripada kekuasaan eksekutif.

Begitu juga bentuk pemerintahan monarki memiliki sifat seperti bentuk pemerintah Republik, yaitu monarki absolut, monarki konstitusional dan monarki parlementer.

2. Monarki

Monarki, jika seorang kepala Negara diangkat berdasarkan hak waris atau turun-temurun. Kepala negaranya disebut Raja/Ratu/Kaisar, atau yang sejenisnya.

Bentuk pemerintahan monarki terbagi atas beberapa kategori, yaitu<sup>84</sup> :

1) Monarki Mutlak (absolut)

Yaitu seluruh kekuasaan Negara berada di tangan raja. Raja mempunyai kekuasaan dan wewenang yang tidak terbatas (kekuasaan mutlak). Perintah raja merupakan undang-undang (*Le rois c'est lois*) yang harus dilaksanakan. Kehendak raja adalah kehendak rakyat. Ucapan Raja Louis XIV dari Prancis yang terkenal adalah: *l'Etat c'est moi* (Negara adalah Saya).

2) Monarki terbatas (Konstitusional)

Biasa juga disebut dengan Kerajaan Undang-Undang, yaitu suatu monarki, dimana kekuasaan raja itu dibatasi oleh konstitusi (Undang-Undang Dasar). Raja tidak boleh berbuat sesuatu yang bertentangan dengan konstitusi, dan segala perbuatannya harus berdasarkan dan sesuai dengan isi konstitusi.

3) Monarki Parlementer (Kerajaan Parlementer)

ialah suatu monarki, dimana terdapat suatu parlemen. Pada parlemen inilah dewan para menteri, baik perseorangan maupun secara keseluruhan, bertanggung jawab sepenuhnya. Dalam sistem parlementer, raja selaku kepala Negara itu merupakan lambang kesatuan Negara, yang tidak dapat diganggu gugat, tidak dapat dimintai pertanggungjawaban (*the King can do no Wrong*). Yang bertanggung jawab atas kebijaksanaan pemerintah adalah menteri-menteri, baik bersama-sama untuk seluruhnya maupun seseorang untuk bidangnya sendiri (sistem pertanggungjawaban menteri: tanggung jawab politik, pidana, dan keuangan atau administratif).

<sup>84</sup> Soehino, *Ilmu Negara,.....Op Cit,....*, Hlm: 183-184.

### C. PENGERTIAN SISTEM PEMERINTAHAN

Istilah sistem pemerintahan merupakan gabungan dari dua kata, yaitu "sistem" dan "pemerintahan". Sistem berarti keseluruhan yang terdiri atas beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian-bagian maupun keseluruhan. Dengan demikian hubungan tersebut menimbulkan suatu ketergantungan antara bagian-bagian yang berakibat jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan memengaruhi keseluruhan tersebut. Pemerintahan dalam arti luas mempunyai pengertian segala urusan yang dilakukan negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyat dan kepentingan negara itu sendiri. Dari pengertian itu, maka secara harfiah sistem pemerintahan dapat diartikan sebagai suatu bentuk hubungan antarlembaga negara dalam menyelenggarakan kekuasaan-kekuasaan negara untuk kepentingan negara itu sendiri dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyatnya. Dengan demikian dapat disimpulkan sistem pemerintahan negara adalah sistem hubungan dan tata kerja antarlembaga-lembaga negara dalam rangka penyelenggaraan negara.

Menurut Moh. Mahfud MD, sistem pemerintahan negara adalah mekanisme kerja dan koordinasi atau hubungan antara ketiga cabang kekuasaan, yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif<sup>85</sup>.

Sistem pemerintahan diartikan sebagai suatu tatanan utuh yang terdiri atas berbagai komponen pemerintahan yang bekerja saling bergantung dan memengaruhi dalam pencapaian tujuan dan fungsi pemerintahan. Kekuasaan dalam suatu negara menurut Montesquieu diklasifikasikan menjadi tiga, yaitu kekuasaan eksekutif yang berarti kekuasaan menjalankan undang-undang atau kekuasaan menjalankan pemerintahan; kekuasaan legislatif yang berarti kekuasaan membentuk undang-undang; dan kekuasaan yudikatif yang berarti kekuasaan mengadili terhadap pelanggaran atas undang-undang. Komponen-komponen tersebut secara garis besar meliputi lembaga eksekutif; legislatif, dan yudikatif. Jadi, sistem pemerintahan negara menggambarkan adanya lembaga-lembaga negara, hubungan antarlembaga negara, dan bekerjanya lembaga negara dalam mencapai tujuan pemerintahan negara yang bersangkutan.

### D. BENTUK-BENTUK SISTEM PEMERINTAHAN

#### 1. Sistem Pemerintahan Presidensial

Sistem presidensial (presidensiil), merupakan sistem pemerintahan negara republik di mana kekuasaan eksekutif dipilih melalui pemilu dan terpisah dengan kekuasaan legislatif. Menurut Rod Hague, pemerintahan presidensiil terdiri dari 3 unsur yaitu<sup>86</sup>:

<sup>85</sup> Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta, Rineka Cipta, 2001. hlm.74.

<sup>86</sup> Rod Hague and Martin Harrop, *Comparative Government and Politics; An Introduction, 5th edition*, New York, Palgrave, 1998.

- Presiden yang dipilih rakyat memimpin pemerintahan dan mengangkat pejabat-pejabat pemerintahan yang terkait.
- Presiden dengan dewan perwakilan memiliki masa jabatan yang tetap, tidak bisa saling menjatuhkan.
- Tidak ada status yang tumpang tindih antara badan eksekutif dan badan legislatif.

Dalam sistem presidensial, presiden memiliki posisi yang relatif kuat dan tidak dapat dijatuhkan karena rendah subjektif seperti rendahnya dukungan politik. Namun masih ada mekanisme untuk mengontrol presiden. Jika presiden melakukan pelanggaran konstitusi, pengkhianatan terhadap negara, dan terlibat masalah kriminal, posisi presiden bisa dijatuhkan. Bila ia diberhentikan karena pelanggaran-pelanggaran tertentu, biasanya seorang wakil presiden akan menggantikan posisinya. Model ini dianut oleh Amerika Serikat, Filipina, Indonesia dan sebagian besar negara-negara Amerika Latin dan Amerika Tengah.

Ciri-ciri pemerintahan presidensial yaitu :

- Dikepalai oleh seorang presiden sebagai Kepala Pemerintahan sekaligus Kepala Negara.
- Kekuasaan eksekutif presiden diangkat berdasarkan demokrasi rakyat dan dipilih langsung oleh mereka atau melalui badan perwakilan rakyat.
- Presiden memiliki hak prerogatif (hak istimewa) untuk mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri yang memimpin departemen dan non-departemen.
- Menteri-menteri hanya bertanggung jawab kepada kekuasaan eksekutif (bukan kepada kekuasaan legislatif).
- Kekuasaan eksekutif tidak bertanggung jawab kepada kekuasaan legislatif.
- Kekuasaan eksekutif tidak dapat dijatuhkan oleh legislatif

Kelebihan Sistem Pemerintahan Presidensial:

- Badan eksekutif lebih stabil kedudukannya karena tidak tergantung pada parlemen.
- Masa jabatan badan eksekutif lebih jelas dengan jangka waktu tertentu. Misalnya, masa jabatan Presiden Amerika Serikat adalah empat tahun, Presiden Filipina adalah enam tahun dan Presiden Indonesia adalah lima tahun.
- Penyusun program kerja kabinet mudah disesuaikan dengan jangka waktu masa jabatannya.
- Legislatif bukan tempat kaderisasi untuk jabatan-jabatan eksekutif karena dapat diisi oleh orang luar termasuk anggota parlemen sendiri.

Kekurangan Sistem Pemerintahan Presidensial:

- Kekuasaan eksekutif di luar pengawasan langsung legislatif sehingga dapat menciptakan kekuasaan mutlak.
- Sistem pertanggungjawaban kurang jelas.

- Pembuatan keputusan atau kebijakan publik umumnya hasil tawar-menawar antara eksekutif dan legislatif sehingga dapat terjadi keputusan tidak tegas
  - Pembuatan keputusan memakan waktu yang lama
- Sistem Pemerintahan Republik Indonesia
1. Presiden sewaktu-waktu dapat diberhentikan oleh MPR atas usul DPR. Jadi, DPR tetap memiliki kekuasaan mengawasi presiden meskipun secara tidak langsung.
  2. Presiden dalam mengangkat pejabat negara perlu pertimbangan dan/atau persetujuan DPR. Contohnya dalam pengangkatan Duta untuk negara asing, Gubernur Bank Indonesia, Panglima TNI dan kepala kepolisian.
  3. Presiden dalam mengeluarkan kebijakan tertentu perlu pertimbangan dan/atau persetujuan DPR. Contohnya pembuatan perjanjian internasional, pemberian gelar, tanda jasa, tanda kehormatan, pemberian amnesti dan abolisi.
  4. Parlemen diberi kekuasaan yang lebih besar dalam hal membentuk undang-undang dan hak budget (anggaran).

Dengan memperhatikan hal-hal tersebut di atas, dapat difahami bahwa dalam perkembangan sistem pemerintahan presidensial di negara Indonesia (terutama setelah amandemen UUD 1945) terdapat perubahan-perubahan sesuai dengan dinamika politik bangsa Indonesia. Hal itu diperuntukkan dalam memperbaiki sistem presidensial yang lama. Perubahan baru tersebut antara lain, adanya pemilihan presiden langsung, sistem bikameral, mekanisme checks and balance dan pemberian kekuasaan yang lebih besar pada parlemen untuk melakukan pengawasan dan fungsi anggaran.

Secara umum dengan dilaksanakannya amandemen Undang-Undang Dasar 1945 pada era reformasi, telah banyak membawa perubahan yang mendasar baik terhadap ketatanegaraan (kedudukan lembaga-lembaga negara), sistem politik, hukum, hak asasi manusia, pertahanan keamanan dan sebagainya.

Presiden bersama pembatunya yaitu para menteri yang bertanggung kepada Presiden.

Setelah UUD 1945 dilakukan perubahan sebanyak empat kali, pelaksanaan demokrasi berlandaskan kepada pokok-pokok pemerintahan negara akan tergambar sistem pemerintalan Presidensial sebagai berikut:

- Negara Indonesia adalah negara hukum (pasal 1 ayat 3).
- Kedaulatan ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar (pasal 1 ayat 2).
- Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) terdiri dari anggota DPR dan DPD mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, melantik dan memberhentikan Presiden menurut Undang-Undang Dasar (pasal 3).
- Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada

- DPR. Presiden dipilih langsung oleh rakyat, dan memegang jabatan selama 5 tahun dan dapat dipilih satu kali lagi (lihat pasal 4 –7).
- Presiden dapat diberhentikan MPR setelah diputuskan bersalah melanggar Undang-Undang Dasar oleh Mahkamah Konstitusi. Presiden tidak dapat membekukan DPR (pasal 7B dan C).
  - Presiden memegang kekuasaan sebagai kepala negara, membentuk Dewan Pertimbangan, mengangkat para menteri, membentuk dan membubarkan kementerian menurut undang-undang (lihat pasal 10-17).
  - Pemerintah Daerah bersifat otonom yang diatur dengan undang-undang (lihat pasal 18 dan 18A dan B).
  - DPR memegang kuasa membuat undang-undang, memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan (pasal 20 dan 20A).
  - Dewan Perwakilan Daerah (DPD) mempunyai kekuasaan membuat undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah (pasal 22D).
  - Pemilihan Umum dilaksanakan dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (LUBER-JURDIL), yang dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum yang bersifat mandiri. (pasal 22E).
  - Badan Pemeriksa Keuangan adalah badan yang bebas dan mandiri yang anggotanya dipilih oleh DPR dan dilantik oleh Presiden, serta mempunyai wakil di daerah-daerah.
  - Kekuasaan Kehakiman bersifat merdeka yang dilaksanakan oleh Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial.

## 2. Sistem Pemerintahan Parleментар

Sistem parlementer adalah sebuah sistem pemerintahan di mana parlemen memiliki peranan penting dalam pemerintahan. Dalam hal ini parlemen memiliki wewenang dalam mengangkat perdana menteri dan parlemen pun dapat menjatuhkan pemerintahan, yaitu dengan cara mengeluarkan semacam mosi tidak percaya. Berbeda dengan sistem presidensiil, di mana sistem parlemen dapat memiliki seorang presiden dan seorang perdana menteri, yang berwenang terhadap jalannya pemerintahan. Dalam presidensiil, presiden berwenang terhadap jalannya pemerintahan, namun dalam sistem parlementer presiden hanya menjadi simbol kepala negara saja. Negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer adalah Inggris, Jepang, Belanda, Malaysia, Singapura dan sebagainya.

Ciri-ciri pemerintahan parlemen yaitu:

- Dikepalai oleh seorang perdana menteri sebagai Kepala Pemerintahan sedangkan Kepala Negara dikepalai oleh presiden/raja.
- Kekuasaan eksekutif presiden ditunjuk oleh legislatif sedangkan raja diseleksi berdasarkan undang-undang.
- Perdana menteri memiliki hak prerogatif (hak istimewa) untuk mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri yang memimpin departemen dan non-departemen.
- Menteri-menteri hanya bertanggung jawab kepada kekuasaan legislatif.

