

# HUKUM TATA NEGARA INDONESIA

TEORI DAN PENERAPAN

Hukum Tata Negara (HTN) ini seperti peta jalan untuk membantu bagaimana memahami negara ini dan bagaimana dapat menjadi bagian darinya. Memahami HTN penting tidak hanya bagi para profesional hukum dan kebijakan, tetapi juga bagi semua warga negara. Mengapa demikian?

Terdapat 2 manfaat mempelajari HTN, yaitu manfaat Teoretis dan manfaat Praktis. Manfaat Teoretis mempelajari HTN antara lain dapat memahami fondasi negara, mempelajari hak dan kewajiban warga negara, memahami konsep demokrasi dan *rule of law*, meningkatkan pengetahuan tentang sejarah konstitusi dan perkembangan politik. Sedangkan manfaat Praktis mempelajari HTN antara lain menjadi warga negara yang kritis dan bertanggung jawab, berpartisipasi aktif dalam kehidupan politik dan sosial, mampu menganalisis isu-isu hukum dan politik, memiliki bekal untuk bekerja di bidang hukum, politik, dan pemerintahan.

Mempelajari HTN juga sangat erat kaitannya bagi penyelenggara negara untuk mengetahui bagaimana implementasi antara fungsi, mekanisme hubungan, dan prinsip etika kebijakan dalam hubungannya agar dapat tercapai apa yang di cita-citakan untuk bersama-sama hidup dalam satu negara.

Dr. Hedwig Adianto Mau, S.H., M.Hum.  
Tinton Ditisrama, S.H., M.H.



www.amertamedia.co.id  
mediaamerta@gmail.com  
amertamedia  
Penerbit Buku



Dr. Hedwig Adianto Mau, S.H., M.Hum.  
Tinton Ditisrama, S.H., M.H.

HUKUM TATA NEGARA INDONESIA



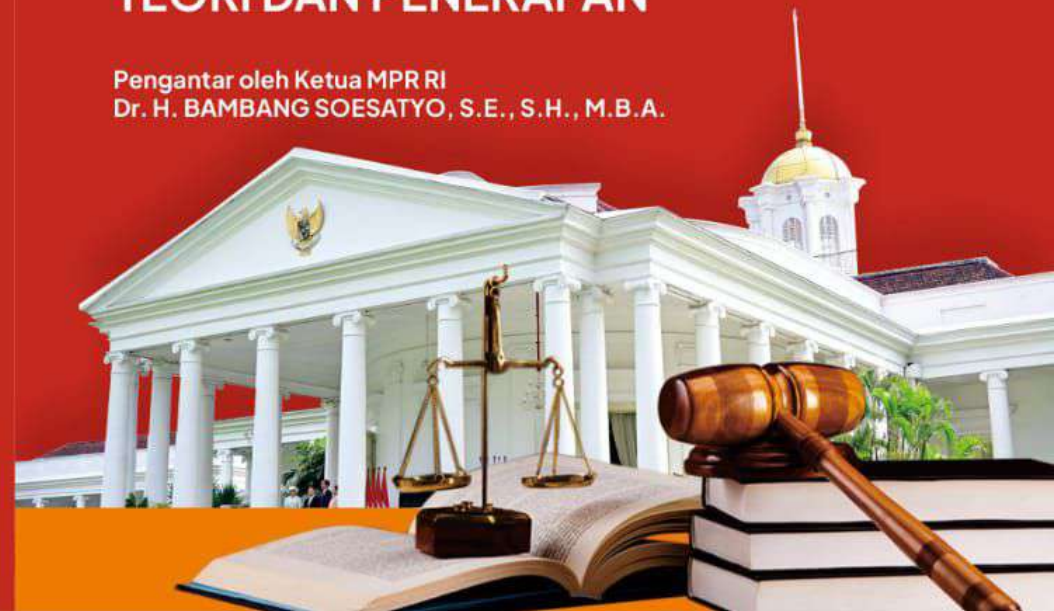
Dr. Hedwig Adianto Mau, S.H., M.Hum.  
Tinton Ditisrama, S.H., M.H.



# HUKUM TATA NEGARA INDONESIA

TEORI DAN PENERAPAN

Pengantar oleh Ketua MPR RI  
Dr. H. BAMBANG SOESATYO, S.E., S.H., M.B.A.



**HUKUM  
TATA NEGARA INDONESIA  
-TEORI DAN PENERAPAN-**

**Sanksi Pelanggaran Pasal 113**  
**Undang-Undang No. 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta**

---

1. Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
3. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
4. Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

# **HUKUM TATA NEGARA INDONESIA -TEORI DAN PENERAPAN-**

DR. HEDWIG ADIANTO MAU, S.H., M.HUM.  
TINTON DITISRAMA, S.H., M.H.



**HUKUM  
TATA NEGARA INDONESIA  
-TEORI DAN PENERAPAN-**

**Diterbitkan pertama kali oleh Penerbit Amerta Media  
Hak cipta dilindungi oleh undang-undang *All Rights Reserved*  
Hak penerbitan pada Penerbit Amerta Media  
Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian  
atau seluruh isi buku ini  
tanpa seizin tertulis dari Penerbit**

**Anggota IKAPI  
No 192JTE/2020**  
Cetakan Pertama: Maret 2024  
15,5 cm x 23 cm  
**ISBN: 978-623-419-590-3**

**Penulis:**  
DR. HEDWIG ADIANTO MAU, S.H., M.HUM.  
TINTON DITISRAMA, S.H., M.H.

**Desain Cover:**  
Dwi Prasetyo

**Tata Letak:**  
Ladifa Nanda

**Diterbitkan Oleh:**  
Penerbit Amerta Media

Jl. Raya Sidakangen, RT 001 RW 003, Kel, Kebanggan, Kec. Sumbang,  
Purwokerto, Banyumas 53183, Jawa Tengah. Telp. 081-356-3333-24  
Email: [mediaamerta@gmail.com](mailto:mediaamerta@gmail.com)  
Website: [amertamedia.co.id](http://amertamedia.co.id)  
Whatsapp : 081-356-3333-24

## Kata Pengantar

Segala Puji dan Syukur kami panjatkan selalu kepada Tuhan Yang Maha Esa atas Rahmat, Taufiq, dan Hidayah yang sudah diberikan sehingga kami bisa menyelesaikan buku yang berjudul “*Hukum Tata Negara Indonesia: Teori dan Penerapan*” dengan tepat waktu.

Buku ini merupakan bahan perkuliahan penulis selaku Tim Pengajar Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jayabaya-Jakarta, terutama untuk Mata Kuliah Hukum Tata Negara, dengan beberapa tambahan sesuai dengan kurikulum untuk Fakultas Hukum dan telah disesuaikan dengan proses belajar mengajar sistem pendekatan (*Applied Approach*).

Tujuan dari penulisan buku ini untuk memberikan pemahaman kepada pembaca seperti apa dan bagaimana Hukum Tata Negara Indonesia, baik dari sisi teori maupun dalam penerapannya, mengingat keterbatasan literatur yang ada saat itu, karena tidak mudah menemukan buku yang utuh menyajikan literatur yang sesuai dengan sajian mata kuliah yang penulis asuh. Selain itu, mengingat persoalan Hukum Tata Negara Indonesia yang senantiasa berkembang secara dinamis seiring dengan proses amandemen UUD 1945, maka menyebabkan literatur yang sudah ada terkadang kehilangan relevansinya karena sudah tidak sesuai dengan perkembangan dan realitas ketatanegaraan Indonesia.

Materi dalam buku ini disajikan dalam 11 Bab yang terdiri atas: Bab I berisi pemahaman Hakekat Hukum Tata Negara, Bab II berisi mengenai Sumber-Sumber Hukum Tata Negara; Bab III berisi mengenai Demokrasi; Bab IV berisi mengenai Konstitusi; Bab V berisi mengenai Konstitusi yang Berlaku di Indonesia; Bab VI berisi mengenai Sejarah Ketatanegaraan Indonesia; Bab VII berisi mengenai Bentuk Negara dan Pemerintahan; Bab VIII berisi mengenai Lembaga-Lembaga Negara; Bab IX berisi mengenai Pemerintahan Daerah; Bab X berisi mengenai Hak Asasi Manusia; dan terakhir Bab XI berisi mengenai Pemilihan Umum dan Partai Politik.

Bersama ini pula penulis mengucapkan terima kasih setinggi-tingginya kepada yang terhormat Bapak Dr. H. Bambang Soesatyo, S.E., S.H., M.B.A (Ketua Majelis Perwusyawaratan Rakyat Republik Indonesia) atas masukan yang diberikan dalam rangka penyempurnaan buku ini, serta berkenan memberikan kata pengantar dalam buku ini, yang tentu saja memberikan semangat yang luar biasa kepada penulis sekaligus pembaca untuk lebih mempelajari dan mendalami ilmu hukum, khususnya Hukum Tata Negara. Ucapan terima kasih juga penulis sampaikan kepada pihak penerbit, yakni Amerta Media yang telah membantu proses penerbitan buku ini, semoga untuk ke depan kerjasama kita dapat terus terjaga dengan baik. Tak lupa haturan terima kasih yang tak terhingga juga penulis sampaikan kepada keluarga penulis masing-masing yang telah memberikan semangat serta motivasi tiada henti kepada penulis, sehingga proses penyusunan buku ini dapat berjalan lancar sesuai dengan yang diharapkan.

Besar harapan penulis buku ini dapat memberikan manfaat tidak terbatas hanya kepada pengajar dan mahasiswa Fakultas Hukum, melainkan para praktisi hukum, serta masyarakat umum pemerhati dan penikmat ilmu hukum, khususnya di bidang Hukum Tata Negara.

Penulis juga sadar bahwa buku yang penulis buat ini masih jauh dari kata sempurna. Maka dari itu, penulis meminta dukungan dan masukan dari para pembaca, agar kedepannya penulis bisa lebih baik lagi di dalam menulis sebuah buku.

Jakarta, Maret 2024  
Penulis,

**Dr. Hedwig Adianto Mau, S.H., M.Hum.**  
**Tinton Ditisrama, S.H., M.H.**

# Kata Pengantar

## **Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (Dr. H. Bambang Soesatyo, S.E., S.H., M.B.A)**

Negara Indonesia lahir dari perjuangan bangsa Indonesia yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945. Sejak tanggal itulah, sistem ketatanegaraan di Indonesia mengalami fluktuasi dari waktu ke waktu sesuai dengan kondisi bangsa dan negara yang dihadapi pada waktu itu. Fluktuasi ketatanegaraan Indonesia dapat dilihat baik sejak awal kemerdekaan maupun pasca amandemen Undang-Undang Dasar Republik Tahun 1945.

Secara garis besar, sejarah ketatanegaraan Indonesia dan perkembangannya dapat dibagi menjadi 4 periode, yaitu:

1. Periode pertama yang berlangsung pada 18 Agustus 1945-27 Desember 1949
2. Periode kedua yang berlangsung pada 27 Desember 1949-17 Agustus 1950
3. Periode ketiga yang berlangsung pada 17 Agustus 1950-5 Juli 1959
4. Periode keempat yang berlangsung pada 5 Juli 1959-sampai sekarang

Setelah proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945, sejarah ketatanegaraan di Indonesia pasca kemerdekaan dapat dibagi menjadi 5 periode, yaitu:

1. UUD 1945 (1945-1949)
2. RIS (1949-1950)
3. UUDS 1950 (1950-1959)
4. Orde Lama (1959-1965)
5. Orde Baru (1966-1998)



Sebagai negara yang lahir pada abad ke-20, Indonesia menganut prinsip konstitusionalisme dan menganut konsep supremasi hukum. Hal ini lahir dari mufakat bangsa Indonesia sejak UUD 1945 ditetapkan sebagai konstitusi negara Indonesia. Kesepakatan ini berkembang menjadi cita-cita bersama, biasa juga disebut falsafah nasional atau gagasan nasional (*national ideal*). Demokrasi dan supremasi hukum merupakan konsep yang saling terkait dan tidak dapat dipisahkan. Konsep demokrasi mencakup prinsip kedaulatan rakyat (*demokrasi*), dan konsep negara hukum mencakup prinsip supremasi hukum (*nomokrasi*). Mekanisme penegakan hukum juga harus mampu melindungi hak warga negara dari ketidakadilan, menjunjung tinggi prinsip saling menghormati prinsip kemanusiaan dan keberlangsungan hukum yang ada.

Hal ini menjadi bagian integral dari sistem hukum penegakan hukum. Indonesia adalah negara demokratis dan konstitusional yang menganut kedaulatan rakyat dan supremasi hukum.

Pernahkah Anda sekalian bertanya-tanya bagaimana negara ini diperintah, bagaimana struktur dan fungsinya? Dan bagaimana hubungan antara negara dan warganya diatur? Jawaban atas pertanyaan-pertanyaan ini terletak pada pokok bahasan yang mendasari seluruh sistem pemerintahan kita adalah Hukum Tata Negara.

Dari beberapa pendapat ahli, dapat disimpulkan bahwa Hukum Tata Negara adalah rangkaian instrumen hukum yang bersifat kolektif dan disepakati atas dasar kesepakatan bersama dalam menggapai cita-cita yang ingin dicapai dalam kehidupan bersama suatu negara yang membagikan kewenangan pembentukan alat negara mulai dari kedudukan tertinggi hingga terendah dalam suatu negara tertentu, pembagian tersebut dapat merincikan sistematika kedudukan kelompok-kelompok jabatan beserta kedudukannya dalam organisasi dan termasuk pegangan tata cara hubungan satu dengan yang lainnya dalam melaksanakan kegiatannya.

Pengaturan ini terskema sebagai mekanisme hubungan antar-organ dalam garis vertikal dan garis horisontal antar satu organ dengan organ lainnya yang selaras dengan fungsi dan kewenangan organ negara tersebut, adapun dalam pengaturan tersebut juga tak hanya menjelaskan prinsip-prinsip hubungan antar organ kekuasaan negara semata, turut juga dijelaskan prinsip-prinsip kedudukan

warga negara dan hak-hak nya walaupun belum mengatur penjaminannya bila ditilik dari Hak Asasi Manusia yang biasanya diatur secara terpisah.

Mempelajari Hukum Tata Negara sangat erat kaitannya bagi penyelenggara negara untuk mengetahui bagaimana implementasi antara fungsi, mekanisme hubungan, dan prinsip etika kebijakan dalam hubungannya agar dapat tercapai apa yang di cita-citakan untuk bersama-sama hidup dalam satu negara.

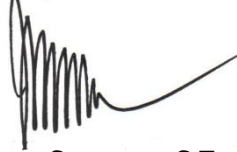
Tugas penyelenggara negara dalam pelaksanaan suatu peraturan hukum tidak hanya sekedar memenuhi tugas organisasinya saja, namun di sisi lain juga harus mengikuti/mematuhi peraturan hukum lainnya yang berkaitan dengan peraturan yang diaturnya. Penyelenggara negara wajib melaksanakan peraturan dengan hati-hati dan bertindak secara bertanggung jawab, serta tidak terlibat dalam aktivitas apa pun yang melebihi peraturan atau kurang dari aktivitas yang diamanatkan secara hukum. Sebaliknya, jika ada sesuatu yang tidak diatur, perlu adanya optimasi terbaik yang sesuai dengan peraturan yang ada dan memastikan selalu sesuai.

Di era modern, di mana demokrasi dan partisipasi publik semakin diutamakan, memahami Hukum Tata Negara menjadi lebih penting dari sebelumnya. Buku ini dapat memberikan kita gambaran bagaimana penyelenggaraan negara serta mengetahui bagaimana implementasi antara fungsi, mekanisme hubungan, dan prinsip etika kebijakan dalam hubungannya agar dapat tercapai apa yang di cita-citakan untuk bersama-sama hidup dalam satu negara melalui instrumen bernama Hukum Tata Negara. Buku ini disusun dengan sistematis sehingga memudahkan pembaca untuk memahami bagaimana Hukum Tata Negara Indonesia dari sisi teori maupun penerapannya. Pembaca akan memahami pengertian, tujuan, asas-asas dari Hukum Tata Negara, sampai dengan pelaksanaan ketatanegaraan dan demokrasi di Indonesia, seperti Pemilihan Umum di Indonesia dan lain sebagainya. Semoga dengan hadirnya buku ini dapat memberikan nuansa juga cakrawala pemikiran dalam bidang hukum, khususnya Hukum Tata Negara, juga memberikan manfaat bagi pelaksanaan ketatanegaraan di Indonesia. Dengan memahami fondasi ini, kita dapat menjadi warga negara yang lebih aktif dan kritis dalam membangun bangsa yang maju dan demokratis.

Terakhir saya sampaikan bahwa tak ada gading yang tak retak, maka pasti buku karya Dr. Hedwig Adianto Mau, SH, M.Hum, dan Tinton Ditisrama, SH, MH masih terdapat kekurangan-kekurangan, namun semangat dan keberaniannya untuk menulis sebuah buku yang merupakan sebuah keharusan bagi seorang akademisi, patutlah dihargai dan selayaknya direspons khalayak pembaca dengan kritis.

Demikian pengantar ini, sekali lagi selamat kepada penulis atas terbitnya buku ini, terima kasih.

Jakarta, 6 Maret 2024

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of vertical, slightly wavy lines that taper off to the right, ending in a long, sweeping horizontal stroke.

Dr. H. Bambang Soesatyo, S.E., S.H., M.B.A  
Ketua MPR RI

# Daftar Isi

<b>Kata Pengantar .....</b>	<b>v</b>
<b>Kata Pengantar .....</b>	<b>vii</b>
<b>Daftar Isi.....</b>	<b>xi</b>
<b>BAB I HAKEKAT HUKUM TATA NEGARA.....</b>	<b>1</b>
A. Peristilahan Hukum Tata Negara.....	1
B. Definisi Hukum Tata Negara .....	4
C. Objek Hukum Tata Negara.....	7
D. Sistematika Hukum Tata Negara.....	8
E. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Ilmu Negara Dan Ilmu Politik .....	8
F. Asas-Asas Hukum Tata Negara .....	13
<b>BAB II SUMBER-SUMBER HUKUM TATA NEGARA .....</b>	<b>17</b>
A. Pengertian Sumber Hukum .....	17
B. Sumber-Sumber Hukum Tata Negara.....	19
<b>BAB III DEMOKRASI.....</b>	<b>57</b>
A. Pengertian dan Prinsip Dasar Demokrasi .....	57
B. Perkembangan Demokrasi di Dunia Secara Universal .....	61
C. Indikator untuk Mengukur Demokratis di Suatu Negara.....	62
D. Perkembangan Demokrasi di Indonesia.....	64
<b>BAB IV KONSTITUSI .....</b>	<b>75</b>
A. Pengertian Konstitusi.....	75
B. Arti dan Pengertian Konstitusi .....	98
C. Sejarah Perkembangan Konstitusi .....	110
D. Fungsi Konstitusi .....	113
E. Nilai-Nilai Konstitusi .....	114
F. Klasifikasi Konstitusi .....	117
G. Materi Muatan Konstitusi.....	123

<b>BAB V KONSTITUSI YANG BERLAKU DI INDONESIA .....</b>	<b>127</b>
A. UUD 1945 (Sebelum Perubahan).....	128
B. Konstitusi Republik Indonesia Serikat.....	136
C. Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia (UUDS RI).....	142
D. Berlakunya Kembali UUD 1945 .....	148
E. UUD 1945 (Sesudah Perubahan).....	152
<b>BAB VI SEJARAH KETATANEGARAAN INDONESIA .....</b>	<b>159</b>
A. Pendahuluan.....	159
B. Ketatanegaraan Indonesia Periode Pra-Kemerdekaan .....	160
C. Ketatanegaraan Indonesia Periode Pasca Kemerdekaan .....	164
<b>BAB VII BENTUK NEGARA DAN SISTEM PEMERINTAHAN .....</b>	<b>175</b>
A. Bentuk dan Susunan Negara.....	175
B. Sistem Pemerintahan .....	185
C. Bentuk Negara dan Sistem Pemerintahan Indonesia .....	195
<b>BAB VIII LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA .....</b>	<b>209</b>
A. Pengertian Lembaga Negara .....	209
B. Lembaga-Lembaga Negara Indonesia Sebelum Perubahan UUD 1945 .....	215
C. Lembaga-Lembaga Negara Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945 .....	219
D. Lembaga-Lembaga Negara Independen .....	237
E. Sengketa Antar Lembaga Negara .....	242
<b>BAB IX PEMERINTAHAN DAERAH.....</b>	<b>247</b>
A. Konsep Pemerintahan Daerah.....	247
B. Hakekat, Tujuan, dan Prinsip Otonomi Daerah.....	258
C. Hak dan Kewajiban Daerah .....	261
D. Sejarah dan Perkembangan Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia.....	262
<b>BAB X HAK ASASI MANUSIA .....</b>	<b>275</b>
A. Konsep HAM dalam Perspektif Hukum Tata Negara.....	275
B. Pengertian HAM .....	277
C. Sejarah Pemikiran HAM.....	282

D. Instrumen Internasional HAM.....	287
E. HAM di Indonesia .....	293
<b>BAB XI PEMILIHAN UMUM DAN PARTAI POLITIK .....</b>	<b>325</b>
A. Pemilihan Umum.....	325
B. Pemilihan Umum di Indonesia.....	340
C. Partai Politik.....	347
D. Pembentukan dan Pembubaran Partai Politik.....	362
<b>Daftar Pustaka.....</b>	<b>376</b>
<b>Profil Penulis .....</b>	<b>383</b>



## **HAKEKAT HUKUM TATA NEGARA**

### **A. Peristilahan Hukum Tata Negara**

Ilmu hukum tata negara adalah salah satu cabang ilmu hukum yang mengkaji Negara dan Konstitusi sebagai objek kajiannya, disamping banyak cabang ilmu pengetahuan lainnya yang menjadikan negara dan konstitusi sebagai objek kajiannya. Misalnya, ilmu negara, ilmu politik, dan hukum administrasi negara.

Istilah lain yang dipakai Hukum Tata Negara dalam kepustakaan Indonesia adalah Hukum Negara, yang kedua-duanya adalah terjemahan dari istilah Bahasa Belanda *staatsrecht*.<sup>1</sup> Dalam kepustakaan Belanda, istilah *staatsrecht* terdiri dari *staatsrecht in ruimere zin* (Hukum Negara dalam arti luas), dan *staatsrecht in engere zin* (Hukum Negara dalam arti sempit).<sup>2</sup> Penggunaan istilah Hukum Negara dimaksudkan untuk membedakannya dengan *staatsrecht in engere zin* (Hukum Tata Negara dalam arti sempit).<sup>3</sup> Beberapa istilah dalam bahasa asing lainnya yang diartikan sebagai Hukum Tata Negara:<sup>4</sup>

1. *Constitutional Law* (bahasa Inggris).
2. *Droit Constitutionnelle* (bahasa Prancis).
3. *Verfassungsrecht* (bahasa Jerman).

---

<sup>1</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, cet. 5 (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1985), hlm. 22.

<sup>2</sup> *Ibid*

<sup>3</sup> *Ibid*

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm. 6-7.



Di Inggris pada umumnya memakai istilah *Constitutional Law*, penggunaan istilah tersebut didasarkan atas alasan bahwa dalam hukum tata negara unsur konstitusi yang lebih menonjol dan *state Law* didasarkan pertimbangan bahwa hukum negara-nya lebih penting. Di Perancis orang mempergunakan istilah *Droit Constitutionnel* yang di lawankan dengan *Droit Administrative*. Sedangkan di Jerman untuk istilah hukum tata negara disebut mempergunakan istilah *Verfassungsrecht* dan *Verwaltungsrecht* untuk istilah hukum administrasi negara.<sup>5</sup>

Selain daripada istilah di atas, terdapat istilah lainnya mengenai Hukum Tata Negara dalam Bahasa Indonesia, sebagai berikut:

### **1. Teori Konstitusi**

Penggunaan istilah Teori Konstitusi (*verfassunglehre*) dikemukakan oleh Djokosoetono. Menurut Djokosoetono, Teori Konstitusi (*verfassunglehre*) merupakan istilah yang tepat untuk digunakan untuk Hukum Tata Negara sebagai ilmu, dan merupakan dasar untuk mempelajari Hukum Tata Negara positif (*verfassungsrecht*).<sup>6</sup> Yang dimaksud dengan Hukum Tata Negara positif adalah Hukum Tata Negara yang berlaku pada waktu tertentu dan saat tertentu, misalnya Hukum Tata Negara Indonesia jika membahas mengenai Hukum Tata Negara yang berlaku di Indonesia. Oleh karena itu, menurut Djokosoetono, ruang lingkup bahasan Hukum Tata Negara lebih sempit dibandingkan Teori Konstitusi karena Hukum Tata Negara hanya membahas mengenai hukumnya saja.

### **2. Hukum Konstitusi**

Hukum Tata Negara juga merupakan istilah yang dapat dianggap identik dengan Hukum Konstitusi, yang merupakan terjemahan langsung dari *Constitutional Law*.<sup>7</sup> Akan tetapi, jika Hukum Tata Negara diterjemahkan dalam bahasa Inggris maka

---

<sup>5</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, cet. 5 (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1985), hlm. 23

<sup>6</sup> Djokosoetono sebagaimana dikutip dalam Asshiddiqie, *ibid.*, hlm. 6.

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, cet. 2 (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010), hlm. 14.

istilah yang digunakan juga adalah *Constitutional Law*.<sup>8</sup> Sebelum membahas tentang pengertian Hukum Tata Negara maka akan dikemukakan terlebih dahulu mengenai pengertian Hukum, yaitu rangkaian peraturan-peraturan mengenai tingkah laku orang-orang manusia atau badan-badan, baik badan hukum maupun bukan, sebagai anggota-anggota suatu masyarakat.<sup>9</sup> Peraturan-peraturan hukum berwujud dua macam (sesuai dengan tingkah laku manusia dan badan hukum, yaitu berbuat sesuatu atau tidak berbuat sesuatu), dalam bentuk mewajibkan atau memperbolehkan sesuatu dan melarang berbuat sesuatu.<sup>10</sup> Mengenai pengertian Hukum Tata Negara, terdapat perbedaan di antara para ahli, akan tetapi, dari berbagai pendapat tersebut, terlihat adanya perkembangan tentang pengertian Hukum Tata Negara yang dikemukakan, yaitu dimasukkannya jaminan HAM sebagai bagian dari pengertian Hukum Tata Negara.

Istilah Hukum Tata Negara identik dengan istilah hukum konstitusi yang merupakan terjemahan bahasa Inggris dari *Constitutional Law*, dalam bahasa perancis *Droit Constitutionnel* yang berarti hukum konstitusi, karena objek kajian Hukum Tata Negara disamping negara sebagai objek kajiannya terdapat unsur konstitusinya yang lebih menonjol. Istilah Hukum Tata Negara dan hukum konstitusi di antara para ahli hukum terdapat perbedaan pandangan, istilah Hukum Tata Negara lebih luas cakupan pengertiannya daripada istilah hukum konstitusi, cakupan pengertian hukum konstitusi lebih sempit karena dianggap hukum konstitusi hanya mengkaji terbatas pada undang-undang dasar saja.<sup>11</sup>

Demikian juga dengan pengertian konstitusi (dalam Bahasa Inggris: *Constitution*) dengan undang-undang dasar (dalam Bahasa Belanda: *Grondwet*), pengertian konstitusi lebih luas dari pada undang-undang dasar, konstitusi memuat baik peraturan tertulis dan tidak tertulis sedangkan undang-undang dasar adalah bagian tertulis

---

<sup>8</sup> *Ibid*

<sup>9</sup> Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik*, cet. 2 (Bandung-Jakarta: PT Eresco, 1981), hlm. 2.

<sup>10</sup> *Ibid*.

<sup>11</sup> Dian Aries Mujiburohman, *Pengantar Hukum Tata Negara*, (Yogyakarta: STPN Press, 2017), hlm. 7.

dari konstitusi,<sup>12</sup> tetapi ada juga yang menyamakan pengertian konstitusi dengan undang-undang dasar seperti dalam disertasi Sri Soemantri, mengartikan konstitusi sama dengan undang-undang dasar.<sup>13</sup>

Perkataan “Hukum Tata Negara” berasal dari perkataan “Hukum”, “Tata”, “Negara” yang di dalamnya membahas urusan penataan negara. Tata yang terkait dengan kata “tertib” adalah order yang biasa juga diterjemahkan sebagai “tata tertib” dengan kata lain ilmu hukum tata negara merupakan cabang ilmu hukum yang membahas mengenai tatanan struktur kenegaraan, mekanisme hubungan antar struktur-struktur organ atau struktur kenegaraan, serta mekanisme hubungan antar struktur negara, serta mekanisme antara struktur negara dengan warga negara.<sup>14</sup>

## **B. Definisi Hukum Tata Negara**

Berikut akan dikemukakan beberapa pendapat tentang pengertian Hukum Tata Negara, yaitu:

### *1. Van Vollenhoven*

Van Vollenhoven mengemukakan bahwa Hukum Tata Negara adalah rangkaian peraturan-peraturan hukum, yang mendirikan badan-badan sebagai alat (*orgaan*) suatu negara dengan memberikan wewenang-wewenang kepada badan-badan itu dan yang membagi-bagi pekerjaan Pemerintah kepada banyak alat-alat-negara baik yang tinggi maupun yang rendah kedudukannya.<sup>15</sup>

### *2. Paul Scholten*

Menurut Scholten, Hukum Tata Negara adalah hukum yang mengatur organisasi daripada negara.<sup>16</sup> Scholten membedakan antara Hukum Tata Negara (dalam arti sempit sebagai hukum organisasi negara) di satu pihak, dengan hukum gereja dan

---

<sup>12</sup> Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cet. Dua puluh dua, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2002), hlm.107-112

<sup>13</sup> Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Disertasi, Alumni, Bandung, 1987, hlm. 1.

<sup>14</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata negara*, Cet. Pertama, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kesekretariat Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 18.

<sup>15</sup> Van Vollenhoven sebagaimana dikutip dalam Prodjodikoro, *Ibid*.