- Kekuasaan eksekutif bertanggung jawab kepada kekuasaan legislatif.
  - Kekuasaan eksekutif dapat dijatuhkan oleh legislative
- Kelebihan Sistem Pemerintahan Parlementer:
- Pembuat kebijakan dapat ditangani secara cepat karena mudah terjadi penyesuaian pendapat antara eksekutif dan legislatif. Hal ini karena kekuasaan eksekutif dan legislatif berada pada satu partai atau koalisi partai.
  - Garis tanggung jawab dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan publik jelas.
  - Adanya pengawasan yang kuat dari parlemen terhadap kabinet sehingga kabinet menjadi berhati-hati dalam menjalankan pemerintahan.
- Kekurangan Sistem Pemerintahan Parlementer:
- Kedudukan badan eksekutif/kabinet sangat tergantung pada mayoritas dukungan parlemen sehingga sewaktu-waktu kabinet dapat dijatuhkan oleh parlemen.
  - Kelangsungan kedudukan badan eksekutif atau kabinet tidak bisa ditentukan berakhir sesuai dengan masa jabatannya karena sewaktu-waktu kabinet dapat bubar.
  - Kabinet dapat mengendalikan parlemen. Hal itu terjadi apabila para anggota kabinet adalah anggota parlemen dan berasal dari partai mayoritas. Karena pengaruh mereka yang besar diparlemen dan partai, anggota kabinet dapat menguasai parlemen.
  - Parlemen menjadi tempat kaderisasi bagi jabatan-jabatan eksekutif. Pengalaman mereka menjadi anggota parlemen dimanfaatkan dan manjadi bekal penting untuk menjadi menteri atau jabatan eksekutif lainnya

### 3. Sistem Pemerintahan Campuran

Sedangkan untuk sistem pemerintahan campuran memiliki corak tersendiri yang juga dapat disebut sistem semi-presidensial. Sistem pemerintahan campuran dapat diartikan:

*Semi-Presidential government combines an elected Presiden performing political tasks with a prime minister who heads a cabinet accountable to parliament. The prime minister, usually appointed by the Presiden, is responsible for day-to-day domestic government (including relations with the assembly) but the Presiden retains an oversight role, responsibility for foreign affairs, and can usually take emergency powers.*<sup>87</sup>

Bentuk-bentuk pemerintahan yang berada di antara sistem presidensial dan sistem parlementer disebut oleh Maurice Duverger dengan sistem "Semi-presidensial", sedangkan Jean Blondel menggolongkan sistem ini ke dalam sistem pemerintahan yang disebut "Kepemimpinan rangkap". Selain

<sup>87</sup> Rod hague dan Martin Harop, *Comperative Government and Politics an introduction*, 5 ed, New York: Palgrave, 2001, hlm.245

Perancis, negara-negara yang digolongkan dalam sistem ini adalah Finlandia, Austria, Argentina, Irlandia, Portugal melalui UUD 1975, Sri Lanka melalui UUD 1978, dan sistem yang berlaku di Jerman dari tahun 1919 hingga 1933 di bawah Republik Weimar. Sistem ini oleh para pendukungnya dinyatakan sebagai sistem yang menyatukan keuntungan-keuntungan dari sistem presidensial dan parlementer murni. Sistem ini diduga oleh Lijphart memiliki daya tarik yang besar khususnya di dalam pemerintahan presidensial di mana ketidakpuasan terhadap presidensialisme terus tumbuh.

Konsep-konsep dan karakteristik sistem semi-presidensial hanya dapat didefinisikan dalam isi UUD yang menganutnya. Sebuah rejim politik oleh Duverger dianggap sebagai semi-presidensial jika UUD yang menetapkannya menyatukan tiga unsur, yaitu:

- Presiden republik dipilih melalui hak pilih universal/umum.
- Presiden memiliki kekuasaan yang cukup besar
- Presiden memiliki lawan politik.

Didalamnya ditentukan bahwa Presiden mengangkat para menteri termasuk Perdana Menteri seperti sistem Presidensial, tetapi pada saat yang sama Perdana Menteri juga diharuskan mendapat kepercayaan dari parlemen seperti dalam sistem parlementer.<sup>88</sup> Perdana Menteri pada umumnya ditugaskan oleh Presiden, adalah bertanggung jawab untuk pemerintah domestik sehari-hari tetapi memiliki tanggung jawab untuk urusan luar negeri, dan dapat pada umumnya mengambil kuasa-kuasa keadaan darurat.

Menurut Duverger sistem ini memiliki ciri, yakni :<sup>89</sup>

1. The Presiden of the republic is elected by universal suffrage.
2. He possesses quite considerable powers.
3. He has opposite him, however, a prime minister and minister who possess executive and governmental powers and can stay in office only if the parliament does not show its oppositions to them.

Jadi pada sistem campuran ini kedudukan Presiden tidak hanya sebagai serimonial saja, tetapi turut serta didalam pengurusan pemerintahan, adanya pembagian otoritas didalam eksekutif.

## E. BENTUK NEGARA, BENTUK PEMERINTAHAN DAN SISTEM PEMERINTAHAN BERDASARKAN UUD 1945

### 1. Bentuk Negara Berdasarkan UUD 1945

Ketika ingin melihat bentuk Negara Indonesia, sudah jelas bahwa Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Namun pada masa silam, di era awal-awal kemerdekaan, Bentuk Negara Indonesia

<sup>88</sup> Sistem campuran ini dapat pula disebut hybrid system. Jika dipandang dari segi Presidensial maka dikenal dengan kuasi Presidensial sedangkan jika dipandang dari sistem parlementer maka dikenal dengan kuasi parlementer. Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah (telaaah perbandingan konstitusi berbagai negara)*, Cet.1, (Jakarta: UI-PRESS, 1996), hlm.89

<sup>89</sup> Rod Hague dan Martin Harrop, *Comparative Government and Politics an introduction*, 5 ed, (New York: Palgrave, 2001), hlm.245

mengalami beberapa perubahan, untuk lebih jelasnya dapat dibaca penjelasan di bawah ini.

- a. Bentuk Negara Indonesia di masa Undang-Undang Dasar 1945 pertama  
Undang-Undang Dasar 1945 baik dalam pembukaan maupun dalam Batang Tubuhnya pada pasal 1 ayat 1 tidak menunjukkan adanya persamaan pengertian dalam menggunakan istilah bentuk negara. Dan dalam pasal 1 ayat 1 yakni "Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik". Hal ini terus berlaku sampai penyerahan kedaulatan oleh Belanda pada Republik Indonesia Serikat pada 1927.
- b. Bentuk Negara Indonesia di masa Konstitusi RIS 1949  
Seperti telah dikemukakan sejak permulaan kemerdekaan dikalangan bangsa Indonesia dikehendaki sebuah Negara Kesatuan. Negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa seluruhnya. Seperti bunyi pasal 1 ayat (1) UUD 1945. Tetapi ketika kembali ke Indonesia sesudah perang dunia kedua, Belanda berusaha untuk mengubah susunan Negara Indonesia. Di samping kekerasan senjata yang diluncurkan terhadap RI. Belanda menjalankan politik federalism, sebagai politik *divide et impera* untuk memecah-belah persatuan bangsa. Hal itu tercapai dengan mengubah Negara Kesatuan Republik Indonesia menjadi Republik Indonesia Serikat atau RIS pada tahun 1949. Sebagaimana tercantum dalam pasal 1 ayat (1) Konstitusi RIS, yang mana bunyinya adalah:

*"Bentuk Negara RIS adalah Negara Serikat dan bentuk pemerintahannya adalah Republik".*

- c. Bentuk Negara Indonesia di masa Undang-Undang Dasar Sementara 1950  
Seperti telah dikemukakan, bangsa Indonesia semenjak Proklamasi kemerdekaan menghendaki suatu Negara kesatuan yang melindungi dan meliputi segenap bangsa seluruhnya. Pembentukan RIS tetap dipandang sebagai hasil politik Belanda semata untuk memecah-belah persatuan bangsa. Itulah sebabnya segera sesudah pengakuan kedaulatan, dimana di daerah bagian timbul pergolakan pernyataan spontan dari rakyat unruk kembali ke Negara Kesatuan dengan jalan menggabungkan diri kepada Republik Indonesia ( Negara bagian). Hal penggabungan kepada suatu Daerah Bagian lain sesungguhnya dapat dilakukan melalui ketentuan Pasal 43 dan 44 Konstitusi RIS. Hanya penggabungan itu memerlukan pengaturannya dengan Undang-Undang Federal. Terdesak oleh pergolakan yang semakin menghebat di daerah untuk menggabungkan diri kepada RI (Negara Bagian) maka Pemerintah RIS akhirnya menetapkan UU Darurat No. 11 tanggal 8 Maret, LN 1950/16 tentang tata cara melalui susunan kenegaraan wilayah RIS. Selain ini memungkinkan plebisit atau pemilihan umum, UU darurat ini memungkinkan pula perubahan itu melalui prosedur yang sumir (singkat).

- d. Bentuk Negara Indonesia pasca kembali ke Undang-Undang Dasar 1945  
 Pasca kembali menjadi Negara Kesatuan, UUD 1950 yang masih bersifat sementara, gagal membuat Negara Kesatuan RI stabil dan aman. Jatuh banggunya cabinet, pemberontakan dimana-mana serta kegagalan Dewan Konstituante dalam menetapkan Undang-Undang Dasar yang tetap, membuat Soekarno sebagai Presiden Republik Indonesia mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang pada pokoknya menetapkan kembali Undang-Undang Dasar 1945 berlaku kembali dan mencabut UUDS 1945. Hal ini dilakukan sebagai upaya penyelamatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- e. Bentuk Negara Indonesia pasca Amandemen 1945  
 Setelah Soeharto jatuh pada 1998, muncul gelombang keinginan agar Undang-Undang Dasar 1945 sebagai salah satu tuntutan dalam Reformasi. Hal ini terjadi karena dianggap Presiden dalam UUD 1945 dianggap terlalu kuat dan sentralistik sehingga rawan terjadi penyalahgunaan kekuasaan, selain itu UUD 1945 dianggap kurang demokratis, terlalu sentralistik sehingga peranan daerah sangat kecil serta tidak adanya *check and balances* dalam susunan ketatanegaraan. Permintaan itu dipenuhi dengan 4 kali amandemen, dimulai dari tahun 1999 sampai 2002. Meski banyak yang dirubah, mulai dari pengurangan kewenangan MPR, munculnya lembaga tinggi Negara yang baru seperti Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial serta Dewan Perwakilan Daerah, Perubahan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden serta penambahan pasal tentang Hak Asasi Manusia, tetapi dalam hal bentuk Negara MPR pada siding 2002 sepakat untuk tidak merubah bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ini ditegaskan dalam pasal 37 ayat ( 5) yang berbunyi: "Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia dapat dilakukan perubahan". Jadi secara tegas, Indonesia telah berkomitmen untuk mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia
- f. Bentuk Negara Indonesia Saat Ini  
 Undang-Undang Dasar 1945 baik dalam pembukaan maupun dalam Batang Tubuhnya pada pasal 1 ayat 1 tidak menunjukkan adanya persamaan pengertian dalam menggunakan istilah bentuk negara. Dan dalam pasal 1 ayat 1 yakni "Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik"  
 Dari dua ketentuan tersebut diatas orang tidak dapat mengetahui dengan tepat apakah penggunaan istilah bentuk negara itu di tujukan kepada sifat negara Indonesia sebagai Republik ataukah sebagai negara Kesatuan.  
 Keadaan semacam ini dapat kita jumpai pula pada Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat dan Undang-Undang Dasar

Sementara (1950). Dalam Mukodimah Undang-Undang Dasar Sementara diperkuat dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat pada alinea III. Dan apa yang disebutkan dalam mukodimah itu diperkuat dalam Pasal 1 ayat 1 yang berbunyi:

*“Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk federasi”.*

Tidak jauh berbeda dari Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat kita jumpai hal yang sama juga pada Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat (1950) pada mukodimahnya pada alinea III. Pernyataan ini dipertegas dalam pasal 1 ayat 1 yang menyatakan sebagai berikut:

*“Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk federasi”.*

Menarik perhatian kita adalah istilah “bentuk” itu adkalanya dihubungkan dengan pengertian kesatuan atau federasi, sedangkan hal lain pemakaian itu ditujukan kepada pengertian republik.

Untuk mencegah salahnya pengertian maka perlu dibedakan secara tegas penggunaan istilah mengenai “bentuk” yang ditunjukkan pada pengertian republik sedangkan istilah “susunan” ditujukan kepada pengertian kesatuan atau pederasi. Dengan demikian kita akan memperoleh pengertian mengenai bentuk negaranya sebagai republik dan susunan negaranya sebagai negara kesatuan atau federasi.

Dalam ilmu negara pengertian bentuk negara sejak dahulu-kala dibagi menjadi dua yaitu: monarchie dan republik. Untuk menentukan suatu negara itu berbentuk monarchie dan republik, dalam ilmu negara banyak macam ukuran yang dipakai. Antara lain Jellinek memakai sebagai kriteria bagaimana kehendak negara itu dinyatakan. Jika kehendak negara itu ditentukan oleh kehendak satu orang saja, maka bentuk negara itu monarchie dan jika kehendak negara itu ditentukan oleh banyak orang yang merupakan suatu majelis, maka bentuk negaranya adalah republik. Pendapat Jellinek ini tidak banyak penganutnya karena banyak mengandung kelemahan. Faham Duguit lebih lazim dipakai, yang menggunakan sebagai kriteria bagaimana kepala negara itu diangkat. Jika kepala negara itu diangkat hak waris atau keturunan, maka bentuk negaranya disebut monarchie dan kepala negaranya disebut raja atau ratu. Jika seorang kepala negaranya dipilih melalui pemilihan umum untuk masa jabatan yang ditentukan. Maka bentuk negaranya disebut republik dan kepala negaranya adalah seorang presiden.

Menurut Undang-Undang Dasar 1945 pasal 6 ayat 2 presiden dan wakil presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak, sedangkan di dalam Undang-Undang Dasar Sementara pasal 45 ayat 3, kepala negara yaitu presiden dipilih menurut peraturan

yang ditetapkan oleh Undang-Undang. Begitu halnya dengan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat pasal 69 ayat 2, kepala negara yaitu presiden dipilih oleh orang-orang yang dikuasakan oleh pemerintah daerah-daerah bagian yang tersangkaut dalam pasal 2. Jadi menurut ketentuan didalam tiga Undang-Undang Dasar tersebut negara Indonesia mempunyai berbentuk negara sebagai republik.

## 2. Bentuk Pemerintahan Berdasarkan UUD 1945

Dalam pasal 1 ayat 1 menghendaki negara Indonesia menghendaki bentuk pemerintahan republik.

Republik berasal dari kata *res* dan *publica* (*res* berarti kepentingan; *publica* berarti umum). *Respublica* berarti kepentingan umum atau urusan bersama. Dalam bentuk pemerintahan republik, kekuasaan dalam negara tidak dipegang oleh seseorang secara turun-temurun. Sedangkan dalam bentuk pemerintahan monarki, kekuasaan dalam negara dipegang oleh seorang raja dan menjalankan kekuasaan berdasarkan pengangkatan atau penunjukkan.

Saat sidang BPUPKI II tanggal 10-16 Juli 1945, berkaitan dengan penentuan bentuk pemerintahan (rancangan UUD pasal 1 ayat 1) mendapat tanggapan peserta sebagai berikut:

- Sebanyak 55 suara memilih bentuk republik.
- Sebanyak 6 suara memilih kerajaan/monarki.
- Sebanyak 2 suara memilih bentuk lain.
- Dan 1 suara tidak mengajukan pendapat (abstein).

Penegasan bentuk pemerintahan republik selain terdapat dalam pasal 1 ayat 1 UUD 1945 juga dinyatakan dalam ketentuan :

- Pembukaan UUD 1945 alinea IV  
*"...maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang Undang Dasar negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat"...*
- Pasal 6A
  - (1) *Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.*
  - (2) *Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.*
  - (3) *Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Preiden.*
  - (4) *Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak*

*pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.*

(5) *Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang.*

- Pasal 7 UUD 1945

*Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.*

### 3. Sistem Pemerintahan Berdasarkan UUD 1945

#### a. Sistem pemerintahan Indonesia sebelum kemerdekaan.

Sistem pemerintahan Indonesia sebelum kemerdekaan terbagi menjadi dua bagian yakni sentralisasi dan desentralisasi.

- ✓ Sistem pemerintahan sentralisasi

Pada tahun 1854 Staten General (Parlemen Kerajaan Belanda) telah menetapkan *Regerings Reglement* (disingkat R.R.), semacam UUD bagi Indonesia pada masa penjajahan pada waktu itu.

Berdasarkan R.R. pemerintahan jajahan di Indonesia disusun secara sentralis (sistem pemerintahan yang dipusatkan). Sebagai negara jajahan yang harus menghasilkan bagi Kerajaan Belanda, maka ditetapkan bahwa segala urusan pemerintahan jajahan di Indonesia dipegang oleh Gubernur Jenderal yang bersemayam di Bogor atau oleh pejabat-pejabat pemerintah Hindia Belanda yang dikuasakan oleh Gubernur Jenderal.

Sistem pemerintahan yang bersifat sentralis ini amat memberatkan tugas dan tanggung jawab pemerintah pusat di Bogor yang lambat-laun menimbulkan keinginan untuk melaksanakan pembagian tugas (yang kurang penting) kepada alat-alat pemerintahan di daerah-daerah.

- ✓ Sistem pemerintahan desentralisasi

Dengan Undang-Undang Desentralisasi tanggal 23 Juli 1903 (Staatsblad 1903 No. 329 "*Decentralisatiewet*"), maka sejak itu sistem pemerintahan jajahan di Indonesia menganut sistem desentralisasi. Dimana Dewan-dewan Perwakilan Rakyat Lokal tersebut diberi hak untuk mengatur dan mengurus rumah-tangga wilayahnya masing-masing.

Akan tetapi, desentralisasi yang berdasarkan "*Decentralisatiewet*", tidak memuaskan. Oleh karena itu maka dengan Undang-Undang tanggal 6 Februari 1922 (*staatsblaad* 1922 No. 216 tentang *Wet op de Bestuursvervorming*) telah diberi kemungkinan untuk dekonsentrasi dan desentralisasi kekuasaan secara besar-besaran.

Demikianlah sejak tahun 1925, mula-mula di Jawa-Madura kemudian juga di luar Jawa-Madura diselenggarakan reorganisasi sistem pemerintahan lokal seluruhnya.

Adapun politik *"Bestuurshervorning"* itu ditujukan kepada dekontralisasi dan desentralisasi kekuasaan secara besar-besaran dan pembukaan kesempatan kepada penduduk untuk turut serta dalam mengatur dan mengurus kepentingan-kepentingan lokal.

b. Sistem pemerintahan Indonesia setelah kemerdekaan.

1) Sistem Pemerintahan Indonesia sebelum Amandemen Undang-Undang Dasar 1945

Sistem pemerintahan di Indonesia pasca kemerdekaan berubah-ubah seiring dengan perkembangan jamannya. Tetapi sistem pemerintahan di Indonesia dapat dilihat dari 2 sisi, yakni:

- Sistem pemerintahan menurut sifatnya.

Pada garis besarnya sistem pemerintahan yang dilakukan pada negara-negara demokrasi menganut sistem presidensial. Tentu saja diantara kedua sistem ini masih beberapa bentuk lainnya sebagai variasi, disebabkan situasi dan kondisi yang berbedayang melahirkan bentuk semu (quasi), karena jika dilihat dari salah satu sistem di atas, dia merupakan bukan sifat yang sebenarnya, misalnya quasi parlementer atau quasi presidensial.

Sistem pemerintahan di Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 menganut sistem presidensial, namun sistem ini bukan merupakan suatu konsekuensi yang diadakan karena Undang-Undang Dasar 1945 menganut ajaran Trias Politica. Jadi jika ada sistem presidensial harus diukur dengan syarat-syarat, namun jika melihat Indonesia tidak terdapat sistem pemerintahan yang murni.

Dari pasal 4 dan 17 Undang-Undang Dasar 1945 telah menunjukkan, bahwa Undang-Undang Dasar 1945 menganut sistem presidensial. Presiden menjadi kepala eksekutif dan mengangkat serta memberhentikan para menteri yang bertanggung jawab kepadanya.

Namun demikian jika dilihat dari pasal 5 ayat 1 dalam hubungan dengan pasal 21 ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945, dapat dipastikan sudah, bahwa Undang-undang Dasar 1945 itu tidak menganut sistem pemerintahan presidensial sepenuhnya karena menurut pasal-pasal tersebut di atas presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat bersama-sama membuat Undang-Undang yang berarti sistem pemerintahan presidensial di Indonesia itu bukan merupakan pelaksanaan dari ajaran Trias Politica.

Pertanggung jawaban Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat mengandung ciri-ciri parlementer dan juga kedudukan presiden madataris pelaksana Garis-Garis Haluan Negara menunjuka supremasi dari majelis (*parliamentary supremacy*) yang melambangkan sifat dari

lembaga pemegang kedaulatan rakyat yang tidak habis kekuasaannya dibagi-bagikan kepada lembaga-lembaga negara yang ada dibawahnya. Karenan itu Majelis mempunyai wewenang mengangkat dan mengesahkan sutu pemerintah (eksekutif) dan sekaligus memberhentikan pemerintah yang diangkatnya itu apabila gagal atau tidak mampu lagi dalam melaksanakan kehendak rakyat melalui majelis itu.

Jadi berdasarkan Pasal 4 (ayat 1) dan pasal 17 Undang-Undang Dasar 1945 sistem pemerintahannya adalah presidensiil, karena presiden adalah eksekutif, sedangkan menteri-mentri adalah pembantu presiden. Dilihat dari sudut pertanggung jawaban presiden kepada Majelis Permuswaratan Rakyat, maka berarti bahwa eksekutif dapat dijatuhkan oleh lembaga lain. Maka sisitem pemerintahan di bawah Undang-Undang Dasar 1945 disebut quasi presidensiil.

- Sistem pemerintahan menurut pembagian kekuasaannya. Undang-Undang Dasar 1945 sebenarnya tidak menganut sistem pemishan kekuasaan (Trias Politica) sebagaimana di ajarkan oleh Montesquieu, melainkan menganut sistem pembagian kekuasaan karena:<sup>90</sup>
  1. Undang-Undang Dasar 1945 tidak membatasi secara tajam, bahwa setiap kekuasaan itu harus dilakukakn oleh satu organ/badan tertentu yang tidak boleh saling campur tangan.
  2. Undang-Undang Dasar 1945 tidak membatasi kekuasaan itu dibagi atas tiga bagian saja dan juga tidak membatasi pembagian kekuasaan dilakukan oleh tiga organ/badan saja.
  3. Undang-Undang Dasar 1945 tidak membagi habis kekuasaan rakyat yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, pasal 1 ayat 2, kepada lembaga negara lainnya.

## 2) Sistem Pemerintahan Pasca Amandemen

Undang-Undang Dasar 1945 sebelum Amandemen menetapkan 6 lembaga negara sebagai berikut:

- Majelis Permuswaratan Rakyat.
- Presiden.
- Dewan Perwakilan Rakyat.
- Dewan Pertimbangan Agung.
- Mahkamah Agung.
- Badan Pemeriksa Keuangan.

90 Moh. Kusnardi dan Harmali Ibrahim, *Pengantar Tata Negara Hukum*, Jakarta: CV. Sinar Bakti, 1985, hlm. 181.

Jika terdapat lembaga-lembaga lainnya yang tidak diatur oleh Undang-Undang Dasar 1945, maka lembaga-lembaga itu termasuk dalam organisasi pemerintah yang disebut sebagai lembaga pemerintah (*regerings-organen*) dan lembaga-lembaga administrasi negara (*administrative-organen*).

Pasca Amandemen mulai dari pertama sampai keempat, terdapat perubahan fundamental dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Salah satunya, penambahan lembaga-lembaga Negara baru dan ada pula Lembaga Negara yang dihapus. Lembaga Negara pasca amandemen diantaranya :

- Majelis Permusyawaratan Rakyat
- Dewan Perwakilan Rakyat
- Presiden
- Mahkamah Agung
- Badan Pemeriksa Keuangan
- Mahkamah Konstitusi
- Komisi Yudisial

Sedangkan lembaga tinggi Negara yang dihapus adalah Dewan Perwakilan Agung. Perubahan sistem ketatanegaraan ini, diikuti pula dengan adanya perubahan fungsi-fungsi serta pengawasan dalam sistem pemerintahan di Indonesia. Semenjak amandemen, ada perubahan mendasar dalam sistem pemerintahan di Indonesia, diantaranya:

- Perubahan sistem pemilihan Presiden dari yang sebelumnya dipilih oleh MPR, pasca amandemen keempat, Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan (Pasal 4 ayat (1)) dipilih langsung oleh Rakyat (Pasal 6A ayat (1)).
- Masa jabatan Presiden yang sebelumnya 5 tahun dan dapat dipilih kembali secara tak terbatas, pasca amandemen jabatan Presiden tetap 5 tahun, dapat dipilih kembali tapi hanya untuk satu kali masa jabatan (Pasal 7)
- Presiden jika dalam sebelum amandemen mempunyai kekuasaan dalam membentuk undang-undang, pasca amandemen dibatasi hanya sekedar dapat mengajukan rancangan undang-undang (Pasal 5 ayat (1)).
- Masa jabatan Presiden dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasca amandemen, tidak selamanya bisa bertahan 5 tahun, jika Presiden ditengah jalan dipandang melanggar sumpah jabatan, melakukan pelanggaran hukum, melakukan penghiantan pada Negara, maka DPR bisa mengajukan hak untuk menyelidiki atau menyalah tindakan Presiden sebagai fungsinya mengawasi Presiden (Pasal 7B ayat (2)), yang nantinya DPR mengajukan permintaan kepada MK untuk memeriksa, mengadili dan memutus tentang tindakan

Presiden itu (Pasal 7B ayat (4)). Jika MK memutus bersalah (Pasal 7B ayat (5)), DPR kemudian menyelenggarakan sidang Paripurna untuk melanjutkan usul pemberhentian Presiden kepada MPR. Disanalah MPR menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul DPR dan keputusan memberhentikan Presiden harus minimal dihadiri  $\frac{3}{4}$  anggota MPR dan disetujui  $\frac{2}{3}$  anggota MPR yang hadir (Pasal 7B ayat (6) dan (7)).