<sup>16</sup> Paul Scholten sebagaimana dikutip dalam Kusnardi dan Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, hlm. 24.

hukum perkumpulan sebagai bagian dari hukum perdata, hanya dengan ketentuan bahwa hukum gereja dan hukum perkumpulan tidak memancarkan otoritas yang berdiri sendiri, melainkan suatu otoritas yang berasal dari negara.<sup>17</sup>

### 3. *J.H.A. Logemann*

J.H.A. Logemann mengemukakan bahwa Hukum Tata Negara dalam arti luas adalah hukum yang berhubungan dengan negara,<sup>18</sup> sedangkan Hukum Tata Negara dalam arti sempit adalah hukum yang berhubungan dengan negara dalam hal ajaran tentang pribadi, yang terperinci dalam jabatan-jabatan negara dan kelompok-kelompok jabatan yang berhubungan dengan negara.<sup>19</sup> Dijelaskan bahwa dalam sistematika formal hukum terdapat ajaran tentang pribadi, ajaran pegangan (ajaran tentang ruang lingkup berlakunya norma) dan ajaran tentang hubungan hukum.<sup>20</sup> Hukum Tata Negara dalam arti luas juga terdiri dari ketiga ajaran tersebut dalam kaitannya dengan hukum yang berhubungan dengan Negara.<sup>21</sup> Dalam Hukum Tata Negara, maka yang dimaksud dengan ajaran tentang pribadi dalam konteks Hukum Tata Negara adalah fungsi jabatan.<sup>22</sup> Oleh karena itu, yang termasuk ruang lingkup Hukum Tata Negara dalam arti sempit menurut Logemann adalah: personifikasi ke jabatan dan kelompok jabatan, timbul, dan lenyapnya jabatan dan kelompok jabatan serta kedudukan pemangku jabatan, perwakilan jabatan oleh pemangku jabatan, pembatasan kompensasi jabatan, dan kelompok jabatan, hukum organisasi, dan ajaran pegangan (ajaran tentang ruang lingkup berlakunya norma).<sup>23</sup>

---

<sup>17</sup> J.H.A. Logemann, *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif, [Over de Theorie van Een Stellig Staatsrecht]*, diterjemahkan oleh Makkatutu dan J.C. Pangkorego, korektor. G.H.M. Riekerk, (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, s.a.), hlm. 88. dan 108.

<sup>18</sup> *Ibid.*, hlm. 88 dan 108.

<sup>19</sup> *Ibid.*, hlm. 106.

<sup>20</sup> *Ibid.*, hlm. 108.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> *Ibid.*, hlm. 106.

<sup>23</sup> *Ibid.*, hlm. 106-107. Dalam halaman 74 hingga halaman 75 dijelaskan tentang yang dimaksud dengan ajaran tentang ruang lingkup berlakunya norma, baik dari segi tempat, waktu, golongan, dan fungsi. Termasuk pula didalamnya pegangan status hukum antar tertib hukum yang meliputi tertib hukum antar-negara, tertib hukum antar-daerah, dan tertib hukum antar-golongan.

#### 4. Van der Pot

Van der Pot mengemukakan bahwa Hukum Tata Negara adalah peraturan-peraturan yang menentukan badan-badan yang diperlukan serta wewenangnya masing-masing, hubungannya satu dengan yang lainnya, dan hubungannya dengan individu-individu dalam kegiatannya.<sup>24</sup>

#### 5. A.V. Dicey

“Constitutional law, as the term is used in England, appears to include all rules which directly or indirectly affect the distribution or the exercise of the sovereign power in the state.”<sup>25</sup> A.V. Dicey menjelaskan lebih lanjut bahwa seluruh peraturan yang secara langsung atau tidak langsung mempengaruhi distribusi atau pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat dalam negara mencakup semua peraturan yang menjelaskan anggota-anggota kekuasaan yang berdaulat dan semua peraturan yang mengatur hubungan dari kekuasaan yang berdaulat.<sup>26</sup> Aturan-aturan tersebut juga mengatur mengenai menteri-menteri dan kewenangannya, menentukan kedaulatan negara dan menentukan siapa saja yang merupakan warga negara.<sup>27</sup> Sudah diatur mengenai kedudukan warga negara akan tetapi belum mengatur mengenai jaminan HAM.

#### 6. Muh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim

Hukum Tata Negara dapat dirumuskan sebagai sekumpulan peraturan hukum yang mengatur organisasi dari pada negara, hubungan antar-alat perlengkapan negara dalam garis vertikal dan horizontal, serta kedudukan warga negara dan hak asasinya.<sup>28</sup>

---

<sup>24</sup> Van der Pot sebagaimana dikutip dalam Kusnardi dan Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, hlm. 25

<sup>25</sup> A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 8th ed., (London: Macmillan and Co., 1915), hlm. 22

<sup>26</sup> *Ibid.*, hlm. 23.

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> Kusnardi dan Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, hlm. 29.

## 7. *Jimly Asshiddiqie*

Ilmu Hukum Tata Negara dapat dirumuskan sebagai cabang ilmu hukum yang mempelajari prinsip-prinsip dan norma-norma hukum yang tertuang secara tertulis ataupun yang hidup dalam kenyataan praktik kenegaraan yang berkenaan dengan:<sup>29</sup>

- a. Konstitusi yang berisi kesepakatan kolektif suatu komunitas rakyat mengenai cita-cita untuk hidup bersama dalam suatu negara.
- b. Institusi-institusi kekuasaan negara beserta fungsinya.
- c. Mekanisme hubungan antar institusi itu, serta
- d. Prinsip-prinsip hubungan antara institusi kekuasaan negara dengan warga negara.

Berdasarkan berbagai pengertian yang dikemukakan para ahli Hukum Tata Negara sebelumnya, dapat dilihat bahwa Hukum Tata Negara tidak hanya mengatur kewenangan lembaga-lembaga negara tetapi juga hubungan antar lembaga negara, serta kedudukan warga negara dan jaminan HAM bagi warga negara.

### **C. Objek Hukum Tata Negara**

Hukum Tata Negara merupakan suatu cabang ilmu yang obyeknya negara, sama halnya dengan Hukum Administrasi Negara dan Ilmu Negara yang obyeknya juga negara, perbedaannya adalah bahwa ilmu negara mengkaji negara dalam keadaan abstrak, umum dan universal terlepas dari tempat, keadaan dan waktu dengan kata lain belum mempunyai ajektif tertentu. Sedangkan Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara meninjau negara dalam pengertian yang kongkrit, artinya sudah terikat oleh tempat waktu dan keadaan sehingga telah mempunyai ajektif tertentu, misalnya Negara Republik Indonesia, Negara Jepang.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, hlm. 25.

<sup>30</sup> Soehino, *Hukum Tata Negara: Teknik Perundang-undangan*, (Yogyakarta: Liberty), 1986, hlm. 6.

## **D. Sistematika Hukum Tata Negara**

Sistematika Hukum Tata Negara merupakan kajian yang saling berhubungan antara unsur-unsur atau elemen yang tersusun secara rapi yang membentuk bagian-bagian dari Hukum Tata Negara itu sendiri, menurut Kranenburg sistematika Hukum Tata Negara sebagai berikut:

1. Fungsi yang bersifat mengatur kehidupan kelompok, dan tentang tata cara berkelompok tertentu;
2. Fungsi yang bersifat pelaksanaan/perwujudan dan hal-hal yang telah diatur tersebut;
3. Fungsi sebagai reaksi terhadap tingkah laku yang bertentangan dengan pengaturan dan yang akan mengganggu dari pelaksanaan dari maksud yang dikandung dalam peraturan-peraturan tadi serta alat-alat perlengkapan/organ yang bersangkutan dengan fungsi-fungsi tadi.<sup>31</sup>

## **E. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Ilmu Negara Dan Ilmu Politik**

Dalam membahas organisasi negara, selain Hukum Tata Negara, juga dapat dibahas dari perspektif Ilmu Negara, Ilmu Politik, dan HAN, sehingga terdapat hubungan antara ketiga bidang ilmu tersebut dengan Hukum Tata Negara. Berikut adalah uraian mengenai hubungan antara Hukum Tata Negara dengan masing-masing bidang ilmu tersebut.

### **1. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Ilmu Negara**

Di samping Hukum Tata Negara mempunyai hubungan yang erat dengan Hukum Tata Usaha Negara, Hukum Tata Negara mempunyai hubungan yang erat dengan Ilmu Negara, oleh karena itu harus dipahami juga pengertian Ilmu Negara, untuk bisa mencari hubungan kedua cabang ilmu tersebut, menurut penggagas ilmu negara yaitu George Jellinek, ilmu negara itu meliputi.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Anwar, M. Syafei, *Menggapai Kedaulatan Untuk Rakyat: 75 Tahun Prof. Miriam Budiardjo*, (Bandung: Mizan), 1998, hlm.7.

<sup>32</sup> Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Yogyakarta: Teras), 2011, hlm.10-11.

- a. *Beschreibende Staatswissenschaft*, Sifat ilmu kenegaraan itu adalah diskriptif yang hanya menggambarkan dan menceritakan peristiwa-peristiwa yang terjadi yang berhubungan dengan negara.
- b. *Theoritische Staatswissenschaft*, ilmu kenegaraan itu mengadakan penyelidikan lebih lanjut dari bahan-bahan yang dikumpulkan oleh *besscriebende Staatwissenschaft*, dengan mengadakan analisis-analisis dan memisahkan mana yang mempunyai ciri-ciri yang khusus. *Theoritische Staatsswissenschaft* mengadakan penyusunan tentang hasil-hasil penyelidikan dalam satu kesatuan yang teratur dan sistematis. Inilah ilmu kenegaraan yang merupakan ilmu pengetahuan yang sebenarnya.
- c. *Practische Staatswissenschaft*, ilmu pengetahuan yang tugasnya mencari upaya bagaimana hasil penyelidikan TS dapat dilaksanakan di dalam praktik dan pelajaran-pelajaran yang diberikan itu semata-mata mengenai hal-hal yang berguna untuk tujuan praktik.

Ilmu Negara adalah ilmu pengetahuan yang menyelidiki asas-asas pokok dan pengertian-pengertian pokok tentang negara dan Hukum Tata Negara. Ilmu negara ini muncul berkat jasa George Jellinek, ia membagi ilmu kenegaraan menjadi dua, yaitu:<sup>33</sup>

- a. Ilmu negara dalam arti sempit (*Staatswissenschaften*)
- b. Ilmu Pengetahuan Hukum (*Rechtswissenschaften*), yaitu hukum publik yang menyangkut soal kenegaraan, misalnya Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi Negara, Hukum Pidana dan sebagainya.

Objek penyelidikan Ilmu Negara adalah asas-asas pokok dan pengertian-pengertian pokok tentang negara dan Hukum Tata Negara pada umumnya, sedangkan objek penyelidikan Hukum Tata Negara adalah hukum positif yang berlaku pada suatu waktu di suatu tempat. Berbeda dengan Ilmu Negara yang membahas mengenai organisasi negara secara umum maka dalam Hukum Tata Negara, pembahasan sudah terbatas mengenai organisasi negara tertentu,

---

<sup>33</sup> *Ibid*, hlm.11



misalnya Hukum Tata Negara Indonesia atau Hukum Tata Negara Inggris, dan lain-lain.<sup>34</sup>

## **2. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Ilmu Politik**

J. Barents mengemukakan bahwa hubungan antara Hukum Tata Negara dengan Ilmu Politik ibarat kerangka manusia dengan daging yang menyelimutinya, ketika kerangka manusia merupakan perumpamaan bagi Hukum Tata Negara, sedangkan daging yang menyelimutinya adalah Ilmu Politik.<sup>35</sup> Sebagaimana telah dikemukakan bahwa Hukum Tata Negara merupakan hukum yang mengatur organisasi negara dan lembaga-lembaga negara, sedangkan salah satu pengertian dari Ilmu Politik adalah bahwa Ilmu Politik mempelajari pembentukan dan pembagian kekuasaan.<sup>36</sup> Dalam usahanya memperoleh dan membagi kekuasaan dalam negara, harus didasarkan pada aturan hukum yang mengatur mengenai hal tersebut, yaitu Hukum Tata Negara.

Dalam praktiknya, seorang politikus tidak selalu mempergunakan saluran-saluran hukum untuk mencapai tujuan, sehingga bidang politik lebih luas dari pada bidang hukum. Ilmu politik lebih mengutamakan dinamika yang terjadi dalam masyarakat dibandingkan norma-norma yang diatur dalam UUD, dan hal tersebut yang merupakan perbedaan yang mendasar antara Hukum Tata Negara dengan Ilmu Politik.<sup>37</sup> Kedekatan antara Ilmu Hukum dan Ilmu Politik melahirkan bidang kajian baru yaitu Politik Hukum. Politik Hukum membahas bagaimana sebuah undang-undang disusun dan disahkan melalui proses politik, sehingga sebuah undang-undang tidak hanya merupakan produk hukum tetapi juga produk politik. Produk hukum karena dibentuk oleh lembaga yang berwenang membentuk undang-undang, dan produk politik karena merupakan hasil dari kesepakatan politik dari para anggota parlemen yang berasal dari beberapa partai politik.

---

<sup>34</sup> Kusnardi dan Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, hlm. 33.

<sup>35</sup> J. Barents sebagaimana dikutip dalam Kusnardi dan Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, hlm. 33.

<sup>36</sup> Harold D. Laswell dan A. Kaplan sebagaimana dikutip dalam Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, ed. revisi, cet. 3, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 18

<sup>37</sup> Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, hlm. 12.

### 3. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Hukum Administrasi Negara

Berbagai pendapat dikemukakan mengenai hubungan antara Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, yaitu:

a. J.H.A. Logemann

Menurut J.H.A. Logemann, Hukum Tata Negara dalam arti luas terdiri atas Hukum Tata Negara dalam arti sempit dan Hukum Administrasi Negara. Logemann memisahkan antara Hukum Tata Negara dalam arti sempit dengan Hukum Administrasi Negara, di mana Hukum Tata Negara dalam arti sempit meliputi ajaran tentang pribadi (fungsi jabatan) dan ajaran pegangan (ajaran tentang ruang lingkup berlakunya norma), sedangkan Hukum Administrasi Negara meliputi ajaran mengenai hubungan hukum.<sup>38</sup> Logemann menjelaskan bahwa sebagai pribadi, pejabat negara berwenang melakukan perbuatan hukum, diwajibkan menaati kaidah hukum, dan mempertahankan hak sebagaimana warga negara lainnya, akan tetapi karena jabatannya, lahir perbuatan hukum yang hanya sah dilakukan karena jabatan tersebut yang berwenang melakukan itu.<sup>39</sup> Perbuatan hukum tersebut memiliki kaidah umum, asas-asas, dan doktrin tertentu, termasuk penataan dan penegakannya terhadap pemerintah berkaitan dengan kewajibannya.<sup>40</sup>

b. Van Vollenhoven

Van Vollenhoven mengemukakan bahwa Hukum Tata Negara adalah rangkaian peraturan-peraturan hukum, yang mendirikan badan-badan sebagai alat (*organ*) suatu negara dengan memberikan wewenang-wewenang kepada badan-badan itu dan yang membagi-bagi pekerjaan Pemerintah kepada banyak alat-alat-negara baik yang tinggi maupun yang rendah kedudukannya,<sup>41</sup> sedangkan Hukum Administrasi Negara adalah rangkaian ketentuan-ketentuan yang mengikat alat-alat Negara yang tinggi dan yang rendah tadi, pada waktu alat-alat Negara itu

---

<sup>38</sup> *Ibid*, hlm. 111.

<sup>39</sup> *Ibid*, hlm. 108

<sup>40</sup> *Ibid*, hlm. 109

<sup>41</sup> Van Vollenhoven sebagaimana dikutip dalam Prodjodikoro, *Asas-Asas Ilmu Negara*, hlm. 2.

mulai menjalankan pekerjaan dalam hal menunaikan tugasnya, seperti yang ditetapkan dalam Hukum Tata Negara.<sup>42</sup>

c. *Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim*

Istilah lain yang dipakai Hukum Tata Negara dalam kepustakaan Indonesia adalah Hukum Negara, yang keduanya adalah terjemahan dari istilah Bahasa Belanda *staatsrecht*.<sup>43</sup> Dalam kepustakaan Belanda, istilah *staatsrecht* terdiri dari *staatsrecht in ruimere zin* (Hukum Negara dalam arti luas), dan *staatsrecht in engere zin* (Hukum Negara dalam arti sempit).<sup>44</sup> Penggunaan istilah Hukum Negara dimaksudkan untuk membedakannya dengan *staatsrecht in engere zin* (Hukum Tata Negara dalam arti sempit).<sup>45</sup>

d. *Van der Pot*

Van der Pot tidak membedakan secara tajam antara Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dengan alasan bahwa perbedaan secara prinsipil tidak menimbulkan akibat hukum.<sup>46</sup> Pembedaan hanya penting bagi ilmu pengetahuan hukum untuk memahami tentang sistem, akan tetapi tidak menimbulkan akibat hukum dalam praktiknya.<sup>47</sup>

e. *Kranenburg*

Menurut Kranenburg, Hukum Administrasi Negara dan Hukum Tata Negara memiliki lapangan penyelidikan yang sama, perbedaan terletak pada cara pendekatan yang digunakan.<sup>48</sup> Cara pendekatan yang dilakukan Hukum Tata Negara adalah untuk mengetahui organisasi daripada negara, serta badan-badan lainnya, sedangkan Hukum Administrasi Negara menghendaki caranya negara serta organ-organnya melakukan tugasnya.<sup>49</sup> Kranenburg tidak membedakan Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara karena pembatasan wewenang melainkan karena cara bertindakya negara itu sudah merupakan

---

<sup>42</sup> *Ibid*, hlm.3

<sup>43</sup> Kusnardi dan Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, hlm. 22.

<sup>44</sup> *Ibid*.

<sup>45</sup> *Ibid*.

<sup>46</sup> Kusnardi dan Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, hlm. 42.

<sup>47</sup> *Ibid*.

<sup>48</sup> Kranenburg sebagaimana dikutip dalam Kusnardi dan Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*.

<sup>49</sup> *Ibid*.

pembatasan wewenang.<sup>50</sup> Dari berbagai pendapat tersebut maka dapat dikelompokkan dalam 2 (dua) pendapat, yaitu:

- 1) Tidak terdapat perbedaan yang mendasar antara Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara sebagaimana yang dikemukakan antara lain oleh Kranenburg, Wirjono Prodjodikoro, dan van der Pot.
- 2) Terdapat perbedaan yang mendasar antara Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara sebagaimana yang dikemukakan oleh Van Vollenhoven dan Logemann.

## **F. Asas-Asas Hukum Tata Negara**

### **1. Asas Pancasila<sup>51</sup>**

Asas Pancasila, merupakan falsafah negara dan perwujudan dari kehendak rakyat, di dalam bidang hukum Pancasila merupakan sumber hukum materil. Falsafah adalah perwujudan dari keinginan rakyat, di setiap negara mempunyai falsafah sendiri, contohnya Amerika serikat falsafah Negeranya yang tercantum dalam "*Declaration of independence*" dan falsafah Indonesia adalah Pancasila. Ditinjau dari Indonesia adalah negara hukum maka Pancasila merupakan sumber hukum material. Yang artinya setiap isi peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber Hukum Tata Negara Indonesia. Adapun asas-asas yang terdapat dalam Pancasila terdiri dari lima asas yaitu:

- a. Asas Ketuhanan Yang Maha Esa
- b. Asas Perikemanusiaan
- c. Asas Kebangsaan
- d. Asas Kedaulatan Rakyat
- e. Asas Keadilan Sosial.

---

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Yogyakarta: Teras), 2011, hlm.43.

## 2. Asas Kedaulatan Rakyat<sup>52</sup>

Ajaran ini lahir dari pemikiran J.J. Rousseau. Dasar pandangannya adalah bahwa tanpa tata tertib dan kekuasaan, manusia akan hidup tidak aman dan tidak tentram. Tanpa tata tertib manusia adalah binatang buas (*Homo Homoni Lupus*) dan kehidupan berubah menjadi perang (*Bellum Omnium Contra omnes*) pendapat Rousseau ini mengilhami sistem perwakilan seperti terdapat dalam UUD 1945 sewaktu Indonesia Merdeka.

Pendapat Rousseau mengilhami teori pemisahan dan pembagian kekuasaan, teori ini lahir akibat raja yang absolut di Eropa Barat, teori ini bertujuan mencegah kekuasaan yang absolut dikuasai oleh satu orang, aspek lain dari teori ini tumbuhnya jaminan hak azasi manusia.

Ajaran Rousseau tersebut oleh Emanuel Kant disebut *Trias Politica*, yang merupakan ajaran yang dilontarkan oleh Aristoteles dan dikembangkan oleh John Locke dengan membagi cabang kekuasaan yaitu Eksekutif, Legislatif dan Federatif (Kekuasaan yang tidak termasuk eksekutif dan legislatif). Ajaran ini secara mutlak sekarang ini tidak mungkin dilaksanakan walaupun dalam sistem kenegaraan pada zaman Yunani (*polis / city state*) pernah diterapkan, karena manusia itu terbagi pada kelas-kelas yang berbeda seperti golongan yang memerintah (*the rulling class*) dan kaum budak di Yunani yang tidak mempunyai hak suara dalam *ecclesia*. Contoh negara modern yang masih melaksanakan demokrasi langsung adalah Swiss.

Di Indonesia mempraktekan pemisahan kekuasaan secara formil (nonmateriil) hal ini terbukti adanya kerja sama antara lembaga tinggi negara seperti dalam pembentukan undang-undang, pembahasan APBN dan sebagainya. Hubungan tersebut menurut Sri Soemantri disebut hubungan yang seimbang selaras dan horizontal sedangkan secara vertikal melahirkan adanya pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah otonom yang memikul hak desentralisasi.

Terhadap kasus di Indonesia tersebut Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa sesungguhnya tidak satupun teks konstitusi maupun dalam praktik dimanapun yang memisahkan cabang-cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif secara kaku baik dalam rumusan formal apalagi dalam kenyataan praktik.

---

<sup>52</sup> *Ibid.*, hlm. 43-44.

### 3. Asas Negara Hukum<sup>53</sup>

Merupakan terjemahan dari *rechtsstate* (*Common law*) yang berkembang pada abad ke 19 lahir sebagai perjuangan melawan absolutisme, kemudian timbul istilah *the rule of law* oleh AV. Dicey pada tahun 1885.

Ciri-ciri *Rechtsstaats* yaitu:

- a. adanya UUD atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat;
- b. adanya pembagian kekuasaan negara; dan
- c. diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat.

Ciri-ciri *the rule of law*:

- a. meniadakan kesewenang-wenangan yang luas dari pemerintah;
- b. persamaan di dalam hukum, berarti tidak ada orang yang berada di atas hukum, tidak ada peradilan administrasi; dan
- c. hukum konstitusi bukanlah sumber, tetapi merupakan konsekuensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan.

Negara Hukum di Indonesia diatur dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (3), berbunyi sebagai berikut: "Negara Indonesia adalah negara hukum" dengan sistem demokrasi dimana kekuasaan ada ditangan rakyat yang diberlakukan berdasarkan UUD.

### 4. Asas Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi.<sup>54</sup>

Dengan mengedepankan prinsip-prinsip negara kesatuan (Pasal 37 ayat 5 UUD 1945).

### 5. Asas pemisahan kekuasaan dan *Check and Balances*<sup>55</sup>

Dengan adanya perubahan/amandemen terhadap UUD 1945, maka prinsip ini sudah berjalan sesuai dan tugas dan fungsi lembaga negara (termasuk juga pembentukan lembaga baru yaitu: DPD, MK dan KY) dengan prinsip perimbangan tampak pada perubahan Pasal 13 dan 14, yang dahulu menjadi hak prerogatif mutlak Presiden dan sekarang perlu pertimbangan DPR.

---

<sup>53</sup> *Ibid.*, hlm. 45.

<sup>54</sup> *Ibid.*, hlm.46.

<sup>55</sup> *Ibid*



# SUMBER-SUMBER HUKUM TATA NEGARA

## A. Pengertian Sumber Hukum

Apakah yang dimaksud dengan "sumber hukum"? Dalam bahasa Inggris, sumber hukum itu disebut *source of law*. Perkataan "sumber hukum" itu sebenarnya berbeda dari perkataan "dasar hukum", "landasan hukum", ataupun "payung hukum". Dasar hukum ataupun landasan hukum adalah *legal basis* atau *legal ground*, yaitu norma hukum yang mendasari suatu tindakan atau perbuatan hukum tertentu sehingga dapat dianggap sah atau dapat dibenarkan secara hukum. Sedangkan, perkataan "sumber hukum" lebih menunjuk kepada pengertian tempat dari mana asal-muasal suatu nilai atau norma tertentu berasal.

Dalam Pasal 1 Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 ditentukan bahwa:<sup>56</sup> (1) Sumber hukum adalah sumber yang dijadikan bahan untuk penyusunan peraturan perundang-undangan; (2) Sumber hukum terdiri atas sumber-hukum tertulis dan sumber hukum tidak tertulis; (3) Sumber hukum dasar nasional adalah (i) Pancasila sebagaimana yang tertulis dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, 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, dan (ii) batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945.

---

<sup>56</sup> Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Penundang-undangan, tanggal 18 Agustus, 2000. Lihat Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, Himpunan Ketetapan MPRS dan MPR Tahun 1960 s/d 2002, Sekretariat Jenderal MPR-RI. Jakarta, 2002



Namun demikian, Jimly Asshiddiqie menyampaikan pandangan Hans Kelsen dalam bukunya "*General Theory of Law and State*", istilah sumber hukum itu (*sources of law*) dapat mengandung banyak pengertian, karena sifatnya yang *figurative and highly ambiguous*. Pertama, yang lazimnya dipahami sebagai *sources of law* ada 2 (dua) macam, yaitu *custom dan statute*. Oleh karena itu, *sources of law* biasa dipahami sebagai *a method of creating law, custom, and legislation*, yaitu *customary and statutory creation of law*.<sup>57</sup>

Kedua, *sources of law* juga dapat dikaitkan dengan cara untuk menilai alasan atau *the reason for the validity of law*. Semua norma yang lebih tinggi merupakan sumber hukum bagi norma hukum yang lebih rendah. Oleh karena itu, pengertian sumber hukum (*sources of law*) itu identik dengan hukum itu sendiri (*the source of law is always itself law*).<sup>58</sup>

Ketiga, *sources of law* juga dipakai untuk hal-hal yang bersifat non-juridis, seperti norma moral, etika, prinsip-prinsip politik, ataupun pendapat para ahli, dan sebagainya yang dapat mempengaruhi pembentukan suatu norma hukum, sehingga dapat pula disebut sebagai sumber hukum atau *the sources of the law*.<sup>59</sup>

Nilai dan norma agama dapat pula dikatakan menjadi sumber yang penting bagi terbentuknya nilai dan norma etika dalam kehidupan bermasyarakat, sementara nilai-nilai dan norma etika itu menjadi sumber bagi proses terbentuknya norma hukum yang dikukuhkan atau dpositifkan oleh kekuasaan negara. Dalam dinamika kehidupan bermasyarakat, ketiga jenis nilai dan norma itu pada pokoknya sama-sama berfungsi sebagai sarana pengendalian dan sekaligus sistem referensi mengenai perilaku ideal dalam setiap tatanan sosial (*social order*). Sebab, jika ketiga jenis norma tersebut saling menunjang, maka ketiga sistem referensi perilaku itu dapat bekerja secara simultan dan saling mendukung.

Akan tetapi, jika ketiganya saling bersitegang atau saling bersaing satu sama lain, niscaya akan timbul konflik antar norma yang justru tidak sehat bagi ketiga sistem norma itu sendiri. Jika demikian, maka pada gilirannya fungsi ketiga jenis norma itu dalam

---

<sup>57</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 1*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, Jakarta, hlm.152-153.

<sup>58</sup> *Ibid*

<sup>59</sup> *Ibid*

menuntun manusia ke arah perilaku ideal tidak akan bekerja dengan efektif. Oleh karena itu, ketiganya harus dapat saling mengisi satu sama lain secara sinergis. Norma etika dapat menjadi sumber nilai bagi norma hukum, sementara norma agama dapat menjadi sumber bagi norma etika. Dalam konteks ini, pengertian sumber dapat dikatakan sebagai tempat dari mana sesuatu nilai atau norma berasal.<sup>60</sup>

Istilah sumber hukum juga mempunyai pengertian yang bermacam-macam tergantung dari sudut mana orang melihatnya. Pendapat seorang ahli sejarah berbeda dengan seorang ahli sosiologi. Demikian pula ahli ekonomi berbeda pula pendapatnya dengan ahli hukum. Masing-masing mempunyai pandangan dan memberi arti yang berbeda terhadap apa yang dimaksud dengan sumber hukum. Apeldoorn mengemukakan bahwa perkataan sumber hukum dipakai dalam arti sejarah, kemasyarakatan, filsafat, dan formal.

## **B. Sumber-Sumber Hukum Tata Negara**

Seorang ahli hukum memandang sumber hukum ada dua, yakni sumber hukum formal dan sumber hukum material. Sumber hukum formal adalah sumber hukum yang dirumuskan peraturannya dalam suatu bentuk. Berdasarkan bentuknya maka hukum itu berlaku umum, mengikat, dan ditaati. Sumber hukum material adalah sumber yang menentukan isi hukum itu. Di Indonesia, Pancasila menjadi sumber hukum material yang merupakan *staats fundamentalnorm*. Oleh karena itu, Pancasila merupakan landasan dasar filosofis yang mengandung kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan negara lebih lanjut. Untuk itu pulalah, setiap peraturan perundang-undangan yang dibentuk tidak boleh bertentangan dengan Pancasila. Apabila ada peraturan perundang-undangan yang bertentangan maka dengan sendirinya tidak boleh berlaku.

Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, bagi seorang sarjana hukum yang penting adalah sumber hukum formal. Setelah itu, jika ia menganggap perlu akan asal-usul hukum itu maka ia dapat memperhatikan sumber hukum dalam arti material.<sup>61</sup> Selain sumber

---

<sup>60</sup> *Ibid*

<sup>61</sup> Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Ed. Revisi, (Jakarta: PT. Rineka Cipta), hlm. 18

hukum material dan sumber hukum formal, L.J. van Apeldoorn menjelaskan bahwa terdapat pula faktor-faktor yang membantu dalam pembentukan hukum, yaitu perjanjian, yurisprudensi, dan ajaran hukum (*communis opinio doctorum*).<sup>62</sup>

Sumber hukum material dan formal dalam Hukum Tata Negara Indonesia adalah sebagai berikut:

1. Sumber hukum material, yaitu Pancasila
2. Sumber hukum formal, terdiri dari:
  - a. UUD 1945 (baik Pembukaan maupun Pasal-Pasalnya) dan peraturan perundang-undangan lain yang mengatur/memuat ketentuan-ketentuan ketatanegaraan, yang terdiri dari:
    - 1) UUD 1945 (baik Pembukaan maupun Pasal-Pasalnya).
    - 2) Ketetapan MPR/MPRS.
    - 3) UU/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.
    - 4) Peraturan Pemerintah.
    - 5) Peraturan Presiden.
    - 6) Peraturan Menteri.
    - 7) Peraturan Daerah.
  - b. Konvensi Ketatanegaraan
  - c. Traktat (Perjanjian Internasional)

## 1. Sumber Hukum Material

Agenda rapat BPUPK (Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan)<sup>63</sup> pada tanggal 29 Mei hingga 1 Juni 1945

---

<sup>62</sup> Lihat L.J. van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum [Inleiding tot de Studie van het Nederlandse Recht]*, diterjemahkan oleh Oetarid Sadino, cet. 28, (Jakarta: PT Pradnya Paramita, 2000), hlm. 156-168.

<sup>63</sup> Pada awal penjajahan Jepang, belum dipergunakan istilah Indonesia, akan tetapi Hindia Timur, atau To Indo. Lihat A.G. Pringgodigdo, *Sedjarah Singkat Berdirinja Negara Republik Indonesia*, cet I, (Surabaya: N.V. Pustaka Indonesia, 1958), hlm. 24. To Indo harus diterjemahkan dengan Indonesia, tidak lagi Hindia Timur berdasarkan *Kan Poo* Nomor 66, juga diatur bahwa *Genzyuumin* (penduduk asli Bumiputera, Inlander) diubah menjadi Indonesia *zin* dan *Marai go* (bahasa Melayu) diganti dengan *Indonesia go* (bahasa Indonesia). *Ibid.*, hlm. 27. Lagi pula tidak tepat menyebut sebagai BPUPKI, karena BPUPK dibentuk hanya untuk wilayah Jawa dan Sumatera oleh *Rikugun* (Angkatan Darat Jepang), Tentara XVII, sedangkan untuk wilayah Sumatera, Jepang juga membentuk BPUPK akan tetapi baru dibentuk 25 Juli 1945. R.M. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945 (Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentoek Menyelidiki Oesaha2 Persiapan Kemerdekaan)*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hlm.1.

adalah membahas tentang Dasar Negara Indonesia.<sup>64</sup> Dalam rapat tanggal 1 Juni 1945, Ir. Soekarno mengemukakan Pancasila sebagai dasar negara Indonesia (*philosofische grondslag*) pada rapat BPUPK pada tanggal 1 Juni 1945.<sup>65</sup> Soekarno mengemukakan bahwa: “*Philosofische grondslag* itulah fundamen, filsafat, pikiran yang sedalam-dalamnya, jiwa, hasrat yang sedalam-dalamnya untuk di atasnya didirikan gedung Indonesia Merdeka yang kekal abadi”.<sup>66</sup> Mengenai Pancasila dalam Pembukaan UUD 1945, Soepomo yang merupakan Ketua Panitia Pembentuk UUD mengemukakan bahwa pembukaan UUD mengandung cita-cita luhur dan pokok-pokok pikiran tentang dasar dan sifat-sifatnya Negara Indonesia yang hendak dibentuk.<sup>67</sup> Pokok-pokok pikiran dalam Pembukaan UUD dijabarkan oleh Soepomo sebagai berikut:<sup>68</sup>

- a. Negara yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan, dan mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.
- b. Negara yang berdasar atas hidup kekeluargaan, akan menyelenggarakan dasar itu bukan saja untuk dalam negeri tetapi juga luar negeri.
- c. Negara yang berkedaulatan rakyat, berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan.
- d. Negara berdasar atas ke-Tuhanan, menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.
- e. Negara memperhatikan keistimewaan penduduk yang terbesar dalam lingkungan daerahnya, ialah penduduk yang beragama Islam.

Hukum yang dibentuk dan berlaku di Indonesia haruslah berdasar dan dijiwai Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, mempersatukan Indonesia, bersifat kerakyatan

---

<sup>64</sup> Lihat Saafroedin Bahar, *et. al. eds., Risalah Sidang Badan Penyelenggara Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*, ed. III, cet. 2, (Jakarta: Sekretariat Negara R.I., 1995), hlm. 8-84.

<sup>65</sup> Lihat *ibid.*, hlm. 63-81

<sup>66</sup> *Ibid.*, hlm. 63.

<sup>67</sup> Soepomo mengemukakan hal tersebut pada rapat BPUPK tanggal 15 Juli 1945. *Ibid.*, hlm. 265.

<sup>68</sup> *Ibid.*, hlm. 265-267

yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, dan menjamin keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pancasila menjadi tolok ukur dalam keberlakuan hukum positif di Indonesia. Sebagai contoh dapat dikemukakan bahwa di Indonesia tidak akan diatur bahwa seseorang boleh tidak beragama, karena asas pertama dalam Pancasila adalah Ketuhanan Yang Maha Esa, ketika nilai-nilai Ketuhanan hidup dan menjiwai berbagai aspek dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Indonesia juga tidak akan mengatur dan menyetujui berbagai kebijakan yang mencederai kemanusiaan bangsa lain, seperti menyetujui penyerangan kekuatan internasional di bawah koordinasi lembaga internasional terhadap sebuah negara, serta hal-hal lainnya yang bertentangan dengan kelima sila dalam Pancasila.

## **2. Sumber Hukum Formal**

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, bahwa sumber hukum dalam arti formal adalah sumber hukum yang dikenal dari bentuknya, di mana karena bentuknya menyebabkan hukum berlaku umum, diketahui, dan ditaati. Sumber hukum formal Hukum Tata Negara Indonesia yang tertulis adalah UUD 1945 (baik pembukaan maupun pasal-pasalnya), serta berbagai peraturan perundangan lain yang mengatur/memuat ketentuan-ketentuan ketatanegaraan, konvensi ketatanegaraan, perjanjian internasional, yurisprudensi, dan doktrin.

Dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, diatur bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan setelah UUD 1945 adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Ketetapan MPR), UU/Peraturan Pemerintah Pengganti undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.<sup>69</sup> Dalam tulisan ini, Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (Ketetapan MPRS) serta Peraturan Menteri dimasukkan dan dibahas karena kedua peraturan perundang-undangan tersebut secara formal berlaku dan secara materiil memuat/mengatur ketentuan-ketentuan ketatanegaraan.

---

<sup>69</sup> Indonesia, Undang *Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, UU Nomor 12 Tahun 2011, LN Nomor 82 Tahun 2011, TLN Nomor 5234, Ps. 7 ayat (1).

Ketetapan MPRS dibahas karena dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b diatur bahwa:<sup>70</sup>

Yang dimaksud dengan “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003.

Peraturan Menteri juga dibahas dalam tulisan ini karena dalam Pasal 17 ayat (3) Perubahan Pertama UUD 1945, menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan,<sup>71</sup> dan tentunya hal tersebut berakibat menteri berwenang membuat pengaturan dalam rangka penyelenggaraan kewenangannya.

Peraturan Menteri perlu dibahas karena peranan Peraturan Menteri penting dalam kerangka Negara Kesatuan yang mengharuskan hubungan dan koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah. Peraturan Menteri yang mengatur urusan tertentu dalam pemerintahan sangat dibutuhkan untuk menjadi pedoman dalam penyelenggaraan program nasional di daerah, tentunya dengan tetap memperhatikan otonomi daerah dan kekhasan masing-masing daerah.

---

<sup>70</sup> *Ibid.*, Ps. 7 ayat (1) huruf b.

<sup>71</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Pertama*, LN Nomor 11 Tahun 2006, Ps. 17 ayat (3).

## 1. Undang-Undang Dasar 1945 UUD 1945 dan Peraturan Perundang-Undangan Lain yang Memuat Ketentuan-Ketentuan Ketatanegaraan

Bagian ini dibagi atas dua bagian yaitu pembahasan mengenai UUD 1945 (Pembukaan dan Batang Tubuh) dan peraturan perundang-undangan lain yang mengatur/memuat ketentuan-ketentuan ketatanegaraan.

### a. Undang-Undang Dasar 1945

Hans Nawiasky mengemukakan bahwa norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, dan norma hukum yang di bawah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut Norma Dasar.<sup>72</sup> Norma hukum yang tertinggi dan merupakan kelompok pertama dalam hierarki norma hukum negara adalah *staatsfundamentalnorm*.<sup>73</sup>

Dikemukakan pula bahwa isi *staatsfundamentalnorm* ialah merupakan norma yang merupakan dasar bagi pembentukan UUD dari suatu negara (*Staatsverfassung*), termasuk norma pengubahannya.<sup>74</sup> Hakikat hukum suatu *Staatsfundamentalnorm* ialah syarat bagi berlakunya suatu UUD, ia ada terlebih dahulu sebelum adanya UUD.<sup>75</sup> Berdasarkan teori yang dikemukakan oleh Hans Nawiasky maka Pembukaan UUD 1945 dapat diklasifikasi sebagai Norma Fundamental Negara Republik Indonesia (*Staatsfundamentalnorm*), ketika Pembukaan UUD 1945 berisikan Pancasila dan cita-cita luhur (tujuan) bangsa Indonesia.

Dalam Penjelasan UUD 1945 (sebagaimana yang juga dikemukakan oleh Soepomo tanggal 15 Juli 1945), dikemukakan bahwa pokok-pokok pikiran dalam Pembukaan harus menjadi dasar bagi hukum dasar negara yang terdiri dari hukum yang tertulis (UUD) dan hukum yang tidak tertulis; UUD sebagai

---

<sup>72</sup> Hans Nawiasky sebagaimana dikutip dalam Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan (1) (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)*, ed. rev. (Jakarta: Kanisius, 2007), hlm. 44.

<sup>73</sup> *Ibid*, hlm. 45.

<sup>74</sup> *Ibid*, hlm. 46.

<sup>75</sup> *Ibid*.

hukum yang tertulis, menciptakan pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 ke dalam pasal-pasal-pasalnya.<sup>76</sup> Selanjutnya, sesuai dengan prinsip supremasi konstitusi, tempat konstitusi adalah hukum yang tertinggi sehingga peraturan perundang-undangan ke bawahnya mengatur lebih lanjut dan tidak boleh bertentangan dengan konstitusi.

Pokok-pokok pikiran dalam Pembukaan, tercantum dalam Penjelasan UUD 1945 sebagai berikut:<sup>77</sup>

“Negara” – yaitu bunyinya – yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan dengan mewujudkan keadilan bagi seluruh Rakyat Indonesia. Negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat. Pokok yang ketiga yang terkandung dalam “Pembukaan” ialah negara yang berkedaulatan rakyat, berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan. Pokok pikiran keempat yang terkandung dalam “Pembukaan” ialah negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.

Oleh karena itu, Undang-Undang Dasar itu harus mengandung isi yang mewajibkan Pemerintah dan lain-lain penyelenggara Negara, untuk memelihara budi-pekerti kemanusiaan yang luhur dan memegang teguh cita-cita moral rakyat yang luhur. Batang tubuh UUD 1945 terdiri dari pasal-pasal, yang dilarang untuk mengatur hal-hal yang bertentangan dengan pokok-pokok pikiran dalam Pembukaan UUD 1945.

Dalam hal melakukan perubahan UUD 1945, juga harus dijamin bahwa nilai-nilai dalam Pancasila dan cita-cita luhur dalam Pembukaan tetap diatur dalam pasal-pasal UUD 1945. Dalam melakukan perubahan UUD 1945 dilarang misalnya, menghapus pasal-pasal yang mewajibkan negara untuk memajukan kesejahteraan umum, yaitu pasal-pasal yang terkandung

---

<sup>76</sup> Lihat Bahar, *et. al. eds.*, *Risalah Sidang Badan Penyelenggara Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia*, hlm. 267-268. Lihat pula Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, Penjelasan.

<sup>77</sup> Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, Penjelasan.



dalam Bab XIV tentang Kesejahteraan Sosial, yaitu Pasal 33 dan Pasal 34 UUD 1945.

Notonagoro mengemukakan bahwa: “Kebaikan hukum positif Indonesia termasuk (tubuh) UUD harus diukur dari asas-asas yang tercantum dalam Pembukaan. Dan karena itu Pembukaan dan Pancasila harus dipergunakan sebagai pedoman bagi penyelesaian soal-soal pokok kenegaraan dan tertib hukum Indonesia”.<sup>78</sup> Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945 harus menjadi pedoman bagi peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945.

#### **b. Peraturan Perundang-undangan lain yang Memuat Ketentuan-ketentuan Ketatanegaraan**

Peraturan perundang-undangan lain yang mengatur/memuat ketentuan-ketentuan ketatanegaraan, yang terdiri dari:

- 1) Ketetapan MPR/MPRS.
- 2) UU/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu).
- 3) Peraturan Pemerintah (PP).
- 4) Peraturan Presiden (Perpres).
- 5) Peraturan Menteri.
- 6) Peraturan Daerah (Perda).

Berikut uraian dari peraturan perundang-undangan lain yang mengatur/memuat ketentuan-ketentuan ketatanegaraan:

- 1) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (Ketetapan MPRS) dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Ketetapan MPR)

Putusan MPR ada 3 (tiga) jenis yaitu; pertama, perubahan dan penetapan undang-undang dasar, yang mempunyai kekuatan hukum sebagai undang-undang dasar dan tidak menggunakan nomor putusan majelis. Kedua, ketetapan, yang berisi hal-hal yang bersifat penetapan (*beschikking*) dan mempunyai kekuatan hukum mengikat kedalam dan keluar Majelis serta menggunakan nomor putusan majelis. Ketiga,

---

<sup>78</sup> Notonagoro sebagaimana dikutip dalam RM. A.B. Kusuma, “*Konsistensi Nilai Pancasila Dalam Penyelenggaraan Negara*,” (makalah disampaikan pada Kongres Pancasila II, Denpasar, 31 Mei 2010), hlm. 5.

keputusan, yang berisi aturan atau ketentuan intern Majelis dan mempunyai kekuatan hukum mengikat kedalam Majelis, serta menggunakan nomor putusan majelis.

Sebelum Perubahan UUD 1945, berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (sebelum perubahan), diatur bahwa: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR.”<sup>79</sup> MPR sebagai lembaga negara tertinggi berwenang mengeluarkan ketetapan yang bersifat “mengatur” dan mengikat bagi lembaga negara yang berada di bawah MPR. Dalam Pasal 3 ayat (2) Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan diatur bahwa Ketetapan MPR RI merupakan putusan MPR sebagai pengemban kedaulatan rakyat yang ditetapkan yang ditetapkan dalam sidang-sidang MPR.<sup>80</sup> Pasal 2 Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan mengatur tentang tata urutan peraturan perundang-undangan yaitu:<sup>81</sup>

- a) Undang-Undang Dasar 1945.
- b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.
- c) Undang-Undang.
- d) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- e) Peraturan Pemerintah.
- f) Keputusan Presiden.
- g) Peraturan Daerah.

Setelah perubahan UUD 1945, MPR tidak lagi dikonstruksikan sebagai satu-satunya pengemban kedaulatan rakyat, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945, yaitu: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.<sup>82</sup> MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga negara tertinggi,

---

<sup>79</sup> Lihat pula Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, Ps. 1 ayat (2).

<sup>80</sup> Indonesia, *Ketetapan tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan*, Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000, Ps. 3 ayat (2).

<sup>81</sup> *Ibid.*, Ps. 2.

<sup>82</sup> Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Ketiga*, LN Nomor 13 Tahun 2006, Ps. 1 ayat (2).

sehingga tidak lagi membentuk ketetapan yang bersifat “mengatur” karena semua lembaga negara melaksanakan kewenangannya berdasarkan yang ditentukan dalam UUD (dan peraturan perundang-undangan lainnya). Berdasarkan Pasal I aturan tambahan perubahan keempat UUD 1945, MPR ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR untuk diambil putusan pada sidang MPR tahun 2003.<sup>83</sup>

Walaupun MPR tidak lagi dikonstruksikan sebagai lembaga negara tertinggi, hal tersebut tidak berarti bahwa semua Ketetapan MPR tidak memiliki kekuatan mengikat dan tidak berlaku, karena dalam Ketetapan ini, terdapat “Ketetapan yang tetap berlaku dengan ketentuan masing-masing” sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan “Ketetapan yang tetap berlaku sampai dengan terbentuknya UU” berdasarkan Pasal 4 Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan tahun 2002.

Ketetapan MPRS dan MPR tetap berlaku dengan ketentuan masing-masing adalah sebagai berikut:<sup>84</sup>

- a) Ketetapan MPRS RI Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran PKI, pernyataan sebagai organisasi terlarang di seluruh wilayah Negara RI bagi PKI dan larangan setiap kegiatan untuk menyebarkan atau mengembangkan paham atau ajaran komunisme/Marxisme-Leninisme dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan seluruh ketentuan dalam Ketetapan ini, ke depan diberlakukan dengan berkeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi, dan HAM.
- b) Ketetapan MPR RI Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam rangka Demokrasi Ekonomi, dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan Pemerintah berkewajiban mendorong keberpihakan politik ekonomi yang lebih

---

<sup>83</sup> Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Keempat*, LN Nomor 14 Tahun 2006, Ps. I Aturan Tambahan

<sup>84</sup> Indonesia, *Ketetapan tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan tahun 2002*, Ketetapan Nomor I/MPR/2003, Ps. 2.

memberi kesempatan dukungan dan pengembangan ekonomi, usaha kecil, dan menengah, dan koperasi sebagai pilar ekonomi dalam membangkitkan terlaksananya pembangunan nasional dalam rangka demokrasi ekonomi sesuai hakikat Pasal 33 UUD 1945.

- c) Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur tetap berlaku sampai dengan terlaksananya ketentuan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Ketetapan ini.

Ketetapan MPRS dan MPR tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang, yaitu.<sup>85</sup>

- a) Ketetapan MPRS RI Nomor XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera tetap berlaku dengan menghargai Pahlawan Ampera yang telah ditetapkan dan sampai terbentuknya undang-undang tentang pemberian gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan.
- b) Ketetapan MPR RI Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.
- c) Ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>86</sup>
- d) Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.<sup>87</sup>
- e) Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional.

---

<sup>85</sup> *Ibid.*, Ps. 4.

<sup>86</sup> Ketetapan ini sudah tidak berlaku lagi dengan diaturnya UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah

<sup>87</sup> Ketetapan ini sudah tidak berlaku lagi dengan diaturnya UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

- f) Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan Kepolisian Negara RI sampai terbentuknya undang-undang terkait.<sup>88</sup>
- g) Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran Kepolisian Negara RI sampai terbentuknya undang-undang terkait.<sup>89</sup>
- h) Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.
- i) Ketetapan MPRS RI Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia masa depan.
- j) Ketetapan MPR RI Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan ini.
- k) Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan ini.

Dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ketetapan MPR/MPRS tidak dimasukkan dalam Pasal 7 ayat (1) tentang tata urutan peraturan perundang-undangan, akan tetapi dalam ayat (4) peraturan perundang-undangan lain, termasuk Ketetapan MPR diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>90</sup>

Undang-undang terbaru tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, UU Nomor 12 Tahun 2011, memasukkan kembali Ketetapan MPR dalam tata urutan peraturan perundang-undangan, yaitu berkedudukan di bawah UUD.

---

<sup>88</sup> Ketetapan ini sudah tidak berlaku lagi dengan diaturnya UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dan UU Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.

<sup>89</sup> *Ibid*

<sup>90</sup> Lihat Indonesia, Undang Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, UU Nomor 10 Tahun 2004, LN Nomor 53 LN Tahun 2004, TLN Nomor 4389, Ps. 7 ayat (1) dan (4).

Dalam Pasal 3 ayat 1 Perubahan Ketiga UUD 1945 diatur bahwa MPR berwenang mengubah dan menetapkan UUD.<sup>91</sup> Sebagai lembaga yang memiliki kewenangan untuk mengubah dan menetapkan UUD maka sudah seharusnya MPR juga merupakan lembaga yang paling berwenang untuk melakukan pengkajian terhadap UUD, sebab sebelum melakukan kegiatan mengubah kemudian menetapkan maka hal yang perlu dilakukan terlebih dahulu adalah melakukan pengkajian-pengkajian terhadap materi muatan UUD 1945. Konsep ini yang digunakan oleh penyusun UUD 1945, di mana dikonstruksikan bahwa MPR terkait dengan UUD, melakukan kajian-kajian, dan jika perlu akan melakukan perubahan, sebagaimana dikemukakan oleh Soepomo, yaitu:<sup>92</sup>

Kita harus mengadakan satu sistem. Segala sistem ada baik dan ada jeleknya. Tadi tentang presiden sama kabinet, sistem mana saja tidak sempurna, sistem kita pun, kalau kita cari ada aibnya, sebab kita manusia, dan tidak sempurna. Tetapi marilah kita menjalankan ini dan saban 5 tahun akan kita mengkritik diri – sendiri, artinya bagaimana haluan yang dijalankan, di belakang itu. Kalau memang salah Undang– Undang Dasar bisa diubah, kalau perlu malah sebelumnya 5 tahun.

Sehingga kajian merupakan kegiatan MPR yang rutin, bukan jika akan melakukan amandemen baru dilakukan pengkajian. Termasuk pula pengkajian yang dilakukan oleh MPR sebelum perubahan UUD 1945, adalah pengkajian terhadap haluan negara. Dalam Konstitusi RIS dan UUDS RI, tidak terdapat haluan negara yang disetujui oleh parlemen, akan tetapi dalam kedua UUD tersebut terdapat asas-asas dasar yang dijadikan dasar dalam penyelenggaraan negara.<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup> Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Ketiga*, LN Nomor 13 Tahun 2006, Ps. 3 ayat (1).

<sup>92</sup> R. M. A. B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945 (Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan OentoeK Menyelidiki Oesaha2 Persiapan Kemerdekaan)*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hlm. 389. Lihat pula Bahar, *et. al., eds., Risalah Sidang Badan Penyelenggara Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia*, hlm. 304.

<sup>93</sup> Asas-asas dasar dalam Konstitusi RIS lihat Indonesia Serikat, *Keputusan Presiden tentang Mengumumkan Piagam Penandatanganan Konstitusi Republik Indonesia Serikat*

Salah satu pasal dari asas-asas dasar yang tercantum dalam kedua UUD tersebut, yaitu:<sup>94</sup>

Penguasa memajukan kepastian dan jaminan sosial, istimewa pemastian dan penjaminan syarat-syarat perburuhan yang baik, pencegahan dan pemberantasan pengangguran serta menyelenggarakan persediaan untuk hari tua dan pemeliharaan janda-janda dan anak yatim piatu.

Arahan dalam penyelenggaraan bernegara haruslah berpedoman pada asas-asas dasar yang terdapat dalam UUD 1945, dan berbeda dengan Konstitusi RIS dan UUD RI yang mengatur lebih lengkap, asas-asas dasar dalam UUD 1945 lebih sedikit dan tersebar pengaturannya dalam berbagai bab. Sebagai lembaga yang berwenang menetapkan dan mengubah UUD, maka MPR merupakan lembaga yang tepat untuk mengkaji dan menyusun berbagai asas-asas dasar yang terdapat dalam UUD 1945 untuk selanjutnya dijadikan arahan dalam penyelenggaraan bernegara.

- 2) Undang-undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
  - a) Undang-undang

Sistem pembentukan peraturan perundang-undangan dapat ditemukan dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan dalam Pasal 20 UUD 1945 yang menyatakan: (i) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang; (ii) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk

---

*dan Konstitusi Republik Indonesia Serikat*, Keppres Nomor 48 Tahun 1950, LN Nomor 3, LN Tahun 1950, Ps. 34-41. Asas-asas dasar dalam UUDS RI lihat dalam Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia*, UU Nomor 7 Tahun 1950, LN. Nomor 56, LN Tahun 1950, TLN Nomor 37, Ps 35-43.

<sup>94</sup> Lihat Indonesia Serikat, *Keputusan Presiden tentang Mengumumkan Piagam Penandatanganan Konstitusi Republik Indonesia Serikat dan Konstitusi Republik Indonesia Serikat*, *ibid.*, Ps. 35. Lihat Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat menjadi Undang- Undang Dasar Sementara Republik Indonesia*, *ibid.*, Ps. 36.

mendapat persetujuan bersama; (iii) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu; (iv) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang; (v) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Selanjutnya dalam Pasal 22A UUD 1945 mengatur bahwa ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang. Delegasi ketentuan ini ditindaklanjuti dengan pembentukan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan diubah dengan UU Nomor 12 Tahun 2011.

Pasal 10 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 mengatur Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi: (a) pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (b) perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang; (c) pengesahan perjanjian internasional tertentu; (d) tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/ atau; (e) pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Undang-undang adalah peraturan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat, serta disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, dan disahkan oleh Presiden. Undang-undang merupakan peraturan yang mengatur lebih lanjut ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945.<sup>95</sup> Adapun Pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945 yang secara tegas hal-hal yang harus diatur dalam Undang-undang adalah sebagai berikut:

---

<sup>95</sup> (Maria Farida (1), (2007:215).



1. Pasal 2 ayat (1) tentang susunan Majelis Permusyawaratan rakyat
2. Pasal 6 ayat (2) tentang syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan wakil Presiden.
3. Pasal 6A ayat (5) tentang tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan wakil Presiden.
4. Pasal 11 ayat (3) Perjanjian internasional.
5. Pasal 12 tentang syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya.
6. Pasal 15 tentang pemberian gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan.
7. Pasal 16 tentang pembentukan dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden.
8. Pasal 17 ayat (4) tentang pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian negara.
9. Pasal 18 ayat (1) tentang Pembagian daerah Indonesia menjadi daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota.
10. Pasal 18 (7) tentang susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah.
11. Pasal 18A ayat (1) tentang hubungan wewenang pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi, dan kabupaten dan kota.
12. Pasal 18A ayat (2) tentang hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.
13. Pasal 18B ayat (1) tentang pengakuan dan penghormatan satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa.
14. Pasal 18B ayat (2) tentang pengakuan dan penghormatan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara Kesatuan Republik Indonesia.
15. Pasal 19 ayat (2) tentang susunan Dewan Perwakilan Rakyat.

16. Pasal 20A ayat (4) tentang Hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
17. Pasal 22A tentang tata cara pembentukan undang-undang.
18. Pasal 22B tentang syarat-syarat dan tata cara pemberhentian anggota Dewan Perwakilan rakyat dari jabatannya.
19. Pasal 22C ayat (4) tentang susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah.
20. Pasal 22D ayat (4) tentang pemberhentian anggota Dewan Perwakilan Daerah dari jabatannya.
21. Pasal 22E ayat (6) tentang pemilihan umum.
22. Pasal 23 ayat (1) tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.
23. Pasal 23A tentang pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa.
24. Pasal 23B tentang macam dan harga mata uang.
25. Pasal 23C tentang hal-hal lain mengenai keuangan negara.
26. Pasal 23D tentang bank sentral serta susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung-jawab, dan independensinya.
27. Pasal 23E ayat (3) tentang tindak lanjut hasil pemeriksaan keuangan negara oleh lembaga perwakilan dan/ atau badan.
28. Pasal 23G ayat (2) tentang Badan Pemeriksa Keuangan.
29. Pasal 24 ayat (3) tentang badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman.
30. Pasal 24A ayat (5) tentang susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya.
31. Pasal 24B ayat (4) tentang susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial.
32. Pasal 24C ayat (6) tentang pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah konstitusi.
33. Pasal 25 tentang syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diberhentikan sebagai hakim.

34. Pasal 25A tentang wilayah negara Kesatuan Republik Indonesia, batas-batas dan hak-haknya.
  35. Pasal 26 ayat (1) tentang pengesahan untuk menjadi warga negara.
  36. Pasal 26 ayat (2) tentang warga negara dan penduduk.
  37. Pasal 28 tentang kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran, dengan lisan maupun tulisan dan sebagainya.
  38. Pasal 28I ayat (5) tentang pelaksanaan hak asasi manusia (diatur dengan peraturan perundang-undangan)
  39. Pasal 30 ayat (5) tentang pertahanan dan keamanan negara.
  40. Pasal 31 ayat (2) tentang sistem pendidikan nasional.
  41. Pasal 33 ayat (5) tentang pelaksanaan masalah perekonomian nasional dalam Pasal 33 ayat (1) s/d ayat (4).
  42. Pasal 34 ayat (4) tentang Pelaksanaan kesejahteraan sosial dalam Pasal 34 ayat (1) s/d ayat (4).
  43. Pasal 36C tentang bendera, bahasa, lambang negara dan lagu kebangsaan.
- b) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diatur dalam Pasal 22 UUD 1945. Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. Perpu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut. Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Istilah hal ikwal kegentingan memaksa, tidak bisa diidentikkan dengan pengertian “keadaan bahaya” menurut ketentuan Pasal 12 UUD 1945. Keadaan darurat atau kegentingan memaksa adalah keadaan yang ditafsirkan secara subjektif dari sudut pandang Presiden/ Pemerintah, karena: (i) Pemerintah sangat membutuhkan suatu undang-undang untuk tempat menuangkan sesuatu kebijakan yang sangat penting dan mendesak bagi negara; (ii) waktu atau kesempatan yang tersedia untuk mendapat-

kan persetujuan DPR tidak mencukupi sebagaimana mestinya.<sup>44</sup>

Mahkamah Konstitusi melalui putusannya Nomor 138/PUU-VII/2009, menyatakan bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diperlukan apabila: 1. adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang; 2. Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai; 3. kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan. Dalam hal ini pengertian kegentingan yang memaksa tidak dimaknai sebatas hanya adanya keadaan bahaya sebagaimana dimaksud oleh Pasal 12 UUD NRI 1945.<sup>96</sup>

Dalam hal ini pengertian kegentingan yang memaksa tidak dimaknai sebatas hanya adanya keadaan bahaya sebagaimana dimaksud oleh Pasal 12 UUD NRI 1945. Memang benar bahwa keadaan bahaya sebagaimana dimaksud oleh Pasal 12 UUD NRI 1945 dapat menyebabkan proses pembentukan Undang-Undang secara biasa atau normal tidak dapat dilaksanakan, namun keadaan bahaya bukanlah satu-satunya keadaan yang menyebabkan timbulnya kegentingan memaksa sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945.<sup>97</sup>

Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan. “Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang”. Dari rumusan kalimat tersebut jelas bahwa peraturan pemerintah yang dimaksud pada pasal ini adalah sebagai pengganti Undang-Undang, yang artinya

---

<sup>96</sup> Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Putusan 138/PUU-VII/2009.