## BAB VI

# KONSTITUSI DAN HAM

### A. KONSTITUSI

#### 1. Pengertian Konstitusi

Istilah konstitusi dari berbagai Negara yaitu :

- a. Dalam bahasa Inggris disebut "*constitution*" yang memiliki makna lebih luas dari pada undang-undang dasar, yakni konstitusi adalah keseluruhan dari peraturan-peraturan baik yang tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur secara mengikat cara-cara bagaimana sesuatu pemerintahan diselenggarakan dalam suatu masyarakat.
- b. Dalam bahasa Belanda disebut "*Gronwet*", *grond* berarti dasar/tanah dan *wet* berarti undang-undang.
- c. Dalam bahasa latin konstitusi berasal dari gabungan dua kata yaitu "*Cume*" berarti bersama dengan dan "*Statuere*" berarti membuat sesuatu agar berdiri atau mendirikan, menetapkan sesuatu, sehingga menjadi "*constitution*".
- d. Dalam bahasa Prancis yaitu "*constituer*" yang berarti membentuk, artinya untuk pembentukan suatu Negara atau menyusun dan menyatakan suatu Negara.
- e. Dalam bahasa Jerman "*verfassung/Grundgesetz*" (*grund* berarti dasar dan *gesetz* berarti undang-undang) yang secara harfiah sering diterjemahkan dalam bahasa Indonesia Undang-Undang Dasar.
- f. Dalam terminologi hukum Islam (Fiqh Siyasah) konstitusi dikenal dengan sebutan *DUSTUS* yang berarti kumpulan faedah yang mengatur dasar dan kerja sama antar sesama anggota masyarakat dalam sebuah Negara.

Dalam perkembangannya, istilah konstitusi mempunyai dua pengertian, yaitu:

- a. Dalam pengertian luas (dikemukakan oleh Bolingbroke), konstitusi berarti keseluruhan dari ketentuan-ketentuan dasar atau hukum dasar. Seperti halnya hukum pada umumnya, hukum dasar tidak selalu merupakan dokumen tertulis atau tidak tertulis atau dapat pula campuran dari dua unsur tersebut. Sebagai hukum dasar yang tertulis atau undang-undang Dasar dan hukum dasar yang tidak tertulis / Konvensi. Konvensi sebagai aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan bernegara mempunyai sifat:
  - ✓ Merupakan kebiasaan yang berulang kali dalam praktek penyelenggaraan Negara.

- ✓ Tidak bertentangan dengan hukum dasar tertulis/Undang-undang Dasar dan berjalan sejajar.
  - ✓ Diterima oleh rakyat negara.
  - ✓ Bersifat melengkapinya sehingga memungkinkan sebagai aturan dasar yang tidak terdapat dalam Undang-undang Dasar. Konstitusi sebagai hukum dasar memuat aturan-aturan dasar atau pokok-pokok penyelenggaraan bernegara, yang masih bersifat umum atau bersifat garis besar dan perlu dijabarkan lebih lanjut kedalam norma hukum dibawahnya.
- b. Dalam arti sempit (dikemukakan oleh Lord Bryce), konstitusi berarti piagam dasar atau UUD, yaitu suatu dokumen lengkap mengenai peraturan-peraturan dasar negara. Contohnya adalah UUD 1945. Dari pengertian di atas, dapat disimpulkan bahwa Konstitusi yaitu keseluruhan peraturan baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis yang mengatur secara mengikat cara-cara bagaimana suatu pemerintahan diselenggarakan dalam suatu masyarakat. Hampir semua negara di dunia memiliki konstitusi tertulis atau undang-undang dasar (UUD) yang pada umumnya mengatur mengenai pembentukan, pembagian wewenang dan cara bekerja berbagai lembaga kenegaraan serta perlindungan hak azasi manusia. Pada hampir semua konstitusi tertulis diatur mengenai pembagian kekuasaan berdasarkan jenis-jenis kekuasaan, dan kemudian berdasarkan jenis kekuasaan itu dibentuklah lembaga-lembaga negara. Menurut Montesquieu kekuasaan negara itu terbagi dalam tiga jenis kekuasaan yaitu:
- ✓ Kekuasaan membuat peraturan perundangan (legislatif)
  - ✓ Kekuasaan melaksanakan peraturan perundangan (eksekutif)
  - ✓ Kekuasaan kehakiman (judikatif).

## 2. Kedudukan, Fungsi Dan Tujuan Konstitusi

Kedudukan Konstitusi di dalam negara sangat penting karena negara tanpa konstitusi tidak memiliki kejelasan bentuk dan tata cara penyelenggaraan pemerintahannya. Konstitusi merupakan hukum dasar yang menentukan arah perjalanan negara. Arah negara ditentukan oleh konstitusinya, baik tertulis maupun yang tidak tertulis. Semuanya tertuang di dalam konstitusi atau disebut dengan UUD (Undang-Undang Dasar).

Menurut Kusnardi, Fungsi Konstitusi ada tiga yaitu :<sup>91</sup>

- a. Konstitusi berfungsi untuk membagi kekuasaan di dalam negara.
- b. Konstitusi berfungsi untuk membatasi kekuasaan pemerintah atau penguasa di dalam negara.
- c. Fungsi konstitusi untuk mendeskripsikan masalah HAM (Hak Asasi Manusia).

<sup>91</sup> Zulkarnaen dan Beni Ahlmad Saebani, *Hukum Konstitusi*. Penerbit Pustaka Setia : Bandung. 2012.

Tujuan Konstitusi adalah untuk membatasi kesewenangan tindakan pemerintah, menjamin hak-hak yang diperintah dan merumuskan pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat. Pendapat yang hampir sama dikemukakan oleh Loewentein bahwa konstitusi merupakan sarana dasar untuk mengawasi proses kekuasaan. Oleh karena itu setiap konstitusi senantiasa mempunyai dua tujuan, yaitu :<sup>92</sup>

- a. Tujuan konstitusi untuk memberikan batasan dan mengawasi kekuasaan politik.
- b. Tujuan konstitusi untuk membebaskan kekuasaan dari kontrol mutlak para penguasa, serta menetapkan bagi para penguasa tersebut batas-batas kekuasaan mereka.

Tujuan Konstitusi Secara luas, yaitu sebagai berikut:

- a. Konstitusi bertujuan untuk membatasi kekuasaan penguasa agar tidak bertindak otoriter dan sewenang-wenang karena tanpa membatasi kekuasaan, konstitusi tidak akan berjalan dengan baik dan penguasa akan melakukan tindakan yang dapat merugikan rakyat.
- b. Tujuan konstitusi yaitu untuk melindungi HAM (Hak Asasi Manusia), artinya penguasa berkewajiban menjunjung tinggi HAM, menghormati orang lain dan hak memperoleh perlindungan hukum dalam melaksanakan haknya.
- c. Konstitusi bertujuan sebagai pedoman bagi penyelenggaraan negara, artinya tanpa pedoman konstitusi negara, negara tidak akan berdiri dengan kukuh.
- d. Dengan adanya konstitusi, penguasa dapat mengetahui aturan dan ketentuan pokok mengenai ketatanegaraan karena konstitusi sebagai hukum dasar tertinggi di dalam negara.
- e. Tujuan konstitusi adalah untuk menjamin dan melindungi kepentingan masyarakat dan negara.
- f. Konstitusi bertujuan sebagai bahan rujukan UU di bawahnya secara hierarkis.
- g. Konstitusi memberikan pembatasan sekaligus pengawasan terhadap kekuasaan politik.
- h. Konstitusi melepaskan kontrol kekuasaan dari penguasa sendiri.
- i. Konstitusi memberikan batasan-batasan ketetapan bagi para penguasa di dalam menjalankan kekuasaannya.
- j. Menjelaskan anatomi kekuasaan (kekuasaan politik) tunduk pada hukum.
- k. Jaminan dan perlindungan hak-hak asasi manusia.
- l. Peradilan yang bebas dan mandiri.
- m. Pertanggungjawaban kepada rakyat (akuntabilitas publik) sebagai sendi utama dari asas kedaulatan rakyat.
- n. Dasar utama bagi pemerintahan yang konstitusional.
- o. Menetapkan aturan dan prinsip-prinsip penyelenggaraan tata pemerintahan.

<sup>92</sup> Zulkarnaen dan Beni Ahlmad Saebani, *Hukum Konstitusi...Ibid.*

### 3. Materi Muatan Dalam Konstitusi

Untuk memahami sebuah materi muatan konstitusi, tidak hanya cukup dengan analisa *constitutional doctrine*, tetapi perlu adanya pendekatan *historical* dan *institutionals*. Hal ini diperlukan untuk melihat konstitusi secara keseluruhan secara utuh. Akan tetapi, *historical theories* bukanlah hal yang paling utama didalam interpretasi konstitusi. Karena interpretasi konstitusi juga harus memahami prinsip-prinsip konstitusi yang sedang terjadi pada saat konstitusi berlaku. Hal ini berarti bagaimanakah teks konstitusi dipahami dalam konteks konstitusi pada saat itu.

Berbicara tentang materi muatan Konstitusi, maka kita akan membahas tentang materi apa yang harus ada dalam suatu konstitusi, Secara garis besar, konstitusi memuat tiga hal, yaitu: pengakuan HAM, struktur ketatanegaraan yang mendasar dan pemisahan atau pembatasan kekuasaan. Selain itu dalam konstitusi juga harus terdapat pasal mengenai perubahan konstitusi. Ketiga hal tersebut sangat fundamental dalam suatu konstitusi, banyak pendapat para ahli tentang materi muatan suatu konstitusi, Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang dalam bukunya yang berjudul *Written Constitution*, mengatakan bahwa konstitusi harus dapat menjawab persoalan pokok, antara lain:

- a. Konstitusi merupakan hukum dasar suatu Negara.
- b. Konstitusi merupakan sekumpulan aturan dasar yang menetapkan lembaga-lembaga penting dalam Negara.
- c. Konstitusi melakukan pengaturan kekuasaan dan hubungan keterkaitannya.
- d. Konstitusi mengatur hak-hak dasar dan kewajiban warga Negara dan pemerintah.
- e. Konstitusi harus dapat membatasi dan mengatur kekuasaan Negara dan lembaga- lembaganya`
- f. Konstitusi merupakan ideology elit penguasa.
- g. Konstitusi menentukan hubungan materiil antara Negara dengan masyarakat.

Menurut Hens van Maarseveen dan van der Tang juga mengatakan bahwa :

- a. *Constitution as a means of forming the state's own political and legalsystem;*
- b. *Constitution as a national documentand as a birth certificate and as a sign of adulthood and independence of a nation.*

Menurut kedua ahli hukum tata negara tersebut, selain sebagai suatu dokumennasional, konstitusi juga sebagai alat untuk membentuk sistem politik nasional dan sistem hukum nasional dari suatu negara atau bangsa yang bersangkutan yang membedakannya dengan negara-negara lain. Sedangkan sebagai bukti kelahiran atau kedewasaan suatu bangsa, maka suatu konstitusi akanberisuatu deklarasi lahirnya suatu bangsa atau deklarasi kedewasaan suatu negara.

Menurut A.A.H. Struycken yang mengatakan UUD itu sama dengan konstitusi menyatakan bahwa sebuah konstitusi itu memuat:

- a. Hasil perjuangan politik bangsa dimasa lampau,
- b. Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa,
- c. Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk masa sekarang maupun untuk masa yang akan datang.
- d. Suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa.

Sedangkan Menurut Mr. J.G. Steenbeek, pada umumnya suatu konstitusi berisi tiga hal pokok, yaitu:

- a. Adanya jaminan terhadap Hak Asasi Manusia dan warga negaranya.
- b. Ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu Negara yang bersifat fundamental.
- c. Adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.

Lain halnya dengan ahli hukum Indonesia, Menurut Mirriam Budiardjo, menurutnya setiap konstitusi memuat ketentuan-ketentuan tentang:

- a. Organisasi Negara, misalnya pembagian kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif dan yudikatif; pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan pemerintah Negara bagian; prosedur menyelesaikan masalah pelanggaran yurisdiksi oleh salah satu badan pemerintah dan sebagainya.
- b. Hak Asasi Manusia.
- c. Prosedur mengubah konstitusi.
- d. Ada kalanya memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari konstitusi. Apabila kita bandingkan pendapat Mr. J.G Steenbeek dengan pendapat Mirriam Budiardjo, maka pendapat Mirriam Budiardjo memiliki cakupan yang lebih luas karena menyangkut juga tentang prosedur perubahan konstitusi itu sendiri

Untuk memperdalam kajian tentang materi muatan konstitusi tidak ada salahnya kita melihat Materi Muatan konstitusi yang ada di Indonesia.

Secara garis besar, konstitusi memuat tiga hal, yaitu: pengakuan HAM, struktur ketatanegaraan yang mendasar dan pemisahan atau pembatasan kekuasaan. Selain itu dalam konstitusi juga harus terdapat pasal mengenai perubahan konstitusi.

#### 4. UUD 1945 Sebagai Konstitusi Indonesia

Undang-Undang Dasar adalah peraturan dalam satu negara yang memuat sistem dasar hukum dan penyelenggaraan pemerintah yang berlaku di negara. Undang-Undang Dasar 1945 ditetapkan dan disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945 oleh PPKI. Undang-Undang Dasar 1945 diundangkan dan dimuat dalam berita Republik dan dijadikan konstitusi pada tahun II No 7 tanggal 15 Febuari 1946. UUD 1945 adalah sebagai konstitusi pertama Negara Republik Indonesia.

Undang-Undang Dasar 1945 memiliki kedudukan sebagai hukum dasar yang bagi bangsa dan Negara Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar 1945 sebagai hukum dasar yang tertulis memiliki arti sebagai berikut:

- a. UUD 1945 sebagai hukum pokok dan hukum yang tertinggi
- b. UUD 1945 merupakan sumber hukum, semua peraturan yang berlaku harus bersumber pada UUD 1945 dan akhirnya juga harus bisa dipertanggungjawabkan kepada UUD 1945.
- c. UUD 1945 sebagai sumber hukum, maka UUD 1945 berfungsi sebagai alat kontrol, yaitu alat mengecek apakah norma atau hukum yang lebih rendah yang berlaku atau tidak dengan undang-undang dasar.
- d. UUD 1945 adalah mengikat, yaitu mengikat pemerintah, lembaga-lembaga negara dan semua negara dan warga Negara Republik Indonesia dimanapun mereka berada.

Kemerdekaan Indonesia yang diproklamasikan pada tanggal 17 agustus 1945 disaksikan juga oleh para anggota panitia persiapan kemerdekaan Indonesia (PPKI). Keesokan harinya, tanggal 18 Agustus 1945, PPKI mengadakan sidang dan berhasil menetapkan undang-undang dasar 1945 dan memilih Ir. Sukarno sebagai presiden dan Mohammad Hatta sebagai wakil presiden.

Dan terpilihnya presiden dan wakil presiden atas dasar UUD 1945, maka secara formal sempurnalah Negara Republik Indonesia karena semua syarat yang diperlukan oleh negara yang telah terpenuhi, yaitu adanya wilayah, rakyat dan pemerintah yang berdaulat, Undang Undang Dasar 1945 disusun atas berikut ini:

- a. Pembukaan ada empat alinea
- b. Batang tubuh melalui 16 Bab, disusun atas 4 aturan peralihan dan 2 aturan tambahan
- c. Penjelasan, penjelasan umum dan penjelasal pasal demi pasal

Pembukaan UUD 1945 yang ditetapkan oleh PPKI pada "Piagam Jakarta" hasil karya panitia kecil BPUPKI pada tanggal 22 Juni 1945, dengan berbagai perubahan.

Piagam Jakarta merupakan hasil kompromi antara golongan nasional dengan golongan Islam. Perubahan yang paling mendasar dari rumusan piagam Jakarta adalah kata kunci yang berbunyi: "ketuhanan dengan hukum menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya" dan ganti dengan ketuhanan yang maha esa". Perubahan itu dilakukan atas usul Drs. Mohammad Hatta, dilakukan untuk mewadahi keinginan wakil protestan dan katolik dari Indonesia timur yang disampaikan melalui Nisyijima, pembantu Admiral Maeda selaku pemegang kuasa bala tentara jepang untuk wilayah di Indonesia timur.

Wakil presiden dari Indonesia timur itu tong, ada kata-kata tersebut tapi tidak mengikat mereka dan hanya mengikat rakyat yang beragama Islam. Kata pencantuman kata kata tersebut dalam undang-undang dasar

karena adanya dan frasa mereka sebagai golongan minoritas, mereka mengatakan jika dia tetap dipertahankan, mereka lebih baik berdiri di luar Republik Indonesia. Berkat kebesaran jiwa dan lebih mementingkan persatuan dan kesatuan bangsa pada pada kepentingan golongan, maka usul perubahan itu disetujui oleh tokoh-tokoh yang merupakan golongan Islam, yaitu dalam sidang lengkap (paripurna) PPKI usulkan dengan suara bulat. Pembukaan UUD 1945 disusun atas empat alinea, masing masing alinea meaning sebagai berikut:

- a. Alinea pertama, keteguhan sikap dan keyakinan bangsa Indonesia untuk menghapus penjajahan, karena penjajahan itu tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perleadilan.
- b. Alinea kedua, menunjukkan kebanggaan dan penghargaan bangsa Indonesia atas rangkaian perjuangan untuk mewujudkan kemerdekaan serta hasil yang telah dicapai sekarang tidak dapat saling dari perjuangan masa lalu adalah keyakinan perjuangan kemerdekaan telah sampai pada tingkat yang menentukan, sementara itu didasari itu kemerdekaan itu bukan merupakan tujuan akhir, peluncur baru sebagai jalan untuk mewujudkan negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat adil dan makmur.
- c. Alinea ketiga, menunjukkan ketakwaan bangsa Indonesia terhadap tuhan yang Maha Esa. Dengan kerendahan hati, kita sadari itu benar anugerah tuhan yang maha esa.
- d. Alinea keempat, merumuskan tujuan nasional dan dasar untuk mencapai tujuan itu. Tujuan nasional bangsa Indonesia adalah melindungi segenap bansa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut dalam ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Sementara dasar Negara untuk mencapai tujuan itu adalah pancasila, yaitu ketuhanan yang maha esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh perihal permusyawaratan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat di Indonesia.

Bagi bangsa Indonesia, pancasila yang digali dari bumi Indonesia sendiri adalah berikut ini.

- a. Dasar Negara yang berarti pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum yang berlaku dinegara kita.
- b. Pandangan hidup bangsa yang mempersatukan seta memberi petunjuk dalam mencapai kebahagiaan lahir batin dalam masyarakat yang berbhineka.
- c. Jiwa dan kepribadian bangsa yang memberi corak dari khas yang membedakan bangsa dari bangsa bangsa lain.
- d. Tujuan yang akan dicapai oelh bangsa indoneia.

- e. Perjanjian luhur bangsa Indonesia yang merupakan kesepakatan bulat wakil rakyat Indonesia yang duduk dalam PPKI menjelang dan terakhir proklamasi kemerdekaan.

Menurut penjelasan UUD 1945, pembukaan UUD 1945 menjadi empat pokok pikiran. Dikatakan pula, di atasnya “pokok-pokok pikiran yang dimaksud dengan kebatinan dari Undang-Undang Dasar Negara Indonesia”. dengan begitulah, suasana kebatinan konstitusi pertama tidak lain adalah pokok pembicaraan dalam pembukaan UUD 1945.

- a. Pokok pikiran pertama Negara kita menganut paham negara persatuan atau negara kekeluargaan itu negara yang dilindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.
- b. Pokok pikiran kedua, Negara untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, ini merupakan pokok ajaran sosial. Pokok pikiran yang harus mewujudkan Negara bagi seluruh rakyat Indonesia yang didirikan pada kesadaran manusia Indonesia memiliki hak dan kewajiban yang sama untuk menciptakan keadilan sosial dalam kehidupan masyarakat.
- c. Pokok pikiran ketiga, Negara yang berkedaulatan rakyat, sistem Negara yang terbentuk dalam undang-undang dasar harus berdasar atas kedaulatan rakyat dan dan berdasar atas permusyawaratan/perwakilan. Memang aliran ini sesuai dengan sifat masyarakat Indonesia. Ini adalah pokok pikiran kedaulatan rakyat, yang menyatakan bahwa kedaulatan ditangan rakyat dan dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- d. Pokok pikiran keempat, Negara berdasar atas ketuhanan yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab. Oleh karena itu, undang-undang dasar harus mengandung isi yang mewajibkan pemerintah dan lain-lain penyelenggaraan negara untuk merawat budi pekerti kemanusiaan yang luhur dan penuh teguh cita cita rakyat yang luhur.

Kalau kita perhatikan lah pokoknya itu, maka tampak pokoknya pokok pikiran itu tidak lain adalah pancaran dari dasar falsafah negara pancasila. Sementara itu, menurut Penjelasan UUD 1945, agar isi UUD 1945 bisa dipahami dengan baik, kita harus mengerti suasana kebatinan UUD 1945 tidak lain adalah pancasila. Maka agar isi UUD 1945 bisa dipahami dengan baik, kita harus memahami pula pancasila. Pancasila yang tidak terpisahkan dari UUD 1945. Dengan kata lain, pancasila merupakan bagian tidak terpisahkan dari konstitusi pertama. Sebab, Pancasila merupakan suasana kebatinan konstitusi pertama.

## 5. Materi Muatan Dalam UUD 1945

Menurut Hans Kelsen, materi muatan Undang-Undang Dasar 1945 ada 7 (tujuh), yaitu:

*Preamble,*

*Determination of contents of future statues,  
 Determination of administratif and judicial function,  
 The unconstititional of law (hukum-hukum yang tidak tertulis),  
 Constitutional prohibition.  
 Bill of rights, and  
 Guaranty of the constitution.*

### **Ketetapan MPR**

Materi-materi muatan ketetapan MPR digunakan sebagai sarana untuk materi muatan konstitusi *grand theory* dari Hans Kelsen *Universal Ground Norm* (kaidah dasar). Ketetapan MPR merupakan yang paling tinggi karena dibuat oleh pembuat atau pembentuk itu sendiri.

### **TAP MPR**

TAP MPR mengandung materi muatan UUD, TAP MPR bersifat:

1. Mengatur (seperti: referendum);
2. Mengikat umum secara langsung;
3. Penetapan (contoh: penetapan pers);
4. Pernyataan (contoh: negara Tim-Tim masuk ke negara kita).

Sedangkan materi muatan Undang Undang Dasar 1945, menurut Soegino, ada 4 (empat), yaitu:

1. Materi yang menurut UU 1945 harus diatur oleh UU;
2. Materi yang menurut ketetapan MPR memuat garis-garis besar dalam bidang legislatif harus dilaksanakan dengan UU;
3. Materi yang menurut ketentuan UU Pokok atau UU tentang pokok-pokok harus dilaksanakan dengan UU. Contoh: Undang-undang Pokok Agraria;
4. Materi lain yang mengikat umum seperti; kewajiban Warga Negara membayar pajak, mengurangi kebebasan, membuat larangan, dan sebagainya. Contoh: Undang-undang Lalu Lintas.

### **PERPU**

Peraturan ini dapat menanggukuhkan Undang-undang yang sudah ada.

### **PP**

Peraturan ini dibentuk oleh Presiden, untuk menjalankan UU. Materi muatan PP ada di dalam materi muatan UU. Tidak menambah, tidak menyisipi dan tidak dimodifikasi lagi.

### **KEPUTUSAN PRESIDEN**

Materi muatan Kepres seharusnya berdasarkan Peraturan Pemerintah.

### **PERDA**

Peraturan daerah (Perda), sebagai pelaksana yang terdapat di atasnya dalam rangka pelaksanaan daerah. Perda terbagi 2 (dua) yaitu:

- a. Peraturan daerah yang ada di Provinsi dan
- b. Peraturan daerah yang ada di Kabupaten/ kota.

Fungsi Undang Undang Dasar 1945 dapat dilihat dari dimensi waktu atau fase, yaitu:

*Apriori*, artinya fungsi UUD atau Konstitusi sebelum negara terbentuk, fungsi UU dianggap sebagai hasil perjanjian masyarakat atau kontrak sosial; dan *Aposteriori*, artinya fungsi UU sebagai akta pendirian suatu negara.

Fungsi Undang-undang, yaitu sebagai berikut:

- a. Menyelenggarakan pengaturan;
- b. Pengaturan lebih lanjut dari Undang-Undang Dasar;
- c. Pengaturan lebih lanjut dari Ketetapan MPR secara eksplisit.

Seperti: penyelenggaraan pemerintah 'bersih' dari KKN maka dibentuk UU No.28 tahun 1995.

## B. HAK ASASI MANUSIA

Hak asasi (fundamental Untuk memahami hakikat Hak Asasi Manusia, terlebih dahulu akan dijelaskan pengertian dasar tentang hak. Secara definitif "hak" merupakan unsur normatif yang berfungsi sebagai pedoman berperilaku, melindungi kebebasan, kekebalan serta menjamin adanya peluang bagi manusia dalam menjaga harkat dan martabatnya.<sup>93</sup> Hak sendiri mempunyai unsur-unsur sebagai berikut:<sup>94</sup>

- a. Pemilik hak;
- b. Ruang lingkup penerapan hak;
- c. Pihak yang bersedia dalam penerapan hak.

Ketiga unsur tersebut menyatu dalam pengertian dasar tentang hak. Dengan demikian hak merupakan unsur normatif yang melekat pada diri setiap manusia yang dalam penerapannya berada pada ruang lingkup hak persamaan dan hak kebebasan yang terkait dengan interaksinya antara individu atau dengan instansi.

Hak merupakan sesuatu yang harus diperoleh. Dalam kaitannya dengan pemerolehan hak ada dua teori yaitu teori *McCloskey* dan teori *Joel Feinberg*. Menurut teori *McCloskey* dinyatakan bahwa pemberian hak adalah untuk dilakukan, dimiliki, atau sudah dilakukan. Sedangkan dalam teori *Joel Feinberg* dinyatakan bahwa pemberian hak penuh merupakan kesatuan dari klaim yang absah (keuntungan yang didapat dari pelaksanaan hak yang disertai pelaksanaan kewajiban). Dengan demikian keuntungan dapat diperoleh dari pelaksanaan hak bila disertai dengan pelaksanaan kewajiban. Hal itu berarti anatara hak dan kewajiban merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan dalam perwujudannya. Karena itu ketika seseorang menuntut hak juga harus melakukan kewajiban.<sup>95</sup>

John Locke menyatakan bahwa hak asasi manusia adalah hak-hak yang diberikan langsung oleh Tuhan Yang Maha Pencipta sebagai hak yang

<sup>93</sup> Tim ICCE UIN Jakarta. *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, Jakarta : Prenada Media, 2003, hal. 199.