<sup>97</sup> Ali Marwan, *Kegentingan yang Memaksa dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol.14 Nomor1 Tahun 2017, hlm.114.

seharusnya materi tersebut diatur dalam wadah Undang-Undang tetapi karena kegentingan yang memaksa, UUD NRI 1945 memberikan hak kepada Presiden untuk menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang dan tidak memberikan hak kepada DPR untuk membuat peraturan sebagai pengganti Undang-Undang. Apabila pembuatan peraturan diserahkan kepada DPR maka proses di DPR memerlukan waktu yang cukup lama. Hal ini dikarenakan DPR sebagai lembaga perwakilan dimana pengambilan putusannya ada di tangan anggota. Artinya, untuk memutuskan sesuatu hal harus melalui rapat-rapat DPR sehingga kalau harus menunggu keputusan DPR kebutuhan hukum secara cepat mungkin tidak dapat terpenuhi. Di samping itu, dengan disebutnya “Presiden berhak” terkesan bahwa pembuatan Perpu menjadi sangat subjektif karena menjadi hak dan tergantung sepenuhnya kepada Presiden.

Pembuatan Perpu memang di tangan Presiden yang artinya tergantung kepada penilaian subjektif Presiden, namun demikian tidak berarti bahwa secara absolut tergantung kepada penilaian subjektif Presiden. Sebagaimana telah diuraikan di atas, penilaian subjektif Presiden tersebut harus didasarkan kepada keadaan yang objektif, yaitu adanya tiga syarat sebagai parameter adanya kegentingan yang memaksa. Dalam kasus tertentu dimana kebutuhan akan Undang-Undang sangatlah mendesak untuk menyelesaikan persoalan kenegaraan yang sangat penting yang dirasakan oleh seluruh bangsa, hak Presiden untuk menetapkan Perpu bahkan dapat menjadi amanat kepada Presiden untuk menetapkan Perpu sebagai upaya untuk menyelesaikan persoalan bangsa dan negara.<sup>98</sup>

Materi muatan Perpu sama dengan materi muatan undang-undang dan pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dilaksanakan melalui mekanisme yang sama dengan pembahasan Rancangan undang-undang, karena Perpu adalah derajatnya sama dengan

---

<sup>98</sup> *Ibid.*

undang-undang, hanya syarat pembentukannya yang berbeda.<sup>99</sup>

Dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Perpu diatur sebagai peraturan perundang-undangan yang setingkat dengan UU<sup>100</sup> dan dalam Pasal 9 UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diatur bahwa: "Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sama dengan materi muatan Undang-Undang."<sup>101</sup> Akan tetapi, yang perlu diperhatikan bahwa pada dasarnya kedudukan Perpu tidak sama dengan undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebab jika terjadi benturan peraturan perundang-undangan (*rules of collision*) antara undang-undang dan Perpu sejenis maka harus diperhatikan asas *Lex superior generalis derogat legi inferiori*, yaitu norma umum yang *superior* menghapus norma khusus, dimana undang-undang tentunya mempunyai nilai yang lebih karena undang-undang dibentuk setelah mendapat persetujuan DPR sebagai wakil rakyat, sedangkan Perpu tidak, sehingga harus mendapat persetujuan DPR.

Contoh Perpu adalah Perpu Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Perpu ini dibentuk dalam keadaan genting, Presiden Republik Indonesia dalam pertimbangannya huruf a Perpu Nomor 4 Tahun 2009 menyatakan: "Terjadinya kekosongan keanggotaan Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi telah mengganggu kinerja serta berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dalam upaya mencegah dan pemberantasan tindak pidana korupsi yang dilakukan Komisi Pemberantasan Korupsi." Pada saat dikeluarkannya

---

<sup>99</sup> *Ibid.*

<sup>100</sup> Lihat Indonesia, *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, UU Nomor 12 Tahun 2011*, Ps. 7 ayat (1)

<sup>101</sup> *Ibid.*, Ps. 9

Perpu ini, pimpinan KPK yang aktif terdiri dari 2 (dua) orang sedangkan 3 (tiga) orang tidak aktif (diberhentikan sementara) karena sedang menjalani proses hukum karena diduga telah melakukan tindak pidana.

Contoh perpu yang mendapat persetujuan DPR sehingga menjadi undang-undang adalah Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas UU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan menjadi undang-undang, sedangkan contoh perpu yang ditolak (tidak disetujui) DPR adalah Perpu Nomor 4 Tahun 2008 tentang Jaring Pengaman Sistem Keuangan.

### **Peraturan Pemerintah**

Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 menyatakan Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Dalam hal tidak ada ketentuan perintah undang-undang, presiden dapat mengaturnya dalam peraturan presiden.

Peraturan Pemerintah dibentuk untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya, dan hal tersebut dalam praktiknya menyebabkan terdapat 2 (dua) jenis PP, yaitu PP yang mengatur lebih lanjut ketentuan dalam undang-undang yang secara tegas menyebut agar lebih lanjut dalam PP, dan PP yang mengatur lebih lanjut ketentuan dalam undang-undang walaupun dalam undang-undang tidak secara tegas disebutkan untuk diatur lebih lanjut dalam PP.

Dengan demikian, PP adalah peraturan perundang-undangan yang bersifat “*administratiefrehtelijk*”, karenanya PP tidak boleh mengatur atau menciptakan kaidah ketatanegaraan. PP tidak boleh menciptakan suatu badan atau wewenang kecuali yang diatur dalam undang-undang.<sup>102</sup>

---

<sup>102</sup> Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, hlm. 222.

Menurut A. Hamid S A Attamimi Peraturan Pemerintah memiliki beberapa karakteristik, sebagai berikut:<sup>103</sup>

- 1) Peraturan pemerintah tidak dapat dibentuk tanpa terlebih dahulu ada undang-undang yang menjadi “induknya”
- 2) Peraturan pemerintah tidak bisa mencantumkan sanksi pidana apabila undang-undang yang bersangkutan tidak mencantumkan sanksi pidana.
- 3) Ketentuan Peraturan Pemerintah tidak dapat menambah atau mengurangi ketentuan undang-undang yang bersangkutan.
- 4) Untuk “menjalankan”, menjabarkan, atau merinci ketentuan undang-undang, peraturan pemerintah dapat dibentuk meski ketentuan undang-undang tersebut tidak memintanya secara tegas-tegas.
- 5) Ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah berisi peraturan atau gabungan peraturan dan penetapan: Peraturan Pemerintah tidak berisi penetapan semata-mata.

### **Peraturan Presiden**

Peraturan Presiden adalah Peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Presiden. Materi muatan Peraturan Presiden adalah materi yang diperintahkan oleh undang-undang atau materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah.

Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 mengatur bahwa Presiden RI memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD.<sup>104</sup> Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan maka Presiden berwenang mengatur lebih lanjut peraturan perundang-undangan di atas Perpres, yaitu undang-undang dan PP. Hal tersebut diatur dalam Pasal 1 angka 6 UU Nomor 12 Tahun 2011, yang mengatur bahwa Perpres adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh

---

<sup>103</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, (Yogyakarta: Kanisius, 2002), hlm. 99.

<sup>104</sup> Lihat pula Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, Ps. 4 ayat (1).



Presiden,<sup>105</sup> dan materi muatan Perpres berisi materi yang diperintahkan oleh undang-undang, materi untuk melaksanakan PP atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.<sup>106</sup>

Perpres dibentuk untuk melaksanakan perintah undang-undang atau PP. Akan tetapi, dalam praktiknya, selain Perpres yang mengatur lebih lanjut ketentuan dalam undang-undang atau PP, dimana undang-undang atau PP tersebut secara tegas menyebut agar lebih lanjut diatur dalam Perpres, terdapat pula Perpres yang mengatur lebih lanjut ketentuan dalam undang-undang atau PP walaupun dalam undang-undang atau PP tidak secara tegas disebutkan untuk diatur lebih lanjut dalam Perpres.

Contoh Perpres yang diperintahkan oleh undang-undang yang secara tegas menyebut agar lebih lanjut diatur dalam Perpres adalah Perpres Nomor 10 Tahun 2007 tentang Tata Kerja Dewan Pertimbangan Presiden dan Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden, yang merupakan perintah UU Nomor 19 Tahun 2006 tentang Dewan Pertimbangan Presiden, Perpres Nomor 15 Tahun 2007 tentang Hak Keuangan dan Fasilitas Lain Ketua dan Anggota Dewan Pertimbangan Presiden, berdasarkan Pasal 15 UU Nomor 19 Tahun 2006 tentang Dewan Pertimbangan Presiden.

### **Peraturan Menteri**

Berdasarkan Pasal 17 ayat (3) Perubahan Pertama UUD 1945, menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.<sup>107</sup> Menteri sebagaimana dikemukakan dalam Penjelasan UUD 1945 merupakan bawahan Presiden, akan tetapi mereka bukan pegawai tinggi biasa karena para menteri adalah yang terutama menjalankan kekuasaan pemerintahan dalam praktiknya.<sup>108</sup> Para menteri yang memahami kementeriannya sehingga mempunyai

---

<sup>105</sup> Indonesia, *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, UU Nomor 12 Tahun 2011, Ps. 1 angka 6.

<sup>106</sup> *Ibid.*, Ps. 13.

<sup>107</sup> Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Pertama*, LN Nomor 11 Tahun 2006, Ps. 17 ayat (3).

<sup>108</sup> Lihat Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, Penjelasan

pengaruh besar terhadap Presiden dalam menentukan politik pemerintah yang berkaitan dengan kementeriannya.<sup>109</sup> Pasal 3 UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara mengatur bahwa Kementerian berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.<sup>110</sup>

Mengenai hierarki peraturan perundang-undangan, pertama kali setelah Orde Baru diatur dalam Ketetapan MPR RI Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia, kemudian diganti dengan Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber hukum dan Tata urutan Peraturan Perundang-undangan, yang selanjutnya dinyatakan tidak berlaku lagi dan diatur dalam UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Peraturan Menteri tidak dicantumkan sebagai peraturan perundangan dalam Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, akan tetapi Peraturan Menteri merupakan salah satu peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Ketetapan MPR RI Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia. Dalam TAP tersebut diatur bentuk-bentuk peraturan perundangan RI menurut UUD 1945, yaitu:<sup>111</sup>

- 1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945,
- 2) Ketetapan MPR,
- 3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang,

---

<sup>109</sup> *Ibid*

<sup>110</sup> Indonesia, *Undang-Undang Kementrian Negara, UU Nomor 39 Tahun 2008*, LN Nomor 166 Tahun 2008, TLN Nomor 4916, Ps. 3.

<sup>111</sup> Indonesia, *Ketetapan tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia*, Ketetapan Nomor XX/MPRS/1966, Lampiran.

- 4) Peraturan Pemerintah,
- 5) Keputusan Presiden,
- 6) Peraturan-peraturan Pelaksanaan lainnya seperti:
  - Peraturan Menteri
  - Instruksi Menteri
  - dan lain-lainnya.

Dalam Ketetapan tersebut juga diatur bahwa peraturan pelaksanaan lainnya, termasuk Peraturan Menteri harus dengan tegas berdasar dan bersumber pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>112</sup> Menteri berwenang membuat pengaturan dalam rangka penyelenggaraan kementerian yang menjadi kewenangannya.

Peraturan Menteri yang mengatur urusan tertentu dalam pemerintahan sangat dibutuhkan untuk menjadi pedoman dalam penyelenggaraan program nasional di daerah, tentunya dengan tetap memperhatikan otonomi daerah dan kekhasan masing-masing daerah. Dalam penyelenggaraannya maka di setiap daerah terdapat Dinas-Dinas yang merupakan perpanjangan tangan Kementerian di daerah, seperti Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, dan lain-lain. Selain menjadi pedoman, Peraturan Menteri sangat diperlukan agar jalannya pemerintahan dapat sesuai dalam skala nasional, sehingga terjadi pemerataan pembangunan dan kesejahteraan, dalam rangka mewujudkan Pancasila dan cita-cita luhur dalam Pembukaan UUD 1945.

Peraturan Menteri menjadi sumber Hukum Tata Negara formal, sebab Hukum Tata Negara tidak hanya mengatur hubungan antar lembaga negara dalam garis horizontal saja tetapi juga garis vertikal. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan, Kementerian yang melakukan koordinasi dengan daerah. Selain itu, jaminan hak asasi warga negara dapat dilaksanakan di daerah dengan berbagai petunjuk teknis yang dibuat dalam Peraturan Menteri. Salah satu media nasional memuat hasil jajak pendapat bahwa walaupun dalam hal aspek korupsi, pengangguran,

---

<sup>112</sup> *Ibid.*

infrastruktur, dan pemenuhan kebutuhan hidup merupakan hal yang negatif dalam era otonomi daerah, akan tetapi pemenuhan kebutuhan akan pelayanan kesehatan dan pendidikan sangat diapresiasi oleh responden, dan dikemukakan oleh media tersebut bahwa boleh jadi yang dirasakan responden disebabkan program kesehatan (dan juga pendidikan-pen) menjadi program nasional dari pusat.<sup>113</sup>

Contoh Peraturan Menteri adalah Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 5 Tahun 2010 tanggal 1 Februari 2010. Dalam Salinan Lampiran I Peraturan Menteri tersebut diatur Petunjuk Teknis Penggunaan Dana Alokasi Khusus (DAK) Bidang Pendidikan Tahun Anggaran 2010.<sup>114</sup> DAK bidang pendidikan adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan bagian dari program yang menjadi prioritas Nasional, khususnya untuk membiayai kebutuhan sarana dan prasarana satuan pendidikan dasar 9 (sembilan) tahun yang belum mencapai standar tertentu atau percepatan pembangunan daerah di bidang pendidikan dasar.<sup>115</sup> Begitu besar peranan Peraturan Menteri dalam hubungannya dengan pemerintah daerah. Dalam Permen diatur petunjuk teknis penggunaan DAK termasuk koordinasi dengan beberapa kementerian dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Keuangan dan tentunya dengan pemerintah daerah tempat setiap kabupaten/kota penerima DAK bidang pendidikan tahun anggaran 2010 wajib menyediakan dana pendamping dari APBD minimal sebesar 10% (sepuluh persen) dari alokasi dana yang diterima; bahkan hingga

---

<sup>113</sup> “Jajak Pendapat “Kompas” 2 Sisi Wajah Otonomi Daerah”, *Kompas*, (Senin, 25 April 2011), hlm. 5.

<sup>114</sup> Salinan Lampiran I Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 5 Tahun 2010 tanggal 1 Februari 2010 Peraturan Menteri tersebut diatur Petunjuk Teknis Penggunaan Dana Alokasi Khusus (DAK) Bidang Pendidikan Tahun Anggaran 2010, [www.mandikdasmen.depdiknas.go.id/docs/dak\\_11.pdf](http://www.mandikdasmen.depdiknas.go.id/docs/dak_11.pdf), diakses 25 April 2011.

<sup>115</sup> *Ibid*

jumlah anggaran dan prosentase anggaran yang diterima di tiap jenjang dan jenis sekolah.

### **Peraturan Daerah**

Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah (Gubernur atau Bupati/Walikota). Materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Peraturan Daerah di tingkat Provinsi dilakukan oleh DPRD Provinsi bersama Gubernur. Di tingkat Kabupaten/kota dilakukan oleh DPRD Kabupaten/kota bersama Bupati/walikota.

Materi muatan Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>116</sup>

Berikut adalah contoh Perda Kabupaten Depok, berdasarkan klasifikasi materi muatan Perda yang diatur dalam UU Nomor 10 Tahun 2004, yaitu:

- a) Materi muatan Perda adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Berkaitan dengan materi muatan tersebut maka salah satu Perda yang mengatur tentang hal tersebut antara lain adalah Perda Kabupaten Depok Nomor 1 Tahun 2003 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Daerah. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang mengatur tentang hal tersebut adalah UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

---

<sup>116</sup> *Ibid.*, Ps. 12.

dan PP Nomor 39 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Keuangan Negara/Daerah.

- b) Menampung kondisi khusus daerah. Berkaitan dengan materi muatan tersebut maka salah satu Perda yang mengatur tentang hal tersebut antara lain adalah Perda Kabupaten Depok Nomor 19 Tahun 2003 tentang Izin Usaha Pariwisata.
- c) Penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Berkaitan dengan materi muatan tersebut maka salah satu Perda yang mengatur tentang hal tersebut antara lain adalah Perda Kabupaten Depok Nomor 17 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Perda Kota Depok Nomor 16 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pembentukan Produk Hukum Daerah. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang mengatur tentang hal tersebut adalah UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dari ketiga Perda tersebut, yang menjadi Sumber Hukum Tata Negara adalah Perda Kabupaten Depok Nomor 1 Tahun 2003 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Daerah dan Perda Kabupaten Depok Nomor 17 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Perda Kota Depok Nomor 16 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pembentukan Produk Hukum Daerah karena memuat/mengatur ketentuan-ketentuan ketatanegaraan.

- c) Konvensi Ketatanegaraan

Konvensi ketatanegaraan adalah perbuatan kehidupan ketatanegaraan yang dilakukan berulang-ulang sehingga ia diterima dan ditaati dalam praktik ketatanegaraan. Konvensi ketatanegaraan mempunyai kekuatan hukum yang sama dengan undang-undang karena diterima dan dijalankan, bahkan sering kebiasaan (konvensi) ketatanegaraan menggeser peraturan-peraturan hukum yang tertulis.<sup>117</sup>

---

<sup>117</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, hlm. 50.

Konvensi ketatanegaraan sebelum dilakukan perubahan diakui oleh UUD 1945, sebagaimana yang dijelaskan dalam penjelasan umumnya (sebelum perubahan):

... SEDANG DI SAMPINGNYA UNDANG-UNDANG DASAR ITU BERLAKU JUGA HUKUM DASAR YANG TERTULIS, IALAH ATURAN-ATURAN DASAR YANG TIMBUL DAN TERPELIHARA DALAM PRAKTEK PENYELENGGARAAN NEGARA, MESKIPUN TIDAK TERTULIS.

Kalau kita perhatikan dalam praktik konvensi ketatanegaraan tidak selalu merupakan ketentuan yang tidak tertulis, akan tetapi dapat saja merupakan ketentuan dalam bentuk tertulis, sebagaimana yang dirumuskan oleh Wade dan Philipus sebagai berikut: *Convention are mixture rules based in custom and expediency, but sometimes their source express agreement.*<sup>118</sup>

*Custom* (kebiasaan), konvensi ketatanegaraan yang berasal dari suatu ketentuan yang berdasarkan kebiasaan (*custom*). Contoh, di Inggris, Raja harus mengundang pemimpin partai atau koalisi partai-partai yang paling berpengaruh dalam majelis rendah untuk membentuk kabinet.<sup>119</sup>

*Expediency* (kepatutan, kelayakan), konvensi ketatanegaraan yang berasal dari satu ketentuan yang berdasarkan kepatutan. Contoh, di Inggris, seorang perdana menteri yang telah dikalahkan di majelis rendah kemudian Raja membubarkan parlemen, setelah itu dikalahkan pula dalam pemilihan umum, akhirnya meminta kepada Raja supaya membubarkan parlemen untuk kedua kalinya dengan harapan untuk mengatasi jalan buntu.<sup>120</sup>

*Express agreement* (persetujuan yang dinyatakan), konvensi ketatanegaraan yang berasal dari ketentuan berdasarkan persetujuan yang dinyatakan. Contoh, di Indonesia persetujuan antara Presiden dengan Badan

---

<sup>118</sup> (Ismail Suny, 1983 : 39).

<sup>119</sup> Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, hlm.37.

<sup>120</sup> *Ibid*

Pekerja KNIP seperti yang dimaksud dalam Maklumat Wakil Presiden Nomor X dan Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945.<sup>121</sup>

Dalam praktiknya, konvensi ketatanegaraan dapat diperkuat kedudukannya karena diatur dalam peraturan perundang-undangan. Sebagai contoh dapat dikemukakan konvensi ketatanegaraan yang kemudian diatur dalam undang-undang adalah konvensi pelaksanaan Pidato Kenegaraan Presiden RI dan Penyampaian Nota Keuangan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN). Sebelum berlakunya UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, dilaksanakan konvensi ketatanegaraan yang berlaku sejak Orde Baru, berupa Pidato Kenegaraan Presiden RI dan Penyampaian Nota Keuangan RAPBN setiap tanggal 16 Agustus dihadapan DPR RI. Pelaksanaan Pidato Kenegaraan RI dan Penyampaian Nota Keuangan RAPBN tersebut tidak terdapat aturan hukum yang mengaturnya, akan tetapi dilakukan oleh Presiden setiap tahunnya dihadapan DPR RI. Setelah DPD RI terbentuk, maka Presiden juga melakukan Pidato Kenegaraan (tanpa Nota Keuangan RAPBN, karena pembentukan APBN bukan merupakan kewenangan DPD) di hadapan DPD RI pada setiap tanggal 23 Agustus. Pidato Kenegaraan Presiden RI tanggal 16 Agustus 2010 dilakukan dihadapan Sidang Bersama DPR RI dan DPD RI, berdasarkan Pasal 199 ayat (5) dan Pasal 268 ayat (5) UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Contoh konvensi ketatanegaraan di negara lain, adalah konvensi bahwa partai politik yang mendapat suara yang terbanyak dalam pemilihan umum yang berhak menjadi Perdana Menteri dan membentuk kabinet. Hal ini dilaksanakan pada negara-negara dengan sistem pemerintahan parlementer, antara lain Inggris dan Jepang. Konvensi lainnya adalah bahwa Raja/Ratu tidak menolak menyetujui (*Royal Assent*) RUU yang disetujui kedua kamar

---

<sup>121</sup> Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busroh, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Cet.Kedua, (Jakarta: Ghalia Indonesia),1985, hlm. 59.



dalam parlemen Inggris. Konvensi ini sudah berlangsung ratusan tahun. RUU terakhir yang ditolak untuk disetujui adalah RUU yang ditolak oleh Ratu Anne pada tahun 1707.<sup>122</sup>

d) Traktat (Perjanjian Internasional)

Selain dari konvensi ketatanegaraan sebagai sumber hukum tata negara, traktat dapat pula dimasukkan sebagai sumber hukum tata negara, sepanjang traktat atau perjanjian itu menentukan segi hukum ketatanegaraan yang hidup bagi masing-masing negara yang terikat di dalamnya. Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, selain perjanjian ini merupakan sumber hukum material, juga merupakan sumber hukum formal bagi hukum tata negara. Ini konsekuensi logis dari adanya hubungan antar-negara. Sebagai contoh, perjanjian dwikewarganegaraan yang dikenal pada masa UUDS 1950. Perjanjian yang mengatur dwi kewarganegaraan merupakan salah satu bagian dari hukum tata negara.<sup>123</sup>

Dalam hukum internasional, traktat/perjanjian tersebut tidak dibedakan artinya. Traktat atau perjanjian adalah perjanjian yang diadakan oleh dua negara atau lebih. Menurut Mochtar Kusumaatmadja, perjanjian internasional adalah perjanjian yang dibuat antara anggota masyarakat bangsa-bangsa dan bertujuan untuk mengakibatkan akibat-akibat hukum tertentu.<sup>124</sup>

Traktat (perjanjian internasional) termasuk dalam bidang Hukum Internasional, namun merupakan sumber hukum formal dari HTN sepanjang perjanjian itu memuat/mengatur ketentuan-ketentuan ketatanegaraan. Perjanjian internasional diatur dalam Pasal 11 UUD 1945 sebagai berikut:<sup>125</sup>

---

<sup>122</sup> Eric Barendt, *An Introduction to Constitutional Law*, (Oxford: Oxford University Press, 1998), hlm. 41

<sup>123</sup> Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, hlm.59.

<sup>124</sup> Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, hlm.40.

<sup>125</sup> Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Keempat*, LN Nomor 14 Tahun 2006, Ps. 11 ayat (1), (3), dan (4).

- a. Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.
- b. Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- c. Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang.

Selanjutnya lebih lanjut ketentuan mengenai perjanjian internasional diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000, dimana dalam Pasal 1 UU Nomor 24 Tahun 2000, dijelaskan:

Perjanjian internasional adalah perjanjian, dalam bentuk dan nama tertentu yang diatur dalam hukum internasional, dibuat secara tertulis serta menimbulkan hak dan kewajiban di bidang hukum publik.

kalau kita amati praktik pembentukan perjanjian internasional beberapa negara, ada yang dilakukan melalui tiga tahapan, yakni perundingan (*negotiation*), penandatanganan (*signature*), dan pengesahan (*ratification*). Di samping itu, ada pula yang dilakukan hanya melalui dua tahapan, yakni perundingan (*negotiation*) dan penandatanganan (*signature*). Biasanya, perjanjian golongan pertama diadakan untuk hal-hal yang dianggap penting sehingga memerlukan persetujuan dari badan-badan yang memiliki hak untuk mengadakan perjanjian-perjanjian, tidak begitu penting dan memerlukan penyelesaian cepat, misalnya perjanjian perdagangan yang berjangka pendek.<sup>126</sup>

Dalam undang-undang dijelaskan lebih lanjut kriteria perjanjian internasional yang harus disahkan dengan undang-undang, yaitu:<sup>127</sup> Pengesahan perjanjian

---

<sup>126</sup> Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, hlm.41.

<sup>127</sup> Indonesia, *Undang-Undang Perjanjian Internasional*, UU Nomor 24 Tahun 2000, LN Nomor 185 Tahun 2000, TLN Nomor 4012, Ps. 10.

internasional dilakukan dengan undang-undang apabila berkenaan dengan:

1. masalah politik, perdamaian, pertahanan, dan keamanan negara;
2. perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara Republik Indonesia;
3. kedaulatan atau hak berdaulat negara;
4. hak asasi manusia dan lingkungan hidup;
5. pembentukan kaidah hukum baru;
6. pinjaman dan hibah luar negeri.

Pengesahan perjanjian internasional yang materinya tidak termasuk materi yang harus disahkan dengan undang-undang, dilakukan dengan Keputusan Presiden.<sup>128</sup>

Contoh perjanjian internasional yang memuat/mengatur ketentuan ketentuan ketatanegaraan adalah Perjanjian Linggarjati. Pasal yang memuat ketentuan ketatanegaraan dalam perjanjian ini antara lain dalam Pasal 5 ayat (1) Persetujuan Linggarjati yang mengatur sebagai berikut:<sup>129</sup>

Undang-undang Dasar daripada Negara Indonesia Serikat itu ditetapkan nanti oleh sebuah persidangan pembentuk negara, yang akan didirikan dari pada wakil-wakil Republik Indonesia dan wakil-wakil sekutu lain-lain yang akan termasuk kelak dalam Negara Indonesia Serikat itu, yang wakil-wakil itu ditunjukkan dengan jalan demokratis, serta dengan mengingat ketentuan ayat yang berikut dalam pasal ini.

e) Yuriprudensi

Terminologi yurisprudensi berasal dari kata *Jurisprudentia* (bahasa Latin), yang berarti pengetahuan hukum (*Rechtsgeleerdheid*). Sebagai istilah teknis yuridis di Indonesia, sama pengertiannya kata "*Jurisprudentie*" dalam bahasa Belanda dan "*Jurisprudence*" dalam bahasa Perancis, yaitu yang berarti hukum peradilan atau peradilan

---

<sup>128</sup> *Ibid.*, Ps. 11 ayat 1.

<sup>129</sup> Naskah Persetujuan Linggarjati sebagaimana dikutip dalam Radik Utoyo Sudirjo, *et al.*, *Album Perang Kemerdekaan 1945-1950*, (Jakarta: Penerbit Almanak R.I./BP Alda bekerjasama Dewan Harian Nasional Angkatan 45, 1982), hlm. 351

tetap. Dalam bahasa Inggris maka terminologi “*Jurisprudence*” diartikan sebagai teori ilmu hukum, sedangkan pengertian yurisprudensi dipergunakan dalam rumpun sistem “*Case Law*” atau “*Judge-made Law*”. Kemudian kata “*Jurisprudenz*” dalam Bahasa Jerman berarti ilmu hukum dalam arti yang sempit (aliran ajaran hukum), misalnya *Begrif-jurisprudenz*, *Interressen jurisprudenz* dan lain sebagainya. Istilah teknis bahasa Jerman untuk pengertian yurisprudensi, adalah kata “*Ueberlieferung*”.<sup>130</sup>

Secara teoritik dan praktik ada perbedaan pengertian yurisprudensi pada negara yang menganut Sistem Hukum Kodifikasi/*Civil Law* atau Eropa Kontinental seperti Indonesia dengan negara yang menganut Sistem *Common Law/Anglo Saxon/ Case law* seperti di Negara Inggris, Amerika Serikat, dan lain-lain.