<sup>94</sup> Tim ICCE UIN Jakarta. *Demokrasi, Hak Asasi...Ibid.*. Hal 199.

<sup>95</sup> Tim ICCE UIN Jakarta. *Demokrasi, Hak Asasi...Ibid.*. hal. 200

kodrati. Oleh karenanya, tidak ada kekuasaan apapun di dunia yang dapat mencabutnya. Hak ini sifatnya sangat mendasar (fundamental) bagi hidup dan kehidupan manusia dan merupakan hak kodrati yang tidak bisa terlepas dari dan dalam kehidupan manusia.<sup>96</sup>

Dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Pasal 1 disebutkan bahwa :

*"Hak Asasi Manusia (HAM) adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia."*

Berdasarkan beberapa rumusan pengertian HAM tersebut, diperoleh suatu kesimpulan bahwa HAM merupakan hak yang melekat pada diri manusia yang bersifat kodrati dan fundamental sebagai suatu anugerah Tuhan yang harus dihormati, dijaga dan dilindungi oleh setiap individu, masyarakat atau negara. Dengan demikian hakikat penghormatan dan perlindungan terhadap HAM ialah menjaga keselamatan eksistensi manusia secara utuh melalui aksi keseimbangan yaitu keseimbangan antara hak dan kewajiban, serta keseimbangan antara kepentingan perseorangan dan kepentingan umum.<sup>97</sup>

Upaya menghormati, melindungi, dan menjunjung tinggi HAM, menjadi kewajiban dan tanggung jawab bersama antara individu, pemerintah, bahkan negara. Jadi dalam memenuhi dan menuntut hak tidak terlepas dari pemenuhan kewajiban yang harus dilaksanakan. Begitu juga dalam memenuhi kepentingan perseorangan tidak boleh merusak kepentingan orang banyak (kepentingan umum). Karena itu pemenuhan, perlindungan dan penghormatan terhadap HAM harus diikuti dengan kewajiban asas manusia dan tanggung jawab asasi manusia dalam kehidupan pribadi, bermasyarakat, dan bernegara.<sup>98</sup>

Wacana hak asasi manusia bukanlah wacana yang asing dalam diskursus politik dan ketatanegaraan di Indonesia. Kita bisa menemuinya dengan gamblang dalam perjalanan sejarah pembentukan bangsa ini, di mana perbincangan mengenai hak asasi manusia menjadi bagian daripadanya. Jauh sebelum kemerdekaan, para perintis bangsa ini telah memercikkan pikiran-pikiran untuk memperjuangkan harkat dan martabat manusia yang lebih baik. Pecikan pikiran tersebut dapat dibaca dalam surat-surat R.A. Kartini yang berjudul *"Habis Gelap Terbitlah Terang"*, karangan-karangan politik yang ditulis oleh H.O.S. Cokroaminoto, Agus Salim, Douwes Dekker, Soewardi Soeryaningrat, petisi yang dibuat oleh Sutardjo di Volksraad atau

<sup>96</sup> Masyhur Effendi. *Dimensi dan Dinamika Hak Asasi Manusia dalam Hukum Nasional dan Internasional*, (Jakarta, Ghalia Indonesia, 1994), hal. 3.

<sup>97</sup> Tim ICCE UIN Jakarta. *Demokrasi, Hak Asasi... Op., cit.*, hal. 201.

<sup>98</sup> Tim ICCE UIN Jakarta. *Demokrasi, Hak Asasi...Ibid...*, hal. 201.

pledoi Soekarno yang berjudul *"Indonesia Menggugat"* dan Hatta dengan judul *"Indonesia Merdeka"* yang dibacakan di depan pengadilan Hindia Belanda. Percikan-percikan pemikiran pada masa pergerakan kemerdekaan itu, yang terkristalisasi dengan kemerdekaan Indonesia, menjadi sumber inspirasi ketika konstitusi mulai diperdebatkan di Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Di sinilah terlihat bahwa para pendiri bangsa ini sudah menyadari pentingnya hak asasi manusia sebagai fondasi bagi negara.

Sub-bab ini berusaha menelusuri perkembangan wacana hak asasi manusia dalam diskursus politik dan ketatanegaraan di Indonesia, paling tidak dalam kurun waktu setelah kemerdekaan. Diskursus mengenai hak asasi manusia ditandai dengan perdebatan yang sangat intensif dalam tiga periode sejarah ketatanegaraan, yaitu mulai dari tahun 1945, sebagai periode awal perdebatan hak asasi manusia, diikuti dengan periode Konstituante (tahun 1957-1959) dan periode awal bangkitnya Orde Baru (tahun 1966-1968).<sup>99</sup> Dalam ketiga periode inilah perjuangan untuk menjadikan hak asasi manusia sebagai sentral dari kehidupan berbangsa dan bernegara berlangsung dengan sangat serius. Tetapi sayang sekali, pada periode-periode emas tersebut wacana hak asasi manusia gagal dituangkan ke dalam hukum dasar negara atau konstitusi.

Perjuangan itu memerlukan waktu lama untuk berhasil, yaitu sampai datangnya periode reformasi (tahun 1998-2000). Periode ini diawali dengan pelengseran Soeharto dari kursi Presiden Indonesia oleh gerakan reformasi. Inilah periode yang sangat *"friendly"* terhadap hak asasi manusia, ditandai dengan diterimanya hak asasi manusia ke dalam konstitusi dan lahirnya peraturan perundang-undangan di bidang hak asasi manusia.

Secara garis besar menurut Bagir Manan, perkembangan pemikiran HAM dibagi menjadi dua periode, yaitu periode sebelum kemerdekaan (1908-1945) dan periode setelah kemerdekaan (1945-sekarang).

Periode sebelum kemerdekaan (1908-1945), perkembangan pemikiran HAM dalam periode ini dapat dijumpai dalam organisasi pergerakan sebagai berikut:

- a. Budi Oetomo: "Hak kebebasan berserikat dan mengeluarkan pendapat"
- b. Perhimpunan Indonesia: "Hak untuk menentukan nasib sendiri"
- c. Sarekat Islam: "Hak penghidupan yang layak dan bebas dari penindasan dan diskriminasi rasial"
- d. Partai Komunis Indonesia: "Hak sosial dan berkaitan dengan alat-alat produksi"
- e. *Indische Party*: "Hak untuk mendapatkan kemerdekaan dan perlakuan yang sama"
- f. Partai Nasioanal Indonesia: "Hak untuk memperoleh kemerdekaan"

<sup>99</sup> T. Mulya Lubis, *In Search of Human Rights: Legal-Political Dilemmas of Indonesia's New Order, 1966-1990*, Gramedia Pustaka Utama Jakarta, 1993, khususnya bab 2.

- g. Organisasi Pendidikan Nasional Indonesia: hak menentukan nasib sendiri, hak mengeluarkan pendapat, hak berserikat dan berkumpul, hak sama di depan umum dan hak turut dalam penyelenggaraan negara.

Pemikiran HAM pada masa awal kemerdekaan (1945-1950) masih memberi penekanan pada hak untuk merdeka, hak kebebasan untuk berserikat melalui organisasi politik yang didirikan dan hak untuk menyatakan pendapat. Pengakuan HAM terkait kebebasan berserikat dan berkumpul, serta menyatakan pendapat ini misalnya ditelorkan melalui Maklumat Pemerintah tanggal 1 November 1945 tentang penyelenggaraan pemilu, serta keluarnya maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1945 tentang pendirian-pendirian partai politik<sup>100</sup>.

Hal ini merupakan langkah maju, karena negara Indonesia setelah kemerdekaannya berusaha dan bertekad bulat untuk menjamin hak dasar warga negaranya untuk ikut menyelenggarakan pemerintahan, dengan cara memberi kebebasan membentuk partai politik lewat sebuah pemilihan umum yang bebas dan adil.

Dalam konteks ini dijaminnya hak masyarakat untuk mendirikan partai politik dalam sebuah penyelenggaraan pemilihan umum akan tersusun sebuah badan perwakilan rakyat dan pemerintahan yang nanti akan merumuskan Undang-undang yang didalamnya, prinsip-prinsip penjaminan hak asasi manusia, khususnya, akan dirumuskan dalam undang-undang tersebut.

Pemikiran HAM pada masa Demokrasi Parleментар (1950-1959) mendapatkan momentum yang membanggakan karena suasana kebebasan yang menjadi semangat demokrasi liberal atau demokrasi parlementer mendapatkan tempat di kalangan elit politik. Pada masa ini, dalam konteks HAM, aktualisasi HAM mendapatkan dan menikmati "bulan madu" kebebasannya. Indikatornya dilihat dari beberapa hal berikut ini:

- a) Tumbuhnya partai-partai politik dengan ideology beragam.
- b) Kebebasan pers yang bersifat liberal.
- c) Pemilihan umum dengan system multipartai.
- d) Parlemen sebagai lembaga kontrol pemerintah.<sup>101</sup>

Pada era 1959-1966 yang sering dikenal dengan masa Demokrasi Terpimpin, dalam konteks HAM, terjadi pembatasan hak sipil dan politik warga negara. Banyak Partai politik dibubarkan pada masa ini, diantaranya Masyumi dan PSI.

Pada masa-masa awal kepemimpinan Soeharto, sejak lengsernya Presiden Soekarno, ada usaha untuk menegakkan HAM. Namun begitu, praktik ini berlangsung terus-menerus seperti terskema dalam point-point di bawah ini:

- a) Pertama (1967): Berusaha melindungi kebebasan dasar manusia, adanya hak uji material kepada Mahkamah Agung. Pada tahun-

<sup>100</sup> Tim ICCE UIN Jakarta. *Demokrasi, Hak Asasi...Ibid..*hal.209

<sup>101</sup> Tim ICCE UIN Jakarta. *Demokrasi, Hak Asasi...op cit..*hal: 2

tahun ini juga dalam rangka pelaksanaan TAP MPRS No. XIV/MPRS 1966, MPRS melalui panitia *Ad Hoc* telah menyiapkan rumusan yang akan dituangkan dalam piagam tentang Hak-Hak Asasi Manusia dan Hak-hak serta kewajiban warganegara.

- b) Kedua (1970-1980): yakni terjadi banyak Pemasangan HAM dengan sikap represif (kekerasan) oleh kekuasaan. Produk-produk hukum yang ditelurkan secara umum bersifat restriktif (membatasi terhadap HAM). Hal ini tercermin dari sikap pemerintah seolah mengabaikan pelanggaran-pelanggaran HAM yang mereka lakukan, dengan mengatakan bahwa HAM tidak sesuai dengan Pancasila. Hal ini hanyalah strategi defensif untuk mengelak dari tuntutan-tuntutan HAM yang didesakkan oleh lembaga Internasional. Namun begitu, pemikiran HAM nampaknya masih terus ada, terutama dimotori oleh LSM dan Masyarakat akademis.
- c) Ketiga (1990-an): Dibentuknya komisi hak asasi manusia (KOMNAS HAM) sesuai KEPRES No.50 tahun 1993 tertanggal 7 Juni 1993. Lembaga ini bertugas memantau dan menyelidiki pelaksanaan HAM, serta memberi pendapat, pertimbangan, dan saran terhadap pemerintah terkait pelaksanaan HAM.

Pergantian masa Orde Baru ke Orde Reformasi memberikan dampak yang besar bagi perlindungan HAM di Indonesia. Strategi penegakan HAM pada masa ini dilakukan melalui berbagai penetapan perundangan HAM seperti amandemen UUD 1945, Ketetapan MPR, Undang-undang, peraturan pemerintah, dan ketentuan perundang-undangan lainnya. Pada masa ini hak pemerintah, hak politik, hak sosial, hak ekonomi, hak budaya, hak keamanan, hak hukum diakui<sup>102</sup>.

Pada tahun-tahun setelah Reformasi ini proses penegakan HAM ditandai dengan ditetapkannya Undang-Undang Republik Indonesia No.39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang terdiri dari 105 pasal yang meliputi berbagai hukum tentang hak asasi manusia, perlindungan HAM, pembatasan terhadap kewenangan pemerintah, serta peneguhan KOMNAS HAM sebagai lembaga pelaksana atas perlindungan hak asasi manusia di Indonesia. Juga ditambahkan Pasal HAM yang lebih rinci dalam Amendemen UUD 1945 tahun 2002<sup>103</sup>.

Pada masa ini juga telah disahkan dan diratifikasi sejumlah konvensi HAM diantaranya:<sup>104</sup>

- a) Konvensi menentang Penyiksaan dan perlakuan Kejam melalui UU No. 5/1999.
- b) Konvensi ILO No. 87 tentang kebebasan berserikat dan perlindungan hak untuk berorganisasi dengan Keppres No. 83/1998.

<sup>102</sup> Srijanti dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan di Perguruan Tinggi: Mengembangkan Etika Berwarganegara*, Jakarta, Salemba Empat, 2011, hal.123-124

<sup>103</sup> Kaelan, *Pendidikan Kewarganegaraan*, Yogyakarta, Paradigma, 2007, hal. 107

<sup>104</sup> Tim ICCE UIN Jakarta. *Demokrasi, Hak Asasi...op cit.*:hal: 213-214

- c) Konvensi ILO No.105 tentang penghapusan Kerja Paksa dengan UU No. 19/1999.
- d) Konvensi ILO No. 111 tentang diskriminasi dalam pekerjaan dan jabatan dengan UU no. 21/1999.
- e) Konvensi ILO No. 138 tentang usia minimum untuk diperbolehkannya bekerja dengan UU No. 20/1999.