Pada hakekatnya maka yurisprudensi di negara-negara yang sistem hukumnya *Common Law* seperti di Inggris atau Amerika Serikat, mempunyai pengertian yang lebih luas, dimana yurisprudensi berarti ilmu hukum. Sedangkan pengertian yurisprudensi di negara-negara Eropa kontinental termasuk kita di Indonesia yang berdasarkan asas konkordansi juga menganut sistem itu, maka yurisprudensi hanya berarti putusan pengadilan. Yurisprudensi yang kita maksudkan sebagai putusan pengadilan, di negara-negara *Anglo Saxon* dinamai *preseden*.<sup>131</sup>

Dalam sistem hukum Indonesia, tidak semua putusan pengadilan dapat menjadi atau dianggap yurisprudensi, putusan pengadilan dianggap sebagai yurisprudensi harus memenuhi syarat-syarat, yaitu: (i) harus sudah merupakan putusan yang mempunyai kekuatan hukum tetap; (ii) dinilai baik dalam arti memang menghasilkan keadilan bagi pihak-pihak bersangkutan; (iii) putusan yang berulang beberapa kali atau dilakukan

---

<sup>130</sup> Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perundang-Undangan dan Yurisprudensi*, (Bandung: Alumni, 1979), hlm. 56.

<sup>131</sup> Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum; Suatu kajian Filosofis dan Sosiologis*, Cet.II (Jakarta: Gunung Agung), hlm. 125.

dengan pola yang sama di beberapa tempat terpisah; (iv) norma yang terkandung didalamnya memang tidak terdapat peraturan tertulis yang berlaku, atau walaupun ada tidak begitu jelas; (v) putusan dinilai telah memenuhi syarat sebagai yurisprudensi dan direkomendasikan oleh tim eksaminasi atau tim penilai sendiri yang dibentuk oleh Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi untuk menjadi yurisprudensi bersifat tetap.<sup>132</sup>

Di Indonesia, lembaga peradilan yang merupakan Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*) adalah MK, yang memiliki kewenangan, dan kewajiban berdasarkan Pasal 24C ayat (1) dan (2) Perubahan Ketiga UUD 1945, yaitu pengujian undang-undang terhadap UUD, sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, perselisihan hasil pemilihan umum, pembubaran partai politik, memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan Wakil Presiden menurut UUD.<sup>158</sup> Putusan MK sebagian besar memuat/mengatur ketentuan-ketentuan ketatanegaraan, terutama dalam hal permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD dan kasus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD.

Salah satu contoh yurisprudensi MK adalah bahwa walaupun hanya 1 (satu) pasal atau beberapa pasal, akan tetapi dalam hal salah satu pasal atau pasal-pasal tertentu tersebut menyebabkan undang-undang secara keseluruhan tidak dapat dilaksanakan karenanya maka tidak hanya pada ayat, pasal, dan bagian undang-undang yang dinyatakan bertentangan dengan UUD, akan tetapi, keseluruhan undang-undang tersebut yang dinyatakan bertentangan dengan UUD. Contoh putusan berkaitan dengan hal tersebut adalah putusan Perkara Nomor 01-021-022/PUU-I/2003 Perihal Pengujian UU Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan terhadap UUD 1945, kemudian dalam putusan Perkara Nomor 11/PUU-VII/2009 Perihal Pengujian UU Nomor 20 Tahun 2003

---

<sup>132</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar...*, *Op.Cit.*, hlm. 142-143.

tentang Sistem Pendidikan Nasional, dan UU Nomor 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan.

f) Ajaran Hukum (*Communis Opinio Doctorum*)

*Communis opinio doctorum* diartikan sebagai pendapat umum para ahli hukum.<sup>133</sup> Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa pendapat hukum dapat dijadikan rujukan dalam membuat keputusan asalkan memenuhi persyaratan sebagai berikut.<sup>134</sup>

- a. ilmuwan yang bersangkutan dikenal dan diakui luas sebagai ilmuwan yang memiliki otoritas di bidangnya dan mempunyai integritas;
- b. persoalan tersebut belum diatur dalam peraturan tertulis;
- c. pendapat hukum dimaksud telah diakui keunggulannya dan diterima oleh umum.

Pendapat umum para ahli hukum sudah sejak lama menjadi faktor-faktor yang membantu dalam pembentukan HTN di berbagai negara di dunia. Pemikiran John Locke mengenai Negara Hukum dan jaminan hak asasi manusia (HAM), sangat berpengaruh dalam abad ke-18, terutama di daerah jajahan Inggris di Amerika Serikat dan di Prancis, tempat kalimat permulaan dari Bill of Rights of Virginia (1776), hampir secara harfiah mengemukakan pemikiran Locke, sedangkan Revolusi Prancis tahun 1789 menghasilkan *Declaration des droits des homes et des citoyens* (Pernyataan tentang hak-hak manusia dan warga negara).<sup>135</sup> Contoh lainnya adalah bahwa teori pemisahan kekuasaan yang dikemukakan oleh Montesquieu mengilhami Konstitusi Amerika Serikat, sebagaimana yang dikemukakan oleh James Madison, salah seorang pendiri Amerika Serikat.<sup>136</sup>

Di Indonesia, teori sistem pemerintahan yang dikemukakan oleh Soepomo dengan nama “sistem sendiri”, merupakan sistem yang digunakan dalam UUD 1945

---

<sup>133</sup> L.J. van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, hlm. 146.

<sup>134</sup> Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, hlm. 146.

<sup>135</sup> Lihat Magnis-Suseno, *Etika Politik*, hlm. 123-124.

<sup>136</sup> Alexander Hamilton, James Madison, dan John Jay, *The Federalist Papers*, cet. 2, (United States of America: The New American Library of World Literature Inc., 1962), hlm. 308.

(sebelum perubahan). Berdasarkan ciri-cirinya, sistem ini dalam teori dan praktik yang berkembang setelah tahun 1958, disebut sebagai sistem semi presidensial atau sistem campuran, sebab Perancis baru membentuk sistem semi presidensial pada masa Republik Perancis ke V, tahun 1958, sedangkan sistem semiparlementer Portugis dan sistem hibrida Sri Lanka baru dibentuk kemudian.<sup>137</sup> Hal ini menunjukkan bahwa perkembangan ilmu HTN di Indonesia berkembang sesuai konteks Indonesia, dan menjadi faktor yang membantu dalam pembentukan HTN Indonesia.

---

<sup>137</sup> R.M. A.B. Kusuma, "Sistem Pemerintahan Sebelum dan Sesudah Amandemen" *Jurnal Konstitusi Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia*, Vol. I Nomor 1 (November 2010), hlm. 10.

# DEMOKRASI

### A. Pengertian dan Prinsip Dasar Demokrasi

Secara etimologi, demokrasi berasal dari bahasa Yunani, yaitu *demos* dan *cratos* atau *cratein*. *Demos* yang berarti rakyat yang tinggal disuatu tempat (wilayah), *cratos* atau *cratein* artinya kekuasaan, demokrasi berarti rakyat yang berkuasa, demokrasi merupakan suatu pemerintahan yang kekuasaan tertinggi dipegang oleh rakyat (*government or rule by the people*). Saat ini demokrasi telah dikenal dan dianut oleh negara-negara di dunia, popularitas demokrasi tidak terlepas dari pendapat Abraham Lincoln, yang menyatakan bahwa demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (*government from the people, by the people, and for the people*).

Secara umum demokrasi diartikan sebagai kekuasaan oleh rakyat, di suatu negara demokrasi kedaulatan rakyat sebagai kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat, kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat meliputi segala bidang, apabila kekuasaan rakyat mencakup bidang politik demokrasi tersebut ialah demokrasi politik, sedangkan apabila kekuasaan rakyat mencakup bidang ekonomi maka demokrasi tersebut ialah demokrasi ekonomi.<sup>138</sup>

Frans Magnis Suseno menegaskan bahwa suatu negara bisa dikatakan sebagai negara demokrasi apabila negara tersebut memiliki perincian demokrasi di bidang-bidang: (i) negara hukum, (ii) masyarakat dibawah kontrol masyarakat, (iii) pemilihan umum yang bebas. (iv) prinsip mayoritas, (v) adanya jaminan hak-hak demokratis.<sup>139</sup> Demokrasi tidak bisa ditegakkan tanpa adanya

---

<sup>138</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaanya di Indonesia*, (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994), hlm. 25.

<sup>139</sup> Frans Magnis Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi Sebuah Telaah Filosofis*, (Gramedia: Pustaka Utama, 1995), hlm. 58.



kedaulatan hukum, kebebasan berpikir dan berpendapat, persamaan hak bagi semua warga negara dimuka hukum dan pertanggung-jawaban pemerintah kepada rakyat, kedaulatan hukum adalah komponen yang harus ada dalam proses demokratisasi.

Demokrasi adalah wilayah yang luas, kadang tidak berujung pangkal dan sarat dengan tafsir, tetapi nilai demokrasi yang fundamental adalah konstitusionalisme baik dari segi sistem, falsafah, maupun paradigma.<sup>140</sup> Demokrasi pada dasarnya adalah *people rule*, dan didalam sistem politik yang demokratis warga mempunyai hak, kesempatan dan suara yang sama didalam mengatur pemerintahan didunia publik.<sup>141</sup>

Telah banyak teori yang dikembangkan oleh para ahli mengenai demokrasi, oleh karenanya, definisi tentang demokrasi berbeda-beda tergantung dari setiap penulis yang memberikan pandangannya sendiri tentang ciri-ciri demokrasi, salah satu ahli yang memberikan definisi adalah William Ebenstein yang menyebutkan ada tujuh ciri utama konsep dari demokrasi yaitu: (i) empiris rasional, (ii) penekanan pada individu, (iii) kesukarelaan (*voluntarism*), (iv) hukum diatas hukum, (v) penekanan pada cara, (vi) persetujuan sebagai dasar hubungan antar manusia, (vii) persamaan setiap manusia.<sup>142</sup>

Henry B. Mayo mencatat ada beberapa perubahan nilai yang mendasari demokrasi, yaitu nilai: (i) menyelesaikan perselisihan dengan damai dan sukarela, (ii) menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang telah berubah, (iii) menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur, (iv) membatasi pemakaian kekerasan secara minimum, (v) adanya keanekaragaman, (vi) tercapainya sebuah keadilan, (vii) yang paling baik dalam memajukan ilmu pengetahuan, (viii) kebebasan, (ix) menghasilkan kelemahan-kelemahan sistem-sistem yang lain.<sup>143</sup>

---

<sup>140</sup> Susilo Bambang Yudhoyono, *Menuju Perubahan Menegakkan Civil Society*, Cetakan ke II, (Jakarta: Relawan Bangsa, 2004), hlm.129.

<sup>141</sup> St. Sularto, *Masyarakat Warga dan Pergulatan Demookrasi*, Cet.1 (Jakarta: Kompas, 2001), hlm. 113.

<sup>142</sup> Maswadi Rauf, *Teori Demokrasi dan Demokratisasi*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap Pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Jakarta, 1997, hlm. 3.

<sup>143</sup> *Ibid*, hlm. 4. lihat juga Meriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Cetakan kedua puluh dua (Jakarta:PT Gramedia Pustaka Utama,2002), hlm. 62-63.

Sampai saat ini demokrasi masih dianggap sebagai bentuk pemerintahan yang terbaik,<sup>144</sup> bentuk pemerintahan atau masyarakat yang demokratis adalah bentuk yang paling ideal saat ini dibandingkan bentuk-bentuk yang lain seperti kerajaan, oligarki, otoritarian atau totalitarian. Dengan kata yang lebih moderat bisa dikatakan bahwa demokrasi adalah “*the best of the worse*” dari bentuk-bentuk pemerintahan dan masyarakat lain yang pernah ada atau masih ada didunia ini.<sup>145</sup> Dalam pandangan John Dewey, jantung demokrasi adalah suatu keadaan dimana pilihan manusia merupakan pimpinan utama suatu masyarakat demokrasi tergantung pada konsensus sosial dengan pandangan kepada perkembangan manusia yang didasarkan atas kebebasan, persamaan, dan partisipasi politik, partisipasi merupakan hal yang vital bagi pemilihan kebijakan, karena konsensus atau mayoritas itu sendiri merupakan landasan yang perlu bagi keputusan sosial dan tindakan partisipasi,<sup>146</sup> ciri-ciri pokok demokrasi adalah, berciri kedaulatan rakyat, dan berciri musyawarah untuk mufakat serta pemikulan tanggung jawab atas ungkapan dan perbuatannya.<sup>147</sup>

Demokrasi mempunyai arti yang sangat penting bagi masyarakat yang menggunakannya, sebab dengan adanya demokrasi hak-hak masyarakat untuk menentukan jalannya hak-haknya dijamin oleh undang-undang. Oleh karena itu pengertian terhadap demokrasi memberikan posisi dan peran yang penting bagi rakyat, walaupun dalam implementasinya demokrasi ditiap negara berbeda-beda.<sup>148</sup> Pelaksanaan prinsip-prinsip demokrasi berbeda disetiap negara karena pengertian demokrasi dipandang sebagai “cara” mencapai tujuan, dan bukan tujuan itu sendiri, maka logikanya ialah bahwa suatu bentuk demokrasi tidak dapat

---

<sup>144</sup> Barry Holden, ed., *Global Democracy Key Debates*, (London and New York: Routledge, 2000), hlm.1.

<sup>145</sup> Nur Iman Subono, *Perempuan dan Partisipasi Politik Panduan untuk Jurnalis*, Gadis Arivia (Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan dan the Japan Foundation, 2003), hlm. 1.

<sup>146</sup> S.V. Parma, *Teori Politik Modern*, Cet.7, (Jakarta: Raja Graindo Persada, 2007), hlm. 218.

<sup>147</sup> Elza Peldi Taher, ed. *Demokratisasi Politik, Budaya dan Ekonomi; Pengalaman Indonesia Masa Orde Baru*, Cet. 1, (Jakarta: Yayasan Paramadina, 1994), hlm. 156.

<sup>148</sup> Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia; Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Cet. kedua, (Jakarta: Rineka Cipta 2003), hlm. 19.

diterapkan begitu saja, secara kaku dan dogmatis.<sup>149</sup> Perbedaan demokrasi pada tiap-tiap negara menunjukkan bahwa demokrasi memang bukan sesuatu yang entitas dan statis.

Menurut Mahfud MD ada dua alasan dipilihnya demokrasi sebagai dasar dalam bernegara, Pertama, hampir semua negara didunia telah menjadikan demokrasi sebagai asas yang fundamental; Kedua, demokrasi sebagai asas kenegaraan secara esensial telah memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk menyelenggarakan negara sebagai organisasi tertinggi.<sup>150</sup> Dalam hal ini pengertian demokrasi mengandung tiga hal penting, pertama, *government of the people* ini berhubungan erat dengan legitimasi pemerintahan karena pemerintahan yang berkuasa harus mendapat dukungan dan pengakuan dari rakyat untuk menjalankan roda dan program pemerintahan seperti pelayanan dan pembangunan sebagai wujud amanat yang diberikan oleh rakyat kepada pemerintah, karena kekuasaan pemerintah diperoleh dari hasil pilihan rakyat, kedua, *government by people* berarti dalam menjalankan pemerintahan atas nama rakyat dan pengawasan dijalankan oleh rakyat itu sendiri bukan negara mengawasi rakyat, menurut Ryaas Rasyd bahwa pemerintahan demokratis adalah pemerintahan dimana kewenangan dan kekuasaan dibangun berdasarkan kesepakatan dari rakyat, adanya pemisahan kekuasaan, supremasi hukum, kesederajatan dan kebebasan,<sup>151</sup> ketiga, *government for the people*, ini berarti hasil dari semua proses pemerintahan diberikan untuk kesejahteraan rakyat.

Demokrasi memiliki keunggulan dengan rezim-rezim politik yang lain, Robert Dhal mencatat beberapa kelebihan demokrasi dibandingkan dengan rezim politik yang lain, yaitu: pertama,

demokrasi menolong mencegah tumbuhnya pemerintahan oleh kaum otokrat yang kejam dan licik; kedua, demokrasi menjamin bagi warga negara sejumlah hak asasi yang tidak diberikan dan tidak dapat diberikan oleh sistem-sistem yang tidak demokratis; ketiga, demokrasi menjamin kebebasan pribadi yang lebih luas sebagai

---

<sup>149</sup> Elza Peldi Taher, ed. *Op.cit.* hlm. 203-205.

<sup>150</sup> Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, (Yogyakarta: Gema Media, 1999), hlm. 5-6.

<sup>151</sup> Ryaas Rasyd, *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan dan Politik Orde Baru* (Jakarta: Yayasan Wantapone, 1997), hlm. 167-169.

warga negara daripada alternatif lain yang memungkinkan; keempat, demokrasi membantu orang-orang untuk melindungi kepentingan pokok mereka; kelima, hanya pemerintahan yang demokratis yang dapat memberikan kesempatan sebesar-besarnya bagi orang-orang untuk menggunakan kebebasan menentukan nasibnya sendiri, yaitu untuk hidup di bawah hukum yang mereka pilih sendiri; keenam, hanya pemerintahan yang demokratis yang dapat memberikan kesempatan sebesar-besarnya untuk menjalankan tanggung jawab moral; ketujuh, demokrasi membantu perkembangan manusia lebih total daripada alternatif lain yang memungkinkan; kedelapan, hanya pemerintah yang demokratis yang dapat membantu perkembangan kadar persamaan politik yang relatif tinggi; kesembilan, negara-negara demokrasi perwakilan modern tidak pernah berperang satu sama lain; kesepuluh, negara-negara dengan pemerintahan yang demokratis cenderung lebih makmur daripada negara-negara dengan pemerintahan yang tidak demokratis.<sup>152</sup>

## **B. Perkembangan Demokrasi di Dunia Secara Universal<sup>153</sup>**

Perkembangan demokrasi diawali dari tahapan bahwa Indonesia maupun negara lain yang mengadopsi demokrasi sebagai pelaksanaan berkehidupan bangsa. Awal dari adanya demokrasi yaitu bagaimana kita sebagai warga negara menginginkan sebuah kehidupan yang memiliki kebebasan namun tetap dalam koridor aturan yang ditetapkan oleh musyawarah dan kesepakatan bersama. Bukan hanya keputusan pemerintah sepihak yang ditentukan oleh sikap otoriter.

Hal tersebut kemudian diadopsi oleh banyak negara. Demokrasi kini menjadi salah satu pedoman pelaksanaan berkehidupan bangsa yang akhirnya melebur dalam berbagai budaya dan kehidupan yang ada di negara tersebut. Demikian adalah beberapa contoh demokrasi yang berkembang di dunia secara universal, yaitu:

---

<sup>152</sup> Didik Sukriono, *Menggagas Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Vol. II, Nomor 1, Juni 2009, Hlm. 9-10.

<sup>153</sup> Martha Eri Safira, *Hukum Tata Negara Dalam Bingkai Sejarah Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia* (CV Senyum Indonesia), hlm. 117-119.

1. Demokrasi Langsung (Kuno) adalah suatu pemerintah dimana rakyat ikut secara langsung dalam pemerintahan tanpa perwakilan rakyat. Rakyat dilibatkan sehingga diutamakan adalah kebebasan indivis membicarakan urusan negara.
2. Demokrasi tidak Langsung (Modern) adalah suatu pemerintahan dimana rakyat tidak ikut secara langsung dalam pemerintahan, melainkan melalui wakilnya yang dipilih melalui pemilu.
3. Demokrasi Barat (Liberal) yaitu demokrasi yang mengutamakan kebebasan individu terutama persamaan hak dalam politik. Penganut paham ini berpandangan bahwa negara dibentuk melalui perjanjian antara individu dengan individu sehingga yang diutamakan adalah kebebasan individu.
4. Demokrasi Timur (Rakyat) yaitu demokrasi yang mengutamakan jaminan kesamaan ekonomi tetapi kebebasan dalam politik sangat dibatasi.
5. Demokrasi di Negara Berkembang yaitu pelaksanaan demokrasi ini berjalan sesuai dengan apa yang ditentukan. Hanya bentuk demokrasi yang digunakan tidak sama, sesuai dengan kepribadian bangsanya. Ada yang melaksanakan demokrasi liberal, ada yang melaksanakan demokrasi rakyat.

Dengan demikian demokrasi telah melebur dengan beberapa hal yang ada di negara yang kemudian mengembangkan demokrasi itu sendiri. Sebagaimana dengan beberapa hal lain yaitu bagaimana demokrasi secara utuh memberikan ruang terhadap negara sekaligus penduduknya untuk ikut serta dalam memulai dan melaksanakan berbagai pengaturan dan berkehidupan di masyarakat.

### **C. Indikator untuk Mengukur Demokratis di Suatu Negara<sup>154</sup>**

Demokrasi merupakan kompleksitas permasalahan klasik, fundamental, namun tetap aktual. Dikatakan klasik karena masalah demokrasi sudah menjadi fokus perhatian sejak masa terdahulu. Dikatakan fundamental karena hakekatnya demokrasi menyentuh nilai-nilai dasar kehidupan tentang apa dan bagaimana sistem kehidupan itu akan dipergunakan dimana manusia sendiri menjadi

---

<sup>154</sup> *Ibid.*, hlm.122.

subyek dan sekaligus dijadikan objeknya. Berikut adalah lima indikator untuk mengukur demokratis suatu negara:

1. Akuntabilitas

Dalam demokrasi setiap pemegang jabatan yang dipilih oleh rakyat harus dapat mempertanggungjawabkan kebijaksanaan yang hendak dan telah ditempuhnya, ucapannya dan yang tidak kalah pentingnya adalah perilaku dalam kehidupan yang pernah, sedang bahkan akan dijalankan.

2. Rotasi kekuasaan.

Dalam demokrasi peluang akan terjadinya rotasi kekuasaan harus ada, dan dilakukan secara teratur dan damai. Jadi tidak hanya satu orang yang selalu memegang jabatan, sementara peluang orang lain tertutup sama sekali.

3. Rekrutmen politik yang terbuka.

Untuk memungkinkan terjadinya rotasi kekuasaan, diperlukan suatu sistem rekrutmen politik yang terbuka. Artinya setiap orang yang dipilih oleh rakyat mempunyai peluang yang sama dalam melakukan kompetisi untuk mengisi jabatan tersebut.

4. Pemilihan umum.

Dalam suatu negara demokrasi, pemilu dilakukan secara teratur. Setiap warga negara yang sudah dewasa mempunyai hak untuk memilih dan dipilih serta bebas menggunakan haknya tersebut sesuai dengan kehendak nurannya.

5. Menikmati hak-hak dasar.

Dalam suatu negara yang demokratis, setiap warga negara dapat menikmati hak-hak dasar mereka secara bebas, termasuk didalamnya adalah hak untuk menyatakan pendapat, hak untuk berkumpul dan berserikat, hak untuk menikmati pers bebas.

Selain lima indikator diatas sebagaimana pendapat diatas perlu diperhatikan adalah supremasi hukum untuk mewujudkan masyarakat yang demokratis hukum perlu ditegakkan masyarakat maupun penyelenggara negara tidak ada yang dapat berbuat seenaknya sendiri dan melanggar atau merugikan hak seseorang atau sekelompok orang.

## D. Perkembangan Demokrasi di Indonesia

Demokrasi menjadi kondisi yang tidak dapat ditolak merupakan tatanan yang meletakkan peradaban kehidupan negara yang lebih baik. Setidaknya hal itu ditunjukkan dengan berkembangnya sistem demokrasi dalam dunia global.<sup>155</sup> Artinya demokrasi sudah menjadi prasyarat penting dalam menata sistem ketatanegaraan suatu bangsa. Karenanya, beberapa rezim otoritarian negara berkembang tetap mengklaim pemerintahannya sebagai penganut sistem demokrasi atau, sekurang-kurangnya, sedang dalam proses ke arah itu.<sup>156</sup>

Di Indonesia perkembangan demokrasi mengalami penguatan pada masa Era Reformasi ketika jatuhnya kekuatan Orde Baru dengan turunnya Soeharto dari jabatan Presiden. Meski sebenarnya diskursus demokrasi bukanlah hal baru dalam perdebatan politik dan sosial di Indonesia. Karena sejak Indonesia merdeka wacana demokrasi sudah menjadi isu penting dalam pergulatan penyusunan kebijakan politik baik di pemerintah maupun di dewan perwakilan rakyat. Bahkan pada tahun 1950 perdebatan tentang demokrasi cukup dominan dalam mempengaruhi konsep UUD yang dirancang oleh Badan Konstituante.<sup>157</sup>

Lebih jauh lagi sebenarnya sejarah budaya bangsa kita sebenarnya juga mencerminkan ciri-ciri demokrasi.<sup>158</sup> Perbedaan istilah demokrasi memang tidak dikenal dalam budaya bangsa masa lalu. Makna demokrasi sebenarnya sikap dan perilaku masyarakat masa lalu telah masuk dalam kategori demokrasi. Namun mungkin

---

<sup>155</sup> Lihat Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, (Jakarta: Pustaka Utama Graiti, 1995). Studi Huntington menunjukkan bahwa lebih dari 30 negara di Eropa Selatan, Eropa Timur, Amerika Latin dan Asia Timur, pada akhir abad ke-20 telah mengalami transisi dari sistem politik non demokratis ke sistem politik demokratis. Huntington menyebut kecenderungan ini sebagai “gelombang demokratisasi ketiga”. Selama tahun 1970-an dan 1980-an lebih dari 30 negara mengalami pergeseran dari sistem otoritarian ke arah sistem demokrasi. Samuel P. Huntington, *Benturan Antar Peradaban dan Masa Depan Politik Dunia* (The Clash of Civilizations and The Remaking of World Order), diterjemahkan oleh M Sadat Ismail (Yogyakarta: Qalam, 2003), hlm.352.

<sup>156</sup> Syamsudin Haris, *Demokrasi di Indonesia: Gagasan dan Pengalaman*, (Jakarta: LP3ES, 1995), hlm.3.

<sup>157</sup> Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional Di Indonesia: Studi Sosio-Legal Atas Konstituante 1956-1959*, (Jakarta:Grafiti, 1995).

<sup>158</sup> Satya Arinanto, *Hukum dan Demokrasi*, (Jakarta: Ind Hill Co, 1991), hlm. 3.

lebih mengandung kecenderungan budaya atau tepatnya merupakan sikap dan perilaku yang menunjukkan sebagai sistem sosial dan sistem nilai. Kenyataan ini sebenarnya merupakan modal sosial,<sup>159</sup> dalam istilah Fukuyama, dalam kerangka membangun demokrasi yang bersendikan budaya bangsa yang luhur di Indonesia. Persoalannya ternyata seperti yang dikemukakan oleh Mochtar Buchori,<sup>160</sup> bahwa kita telah terjebak pada pandangan yang menempatkan demokrasi hanya sebagai sistem politik bukan sebagai sistem sosial dan sistem nilai. Inilah kemudian barangkali yang mengakibatkan gagalnya konsolidasi demokrasi Indonesia. Akibatnya kita masih terpuruk dalam friksi-friksi kepentingan politik yang tidak menguntungkan kepentingan bangsa Indonesia.

Mahfud MD menambahkan bahwa sesuai dengan Pancasila dan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 negara Indonesia memakai asas kedaulatan rakyat dimana demokrasi yang terjadi ialah demokrasi perwakilan dengan sistem presidensial, hal inilah yang telah terjadi berabad-abad di dalam perkembangan demokrasi di Indonesia. Sehingga demokrasi yang dipraktekkan di Indonesia memiliki corak khusus dan ke khas dibandingkan dengan negara lain.<sup>161</sup> Adapun kekhususan sifat dari demokrasi yang berkembang di Indonesia adalah:<sup>162</sup>

- a) Aparatur demokrasi tertinggi di Indonesia adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat ialah penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia, dengan komposisi anggota DPR dan DPD maka MPR merupakan respresentasi dari seluruh rakyat Indonesia.
- b) Aparatur tertinggi di tingkat pusat dibagi kedalam poros-poros kekuasaan, tidak hanya terdiri dari tiga kekuasaan. Adapun pembagian tersebut ialah MPR, Presiden, DPR, BPK, MA, MK, sehingga poros kekuasaan tidak hanya pada kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif.

---

<sup>159</sup> Francis Fukuyama, *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, (Washington: Free Press, 1995) sebagaimana dikutip Dian Aries Mujiburohman, *Pengantar Hukum Tata Negara*, (Yogyakarta: STPN Press, 2017), hlm. 180.

<sup>160</sup> Mochtar Buchori, "Mengembangkan Demokrasi di Indonesia: Prospek dan Tantangan", dalam Sukowaluyo Mintorahardjo, *Ed. Demokrasi Indonesia Dalam Proses Menjadi* (Jakarta: LkaDe, 2003), hlm. 5.

<sup>161</sup> Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, edisi revisi, Cet ke-2, (Yogyakarta: Rineka Cipta, 2001), hlm. 87.

<sup>162</sup> *Ibid.*



Dari pembagian sistem kekuasaan antara eksekutif, Legislatif dan yudikatif, tidak dipisahkan adanya sistem pemisahan kekuasaan tetapi lembaga tersebut memakai sistem pembagian yang memungkinkan adanya kemungkinan saling mempengaruhi. Untuk mengetahui perkembangan demokrasi disuatu negara terlebih dahulu haruslah mengetahui undang-undang dasar dan sejarah perkembangannya di negara tersebut, sebab pemakaian asas demokrasi didalam suatu negara pastilah dicantumkan dalam undang-undang dasar tak terkecuali Indonesia.<sup>163</sup> Menurut Jimly Asshiddiqie pembabakan berdasarkan masa berlakunya undang-undang dasar terlalu formal sifatnya dan kurang menjelaskan dinamika yang terjadi sehubungan dengan pelaksanaan kedaulatan rakyat (gagasan demokrasi) karena tahapan perkembangan kedaulatan rakyat disini didasarkan kepada corak pelaksanaan demokrasi itu sendiri dalam praktek, maka demokrasi di bagi kedalam tiga tahap, yaitu Demokrasi Parlementer (1945-1959), Demokrasi Terpimpin (1959-1966), Demokrasi Pancasila (1966<sup>164</sup>-1998), (tahun 1998-sekarang) demokrasi tanpa label.

Perkembangan demokrasi di Indonesia dapat dilihat dari pelaksanaan demokrasi yang pernah ada di Indonesia ini. Pelaksanaan demokrasi di Indonesia dapat dibagi menjadi beberapa periodisasi antara lain:

### **1. Demokrasi Parlementer**

Penerapan demokrasi parlementer tersebut mengalami kegagalan, karena mengakibatkan melemahnya semangat persatuan bangsa yang telah berhasil mewujudkan kemerdekaan. Penerapan demokrasi parlementer ditandai oleh adanya dominasi parlemen dan partai-partai politik. Partai-partai politik membentuk koalisi yang sering kali menjatuhkan kabinet, sehingga mengakibatkan pemerintah tidak dapat menjalankan programnya dengan baik.