Bahkan sejak 2001 hingga 2003 juga telah diagendakan untuk meratifikasi beberapa instrumen HAM diantaranya:<sup>105</sup>

- a) Konvensi internasional tentang hak ekonomi sosial budaya
- b) Konvensi internasional tentang hak sipil dan politik dengan protokolnya.
- c) Konvensi pencegahan dan penghukuman kejahatan genosida.
- d) Konvensi penghentian perdagangan manusia dan eksploitasi prostitusi.
- e) Konvensi menentang perbudakan.
- f) Konvensi perlindungan hak pekerja migran dan anggota keluarganya.
- g) Konvensi persetujuan perkawinan, usia minimum untuk menikah dan registrasi perkawinan.
- h) Konvensi tentang status pengungsi.

Beberapa bentuk Hak Asasi Manusia adalah:

### 1. Hak Asasi Pribadi/Personal Rights

Hak asasi yang berhubungan dengan Hak Asasi Manusia sebagai kehidupan pribadi manusia. Contoh hak-hak asasi pribadi ini sebagai berikut.

- Hak kebebasan untuk bergerak, bepergian, dan berpindah-pindah tempat.
- Hak kebebasan mengeluarkan atau menyatakan pendapat.
- Hak kebebasan memilih dan aktif dalam organisasi atau perkumpulan.
- Hak kebebasan untuk memilih, memeluk, menjalankan agama dan kepercayaan yang diyakini masing-masing.

### 2. Hak Asasi Ekonomi/Property Rights

Hak yang berhubungan dengan Hak Asasi Manusia dalam kegiatan perekonomian. Contoh hak-hak asasi ekonomi ini sebagai berikut.

- Hak kebebasan melakukan kegiatan jual beli.
- Hak kebebasan mengadakan perjanjian kontrak.
- Hak kebebasan menyelenggarakan sewa-menyewa dan utang piutang.
- Hak kebebasan untuk memiliki sesuatu.
- Hak memiliki dan mendapatkan pekerjaan yang layak.

<sup>105</sup> Suparlan Al-Hakim dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan dalam Konteks Indonesia*, Malang, Madani, 2013, hal.86-87.

### 3. Hak Asasi Politik/Political Rights

Hak yang berhubungan dengan Hak Asasi Manusia pada kegiatan asas politik. Contoh hak-hak asasi politik ini sebagai berikut:

- Hak untuk memilih dan dipilih dalam suatu pemilihan.
- Hak ikut serta dalam kegiatan pemerintahan.
- Hak membuat dan mendirikan partai politik serta organisasi politik lainnya.
- Hak untuk membuat dan mengajukan suatu usulan petisi.

### 4. Hak Asasi Hukum/Legal Equality Rights

Hak yang berhubungan dengan Hak Asasi Manusia sebagai hak asasi, yaitu hak yang berlangsung dengan hak asasi hukum. Contoh hak-hak asasi hukum sebagai berikut:

- Hak mendapatkan perlakuan yang sama dalam hukum dan pemerintahan.
- Hak untuk menjadi pegawai negeri sipil (PNS).
- Hak mendapat layanan dan perlindungan hukum.

### 5. Hak Asasi Sosial Budaya/Social Culture Rights

Hak yang berhubungan dalam kehidupan Hak Asasi Manusia yang berlangsung dengan kehidupan masyarakat, yaitu hak asasi sosial budaya yang contohnya sebagai berikut:

- Hak menentukan, memilih, dan mendapatkan pendidikan.
- Hak mendapatkan pengajaran.
- Hak untuk mengembangkan budaya yang sesuai dengan bakat dan minat.

### 6. Hak Asasi Peradilan/Procedural Rights

Hak yang merupakan hubungan dari Hak Asasi Manusia berdasarkan hak asasi, yaitu hak asasi peradilan yang contohnya sebagai berikut:

- Hak untuk diperlakukan sama dalam tata cara pengadilan. Contoh hak-hak asasi peradilan ini sebagai berikut.
- Hak mendapat pembelaan hukum di pengadilan.
- Hak persamaan atas perlakuan pengeledahan, penangkapan, penahanan, dan penyelidikan di muka hukum.

Adapun pengaturan mengenai Hak Asasi Manusia dalam peraturan perundang-undangan Negara Kesatuan Republik Indonesia, adalah:

#### 1. Berdasarkan UUD 1945

Hak Asasi Manusia adalah merupakan hak dasar dan hak pokok dari sebuah kehidupan bagi seseorang sendiri. HAM yang mempunyai hak fundamental, yang berarti tidak bisa dicabut atau diambil dimana saja selama manusia itu masih ada dan berada dimana saja. Oleh karena itu pemerintah menetapkan dasar hukum HAM yang terdapat pada undang-undang dasar 1945. Selain itu ada yang mendasari dari suatu hukum Hak Asasi Manusia yang ada di Indonesia sebagai berikut:

✓ **Pancasila**

Pancasila yang mempunyai dasar-dasar sebagai pelindung hukum dalam Hak Asasi Manusia sebagai berikut:

- Pengakuan pancasila dalam HAM mempunyai harkat dan martabat manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa.
- Pengakuan pancasila dalam HAM mengetahui bahwa kita sederajat dan sama dalam mengembangkan kewajiban dan memiliki hak yang sama serta menghormati sesama manusia tanpa membedakan menurut keturunan, agama, kepercayaan, jenis kelamin, kedudukan social, warna kulit, suku dan bangsa.
- Mengembangkan sikap saling mencintai sesama manusia, sikap tenggang rasa, dan sikap tida sewenang-wenang terhadap orang lain.
- Selalu bekerja sama, hormat menghormati dan selalu berusaha menolong sesama.
- Mengembangkan sikap berani kepada diri sendiri dan kepada sesama membela kebenaran dan keadilan serta sikap adil dan jujur.
- Menyadari bahwa manusia sama derajatnya sehingga manusia Indonesia merasa dirinya bagian dari seluruh umat manusia.

✓ **Pembukaan UUD 1945**

Dalam pembukaan Indonesia yang bertuliskan “kemerdekaan itu adalah hak segala bangsa, dan oleh karena itu penjajahan diatas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan peri kemanusiaan dan peri keadilan.” Pernyataan ini adalah kalimat yang merupakan suatu unsur pernyataan universal karena semua bangsa ingin merdeka. Bahkan, didalam bangsa Indonesia yang merdeka, juga ada rakyat yang ingin merdeka, yakni bebas dari penindasan oleh penguasa, kelompok atau manusia lainnya.

✓ **Batang Tubuh UUD 1945**

Selain dasar hukum Hak Asasi Manusia terhadap dalam pembukaan, didalam batang tubuh UUD 1945 juga terdapat dasar HAM, sebagai berikut:

- Persamaan kedudukan warga Negara dalam hukum dan pemerintahan (pasal 27 ayat 1) yaitu berbunyi: “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.”
- Hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak (pasal 27 ayat 2) yaitu berbunyi: “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.”
- Kemerdekaan berserikat dan berkumpul (pasal 28) yaitu berbunyi: “Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.”

- Hak mengeluarkan pikiran dengan lisan atau tulisan (pasal 28): “(1) Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah. (2) Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.”
- Kebebasan memeluk agama dan beribadat sesuai dengan agama dan kepercayaannya itu (pasal 29 ayat 2) yaitu berbunyi: “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.”
- Hak memperoleh pendidikan dan pengajaran (pasal 31 ayat 1) yang berbunyi: “Setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan.”
- BAB XA pasal 28 a s.d j tentang Hak Asasi Manusia

Hak Asasi Manusia sangat sekali dijaga dan mempunyai banyak perlindungan, juga Hak Asasi Manusia mempunyai jaminan sebagai perlindungan Hak Asasi Manusia yang masing-masing mereka miliki. Jaminan perlindungan tersebut yang sudah dikandung dalam unsur Undang-Undang Dasar 1945. Berikut jaminan perlindungan Hak Asasi Manusia dalam UUD 1945:

✓ **Pasal 27 ayat (1)**

Pada pasal 27 ayat satu ini membahas tentang hak persamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintah, maksudnya adalah setiap orang mempunyai hak sama dalam mendapatkan peradilan hukum dan serta juga perlindungan yang diberikan oleh Pemerintah kepada setiap masing-masing orang.

✓ **Pasal 27 ayat (2)**

Pasal 27 pada ayat 2 menjelaskan tentang hak pekerjaan dan penghidupan yang layak, maksudnya adalah setiap semua manusia mendapat hak dan kebebasan dalam memilih pekerjaan dengan kemauan mereka dan keinginan mereka agar masing-masing setiap semua manusia mendapatkan penghidupan yang layak dalam kehidupannya.

✓ **Pasal 28**

Pasal 28 ini sering menjelaskan tentang hak berserikat, hak berkumpul, mengeluarkan pikiran secara lisan maupun tulisan. Maksudnya adalah setiap manusia berhak mempunyai serikat dan berkumpul atau bertemu dengan siapa saja manusia, juga berhak mengeluarkan suara akal mereka dalam bicaran maupun tulisan mereka.

✓ **Pasal 29 ayat (2)**

Pasal 29 ayat 2 yang menjelaskan tentang hak memeluk dan beribadah sesuai dengan ajaran agama, setiap warga berhak

memiliki berhak mengambil pilihan agama yang dianut oleh negaranya tersebut tanpa memaksakan kehendak mereka, dan bebas melakukan ibadah apapun dalam ajaran yang disampaikan pada agamanya tersebut.

✓ **Pasal 30**

Juga pada pasal 30 ini menjelaskan tentang hak usaha dalam pembelaan negara, maksudnya adalah setiap manusia masing-masing mempunyai hak yang sama dalam pembelaan negara. Apabila negara tersebut mengalami penyerangan ataupun penghinaan dari manapun.

✓ **Pasal 31**

Yang terdapat pada pasal 31 ini menjelaskan tentang hak mendapatkan pengajaran, maksudnya adalah setiap manusia masing-masing berhak untuk mendapatkan pengajaran dari berbagai orang. Dan setiap orang berhak untuk mengajar masing-masing manusia.

✓ **Pasal 32**

Jika pada pasal 32 berkaitan tentang hak menikmati dan mengembangkan kebudayaan nasional dan budaya. Maksudnya adalah semua manusia berhak menikmati hasil kebudayaan yang dimiliki oleh Indonesia dan juga memberikan kebebasan yang penuh kepadanya untuk mengembangkan kebudayaan Indonesia sendiri.

✓ **Pasal 33**

Kalau pada pasal 33 ini menjelaskan tentang hak di bidang ekonomi, maksudnya adalah setiap manusia berhak mendapatkan hak di dalam ekonomi, dalam membuka usaha dan membuka peluang kerja ataupun bebas membuka bidang jualan yang berkaitan dalam ekonomi.

✓ **Pasal 34**

Pasal 34 menjelaskan tentang hak fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara, maksudnya adalah masing-masing manusia yang mengalami masalah kemiskinan dan telantar dan tinggal dijalan, ini akan ditampung semua penghidupan mereka dan akan ditanggung jawabkan oleh pemerintah ke dalam negara tempat tinggalnya.

2. **Berdasarkan TAP MPR**

Setiap negara memiliki istilah yang berbeda tentang HAM. Dalam bahasa Inggris dikenal *human right*, bahasa Belanda *mensen rechten*, dan bahasa Prancisnya *Droits de l'homme*.

Muatan Hak Asasi Manusia dalam Ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/1998 Instrumen hak asasi manusia tersebut ditetapkan pada 13 November 1998 yang berisi hal-hal sebagai berikut.

- a. Penugasan kepada lembaga-lembaga tinggi negara dan seluruh aparat pemerintah untuk menghormati, menegakkan, dan menyebarluaskan pemahaman mengenai hak asasi manusia kepada seluruh masyarakat.
- b. Penugasan kepada presiden dan DPR untuk meratifikasi atau mengesahkan berbagai instrumen hak asasi manusia internasional selama tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945.
- c. Membina kesadaran dan tanggung jawab masyarakat sebagai warga negara untuk menghormati, menegakkan, dan menyebarluaskan hak asasi manusia melalui gerakan kemasyarakatan.
- d. Melaksanakan penyuluhan, pengkajian, pemantauan, dan penelitian, serta menyediakan media tentang hak asasi manusia yang dilakukan oleh suatu komisi hak asasi manusia yang ditetapkan dengan undang-undang.
- e. Menyusun naskah hak asasi manusia secara sistematis dengan susunan sebagai berikut: a) pandangan dan sikap bangsa Indonesia terhadap hak asasi manusia; b) piagam hak asasi manusia.
- f. Isi dan uraian naskah hak asasi manusia sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari ketetapan ini.