---

<sup>163</sup> *Ibid*, hlm. 89.

<sup>164</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaanya di Indonesia*, (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994), hlm. 25.

Pertumbuhan demokrasi liberal atau demokrasi parlementer mewarnai segi kehidupan, terutama kehidupan politik. Ekses negatif yang tampak dalam kehidupan politik negara meliputi segi-segi:<sup>165</sup> (a) kedudukan Pemerintah, dalam hal ini kabinet, sangat labil, terutama sebelum pemilihan umum 1955, (b) pemerintah belum mempunyai kesempatan yang memadai untuk mengerjakan sesuatu pekerjaan secara terencana dan tuntas, (c) keputusan-keputusan politik diambil melalui perhitungan suara (voting), terutama menyangkut kebijaksanaan pemerintah dan menjadi wewenang lembaga perwakilan rakyat, (d) oposisi dijalankan dengan cara menampakkan citra negatif terhadap pemerintah dikalangan rakyat, (f) karena adanya iklim kebebasan maka dalam waktu yang relatif singkat kehidupan kepartaian tumbuh laksana jamur dimusim hujan.

Di parlemen, secara sendiri-sendiri para wakil rakyat mempunyai kedudukan yang kuat, siapa saja yang ingin mengajukan usul inisiatif, resolusi, mosi atau interpelasi, dapat memulai tindakan pribadi dengan menghimpun dukungan beberapa anggota parlemen, tidak perlu terlebih dahulu disetujui oleh induk partainya atau oleh fraksi di parlemen, tidak sedikit dari mosi-mosi ini sempat menggoyahkan Kabinet. Mosi Hadikusumo, misalnya, menjadi salah satu sebab mundurnya Kabinet Natsir. Mosi Burhanuddin Harahab menyebabkan mundurnya Menteri Pertahanan Iwa Kusumasumantri, dan kemudian disusul pula penyerahan mandate Kabinet Ali Sastroamidjojo I pada akhir tahun 1955.<sup>166</sup> Karena faktor-faktor diatas dan ketidakmampuan partai yang tergabung dalam konstituante untuk mencapai konsesus mengenai dasar negara untuk undang-undang dasar baru, sehingga Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sekaligus mengakhiri masa demokrasi parlementer.

---

<sup>165</sup> S. Toto Pandoyo, *Ulasan Terhadap Beberapa Ketentuan UUD 1945*, dalam M.Rusli Karim, *Perjalanan Partai Politik di Indonesia; sebuah potret pasang surut*, Cat. 3, (Jakarta: Rajawali Press, 1993), hlm. 125-126.

<sup>166</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaanya Di Indonesia*, *Op.cit.*, hlm. 128.

## 2. Demokrasi Terpimpin

Demokrasi terpimpin menonjolkan dominasi kekuasaan oleh Presiden, bahkan presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif turut campur tangan di bidang yudikatif dan legislatif. Pada bidang yudikatif presiden melakukan pembatasan terhadap kebebasan badan pengadilan dan pada bidang legislatif presiden meniadakan fungsi kontrol DPR. Selain itu terjadi pembatasan peranan partai politik, meluasnya peran ABRI sebagai kekuatan sosial politik, dan semakin berkembangnya pengaruh komunis. Demokrasi terpimpin di Indonesia diterapkan semenjak Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sampai 30 September 1965 (G 30 S/PKI).

Demokrasi terpimpin adalah demokrasi yang dipimpin dan ditentukan oleh presiden, puncaknya dapat dilihat TAP MPRS Nomor III/1963 yang mengangkat Pemimpin Besar Revolusi Indonesia Bung Karno menjadi Presiden Seumur hidup. Hal ini adalah bentuk penyelewengan terhadap UUD 1945 misalnya pengangkatan Presiden seumur hidup membatalkan masa jabatan Presiden lima tahun dalam UUD 1945 dan membubarkan DPR hasil pemilihan umum padahal Presiden tidak mempunyai wewenang tersebut.

Lahirnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959,<sup>167</sup> menurut Bintan R. Saragih dilatar belakangi oleh: pertama, faktor kabinet yang tidak bertahan lama; kedua, faktor Presiden (konstitusional) Presiden; ketiga, faktor tentara (ABRI); keempat, kegagalan mencapai suara 2/3 dalam pemungutan suara yang dilakukan dalam rapat Konstituante.<sup>168</sup>

Berbagai pendapat berbeda mengenai dekrit presiden 5 Juli 1959 tersebut dianggap diterima oleh rakyat Indonesia karena tidak ada lembaga negara yang nyata-nyata yang menentang dekrit tersebut, yang ada justru sebaliknya, yaitu penerimaan dekrit tersebut oleh Dewan Perwakilan Rakyat hasil pemilihan umum tahun

---

<sup>167</sup> Dekrit Presiden berisi pernyataan; 1) pembubaran konstituante, 2) tidak berlakunya lagi UUD Sementara 1950, (3) berlaku kembali UUD 1945, (4) Pembentukan MPRS dan DPRS.

<sup>168</sup> Martin H. Hutabarat, Zairin Harahab, Dahlan Thaib, Ed. *Hukum dan Politik Indonesia; Tinjauan Analitis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996), hlm. 38.

1955,<sup>169</sup> selain itu, dipandang dapat mengakomodasi aspirasi politik dua golongan yang berbeda di konstituante, Partai politik Islam dapat menerima dekrit Presiden tersebut karena dalam konsiderannya dinyatakan, "Piagam Jakarta Menjiwai UUD 1945" sedangkan golongan lain juga dapat menerimanya, karena kembali ke UUD 1945 berarti Pancasila tetap menjadi dasar negara Indonesia.<sup>170</sup> Bahkan dekrit mendapat dukungan luas dari masyarakat, Mahkamah Agung dan ABRI.<sup>171</sup>

### 3. Demokrasi Pancasila

Istilah Demokrasi Pancasila digunakan secara resmi mulai tahun 1968 melalui Tap MPR Nomor XXXVII/MPR/1968 tentang Pedoman Pelaksanaan Demokrasi Pancasila. Esensi demokrasi Pancasila adalah kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan yang ber-Ketuhanan Yang Maha Esa, berperikemanusiaan yang adil dan beradab, berperipersatuan Indonesia, dan yang berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Konsep ini konsisten dengan pengakuan bahwa Pancasila sebagai dasar negara, ideologi nasional, dan sumber hukum dasar negara.

Demokrasi Pancasila memiliki prinsip-prinsip yang berlaku, seperti:<sup>172</sup>

a. Kebebasan atau persamaan (*Freedom / Equality*).

Kebebasan/ persamaan adalah dasar demokrasi. Kebebasan dianggap sebagai sarana mencapai kemajuan dan memberikan hasil maksimal dari usaha orang tanpa pembatasan dari penguasa. Dengan prinsip persamaan semua orang dianggap sama, tanpa dibeda-bedakan dan memperoleh akses dan kesempatan bersama untuk mengembangkan diri sesuai dengan

---

<sup>169</sup> Menurut Harun Alrasid pembubaran susunan DPR itu karena ditolakny anggaran yang diusulkan pemerintah, maka dipakai anggaran sebelumnya, jadi bukan DPR yang dibubarkan, Lihat Harun Alrasid, *Pengisian Jabatan Presiden, Op.cit*, hlm. 19.

<sup>170</sup> Ahmad Syaii Ma'arif, *Islam dan Masalah Negara*, (Jakarta: LP3ES), 1985, hlm. 181.

<sup>171</sup> MJ Kasiyanto, *Masalah Sospol dalam Pembangunan; Kharismatik, Fundamentalis, Revolusi, Gagal Membangun*. (Jakarta: Yayasan Tri Mawar, 1995), hlm. 168.

<sup>172</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi* (Jakarta; Sinar Graika, 2011), hlm.9 81 -234.

potensinya. Kebebasan yang dikandung dalam demokrasi Pancasila ini tidak berarti *Free Fight Liberalism* yang tumbuh di Barat, tapi kebebasan yang tidak mengganggu hak dan kebebasan orang lain.

b. Kedaulatan Rakyat (*People's Sovereignty*).

Dengan konsep kedaulatan rakyat, hakikat kebijakan yang dibuat adalah kehendak rakyat dan untuk kepentingan rakyat. Mekanisme semacam ini akan mencapai dua hal; yaitu, kemungkinan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan sangatlah kecil, dan kepentingan rakyat dalam tugas-tugas pemerintahan lebih terjamin. Perwujudan lain dari konsep kedaulatan adalah adanya pengawasan oleh rakyat. Pengawasan dilakukan karena demokrasi tidak mempercayai kebaikan hati penguasa.

Pemerintahan yang terbuka dan bertanggung jawab yang memiliki prinsip-prinsip: (a) Dewan Perwakilan Rakyat yang representatif, (b) Badan kehakiman/peradilan yang bebas dan merdeka, (c) Pers yang bebas, (d) Prinsip Negara hukum, (e) Sistem dwi partai atau multi partai, (f) Pemilihan umum yang demokratis, (g) Prinsip mayoritas, (h) Jaminan akan hak-hak dasar dan hak-hak minoritas.

#### 4. Demokrasi Reformasi<sup>173</sup>

Demokrasi yang dikembangkan pada masa reformasi pada dasarnya adalah demokrasi dengan mendasarkan pada Pancasila dan UUD 1945, dengan penyempurnaan pelaksanaannya dan perbaikan peraturan-peraturan yang tidak demokratis, dengan meningkatkan peran lembaga-lembaga tinggi dan tertinggi negara dengan menegaskan fungsi, wewenang dan tanggung jawab yang mengacu pada prinsip pemisahan kekuasaan dan tata hubungan yang jelas antara lembaga-lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif. Demokrasi Indonesia saat ini telah dimulai dengan terbentuknya DPR – MPR hasil Pemilu 1999 yang telah memilih presiden dan wakil presiden serta terbentuknya lembaga-lembaga tinggi yang lain. Masa reformasi berusaha membangun kembali kehidupan yang demokratis antara lain:

---

<sup>173</sup> Arif Wijaya, *Demokrasi Dalam Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Al-Daulah: Jurnal Hukum dan Perundangan Islam Volume 4, Nomor 1, April 2014, hlm.147-152.

- a. Keluarnya Ketetapan MPR RI Nomor X/MPR/1998 tentang pokok-pokok reformasi
- b. Ketetapan Nomor VII/MPR/1998 tentang pencabutan tap MPR tentang Referendum
- c. Tap MPR RI Nomor XI/MPR/1998 tentang penyelenggaraan Negara yang bebas dari KKN
- d. Tap MPR RI Nomor XIII/MPR/1998 tentang pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden RI
- e. Amandemen UUD 1945 sudah sampai amandemen I, II, III, IV.

Prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat dapat menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan benar-benar mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan atau hanya untuk kepentingan penguasa. Hal ini bertentangan dengan prinsip demokrasi. Hukum tidak dimaksudkan untuk hanya menjamin kepentingan beberapa orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan keadilan bagi semua orang. Perubahan UUD 1945, selain mengubah norma-norma yang memungkinkan prinsip-prinsip negara hukum dapat diwujudkan, juga mengubah norma-norma demokrasi agar demokrasi prosedural dan demokrasi substantif juga dapat diwujudkan. Kalau diperhatikan secara menyeluruh, materi perubahan pertama, kedua, ketiga dan keempat UUD 1945 meliputi:

- a. Mempertegas pembatasan kekuasaan presiden dimana jika sebelum perubahan, UUD 1945 memberikan kekuasaan kepada lembaga kepresidenan begitu besar (*executive heavy*), yang meliputi kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif sekaligus, kini kekuasaan presiden terbatas pada kekuasaan eksekutif saja;
- b. Mempertegas ide pembatasan kekuasaan lembaga negara, yang terlihat dalam pengaturan tentang kewenangan lembaga negara yang lebih terinci;
- c. Menghapus keberadaan lembaga negara tertentu (DPA) dan membentuk lembaga-lembaga negara yang baru seperti Mahkamah Konstitusi (MK), Komisi Yudisial (KY), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Bank Sentral;

- d. Mempertegas dan memperinci jaminan terhadap perlindungan HAM warga negara;
- e. Mempertegas dianutnya teori kedaulatan rakyat, yang selama ini lebih terkesan menganut teori kedaulatan negara. Hal ini terlihat dari dihapusnya klaim politik bahwa MPR adalah “pemegang kedaulatan rakyat sepenuhnya”, dimaksudkannya konsep pemilihan umum dalam mengisi jabatan anggota DPR, DPD dan DPRD serta digunakannya sistem pemilihan langsung oleh rakyat untuk mengisi jabatan presiden dan wakil presiden, serta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Secara spesifik, amandemen konstitusi Indonesia menghasilkan sejumlah desain baru format kenegaraan sebagai berikut:

- a. Presiden dan wakil presiden dipilih melalui pemilu langsung oleh rakyat, sedangkan kewenangan MPR hanya sebatas melantik presiden dan wakil presiden terpilih saja. Oleh karena itu. Masing-masing lembaga negara sama-sama memiliki legitimasi politik yang kuat dan bertanggung jawab langsung kepada pemegang kedaulatan asli yaitu rakyat.
- b. Kedaulatan rakyat dilaksanakan oleh berbagai lembaga negara sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing menurut konstitusi UUD 1945. Hal ini terlihat dari adanya pembagian tugas masing-masing lembaga negara yang makin jelas dan terperinci sehingga menghindari terjadinya tumpang tindih dan intervensi kewenangan antarlembaga negara. Presiden memegang kekuasaan menjalankan pemerintahan. DPR dan DPD dapat mengawasi jalannya pemerintahan yang dilaksanakan oleh presiden dan kabinetnya dan lembaga peradilan dalam hal ini MA dan MK memiliki wewenang melakukan kontrol yuridis lewat judicial review baik terhadap kebijakan yang diambil oleh presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif maupun terhadap kebijakan yang dibuat oleh DPR berupa produk undang-undang, yaitu eksekutif, legislatif dan yudisial.
- c. Adanya jaminan terciptanya stabilitas jalannya pemerintahan karena jabatan presiden dibatasi dalam masa jabatan lima tahun dan hanya dapat diberhentikan oleh MPR dalam kondisi tertentu saja berdasarkan UUD, serta melalui mekanisme hukum, yaitu pembuktian hukum oleh MK. Dengan demikian, presiden tidak dapat diusulkan oleh DPR untuk diberhentikan semata-mata

karena alasan konflik politik. Demikian pula presiden dilarang untuk membekukan dan/atau membubarkan DPR.

Perubahan terhadap UUD 1945 sebanyak empat kali, sebagaimana telah disebutkan dimuka mempertegas dua hal kerangka hukum dasar demokrasi sekaligus, yaitu demokrasi prosedural berupa ditetapkannya prosedur dan mekanisme penentuan puncak jabatan politik eksekutif baik nasional maupun daerah melalui pemilu langsung oleh rakyat. Perubahan ini menempatkan warga negara sebagai subyek hukum yang memiliki makna dan nilai politik serta hukum sekaligus dalam penentuan jabatan-jabatan politik.

Perubahan UUD 1945 juga menegaskan prinsip perimbangan kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif sebagai salah satu esensi demokrasi. Dengan UUD 1945 hasil perubahan tersebut, kekuasaan presiden menjadi terbatas dalam masa jabatan dan penggunaan kekuasaan presiden, sekaligus juga terkontrol oleh kekuasaan legislatif dan yudikatif. Ketentuan Pasal 7C UUD 1945 tentang larangan bagi presiden membekukan atau membubarkan DPR menunjukkan eksistensi kelembagaan DPR yang kuat dalam mengawasi presiden tanpa dihantui ketakutan dibubarkan oleh presiden, termasuk kewenangan DPR mengusulkan pemberhentian presiden jika kinerja tidak baik atau melanggar UUD 1945.

Elemen demokrasi lainnya yang berubah hampir seratus persen dalam perubahan ketiga UUD 1945 adalah kekuasaan kehakiman yang termuat dalam Pasal 24, 24A, 24B, 24C dan Pasal 25. Substansi perubahan tersebut adalah kemerdekaan kekuasaan kehakiman sebagai jawaban terhadap kelemahan UUD 1945 sebelum perubahan yang menempatkan kekuasaan kehakiman di bawah kekuasaan eksekutif. Kemerdekaan kekuasaan kehakiman yang diatur dalam perubahan ketiga meliputi kemerdekaan atau independensi struktural, fungsional dan personal.

Independensi struktural kekuasaan kehakiman menempatkan institusi negara ini pada struktur tersendiri yang tidak berada di bawah atau di samping kekuasaan eksekutif dan atau legislatif. Pasal 24 ayat (1), (2) dan (3), Pasal 24A ayat (5), Pasal 24B ayat (1) dan ayat (4) adalah pasal-pasal yang menegaskan independensi struktural kekuasaan kehakiman. Hal yang ditegaskan dalam pasal-pasal



tersebut merupakan legalisasi atau keinginan pembinaan kekuasaan kehakiman dalam satu atap.

Sementara itu Pasal 24A ayat (1), 24B ayat (1), 24C ayat (1) dan Pasal 24C ayat (2) adalah pasal-pasal yang menjamin kemerdekaan atau independensi fungsional, sedangkan independensi personal diatur dalam Pasal 24A ayat (2) dan ayat (4), Pasal 24B ayat (2), Pasal 24C dan ayat (5). Syarat-syarat dan mekanisme penentuan hakim MA, hakim MK, dan anggota KY menunjukkan jaminan kemerdekaan personal, meskipun keterlibatan DPR dalam mekanisme penentuan ketiga lembaga yudisial itu menjadi faktor yang mereduksi independensi personal ketiga anggota lembaga. Kedepan keterlibatan DPR seharusnya dihilangkan karena dari sudut substansi, kewenangan dan eksistensi DPR sebagai representasi partai politik, keterlibatan DPR itu justru mereduksi substansi dan kredibilitas semangat UUD 1945 Perubahan yang mengedepankan kemandirian kekuasaan kehakiman sebagai salah satu perubahan mendasar dalam negara hukum dan demokrasi yang sedang dibangun.

Kemerdekaan atau independensi kekuasaan kehakiman yang semakin kuat dibanding sebelumnya sesungguhnya memberikan harapan bagi tegaknya hukum, keadilan dan perlindungan HAM karena dalam sistem negara modern, cabang kekuasaan kehakiman memang harus diorganisasikan tersendiri karena prinsip pemisahan kekuasaan menempatkan kekuasaan kehakiman pada dimensi sangat penting. Di samping itu, kemerdekaan kekuasaan kehakiman itu adalah garansi konstitusional terhadap tegaknya hukum dan keadilan, garansi bagi proteksi HAM dari kesewenang-wenangan kekuasaan, serta garansi adanya mekanisme memperjuangkan pemenuhan HAM yang diabaikan oleh undang-undang sebagaimana tugas dan kewenangan Mahkamah Konstitusi.

**A. Pengertian Konstitusi****1. Gagasan Konstitusi Klasik: Constitution Politeia, dan Nomoi**

Dari catatan sejarah klasik terdapat dua perkataan yang berkaitan erat dengan pengertian kita sekarang tentang konstitusi, yaitu dalam perkataan Yunani Kuno *politeia* dan perkataan bahasa Latin *constitution* yang juga berkaitan dengan kata jus. Dalam kedua perkataan *politeia* dan *constitutio* itulah awal mula gagasan konstitusionalisme diekspresikan oleh umat manusia beserta hubungan di antara kedua istilah dalam sejarah. Dari kedua istilah itu, kata *politeia* dari kebudayaan Yunani dapat disebut yang paling tua usianya. Pengertiannya secara luas mencakup:

*"all the innumerable characteristics which determine that state's peculiar nature, and these include its whole economic and social texture as well as matters governmental in our narrower modern sense. It is a purely descriptive term, and as inclusive in its meaning as our own use of the word 'constitution' when we speak generally of a man's constitution or of the constitution of matter".*<sup>174</sup>

---

<sup>174</sup> Charles Howard Mellwain. *Constitutionalism: Ancient and Modern*, (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1966), hlm. 26. Seperti dikatakan oleh Sir Paul Vinogradoff, "The Greeks recognized a close analog, between the organization of the State and the organism of the individual human being. They thought that the two elements of body and mind, the former guided and governed by the later, had a parallel in two consrinirive elements of the State, the rulers and the ruled".

Dalam bahasa Yunani Kuno tidak dikenal adanya istilah yang mencerminkan pengertian kata jus ataupun *constitutio* sebagaimana dalam tradisi Romawi yang datang kemudian.<sup>175</sup> Dalam keseluruhan sistem berpikir para filosof Yunani Kuno, perkataan *constitution* adalah seperti apa yang kita maksudkan sekarang ini. Menurut Charles Howard Mellwain dalam bukunya "*Constitutionalism: Ancient and Modern*" (1947), perkataan *constitution* di zaman Kekaisaran Romawi (*Roman Empire*), dalam bentuk bahasa latinnya, mula-mula digunakan sebagai istilah teknis untuk menyebut *the acts of legislation by the Emperor*.<sup>176</sup> Bersamaan dengan banyak aspek dari hukum Romawi yang dipinjam ke dalam sistem pemikiran hukum di kalangan gereja, maka istilah teknis *constitutio* itu juga dipinjam untuk menyebut peraturan-peraturan eklesiastik yang berlaku di seluruh gereja ataupun untuk beberapa peraturan eklesiastik yang berlaku di gereja-gereja tertentu (*ecclesiastical province*). Oleh karena itu, kitab-kitab Hukum Romawi dan Hukum Gereja (Kanonik) itulah yang sering dianggap sebagai sumber rujukan atau referensi paling awal mengenai penggunaan perkataan *constitution* dalam sejarah.

Dengan perkataan lain, pengertian konstitusi itu di zaman Yunani Kuno masih bersifat materiil, dalam arti belum berbentuk seperti yang dimengerti di zaman modern sekarang. Namun, perbedaan antara konstitusi dengan hukum biasa sudah tergambar dalam pembedahan yang dilakukan oleh Aristoteles terhadap pengertian kata *politeia* dan *nomoi*. Pengertian *politica* dapat disepadankan dengan pengertian konstitusi, sedangkan *nomoi* adalah undang-undang biasa.<sup>177</sup>

*Politeia* mengandung kekuasaan yang lebih tinggi dari pada *nomoi*, karena *politeia* mempunyai kekuasaan membentuk sedangkan pada *nomoi* tidak ada, karena ia hanya merupakan materi yang harus dibentuk agar supaya tidak bercerai-berai. Dalam kebudayaan Yunani istilah konstitusi berhubungan erat dengan ucapan *Respublica Constituere* yang melahirkan semboyan, *Prinsep Legibus Solutus Est, Salus Publica Suprema Lex*, yang artinya "Rajalah yang berhak

---

<sup>175</sup> Analogi di antara organisasi negara (state organization) dan organisme manusia (human organism) ini, seperti dikatakan oleh M.L. Newman dalam *The Politics of Aristotle*, merupakan *the central iniquin of political science* di dalam sejarah Yunani Kuno.

<sup>176</sup> *Ibid.*, hlm. 23.

<sup>177</sup> *Ibid.*

menentukan struktur organisasi negara, karena dialah satu-satunya pembuat undang-undang".<sup>178</sup>

Di Inggris, peraturan yang pertama kali dikaitkan dengan istilah konstitusi adalah "*Constitutions of Clarendon 1164*" yang disebut oleh Henry II sebagai *constitutions, avitae constitutions or leges, a recordatio vel recognition*,<sup>179</sup> menyangkut hubungan antara gereja dan pemerintahan Negara di masa pemerintahan kakeknya, yaitu Henry I. Isi peraturan yang disebut sebagai konstitusi tersebut masih bersifat eklesiastik, meskipun pemuatannya dilakukan oleh pemerintahan sekuler. Namun, di masa-masa selanjutnya, istilah *constitutio* itu sering pula dipertukarkan satu sama lain dengan istilah *lex* atau *edictum* untuk menyebut berbagai *secular administrative enactments*. Glanvill sering menggunakan kata *constitution* untuk *a royal edict* (titah raja atau ratu). Glanvill juga mengaitkan *Henry II's writ creating the remedy by grand assize as legalis is a constitution*,<sup>180</sup> dan menyebut *the assize of novel disseisin* sebagai *a recognitio* sekaligus sebagai *a constitution*".<sup>181</sup>

Beberapa tahun setelah diberlakukannya Undang-Undang Merton pada tahun 1236, Bracton menulis artikel yang menyebut salah satu ketentuan dalam undang-undang itu sebagai *a new constitution*, dan mengaitkan satu bagian dari Magna Charta yang dikeluarkan kembali pada tahun 1225 sebagai *constitution libertatis*. Dalam waktu yang hampir bersamaan (satu zaman), Beaumanoir di Perancis berpendapat bahwa "*speaks of the remedy in novel disseisin as 'une nouvele constitucion' made by the kings*". Ketika itu dan selama berabad-abad sesudahnya, perkataan *constitution* selalu diartikan sebagai *a particular administrative enactment much as it had meant to the Roman lawyers*. Perkataan *constitution* ini dipakai untuk

---

<sup>178</sup> Bandingkan antara Kusnardi dan Ibrahim, *Op. Cit.*., dengan Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1990), hal. 88-89; dan buku-buku sejenis lainnya.

<sup>179</sup> *Document Constitutions of Clarendon* menyebut dirinya sendiri sebagai *recordatio* (*record*) atau *recognitio* (*a finding*). Pengarang buku "Leges Henrici Primi pada awal abad ke-12, juga menyebut "*the well-known writ of Henry I for the holding of the hundred and county courts*" sebagai *record*.

<sup>180</sup> George E. Woodbine (ed.). *Glanvill De Legibus et Consuetudinibus Angiluae*, (New Haven: 1932), hal. 63 dikutip oleh Jimly Asshiddique, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika), Ed. Kedua, 2010, hlm.3

<sup>181</sup> McIlwain, *Op. Cit.*, sebagaimana dikutip oleh Jimly Asshiddique, *Konstitusi ...*, *Op. Cit.*, hlm.3

membedakan antara *particular enactment* dari *consuetudo* atau *ancient custom* (kebiasaan).<sup>182</sup>

Pierre Gregoire Tholosano (of Toulouse), dalam bukunya *De Republica* (1578) menggunakan kata *constitution* dalam arti yang hampir sama dengan pengertian sekarang.<sup>183</sup> Hanya saja kandungan maknanya lebih luas dan lebih umum, karena Gregoire memakai frase yang lebih tua, yaitu *status reipublicae*. Dapat dikatakan bahwa di zaman ini, arti perkataan *constitution* tercermin dalam pernyataan Sir James Whitelocke pada sekitar tahun yang sama, yaitu "*the natural frame and constitution of the policy of this Kingdom, which is jus publicum regni*". Bagi James Whitelocke, *jus publicum regni* itulah yang merupakan kerangka alami dan konstitusi politik bagi kerajaan.

Dari sini, kita dapat memahami pengertian konstitusi dalam dua konsepsi. Pertama, konstitusi sebagai *the natural frame of the state* yang dapat ditarik ke belakang dengan mengaitkannya dengan pengertian *politeia* dalam tradisi Yunani Kuno Kedua, konstitusi dalam arti *jus publicum regni*, yaitu *the public law of the realm*. Cicero<sup>184</sup> dapat disebut sebagai sarjana pertama yang menggunakan perkataan *constitution* dalam pengertian kedua ini, seperti tergambar dalam bukunya "*De Re Publica*". Di lingkungan Kerajaan Romawi (*Roman Empire*), perkataan *constitutio* ini dalam bentuk Latinnya juga dipakai sebagai istilah teknis untuk menyebut *the acts of legislation by the Emperor*. Menurut Cicero, "*This constitution (haec constitution) has a great measure of equability without which men can hardly remain free for any length of time*". Selanjutnya dikatakan oleh Cicero:

*"Now that opinion of Cato becomes more certain, that the constitution of the republic (consitutionem rei publicae) is the work of no single time or of no single man"*.

---

<sup>182</sup> Jimly Asshiddique, *Konstitusi ...*, *Op.Cit.*, hlm.3

<sup>183</sup> Authore D. Petro Gregorio Tholosano Nomor *De Republica Libri Sex et Viginni*. lib.I. cap. I. 16, 19. Lugduni. 1609, hal. 4-5 sebagaimana dikutip Jimly Asshiddique, *Konstitusi ...*, *Op.Cit.*, hlm.3.

<sup>184</sup> Nama lengkapnya adalah Marcus Tullius Cicero (106-43 BC). Menurut R.N. Berki, "*In the extant writings of the great Roman statesman and orator, Marcus Tullius Cicero (106-43 BC), we find the most interesting formulations of Roman Stoicism as regards political thought*". Lihat R.N. Berki. *The History of Political Thought: A Short Introduction*, (London: J.J.Dent and Sons. Everyman's University Library, 1988), hal. 74.

Pendapat Cato dapat dipahami secara lebih pasti bahwa konstitusi republik bukanlah hasil kerja satu waktu ataupun satu orang, melainkan kerja kolektif dan akumulatif. Oleh karena itu, dari sudut etimologi konsep klasik mengenai konstitusi dan konstitusionalisme dapat ditelusuri lebih mendalam dalam perkembangan pengertian dan penggunaan perkataan *politeia* dalam bahasa Yunani dan perkataan *constitution* dalam bahasa Latin, serta hubungan di antara keduanya satu sama lain di sepanjang sejarah pemikiran maupun pengalaman praktik kehidupan kenegaraan dan hukum. Perkembangan-perkembangan demikian itulah yang pada akhirnya mengantarkan umat manusia pada pengertian kata *constitution* itu dalam bahasa Inggris modern. Dalam *Oxford Dictionary*, perkataan *constitution* dikaitkan dengan beberapa arti, yaitu: " ... *the act of establishing or of ordaining, or the ordinance or regulation so established*". Selain itu, kata *constitution* juga diartikan sebagai pembuatan atau penyusunan yang menentukan hakikat sesuatu (*the "make" or composition which determines the nature of anything*). Oleh karena itu, *constitution* dapat pula dipakai untuk menyebut " ... *the body or the mind of man as well as to external objects*".<sup>185</sup>

Dalam pengertiannya yang demikian itu, konstitusi selalu dianggap "mendahului" dan "mengatasi" pemerintahan dan segala keputusan serta peraturan lainnya. *A Constitution*, kata Thomas Paine, "*is not the act of a government but of the people constituting a government*".<sup>186</sup> 120 Konstitusi disebut mendahului, bukan karena urutan waktunya, melainkan dalam sifatnya yang superior dan kewenangannya untuk mengikat. Oleh sebab itu, Charles Howard McIlwain menjelaskan:

*"In fact, the traditional notion of constitutionalism before the late eighteenth century was of a set of principles embodied in the institutions of a nation and neither external to these nor in existence prior to them"*.<sup>187</sup>

---

<sup>185</sup> Jimly Asshiddique, *Konstitusi ...*, *Op.Cit.*, hlm.4

<sup>186</sup> McIlwain, *Op.Cit.*, hlm. 20 sebagaimana dikutip oleh Jimly Asshiddique, *Konstitusi ...*, *Op.Cit.* hlm.4.

<sup>187</sup> *Ibid.*, hlm.12.

## 2. Warisan Yunani Kuno: Plato dan Aristoteles

Dalam bukunya, "*Outlines of Historical Jurisprudence*", Sir Paul Vinogradoff berpendapat:

*"The Greeks recognized a close analogy between the organization of the State and the organism of the individual human being. They thought that the two elements of body and mind, the former guided and governed by the latter, had a parallel in two constitutive elements of the State, the rulers and the ruled".*<sup>188</sup>

Pengaitan yang bersifat analogis antara organisasi negara dan organisme manusia tersebut, menurut W.L. Newman, memang merupakan pusat perhatian (*center of inquiry*) dalam pemikiran politik di kalangan para filosof Yunani Kuno<sup>189</sup> Dalam bukunya "*The Laws*" (Nomoi), Plato menyebutkan bahwa "*Our whole state is an imitation of the best and noblest life*".<sup>190</sup> Isocrates dalam bukunya "*Panathenaicus*" ataupun dalam "*Areopagiticus*" menyebut bahwa "*the politeia is the 'soul of the polis' with power over it like that of the mind over the body*".<sup>191</sup> Keduanya sama-sama menunjuk kepada pengertian konstitusi. Demikian pula, Aristoteles dalam bukunya "*Politics*" mengaitkan pengertian kita tentang konstitusi dalam *frase in a sense the life of the city*.<sup>192</sup> Dalam bukunya, "*Politics*", Aristoteles menyatakan: "*A constitution (or polity) may be defined as the organization of a polis, in respect of its offices generally, but especially in respect of that particular office which is sovereign in all issues*".

*"The civic body (the politeuma,<sup>193</sup> or body of persons established in power by the polity) is everywhere the sovereign of the state; in fact the civic body is the polity (or constitution) itself".*<sup>194</sup>

---

<sup>188</sup> Sir Paul Vinogradoff., *Outlines of Historical Jurisprudence*. Vol. II. The Jurisprudence of the Greek City, hal 12.

<sup>189</sup> Mellwain, *Op. Cit.* , hal 27.

<sup>190</sup> Sir Paul Vinogradoff, *The Laws*, hal. 817

<sup>191</sup> Mellwain. *Op. Cit.*

<sup>192</sup> Ernest Barker (ed and trans.), *Politics*, (New York-London: Oxford University Press, 1958), (iv), chapter xi.

<sup>193</sup> Istilah "*politeuma*" ini berarti "*supreme civic authority*". Aristoteles membuktikan bahwa "*the constitution is especially an ordering of the supreme authority by showing that the supreme authority is decisive of the character of the constitution, from which it follows that the main business of the constitution is to fix the supreme authority*". Lihat footnote Nomor 3. M.L. Newman, *The Politics of Aristotle*. *Op. Cit.* , hal. 110.

<sup>194</sup> *Ibid.*

Menurut Aristoteles, klasifikasi konstitusi tergantung pada (i) *the ends pursued by states*, dan (ii) *the kind of authority exercised by their government*. Tujuan tertinggi dari negara adalah *a good life*, dan hal ini merupakan kepentingan bersama seluruh warga masyarakat. Oleh karena itu, Aristoteles membedakan antara *right constitution* dan *wrong constitution* dengan ukuran kepentingan bersama itu. Jika konstitusi diarahkan untuk tujuan mewujudkan kepentingan bersama, maka konstitusi itu disebutnya sebagai konstitusi yang benar, tetapi jika sebaliknya maka konstitusi itu adalah konstitusi yang salah. Konstitusi yang terakhir ini dapat disebut pula sebagai *perverted constitution* yang diarahkan untuk memenuhi kepentingan para penguasa yang tamak (*the selfish interest of the ruling authority*). Konstitusi yang baik adalah konstitusi yang normal, sedangkan yang tidak baik disebut juga oleh Aristoteles sebagai konstitusi yang tidak normal. Ukuran baik-buruknya atau normal-tidaknya konstitusi itu baginya terletak pada prinsip bahwa "*political rule, by virtue of its specific nature, is essentially for the benefit of the ruled*".<sup>195</sup>

Di antara karya-karya Plato seperti "*Republic*" dan "*Nomoi*", terdapat pula dialog-dialog Plato yang diberi judul "*Politicus*" atau "*Statesman*" yang memuat tema-tema yang berkaitan erat dengan gagasan konstitusionalisme. Buku terakhir ini, di samping buku-buku lainnya, banyak mempengaruhi pemikiran Aristoteles di kemudian hari tentang gagasan konstitusionalisme seperti yang kita pahami sekarang. Jika dalam "*Republic*", Plato menguraikan gagasan *the best possible state*, maka dalam buku "*Politicus*" (*Statesman*) sebelum ia menyelesaikan karya monumental berjudul "*Nomoi*",<sup>196</sup> Plato mengakui kenyataan-kenyataan yang harus dihadapi oleh negara sehingga ia menerima negara dalam bentuknya sebagai *the second best* dengan menekankan pentingnya hukum yang bersifat membatasi. "*Plato's Republic deals with an unattainable ideal; his Politicus treats of the attainable in its relation to this same ideal*". Jika dalam "*Republic*" ia mengidealkan peranan *his philosopherking* yang mempunyai *a strength of art which is superior to the law* atau bahkan dikatakan sang pemimpin itu sendirilah yang membuat seni kepemimpinannya sebagai hukum, "*not by laying down rules, but by making his art a law*".

---

<sup>195</sup> *Ibid*, hal. 113

<sup>196</sup> Plato. *The Laws*. (Penguin Classics, 1986), hal. 26 dan 37



Oleh karena itu, banyak sarjana yang mempersoalkan apakah Plato itu seorang yang berpaham serba mutlak atau seorang konstitusionalis (*an absolutist or constitutionalist*). Jika kita berusaha menafsirkan secara kritis perkembangan pemikiran Plato sendiri yang tercermin dalam karya-karyanya, kita tidak dapat melepaskan kenyataan adanya keterkaitan antara pemikiran yang dikembangkannya sebagai intelektual dengan pergaulan empirisnya dengan kekuasaan setelah ia diangkat menjadi penasihat Raja Dyonisius II.<sup>197</sup> Inilah yang menyebabkan adanya perbedaan yang tajam antara idealitas negara yang tergambar dalam "*Republic*" dan apa yang diuraikan Plato dalam "*Nomoi*", dan sebelum menulis "*Nomoi*" terlebih dulu Plato menyelesaikan "*Politicus*".<sup>198</sup> Namun dari pendapat-pendapat para muridnya, seperti Aristoteles, memang dapat dibayangkan pandangan para filosof di zaman Yunani Kuno itu tentang negara dan hukum tentu tidak seperti sekarang. Misalnya, Aristoteles mengatakan:

*"A godlike ruler should rule like a god, and if a godlike man should appear among men, godlike rule would and should be gladly conceded to him",*<sup>199</sup>

Artinya, Aristoteles sendiri juga membayangkan keberadaan seorang pemimpin negara ideal yang bersifat superman dan berbudi luhur, karena sejarah kenegaraan Yunani pada zamannya tergolong sangat labil. Pertama, di zamannya, belum ada mekanisme yang tersedia untuk merespons keadaan atau tindakan-tindakan revolusioner yang dalam pengertian sekarang disebut sebagai tindakan yang inkonstitusional. Kedua, revolusi-revolusi semacam itu jika terjadi tidak hanya mengubah corak *public law*, tetapi juga menjungkirbalikkan segala institusi yang ada secara besar-besaran, dan bahkan berakibat pada tuntutan perubahan keseluruhan *way of life* (masyarakat) *polity* yang bersangkutan. Dalam keadaan demikian, Aristoteles berpendapat keseluruhan *polity* dan konstitusi mengalami kehancuran atau bubar. Ketiga, revolusi demikian selalu

---

<sup>197</sup> *Ibid*, hal. 21-22.

<sup>198</sup> Guna mendalami lebih lanjut perbedaan dan perbandingan antara "*Republic*" dan "*The Laws*" serta karya-karya Plato yang lain, kita dapat membaca tulisan pengantar oleh Trevor J. Saunders terhadap naskah "*Plato The Laws*". Op. Cit . hal 17-41.

<sup>199</sup> Mellwam. *Op. Cit* . hal. 33.

terjadi dengan disertai kekerasan (*violence*), *proscription*, *ostracism*, dan bahkan kematian, sehingga orang Yunani dihinggapi oleh penyakit *fear of stasis*.

Keadaan demikian itulah yang menyebabkan Aristoteles berada dalam posisi untuk memberikan nasehat kepada sang *tyrant* mengenai bagaimana memperpanjang tipe kekuasaan (*type of government*) yang diakuiinya sebagai kekuasaan yang paling menindas di dunia (*the most oppressive in the world*) serta paling singkat usianya. Kondisi sosial politik yang tidak stabil itulah yang menyebabkan orang berusaha memilih *status quo* (*to preserve the status quo*). Misalnya, dikatakan oleh Aristoteles dalam bukunya "*Politics*" bahwa:

*"Polities generally are liable to dissolution not only from within but from without, when there is a state having an antagonistic polity near to them or distant but possessed of considerable power",<sup>200</sup>*

Dalam bagian lain dari tulisannya, Aristoteles juga mengatakan:

*"The practice of cutting off prominent characters and putting out of the way the high spirits in the state; the prohibition of common meals, political clubs, high culture and everything else of the same kind; precautionary measures against all that tends to produce two results, viz ., spirit and confidence".<sup>201</sup>*

Selanjutnya, oleh Aristoteles juga dinyatakan: "*A tyrant is fond of making wars, as a means of keeping his subjects in employment and in continual need of a commander*<sup>202</sup> (seorang tiran gemar berperang sebagai cara untuk memelihara agar anak buahnya terus mengabdikan dan melayani kebutuhannya sebagai seorang komandan). Namun demikian, harus juga dimengerti bahwa sebelum munculnya pengaruh kaum *Stoics*,<sup>203</sup> orang Yunani Kuno memang belum

---

<sup>200</sup> The Politics of Aristotle, VIII. *Op. Cit.* ., hal. 368.

<sup>201</sup> *Ibid*, hlm. 392-383

<sup>202</sup> *Ibid*, VIII. hlm. 394.

<sup>203</sup> Kaum "*Stoics*" adalah kelompok yang menganut paham stoicism, tumbuh di Yunani, namun kemudian berkembang dan mendapatkan kemajuan pesat di Roma.

membedakan sama sekali antara konsep negara (*state*) dan masyarakat (*society*), maupun antara *civil* dan *social*. Oleh karena itu, para filosof Yunani cenderung melihat hukum sebagai bagian atau satu aspek saja dalam pembicaraan mereka tentang *polity*, tentang negara. Hal ini tergambar dalam buku Aristoteles "*Rhetorica*" yang menyebut istilah *common law* dalam arti *the natural law* yang tidak lebih daripada satu porsi pengertian saja dari *the state's actual laws*.<sup>204</sup>

Pemikiran filsafat Yunani Kuno yang dikembangkan oleh Aristoteles dan kawan-kawan tidak atau belum membayangkan hukum sebagai sesuatu yang berada di luar pengertian *polity* (negara) atau sesuatu yang terpisah dari negara dimana negara harus tunduk dan menyesuaikan diri dengan aturan yang ditentukan olehnya.

Perubahan terhadap pandangan yang tidak melihat hukum sebagai sesuatu yang berada di luar atau di atas negara, baru timbul setelah Cicero memperkenalkan pemikirannya dengan mengartikan negara sebagai suatu *a bond of law (vinculum juris)*. Dalam pengertian *vinculum juris* itu, hukum tidak hanya dilihatnya sebagai elemen suatu negara, tetapi *an antecedent law*. Dalam bukunya "*De Re Publica*", Cicero mengatakan bahwa hukum dalam arti demikian sama tuanya dengan pemikiran tentang keberadaan Tuhan, jauh sebelum adanya negara di mana pun juga. Negara, bagi Cicero, merupakan kreasi hukum.<sup>205</sup> Sejak masa Cicero, dapat dikatakan pemikiran kenegaraan dan hukum mengalami revolusi besar-besaran.<sup>206</sup> Dikarenakan perbedaan di antara tradisi Yunani yang dimotori oleh Aristoteles dengan tradisi Romawi yang dimotori oleh Cicero cenderung sangat tajam, maka Charles Howard McIlwain menyatakan:

*"We cannot hope to bridge the gap between the constitutionalism of Aristotle and that of Cicero, but even the most superficial comparison of the two will show that a gap is there, and a very wide one".*<sup>207</sup>

---

"Stoicisme" ini bahkan, menurut sejarawan abad ke-19. Mommsen, memang sangat cocok dengan karakteristik kebudayaan Romawi.

<sup>204</sup> McIlwain, *Op. Cit.*, hlm. 37.

<sup>205</sup> Berki. *Op. Cit.*, hlm. 75.

<sup>206</sup> Menurut R.N. Berki, "*Cicero, of course, was first and foremost a practical statesman who played a leading role in the politics of the Roman Republic before the ascent of Caesar*". *Ibid*

<sup>207</sup> *Ibid.*, hal. 43

Oleh karena lebarnya jurang di antara keduanya, kita tidak mungkin berharap akan dapat menjembatani perbedaan antara gagasan konstitusionalisme Aristoteles dan konstitusionalisme Cicero. Bahkan, oleh Dr. Carlyle dikatakan:

*"There is no change in political theory so startling in its completeness as the change from the theory of Aristotle to the later philosophical view represented by Cicero and Seneca ... We have ventured to suggest that the dividing-line between the ancient and the modern political theory must be sought, if anywhere, in the periode between Aristotle and Cicero".*<sup>208</sup>

Tidak ada perubahan yang begitu mendasar dalam perkembangan teori politik dalam sejarah seperti perubahan yang begitu menakjubkan dari pemikiran Aristoteles ke pemikiran Cicero dan Seneca. Jika kita berusaha menemukan garis pemisah yang begitu tegas dalam perjalanan sejarah pemikiran politik antara zaman klasik dan zaman modern, maka dapat dikatakan bahwa era pemisah itu adalah periode di antara Aristoteles di Yunani dan Cicero di Romawi.

### **3. Warisan Cicero (Romawi Kuno)**

Salah satu sumbangan penting filosof Romawi, terutama setelah Cicero mengembangkan karyanya "*De Re Publica*" dan "*De Legibus*", adalah pemikiran tentang hukum yang berbeda sama sekali dari tradisi yang sudah dikembangkan sebelumnya oleh para filosof Yunani. Bagi para filosof Romawi, terutama Ulpian, Cicero menjelaskan sebagai berikut:

*"a ruler's will actually is law, a command of the emperor in due form is a lex. Any imperial constitution, like a *senatus consultum*, should have the place of a *lex* (*legis vicem optineat*), because the Emperor himself receives his imperium by virtue of a *lex* (*per legem*)."*<sup>209</sup>

---

<sup>208</sup> Carlyle. .. *Histon of Medieval Political Theon in the Weer*. I. hal. 8-9. Bandingkan juga dalam R. N. Berki, *Op. Cit*

<sup>209</sup> Cicero, *De Legibus*, III. Hlm. 12 dalam Charles Howard Mollwain. *Op. Cit*, hlm. 44.

Dengan perkataan lain, di sini jelas dan tegas sekali dipakainya istilah *lex* yang kemudian menjadi kata kunci untuk memahami konsepsi politik dan hukum di zaman Romawi Kuno Sebagaimana dikemukakan oleh Gaius pada abad ke-2, "*a lex is what the people orders and has established*". Setelah 4 (empat) abad kemudian, *a lex* didefinisikan sebagai "*what the Roman people was accustomed to establish when initiated by a senatorial magistrate such as a consul*".<sup>210</sup> Penggunaan perkataan *lex* itu nampaknya lebih luas cakupan maknanya daripada *leges* yang mempunyai arti yang lebih sempit. Konstitusi mulai dipahami sebagai sesuatu yang berada di luar dan bahkan di atas negara. Tidak seperti masa sebelumnya, konstitusi mulai dipahami sebagai *lex* yang menentukan bagaimana bangunan kenegaraan harus dikembangkan sesuai dengan prinsip *the higher law*. Prinsip hierarki hukum juga makin dipahami secara tegas kegunaannya dalam praktik penyelenggaraan kekuasaan.

Di samping itu, para filosof Romawi jugalah yang secara tegas membedakan dan memisahkan antara pengertian hukum publik (*jus publicum*) dan hukum swasta (*jus privatum*),<sup>211</sup> sesuatu hal baru yang belum dikembangkan sebelumnya oleh para filosof Yunani. Bahkan, perkataan *jus* dalam bahasa Latin sendiripun tidak dikenal padanannya dalam bahasa Yunani Kuno seperti yang sudah dijelaskan di atas. Biasanya keduanya dibedakan dari sudut kepentingan yang dipertahankan. Hukum publik membela kepentingan umum yang tercermin dalam kepentingan "negara", *the civitas*, sedangkan hukum swasta menyangkut kepentingan orang perorang, *that which pertains to the utility of individuals*. Namun demikian, baik kepentingan umum maupun swasta, sebenarnya tetap berkaitan dengan kepentingan individu setiap warga negara. Seperti dikatakan oleh Rudolf van Ihering, hak-hak publik dan hak-hak swasta tidak dapat dibedakan satu sama lain (*not distinguishable*). Subjek keduanya selalu persis sama, yaitu menyangkut *the natural person* atau makhluk manusia. Perbedaan hakiki keduanya hanya terletak pada kenyataan bahwa "*private rights affect private individuals exclusively, while all the individual citizens alike participate in the public*".<sup>212</sup>

---

<sup>210</sup> *Ibid*

<sup>211</sup> *Ibid*, hlm.47

<sup>212</sup> *Ibid*

Pemikiran politik Cicero didasarkan atas penerimaannya yang kuat terhadap *the Stoic universal law of nature* yang merangkul dan mengikat seluruh umat manusia. Terhadap pandangan kaum *Stoic* mengenai hukum alam yang bersifat universal itu, Cicero berpendapat:

*"There is in fact a true law - namely, right reason which is in accordance with nature, applies to all men, and is unchangeable and eternal. By its commands this law summons men to the performance of their duties; by its prohibitions it restrains them from doing wrong. Its commands and prohibitions always influence good men, but are without effect upon the bad."*<sup>213</sup>

Cicero juga menegaskan adanya "*one common master and ruler of men, namely God, who is the author of this law, its interpreter, and its sponsor*". Tuhan, bagi Cicero, tak ubahnya bagaikan Tuan dan Penguasa semua manusia, serta merupakan Pengarang atau Penulis, Penafsir, dan Sponsor Hukum. Oleh karena itu, Cicero sangat mengutamakan peranan hukum dalam pemahamannya tentang persamaan antar umat manusia. Baginya, konsepsi tentang manusia tidak bisa dipandang hanya sebagai political animal atau insan politik, melainkan lebih lebih utama adalah kedudukannya sebagai legal animal atau insan hukum.<sup>214</sup>

Selain itu, beberapa kesimpulan yang dapat ditarik dari pengalaman sejarah konstitusionalisme Romawi Kuno ini adalah Pertama, untuk memahami konsepsi yang sebenarnya tentang *the spirit of our constitutional antecedents* dalam sejarah, ilmu hukum haruslah dipandang penting atau sekurang-kurangnya sama pentingnya dibandingkan dengan sekedar perbincangan mengenai materi hukum. Kedua, ilmu pengetahuan hukum yang dibedakan dari hukum sangat bercorak Romawi sesuai asal mula pertumbuhannya. Ketiga, pusat perhatian dan prinsip pokok yang dikembangkan dalam ilmu hukum Romawi bukanlah *the absolutism of a prince* sebagaimana sering dibayangkan oleh banyak ahli, tetapi justru terletak pada doktrin kerakyatan, yaitu bahwa rakyat merupakan sumber dari semua legitimasi kewenangan politik dalam satu negara.

---

<sup>213</sup> Berki., *Op. Cit.*, hlm. 74

<sup>214</sup> *Ibid*

Dengan demikian, rakyatlah yang dalam perkembangan pemikiran Romawi dianggap sebagai sumber yang hakiki dari hukum dan sistem kekuasaan. Diceritakan dalam sejarah bahwa negara Yunani Kuno pernah menjadi jajahan Romawi Kuno. Sebagai akibat penjajahan itu banyak dari kebudayaan Yunani ditiru oleh bangsa Romawi, seperti ajaran tentang Polis dan ajaran tentang kedaulatan rakyat (*Ecclesia*).

Namun, penerapannya kemudian ternyata tidak sama dengan ajaran asli yang dibawa dari Yunani, karena faktor keadaan dan sifat-sifat bangsa Romawi yang memang berlainan dengan Yunani. Melalui ajaran kedaulatan rakyat yang ditiru dari Yunani, orang Romawi menyusun pemerintahan dengan seorang Raja yang mempunyai kekuasaan yang bersifat mutlak. Menurut orang Romawi pada zaman itu, pada suatu ketika rakyat mengadakan perjanjian dengan Caesar yang kemudian diletakkan dalam *Rex Regia*.

Dengan perjanjian tersebut, kekuasaan diakui telah berpindah secara mutlak dari tangan rakyat kepada Caesar (*translation empirili*). Dikarenakan adanya *translatio empirii* itu, rakyat dianggap tidak dapat meminta pertanggungjawaban Caesar lagi. Dari situ, lahirlah ajaran atau doktrin Caesarismus (perwakilan mutlak berada di tangan Caesar) yang memunculkan semboyan, *Princep Legibus Solutus Est, Salus Publica Suprema Lex* seperti telah dikemukakan di atas.

#### **4. Warisan Islam: Konstitusionalisme dan Piagam**

Pada masa-masa selanjutnya, ketika bangsa Eropa berada dalam keadaan kegelapan yang biasa disebut sebagai abad-abad pertengahan, tidak banyak hal yang dapat diuraikan sebagai inovasi dan perkembangan yang penting dalam hal ini. Namun, bersamaan dengan masa-masa suram di Eropa selama abad-abad pertengahan itu, di Timur Tengah tumbuh dan berkembang pesat peradaban baru di lingkungan penganut ajaran Islam. Atas pengaruh Nabi Muhammad SAW, banyak sekali inovasi-inovasi baru dalam kehidupan umat manusia yang dikembangkan menjadi pendorong kemajuan peradaban. Salah satunya ialah penyusunan dan penandatanganan persetujuan atau perjanjian bersama di antara kelompok-kelompok penduduk kota Madinah untuk bersama-sama membangun struktur kehidupan bersama yang di kemudian hari

berkembang menjadi kehidupan kenegaraan dalam pengertian modern sekarang. Naskah persetujuan bersama itulah yang kemudian dikenal sebagai Piagam Madinah (*Madinah Charter*).

Piagam Madinah ini dapat disebut sebagai piagam tertulis pertama dalam sejarah umat manusia yang dapat dibandingkan dengan pengertian konstitusi dalam arti modern. Piagam ini dibuat atas persetujuan bersama antara Nabi Muhammad SAW dengan wakil-wakil penduduk kota Madinah tak lama setelah beliau hijrah dari Mekkah ke Yastrib, nama kota Madinah sebelumnya, pada tahun 622 M. Para ahli menyebut Piagam Madinah macam istilah yang berlainan satu sama lain.<sup>215</sup>

Montgomery Watt menyebutnya *The Constitution of Medina*,<sup>157</sup> Nicholson menyebutnya *Charter*,<sup>151</sup> Majid Khadduri menggunakan perkataan *Treaty*,<sup>152</sup> Phillips K. Hitti menyebutnya *Agreement*,<sup>153</sup> dan Zainal Abidin Ahmad memakai perkataan Piagam sebagai terjemahan kata *al-shahifah*.<sup>154</sup> Nama *al-shahifah* tahun 622 M ini merupakan nama yang disebut dalam naskah piagam itu sendiri. Kata ini bahkan disebut sebanyak delapan kali dalam teks piagam. <sup>155</sup> Perkataan *charter* sesungguhnya identik dengan piagam dalam bahasa Indonesia, sedangkan perkataan *treaty* dan *agreement* lebih berkenaan dengan isi piagam atau *charter* itu. Namun fungsinya sebagai dokumentresmi yang berisi pokok-pokok pedoman kenegaraan menyebabkan piagam dapat dikatakan tepat juga untuk disebut sebagai konstitusi seperti yang dilakukan oleh Montgomery Watt ataupun yang dilakukan oleh Zainal Abidin Ahmad seperti tersebut di atas.

Para pihak yang mengikatkan diri atau terikat dalam Piagam Madinah yang berisi perjanjian masyarakat Madinah (*social contract*) tahun 622 M ini ada tiga belas kelompok komunitas yang secara eksplisit disebut dalam teks Piagam. Ketiga belas komunitas itu adalah (i) kaum Mukminin dan Muslimin Muhajirin dari suku Quraisy

---

<sup>215</sup> Banyak sarjana yang menggambarkan Piagam Madinah itu sebagai Konstitusi seperti dipahami dewasa ini. Beberapa diantaranya lihat Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar 1945: Kajian Perbandingan tentang Dasar Hidup Bersama dalam Masyarakat Majemuk*, (Jakarta: UI-Press, 1995); Dahlan Thaib dkk., *Teori Konstitusi dan Hukum Konstitusi*, cet. kelima, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2005). Lihat juga Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, cet. kedua, (Jakarta: Kencana, 2004).



Mekkah, (ii) Kaum Mukminin dan Muslimin dari Yatsrib, (iii) Kaum Yahudi dari Banu 'Awf, (iv) Kaum Yahudi dari Banu Sa'idah, (v) Kaum Yahudi dari Banu al-Hars, (vi) Banu Jusyam, (vii) Kaum Yahudi dari Banu Al-Najjar, (viii) Kaum Yahudi dari Banu 'Amr ibn 'Awf, (ix) Banu al-Nabit, (x) Banu al-'Aws, (xi) Kaum Yahudi dari Banu Sa'labah, (xii) Suku Jafnah dari Banu Sa'labah, dan (xiii) Banu Syuthaybah.

Secara keseluruhan, Piagam Madinah tersebut berisi 47 pasal. Pasal 1, misalnya, menegaskan prinsip persatuan dengan menyatakan: "*Innahum ummatan wahidatan min duuni al-naas*" (Sesungguhnya mereka adalah ummat yang satu, lain dari (komunitas) manusia yang lain).<sup>216</sup> Dalam Pasal 44 ditegaskan bahwa "Mereka (para pendukung piagam) bahu membahu dalam menghadapi penyerang atas kota Yatsrib (Madinah)". Dalam Pasal 24 dinyatakan "Kaum Yahudi memikul biaya bersama kamu mukminin selama dalam peperangan". Pasal 25 menegaskan bahwa "Kaum Yahudi dari Bani 'Awf adalah satu umat dengan kaum mukminin. Bagi kaum Yahudi agama mereka, dan bagi kamu mukminin agama mereka. Juga (kebebasan ini berlaku) bagi sekutu-sekutu dan diri mereka sendiri, kecuali bagi yang zalim dan yang jahat. Hal demikian akan merusak diri dan keluarganya sendiri." Jaminan persamaan dan persatuan dalam keragaman tersebut demikian indah dirumuskan dalam Piagam ini, sehingga dalam menghadapi musuh yang mungkin akan menyerang kota Madinah, setiap warga kota ditentukan harus saling bahu membahu.

Dalam hubungannya dengan perbedaan keimanan dan amalan keagamaan, jelas ditentukan adanya kebebasan beragama. Bagi orang Yahudi sesuai dengan agama mereka, dan bagi kaum mukminin sesuai dengan agama mereka pula. Prinsip kebersamaan ini bahkan lebih tegas dari rumusan al Quran mengenai prinsip *lakum diimkum walya diin* (bagimu agamamu, dan bagiku agamaku) yang menggunakan perkataan "aku" atau "kami" versus "kamu". Dalam piagam digunakan perkataan mereka, baik bagi orang Yahudi maupun bagi kalangan mukminin dalam jarak yang sama dengan Nabi. Selanjutnya, pasal terakhir, yaitu Pasal 47 berisi ketentuan penutup yang dalam bahasa Indonesianya adalah:

---

<sup>216</sup> *Ibid*, hlm. 47.

*"Sesungguhnya piagam ini tidak membela orang zalim dan khianat. Orang yang keluar (bepergian) aman, dan orang yang berada di Madinah aman, kecuali orang yang zalim dan khianat. Allah adalah penjamin orang yang berbuat baik dan taqwa." (tertanda Muhammad Rasulullah SAW).<sup>217</sup>*

Dapat dikatakan bahwa lahirnya Piagam Madinah pada abad ke 7 M itu merupakan inovasi yang paling penting selama abad-abad pertengahan yang memulai suatu tradisi baru adanya perjanjian bersama di antara kelompok-kelompok masyarakat untuk bernegara dengan naskah perjanjian yang dituangkan dalam bentuk yang tertulis. Piagam Madinah ini dapat disebut sebagai konstitusi tertulis pertama dalam sejarah umat manusia, meskipun dalam pengertian-nya sebagai konstitusi modern yang dikenal dewasa ini, Konstitusi Amerika Serikat tahun 1787-lah yang pada umumnya dianggap sebagai konstitusi tertulis pertama. Peristiwa penandatanganan Piagam Madinah itu dicatat oleh banyak ahli sebagai perkembangan yang paling modern di zamannya, sehingga mempengaruhi berbagai tradisi kenegaraan yang berkembang di kawasan yang dipengaruhi oleh peradaban Islam di kemudian hari. Bahkan pada masa setelah Nabi Muhammad SAW wafat, kepemimpinan dilanjutkan oleh empat khalifah pertama yang biasa dikenal dengan sebutan Khalifatu al-Rasyidin, yaitu Abubakar, Umar ibn Khattab, Utsman ibn Affan, dan Ali ibn Abi Thalib.