### 3. Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan Lainnya

- ✓ **Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia**  
Undang-undang Nomor 39 yang mempunyai dasar perlindungan hukum dalam Hak Asasi Manusia yang mempunyai isi sebagai berikut:
  - Bahwa setiap hak asasi seseorang menimbulkan kewajiban dasar dan tanggung jawab untuk menghormati HAM orang lain secara timbal balik.
  - Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan oleh UU.
- ✓ **Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia**  
Untuk ikut serta memelihara perdamaian dunia dan menjamin pelaksanaan HAM serta memberikan perlindungan, kepastian, keadilan, dan perasaan aman kepada masyarakat, perlu segera dibentuk suatu pengadilan HAM untuk menyelesaikan pelanggaran HAM yang berat.
- ✓ **Hukum Internasional tentang HAM yang telah Diratifikasi Negara RI**  
Hak Asasi Manusia yang mempunyai pengakuan dari hukum internasional yang telah mendapatkan ratifikasi dari negara Indonesia sebagai berikut:

- Undang-undang Republik Indonesia No 5 Tahun 1998 tentang pengesahan (Konvensi menentang penyiksaan dan perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi, atau merendahkan martabat orang lain.
- Undang-undang Nomor 8 tahun 1984 tentang pengesahan Konvensi Mengenai Penghapusan segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita.
- Deklarasi sedunia tentang Hak Asasi Manusia Tahun 1948 (*Declaration Universal of Human Rights*).



## DAFTAR PUSTAKA

- After, David E., 1970. *Pengantar Analisis Politik*. Jakarta: Rajawali.
- Almuchtar, Suwarma, 1999, *Pengantar Studi Hukum Tata Negara*. Bandung: Gelar Pustaka Mandiri.
- , 1999, *Peradilan Tata Usaha Negara* Bandung: Epsilon.
- , 2000, *Pengantar Studi sistem Politik*. Bandung: Gelar Pustaka Mandiri.
- , 2001, *Revitalisasi Pendidikan Demokrasi dan ilmu Hukum Tata Negara*. Pengukuhan Guru Besar, UPI, Bandung.
- Anwar, Chairul, 1999, *Konstitusi dan kelembagaan Negara*, CV. Novindo Pustaka Mandiri: Jakarta.
- Apeldoorn, L.J, van, 1990, *Pengantar Ilmu hukum*, Jakarta : Pradnya Paramitha.
- , 2001, *Pengantar Ilmu Hukum* .Jakarta : Pradnya Paramita
- Asshiddiqie, Jimly, 1998, *Teori dan Aliran Penafsirah Hukum Tata Negara*, Cetakan Pertama, Jakarta
- , 2004, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- , 2010, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta : Rajawali Pers.
- , 2006, *Perkembangan dan konsolidasi lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan MK RI.
- , 2010, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara pasca Reformasi*, Jakarta, Sinar Grafika.
- Atmosudirjo, Prajudi. 1994, *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta, Ghalia Indonesia.
- Attamimi, Hamid S., 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I–Pelita IV*, Jakarta, Disertasi Ilmu Hukum Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia.
- Azhary, 1983, *Ilmu Negara: Pembahasan Buku Prof.Mr. R. Kranenburg* Cetakan Keempat, Jakarta : Ghalia Indonesia.
- Azizy, Qodry, 2002, *Eklektisisme Hukum Nasional : Kompetisi Antara Hukum Islam dan Hukum Umum*, Yogyakarta : Gama Media.
- Bahar, Safrudin, *Perjuangan Menuju Persatuan dan Kesatuan Bangsa*, Mandiri Jaya Abadi, Semarang.

- Basah, Sjachran, 1987, *Ilmu Negara (Pengantar, Metode, dan Sejarah Perkembangan)*. Bandung: Alumni.
- Basyir, Kusnawi. Dkk, 2013, *Pancasila dan Kewarganegaraan*, Sunan Ampel Press, Surabaya.
- Budiardjo, Miriam, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Budiyanto. 2004. *Kewarganegaraan SMA untuk Kelas X*. Jakarta: Erlangga.
- Daud, Abu Busroh, 1983, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia : Jakarta.
- Dicey, A.V., 1990, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Tenth Edition, London; Machmillan Education LTD.
- Easton, David, 1971, *A System Analysis of Political Life*. New York-London, Sydney: John Wiley & Sons Inc.
- Gultom (Ed). 2001. *Pendidikan Kewarganegaraan*. Salatiga, Pusat Penelitian dan Pengembangan Kewrganegaraan dan Demokrasi Jurusan Studi PPKN-FKIP-UKSW Salatiga.
- Handoyo, Hestu Cipto. 2003. *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*. Yogyakarta, Universitas Atma Jaya.
- Hanjaeli, Sri Eti Muchtinah, dkk. 2006. *Pendidikan Kewarganegaraan*. Jakarta: Swadaya Murni.
- Ismatullah, Deddy, dan Asep A. Sahid Gatara, 2007. "*Ilmu Negara dalam Multi Perspektif*", Bandung: CV Pustaka Setia.
- Joeniarto. 1991. *Selayang Pandang Sumber-sumber Hukum Tata Negara di Indonesia*. Yogyakarta : Liberty
- Kansil, C.S.T., 1991, *Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah*, Jakarta: Rineka Cipta.
- , 2007, *Ilmu Negara*, Jakarta, PT. Pradnya Paramita.
- Kansil, S. T., dan Cristine S.T. Kansil, 2007, "*Ilmu Negara untuk Perguruan Tinggi*", Jakarta: Sinar Grafika.
- Kelsen, Hans, 1961, *General Theory of Law and State*, translated by: Anders Wedberg, New York: Russell & Russell.
- , 1967, *Pure Theory of Law, Translation from the Second (Revised and Enlarged) German Edition*, Translated by: Max Knight, Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.
- Kranenburg, 1950, *Ilmu Negara Hukum*. Terjemahan. Mr. Tk. B. Sabaroedin.
- Kusnardi, Moh dan Ibrahim, Harmaily. 1983. *Pengantar Hukun Tata Negara Indonesia*. Jakarta: FH UI & CV. Sinar Bakti.
- Kusnardi, Moh., et.al. 2000. *Ilmu Negara*. Gaya Media Pratama : Jakarta.
- Kusuma, RM. A.B., 2004, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

- Kusumaatmadja, Mochtar, 1978, *Pengantar Hukum Internasional, Buku I : Bagian Umum*, Cetakan ke Dua, Bandung, Binacipta.
- Lubis, M. Solly, 1993, *Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Bandung: Mandar Maju.
- , 1982. *Asas-asas Hukum Tata Negara*. Alumni: Bandung.
- Manan, Bagir. 1987. *Konvensi Ketatanegaraan*. Bandung : Armico
- , 2003, *Teori dan Politik Konstitusi*, Yogyakarta, FH UII PRESS.
- , 2006, *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta, FH UII PRESS.
- Mertokusumo, Sudikno. 1996. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*. Yogyakarta : Liberty.
- Modul PPKn SMA Negeri 5 Semarang Kelas XI Tahun 2014/2015
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1988, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan ke Tujuh, Jakarta, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Univeritas Indonesia dan cv. Sinar Bakti.
- Ni'matul, Huda, 2010, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta : Raja Grafindo Perseda.
- Notonagoro, tanpa tahun, "*Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 (Pokok Kaidah Fundamental Negara Indonesia)*" dalam *Pancasila Dasar Falsafah Negara*, Cetakan keempat, Jakarta: Pantjuran Tudjuh.
- Pranaka, A.M.W., 1985, *Sejarah Pemikiran tentang Pancasila*, Centre of Strategic and International Studies, Jakarta.
- Rahardjo, Satjipto, 1991, *Ilmu Hukum Tata Negara*, Bandung; Citra Aditya.
- Sanit, Arbi, 1981, *Sistem Politik Indonesia Kestabilan Peta Kekuatan Politik dan Pembangunan*. Jakarta: Rajawali.
- Sekretariat Jenderal MPR RI, et al. 2007, *Panduan Pemasarakatan Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta, Sekretariat Jenderal MPR RI..
- Shaleh, K Wantjik, 1980, *Seminar Hukum Nasional 1963 – 1979*, Jakarta : Ghalia Indonesia.
- Soegito, A.T., dkk. 2016, *Pendidikan Pancasila*, UNNES Press, Semarang.
- Soehino, 1983, *Ilmu Negara*, Yogyakarta Liberty.
- , 1985, *Hukum Tatanegara*, Yogyakarta, Liberty.
- Soemantri M., Sri, 1986, *Tentang Lembaga – Lembaga Negara Menurut UUD 1945*. Bandung, Alumni.
- , 2007, "*Evaluasi Kritis Terhadap Amandemen UUD 1945* ", Focus Group Discussion. Bandung, Universitas Padjadjaran.
- Soepomo, 1991, *Sistem Hukum di Indonesia sebelum Perang Dunia Kedua*, Jakarta : Pradnya Paramita.
- Strong, C.F, 1960, *Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing From*. London: Sidgwick & Jackson, Ltd.

- , 2004, *Modern Political Constitutions*. Sidgwick. London. 1966. diterjemahkan SPA Teamwork. *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*. Nuansa & Nusamedia. Bandung.
- Sukardja, Ahmad, 2012, *Hukum Tata Negara dan Administrasi Negara*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Sulasmono, Bambang S.. 2006. *Pendidikan Kewarganegaraan*. Salatiga, FKIP UKSW Salatiga.
- Sunarso, 2006, *Pendidikan Kewarganegaraan*. UNY Press : Yogyakarta.
- Sunoto, 1985, *Mengenal Filsafat Pancasila*, Hanindita, Yogyakarta.
- Syafie, Inu Kencana dan Azhari. 2012. *Sistem Politik Indonesia*. Bandung: Refika Aditama.
- Thaib, Dahlan, et.al. 2001. *Teori dan Hukum Konstitusi*. PT Raja Grafindo Persada : Jakarta.
- Tutik, Titik Triwulan, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-Amandemen UUD 1945*, Jakarta : Kencana.
- Ubaidillah, Ahmad, et.al. 2000. *Pendidikan Kewargaan (Civic Education): Demokrasi, HAM dan Masyarakat Madani*. IAIN Jakarta Press, Jakarta.
- Wade, E.C.S., and G. Godfrey Phillips, 1977, *Constitutional and Administrative Law*, ninth edition, Bungay, Suffolk, Great Britain. Richard Clay (the Chaucer press) Ltd.
- Wahyono, Padmo, 1984, *Penghimpun Masalah Ketatanegaraan di Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Winarno, Dwi. 2006. *Paradigma Baru Pendidikan Kewarganegaraan*. Jakarta. Bumi Aksara.
- Winarno. 2009. *Kewarganegaraan Indonesia Dari Sosiologi Menuju Yuridis*. Bandung Alfa Beta.
- Yuhana, Abdy, 2007, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Bandung, Fokusmedia.

## II. PERATURAN PERUNDANG – UNDANGAN

- 1.UUD RI 1945, beserta penjelasannya
  - 2.perubahan I UUD RI 1945
  - 3.perubahan II UUD RI 1945
  - 4.perubahan III UUD RI 1945
  - 5.perubahan IV UUD RI 1945
- UU No. 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia.

## BIODATA PENULIS

**Gazali**, lahir di Wera Kabupaten Bima, 12 Agustus 1976, menyelesaikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta (2002), melanjutkan Pendidikan Magister Ilmu Hukum di Pascasarjana Universitas Mataram (2006) dan Pendidikan Doktor Ilmu Hukum di Pascasarjana Universitas Mataram (2018). Sejak tahun 2009 menjadi dosen tetap pada Jurusan Hukum Ekonomi Syariah, Fakultas Syariah UIN Mataram, pernah menjabat Sekretaris Program Studi Hukum Ekonomi Syariah (2017-2021), sekarang menjabat Kepala Satuan Pengawas Internal (SPI) UIN Mataram (2021-2025). Buku-buku yang telah diterbitkan : *Pajak Daerah: Suatu Tinjauan Historis, Yuridis, Sosiologis di Indonesia* (Sanabil, NTB 2016); *Pembentukan Perda Berbasis Syariah: Teori dan Aplikasinya* (Sanabil, NTB 2018); *Perda Syariah Dalam Sistem Hukum Nasional* (Genta Publishing, Yogyakarta 2020). Melakukan berbagai penelitian bidang politik, ekonomi, dan syariah, antara lain : *Tanggapan Masyarakat Menjelang Pemilu 2009* (bersama LSN, 2011); *Respon Masyarakat terhadap Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur* (bersama LSN, 2012); *kecenderungan Pemilih dalam pemilihan Presien/Wakil Presiden dan Lgislatif* (bersama LSN 2012); *Perlindungan Hukum Konsumen Pengguna Jasa Parkir di Kota Mataram* (DIPA IAIN Mataram, 2013); *Pemungutan Pajak Daerah Studi tentang Peranan Pajak Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kota Mataram* (DIPA IAIN Mataram, 2014); *Penerapan Perda Berbasis Syariah (Kajian tentang Penerapan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah di Kabupaten Lombok Barat* (DIPA IAIN Mataram, 2015). *Kajian Terhadap Efektifitas Penerapan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2013 Tentang Jum'at Khusyu' di Kabupaten Bima* (DIPA IAIN Mataram, 2016); *Keberadaan Perda Zakat dalam Sistem Hukum Nasional : Analisis Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan dan Pengelolaan Zakat, Infak, dan Sedekah di Provinsi NTB* (DIPA IAIN Mataram, 2017); *Persepsi Publik Terkait Pesan Komunikasi Publik PLN di Indonesia* (Bersama Fakultas Ilmu Komunikasi Universitas Padjadjaran Tahun 2021); *Kecenderungan perilaku memilih (Voting Behavior) Menjelang Pemilu 2024* (Bersama LSN, 2022)