Pada masa Khalifatu al-Rasyidin itu, pergantian kepemimpinan dilakukan melalui sistem pemilihan, bukan dengan sistem keturunan sebagaimana berlaku di seluruh dunia dan di sepanjang sejarah umat manusia sebelumnya. Belum pernah ada preseden sebelumnya dalam sejarah umat manusia, kepemimpinan suatu negara ditentukan berdasarkan pemilihan seperti yang dipraktikkan pada masa sepeninggal Muhammad SAW sebagai pemimpin negara. Sayangnya, tradisi ini tidak diteruskan oleh khalifah seterusnya sebagai akibat kudeta berdarah atas Ali bin Abi Thalib dan kepemimpinan diteruskan oleh dinasti Ummaiyah yang kembali ke tradisi hubungan darah seperti yang berlaku sebelumnya dan dimana-mana di seluruh dunia ketika itu.

---

<sup>217</sup> *Ibid*, hlm. 57.

Namun demikian, meskipun sistem politik demokrasi konstitusional yang dibangun relatif sebentar, tetapi pengaruhnya sangat penting bagi perkembangan peradaban umat manusia selanjutnya. Dunia Islam telah mencatatkan diri sejak masa paling awal sebagai sumber inspirasi bagi perkembangan demokrasi di kemudian hari. Prakarsanya untuk mengembangkan sistem pemilihan pemimpin secara demokratis dan penulisan piagam bersama sebagai dasar-dasar kesepakatan antar segenap warga negara yang beraneka ragam untuk hidup bersama dalam satu wadah negara yang kemudian dikenal luas sebagai konstitusi, merupakan dua hal penting yang menjadi ciri pokok negara demokrasi konstitusional di zaman modern sekarang.

Sementara pada saat itu, peradaban bangsa Eropa sendiri dihinggap oleh masa-masa kegelapan. Meskipun demikian, bangsa Eropa di kemudian hari juga tercatat mengembangkan hal-hal baru dalam kehidupan kenegaraan. Misalnya, di Eropa pada masa itu juga berkembang suatu aliran yang disebut *monarchomachen*, yaitu aliran yang membenci kekuasaan raja yang mutlak. Untuk mencegah agar jangan sampai raja tidak berbuat sewenang-wenang, maka kaum *monarchomachen* ini menghendaki diadakannya perjanjian antara raja dengan rakyat dalam kedudukan yang sama tinggi dan sama rendah. Golongan yang terutama terdiri atas orang-orang *Calvinis* ini menuntut pertanggungjawaban raja dan apabila perlu raja dapat saja dipecat dan bahkan dibunuh. Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, perjanjian itulah yang menghasilkan suatu naskah yang disebut *Leges Fundamentalis*.<sup>218</sup>

Dalam *Leges Fundamentalis* ini ditetapkan adanya hak dan kewajiban rakyat (*Regnum*) dan raja (*Rex*).<sup>219</sup> Dari sini terus terlihat bahwa lambat laun dalam perkembangannya di kemudian hari, perjanjian-perjanjian antara rakyat (*Regnum*) dan pihak yang memerintah (*Rex*) mulai dinaskahkan seperti yang dilakukan dengan Piagam Madinah tersebut di atas. Adapun tujuannya adalah untuk memudahkan para pihak dalam menuntut haknya masing-masing, serta mengingatkan mereka kepada kewajiban yang harus dilaksanakan. Di samping itu, penting untuk dicatat bahwa dengan dituliskan secara resmi dalam suatu naskah, orang tidak akan

---

<sup>218</sup> Kusnardi dan Ibrahim, *Op.Cit*, hlm. 63-64.

<sup>219</sup> Busroh, *Op.Cit*. hlm. 88.

melupakannya, karena semua orang dapat mengetahuinya dengan pasti dan terbuka.

Sebagai contoh adalah perjanjian yang dilakukan antara raja dengan para bangsawan di Inggris. Dalam perjanjian itu ditetapkan bahwa raja dapat meminta bantuan para bangsawan jika terjadi perang, dan sebaliknya para bangsawan berhak mendapat perlindungan dari raja jika perang dimenangkan oleh raja. Raja juga dianggap dapat mengadakan perjanjian dengan golongan rakyat tertentu karena raja memerlukan uang dalam jumlah tertentu, dan sebagai imbalannya golongan rakyat tertentu memperoleh hak kenegaraan atau wewenang untuk menyelenggarakan kepentingannya sendiri dalam wilayah kerajaan. Semua perjanjian perjanjian tersebut diletakkan dalam bentuk naskah yang ditulis.

Demikian pula dengan perjanjian yang melatarbelakangi terbentuknya Amerika Serikat pada abad ke 18. Para kolonis yang berasal dari Kerajaan Inggris, yang karena perselisihan agama, mengungsi ke benua Amerika. Sebagian besar kaum kolonis itu adalah golongan *Calvinis* yang meyakini, menurut ajaran agama mereka, bahwa masyarakat Kristen dibentuk berdasarkan perjanjian. Atas dasar itu mereka mendirikan negara dan demikianlah ketika mereka masih berada dalam kapal *Mayflower* sebelum mendarat di benua Amerika, mereka telah mengadakan perjanjian bersama untuk mendirikan negara. Perjanjian tersebut memang masih harus disahkan oleh Kerajaan Inggris, tetapi setelah perjanjian tersebut disahkan oleh Kerajaan Inggris maka selanjutnya kedudukannya lebih tinggi dari pada undang-undang biasa.<sup>220</sup>

Di lingkungan dunia Islam sendiri, meskipun Piagam Madinah pada abad ke-7 disebut sebagai konstitusi tertulis pertama dalam sejarah umat manusia, karena terhentinya perkembangan peradaban umat Islam, dilanjutkan oleh faktor penjajahan yang lama oleh bangsa-bangsa barat, tradisi konstitusionalisme yang telah tumbuh sebelumnya tidak mendapat kesempatan untuk berkembang lebih lanjut. Menurut Dr. Subhi R. Mahmassani, konstitusi tertulis pertama dalam bentuk naskah undang-undang dasar baru terbentuk pada tahun 1839 di Turki Usmani.<sup>221</sup> Piagam konstitusi pertama itu diberi

---

<sup>220</sup> Kusnardi dan Ibrahim, *Op.Cit.*, hlm. 64.

<sup>221</sup> Subhi Rajab Mahmassani, *Konsep Dasar Hak-Hak Asasi Manusia: Studi Perbandingan dalam Syariat Islam dan Perundang-Undangan Modern*, terjemahan

nama Khat Goulkhanah Syarif, dilanjutkan dengan piagam konstitusi kedua pada tahun 1856 dengan nama Khat Humayun.

Kemudian pada tahun 1876 lahirlah Konstitusi Usmani yang diberi nama al-Masyrutiyah al-Ula atau Undang-Undang Dasar Pertama. Al-Masyrutiyah al-Ula ini pernah dibekukan pada tahun 1878 dan kemudian diberlakukan kembali pada tahun 1908 dengan nama alMasyrutiyah al-Saniyah atau Undang-Undang Dasar Kedua. Konstitusi dari masa Dinasti Usmani ini berakhir masa berlakunya dengan lenyapnya kekhalifahan, yaitu dengan terbentuknya Konstitusi Turki yang diprakarsai oleh Kemal Ataturk pada tahun 1924.<sup>222</sup> Di samping penggunaan istilah al-Masyrutiyah itu, untuk pengertian undang-undang dasar itu di dunia Arab dewasa ini dikenal pula adanya istilah al-Dustur dan istilah al-Qanun al-Asasi. Semua istilah ini dipakai untuk menunjuk kepada pengertian undang-undang dasar sebagai konstitusi dalam arti tertulis.

## 5. Gagasan Modern: Terminologi konstitusi

Menurut Brian Thompson, secara sederhana pertanyaan *what is a constitution* dapat dijawab bahwa " ... *a constitution is a document which contains the rules for the operation of an organization*".<sup>223</sup> Organisasi dimaksud beragam bentuk dan kompleksitas strukturnya, mulai dari organisasi mahasiswa, perkumpulan masyarakat di daerah tertentu, serikat buruh, organisasi organisasi kemasyarakatan, organisasi politik, organisasi bisnis, perkumpulan sosial sampai ke organisasi tingkat dunia seperti misalnya Perkumpulan ASEAN, *European Communities*, *World Trade Organization*, Perserikatan Bangsa-Bangsa, dan sebagainya, semuanya membutuhkan dokumen dasar yang disebut konstitusi. Kebutuhan akan naskah konstitusi tertulis itu merupakan sesuatu yang niscaya, terutama dalam organisasi yang berbentuk badan hukum (*legal body, rechtspersoon*).

Sebagai contoh, akhir-akhir ini di tengah wacana mengenai organisasi badan hukum di Indonesia, muncul bentuk badan hukum baru yang dinamakan Badan Hukum Milik Negara (BHMN) seperti

---

Hasanuddin dari Arkan al-Huque al-Insan, cetakan-1, (Jakarta: Tintamas, 1993), hlm. 26-27.

<sup>222</sup> *Ibid* .. hlm. 27.

<sup>223</sup> Brian Thompson, *Textbook on Constitutional and Administrative Law*. edisi ke-3. (London: Blackstone Press Ltd ,1997), hlm.3.

misalnya yang dikaitkan dengan status hukum perguruan tinggi negeri tertentu.<sup>224</sup> Sebagai badan hukum, maka setiap perguruan tinggi yang bersangkutan memerlukan dokumen Anggaran Dasar tersendiri sebagai konstitusi seperti sebagaimana halnya badan-badan hukum lainnya, seperti yayasan atau *stichting* (Belanda) atau *stiftung* (Jerman), perkumpulan (*vereeniging*), organisasi kemasyarakatan, dan partai politik. Di dunia usaha juga dikenal adanya bentuk badan hukum yang berupa perusahaan, yaitu perseroan terbatas, koperasi atau Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan juga Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Semua bentuk badan hukum usaha tersebut selalu memerlukan Anggaran Dasar yang biasanya juga dilengkapi dengan Anggaran Rumah Tangga. Anggaran Dasar badan hukum itulah yang pada pokoknya dapat dikatakan berfungsi sebagai konstitusinya.

Demikian pula Negara, memiliki naskah yang disebut Undang-Undang Dasar. Dalam pertama yang dapat dikatakan dalam satu naskah UUD Amerika Serikat (United 1787).<sup>225</sup> Beberapa negara yang dianggap sampai sekarang dikenal tidak memiliki satu naskah tertulis yang disebut Undang-Undang Dasar yaitu Inggris, Israel, dan Saudi Arabia.<sup>226</sup> Undang-Undang Dasar di ketiga negara ini tidak pernah dibuat, tetapi tumbuh menjadi konstitusi dalam pengalaman praktik ketatanegaraan.<sup>227</sup>

Namun, para ahli tetap dapat menyebut adanya konstitusi dalam konteks hukum tata negara Inggris, yaitu sebagaimana dikemukakan oleh Phillips Hood and Jackson sebagai:

---

<sup>224</sup> Presiden Republik Indonesia, Keputusan Presiden Tentang Penetapan Universitas Pendidikan Indonesia Sebagai Badan Hukum Milik Negara, Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2004 bertanggal 30 Januari 2004 (LN Nomor 13 Tahun 2004). Cermati juga perkembangan dan RUU Badan Hukum Pendidikan yang sedang dibahas di parlemen.

<sup>225</sup> Hal tersebut terjadi kurang lebih 11 tahun sejak kemerdekaan Amerika Serikat setelah dideklarasikannya pada tanggal 4 Juli 1776. Lihat juga Bagir Manan. *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suani Negara*, (Bandung: CV. Mandar Maju, 1995), hlm. 2.

<sup>226</sup> Sementara ini, beberapa sarjana ada juga yang berpendapat bahwa Arab Saudi telah memiliki satu Konstitusi tertulis, yaitu naskah yang dibuat dan disandarkan berdasarkan Al Qur'an dan Hadist.

<sup>227</sup> Bandingkan dengan kesimpulan yang dikemukakan oleh Brian Thompson tentang onstitusi Ingens, "*In other words the British constinition was nor made, rather it has grown*". *Op. Cit.*, hlm. 5.

"a body of laws, customs and conventions that define the composition and powers of the organs of the State and that regulate the relations of the various State organs to one another and to the private citizen".<sup>228</sup> (Suatu bentuk aturan, adat istiadat, kebiasaan-kebiasaan yang menentukan susunan dan kekuasaan organ-organ negara dan yang mengatur hubungan-hubungan di antara berbagai organ negara itu satu sama lain, serta hubungan organ-organ negara itu dengan warga negara).

Dengan demikian, ke dalam konsep konstitusi itu tercakup juga pengertian peraturan tertulis, kebiasaan, dan konvensi-konvensi kenegaraan (ketatanegaraan) yang menentukan susunan dan kedudukan organ-organ negara, mengatur hubungan antara organ-organ negara itu, dan mengatur hubungan organ-organ negara tersebut dengan warga negara.

Semua konstitusi selalu menjadikan kekuasaan sebagai pusat perhatian, karena kekuasaan itu sendiri pada intinya memang perlu diatur dan dibatasi sebagaimana mestinya. *Constitutions*, menurut Ivo D. Duchacek, adalah "*identify the sources, purposes, uses and restraints of public power*"<sup>229</sup> (mengidentifikasi sumber-sumber, tujuan-tujuan, penggunaan-penggunaan, dan pembatasan-pembatasan kekuasaan umum). Oleh karena itu, pembatasan kekuasaan pada umumnya dianggap merupakan corak umum materi konstitusi. Oleh sebab itu pula, konstitusionalisme, seperti dikemukakan oleh Friedrich, didefinisikan sebagai "*an institutionalised system of effective, regularised restraints upon governmental action*"<sup>230</sup> Dalam pengertian demikian, persoalan yang dianggap terpenting dalam setiap konstitusi adalah pengaturan mengenai pengawasan atau pembatasan terhadap kekuasaan pemerintahan.<sup>231</sup>

---

<sup>228</sup> Phillips, *Op. Cit.* , hlm. 5.

<sup>229</sup> Ivo D. Duchacek. "Constitution and Constitutionalism" dalam Bogdanor Vemon (ed), *Blackwell's Encyclopaedia of Political Science*, (Oxford Blackwell. 1987). hlm. 142.

<sup>230</sup> Friedrich, C.J ., *Man and His Government*, (New York: McGraw-Hill. 1963). hlm. 217.

<sup>231</sup> Lihat dan bandingkan juga pendapat Padmo Wahjono mengenai pembatasan kekuasaan dalam Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa ini*. (Jakarta: Ghalia Indonesia. 1984). hlm. 10.

Berlakunya suatu konstitusi sebagai hukum dasar yang mengikat didasarkan atas kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang dianut dalam suatu negara. Jika negara itu menganut paham kedaulatan rakyat, maka sumber legitimisasi konstitusi itu adalah rakyat. Jika yang berlaku adalah paham kedaulatan raja, maka raja yang menentukan berlaku tidaknya suatu konstitusi. Hal inilah yang disebut oleh para ahli sebagai *constituent power* yang merupakan kewenangan yang berada di luar dan sekaligus di atas sistem yang diaturnya.<sup>232</sup> Untuk itu, di lingkungan negara-negara demokrasi liberal, rakyatlah yang menentukan berlakunya suatu konstitusi.

Hal ini dapat dilakukan secara langsung oleh rakyat misalnya melalui referendum, seperti yang dilakukan di Irlandia pada tahun 1937, atau dengan cara tidak langsung melalui lembaga perwakilan rakyat. Cara tidak langsung ini misalnya dilakukan di Amerika Serikat dengan cara menambahkan naskah perubahan Undang-Undang Dasar secara terpisah dari naskah aslinya. Meskipun dalam pembukaan Konstitusi Amerika Serikat (*preamble*) terdapat perkataan "*We the people*", tetapi yang diterapkan sesungguhnya adalah sistem perwakilan, yang pertama kali diadopsi dalam konvensi khusus (*special convention*) dan kemudian disetujui oleh wakil-wakil rakyat terpilih dalam forum perwakilan negara yang didirikan bersama.

Dalam hubungan dengan pengertian *constituent power* tersebut di atas, muncul pula pengertian *constituent act*. Dalam hubungan ini, konstitusi dianggap sebagai *constituent act*, bukan produk peraturan *legislative* yang biasa (*ordinary legislative act*). *Constituent power* mendahului konstitusi, dan konstitusi mendahului organ pemerintahan yang diatur dan dibentuk berdasarkan konstitusi itu. Seperti dikatakan oleh Bryce (1901), konstitusi tertulis merupakan:

*"The instrument in Which a constitution is embodied proceeds from a source different from that whence spring other laws, is regulated in a different way, and exerts a sovereign force. It is enacted not by the ordinary legislative authority but by some higher and specially empowered body. When any of its provisions conflict with the*

---

<sup>232</sup> Lihat misalnya Thompson, *Op.Cit.* hlm.5



*provisions of the ordinary law, it prevails and the ordinary law must give way".*<sup>233</sup>

Konstitusi bukanlah undang-undang biasa. Ia tidak ditetapkan oleh lembaga legislatif yang biasa, tetapi oleh badan yang lebih khusus dan lebih tinggi kedudukannya. Jika norma hukum yang terkandung di dalamnya bertentangan dengan norma hukum yang terdapat dalam undang-undang, maka ketentuan undang-undang dasar itulah yang berlaku, sedangkan undang-undang harus memberikan jalan untuk itu (*it prevails and the ordinary law must give way*). Oleh karena itu, dikembangkannya pengertian *constituent power* berkaitan dengan pengertian hierarki hukum (*hierarchy of law*). Konstitusi merupakan hukum yang paling tinggi serta paling fundamental sifatnya, karena konstitusi merupakan sumber legitimasi atau landasan otorisasi bentuk-bentuk hukum atau peraturan perundang-undangan lainnya. Sesuai dengan prinsip hukum yang berlaku universal, maka agar peraturan-peraturan yang tingkatannya berada di bawah undang-undang dasar dapat berlaku dan diberlakukan, peraturan-peraturan itu tidak boleh bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi. Atas dasar logika demikian, maka Mahkamah Agung Amerika Serikat menganggap dirinya memiliki kewenangan untuk menafsirkan dan menguji materi peraturan produk legislatif terhadap materi konstitusi, meskipun Konstitusi Amerika tidak secara eksplisit memberikan kewenangan demikian kepada Mahkamah Agung (*The Supreme Court*).<sup>234</sup>

## **B. Arti dan Pengertian Konstitusi**

Seperti dikemukakan di atas, istilah konstitusi itu sendiri pada mulanya berasal dari perkataan bahasa Latin, *constitution* yang berkaitan dengan kata *jus* atau *ius* yang berarti hukum atau prinsip.<sup>235</sup> Di zaman modern, bahasa yang biasa dijadikan sumber rujukan mengenai istilah ini adalah Inggris, Jerman, Perancis, Italia, dan

---

<sup>233</sup> J. Bryce, *Snidies in History and Jurisprudence*, Vol. 1. (Oxford Clarendon Press. 1901). hlm.151.

<sup>234</sup> Lihat kasus *Marbury versus Madison* (1803) 5-US. 1 Cranch, 137, dalam Thompson, *Op. Cit .*, hlm. 5.

<sup>235</sup> Jimly Asshiddigie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konpres, 2005), hlm. 1.

Belanda.<sup>236</sup> Untuk pengertian constitution dalam bahasa Inggris, bahasa Belanda membedakan antara *constitutie* dan *grondwet*, sedangkan bahasa Jerman membedakan antara *verfassung* dan *grundgesetz*. Malah dibedakan pula antara *gerundrecht* dan *grundgesetz* seperti antara *grundrecht* dan *grondwet* dalam bahasa Belanda.

Demikian pula dalam bahasa Perancis dibedakan antara *Droit Constitutionnel* dan *Loi Constitutionnel*. Istilah yang pertama identik dengan pengertian konstitusi, sedang yang kedua adalah undang-undang dasar dalam arti yang tertuang dalam naskah tertulis. Untuk pengertian konstitusi dalam arti undang-undang dasar, sebelum dipakainya istilah *grondwet*, di Belanda juga pernah dipakai istilah *staatsregeling*. Namun, atas prakarsa Gijsbert Karel van Hogendorp pada tahun 1813, istilah *grondwet* dipakai untuk menggantikan istilah *staatsregeling*.<sup>237</sup>

Dalam kamus *Oxford Dictionary of Law*, perkataan *constitution* diartikan sebagai:

*"the rules and practices that determine the composition and functions of the organs of the central and local government in a state and regulate the relationship between individual and the state".*<sup>238</sup>

Artinya, (i) yang dinamakan konstitusi itu tidak saja aturan yang tertulis, tetapi juga apa yang dipraktikkan dalam kegiatan penyelenggaraan negara; dan (ii) yang diatur itu tidak saja berkenaan dengan organ negara beserta komposisi dan fungsinya, baik di tingkat pusat maupun di tingkat pemerintahan daerah (*local government*), tetapi juga mekanisme hubungan antara negara atau organ negara itu dengan warga negara.

---

<sup>236</sup> Bandingkan dengan pendapat Solly Lubis yang menyatakan bahwa istilah konstitusi berasal dari perkataan Perancis *constituer*. Lihat *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, cet-2. (Bandung: Alumni, 1978). hlm. 44. Sedangkan Sri Soemantri Martosoewignio menyatakan bahwa istilah konstitusi itu berasal dari perkataan Inggris *constitution*, lihat *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali, 1984), hlm. 62.

<sup>237</sup> Sri Soemantri Martosoewignjo, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. (Bandung: Alumni, 1987), hlm. 1-2 dan hlm. 9-10.

<sup>238</sup> *Oxford Dictionary of Law. Fifth Edition*. (Oxford University Press, 2003). hlm. 108

Namun demikian, dalam beberapa literatur hukum tata negara, arti konstitusi itu kadang-kadang dirumuskan sebagai perspektif mengenai konsepsi konstitusi yang dibedakan dari arti perkataan konstitusi itu sendiri. Menurut Profesor Djokosoetono dalam kuliah-kuliah yang diberikannya pada tahun-tahun 1950-an, sebagaimana dihimpun oleh Profesor Harun Alrasid, ada tiga arti yang dapat diberikan kepada konsepsi konstitusi. Ketiganya yaitu (i) Konstitusi dalam arti materiel (*Constitutite in Materiele Zin*), (ii) Konstitusi dalam arti formil (*Constitutite in Formele Zin*), dan (iii) Konstitusi dalam arti yang di dokumentasikan untuk kepentingan pembuktian dan kesatuan rujukan (*Constitutite in gedocumenteerd voor bewijsbaar en stabiliteit*).<sup>239</sup>

Pandangan beberapa sarjana mengenai konstitusi dapat dikatakan berlainan satu sama lain. Beberapa contoh di antaranya dapat dikemukakan berikut ini.

### ***Leon Duguit (Traite de Droit Constitutionnel)***

Leon Duguit adalah seorang sarjana Perancis yang terkenal luas karya-karyanya di bidang sosiologi hukum. Dalam bukunya "*Traite de Droit Constitutionnel*", Duguit memandang negara dari fungsi sosialnya (*der leer van de sociale functie*). Pemikiran yang dikembangkannya dapat dikatakan sangat dipengaruhi oleh aliran sosiologi yang diprakarsai oleh Auguste Comte, sehingga perspektif yang dibangunnya dalam memahami hukum tata negara sangat sosiologis sifatnya (*rechts-sociologisch beschowing*). Baginya, hukum merupakan penjelmaan de facto dari ikatan solidaritas sosial yang nyata. Seperti dikemukakan oleh Hans Kelsen, bagi Leon atau mutualismus yang merupakan gejala kegotongroyongan dalam bekerja saling tolong menolong antar orang perorang dengan harapan di masa yang akan datang akan mendapatkan balasan yang setimpal.

Leon Duguit dikenal pula dengan pendapatnya bahwa yang sesungguhnya berdaulat itu bukanlah hukum yang tercantum dalam bunyi teks undang-undang, melainkan yang terjelma dalam *sociale solidariteit* (*solidarite sociale*). Dalam hubungan ini, Hans Kelsen menyatakan:

---

<sup>239</sup> Djokosoetono, *Op.Cit.*

*"Consequently, any act or fact the result of which is positive law - be it legislation or custom - is not true creation of law but a declaratory statement (constatation) or mere evidence of the rule of law previously created by social solidarity"*<sup>240</sup>

Doktrin inilah yang kemudian mempengaruhi perumusan Pasal 38 *Statuta Permanent Court of International Justice* yang memberikan wewenang kepada pengadilan untuk menerapkan *customary international law*. Pasal 38 itu antara lain menyatakan, "*The Court shall apply .... international custom, as evidence of a general practice accepted as law*".<sup>1</sup> Pengadilan memberlakukan kebiasaan internasional sebagai alat bukti hukum karena alasan sudah menjadi praktik yang berlaku umum.

Oleh karena itu, menurut pendapatnya, yang sungguh-sungguh harus ditaati justru adalah *droit sociale* atau *sociale recht* itu, bukan undang-undang yang hanya mencerminkan sekelompok orang yang kuat dan berkuasa, yang cenderung menguasai dan bahkan menjajah orang-orang yang lemah dan tidak berkuasa. Oleh karena itu, tugas legislator bukanlah membentuk undang-undang dalam arti yang sesungguhnya, melainkan hanya menemukan dan menetapkan norma-norma hukum (*legal norms*) yang sebelumnya memang sudah ada dan hidup (*living norms*) dalam kehidupan masyarakat. Dengan demikian, konstitusi bukanlah sekedar memuat norma-norma dasar tentang struktur negara, tetapi bahwa struktur negara yang diatur dalam konstitusi itu memang sungguh-sungguh terdapat dalam kenyataan hidup masyarakat sebagai *de reele machtsfactoren* atau factor-faktor kekuatan riil yang hidup dalam masyarakat yang bersangkutan.<sup>241</sup>

### **Ferdinand Lasalle (*Uber Verfassungswessen*)**

Ferdinand Lasalle (1825-1864), dalam bukunya "*Uber Verfassungswessen*" (1862), membagi konstitusi dalam dua pengertian, yaitu:<sup>242</sup>

---

<sup>240</sup> *Ibid*

<sup>241</sup> Djokosoetono, *Op. Cit.* Lihat juga Busich. *Op Cit.*, hlm. 96.

<sup>242</sup> Herman Heller. *Staatlehre, herausgegeben von Gelhart Niemever*. (Leiden: A. W: Sijthoff)

- a) Pengertian sosiologis dan politis (*sociologische* atau *politische begrip*). Konstitusi dilihat sebagai sintesis antara faktor-faktor kekuatan politik yang nyata dalam masyarakat (*de reele machtsfactoren*), yaitu misalnya raja, parlemen, kabinet, kelompok-kelompok penekan (*preassure groups*), partai politik, dan sebagainya. Dinamika hubungan di antara kekuatan-kekuatan politik yang nyata itulah sebenarnya apa yang dipahami sebagai konstitusi;
- b) Pengertian juridis (*juridische begrip*). Konstitusi dilihat sebagai satu naskah hukum yang memuat ketentuan dasar mengenai bangunan negara dan sendi-sendi pemerintahan negara.

Ferdinand Lasalle ini sangat dipengaruhi oleh aliran pikiran kodifikasi, sehingga sangat menekankan pentingnya pengertian juridis mengenai konstitusi. Di samping sebagai cermin hubungan antar aneka kekuatan politik yang nyata dalam masyarakat (*de reele machtsfactoren*), konstitusi itu pada pokoknya adalah apa yang tertulis di atas kertas undang-undang dasar mengenai lembaga-lembaga negara, prinsip-prinsip, dan sendi-sendi dasar pemerintahan negara.

### **Pandangan Hermann Heller (*Staatslehre*)<sup>243</sup>**

Dalam bukunya "*Staatsrecht*", Profesor Hermann Heller dikenal mengembangkan metode mendapatkan pengetahuan yang dinamakan *methode van kennis verkrijging*. Di dalam bukunya ini, Hermann Heller mengemukakan tiga pengertian konstitusi, yaitu:

- a) *Die politische verfassung als gesellschaftlich wirklichkeit*. Konstitusi dilihat dalam arti politis dan sosiologis sebagai cermin kehidupan sosial-politik yang nyata dalam masyarakat;
- b) *Die verselbstandigte rechtsverfassung*. Konstitusi dilihat dalam arti juridis sebagai suatu kesatuan kaedah hukum yang hidup dalam masyarakat;
- c) *Die geschreiben verfassung*. Konstitusi yang tertulis dalam suatu naskah undang-undang dasar sebagai hukum yang tertinggi yang berlaku dalam suatu negara.

---

<sup>243</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Tata Negara...*, Op. Cit, hlm. 125-125.

Menurut Hermann Heller, undang-undang dasar yang tertulis dalam satu naskah yang bersifat politis, sosiologis, dan bahkan bersifat juridis, hanyalah merupakan salah satu bentuk atau sebagian saja dari pengertian konstitusi yang lebih luas, yaitu konstitusi yang hidup di tengah-tengah masyarakat. Artinya, di samping konstitusi yang tertulis itu, segala nilai-nilai normatif yang hidup dalam kesadaran masyarakat luas, juga termasuk ke dalam pengertian konstitusi yang luas itu. Oleh karena itu pula, dalam bukunya "*Verfassungslehre*", Hermann Heller membagi konstitusi dalam 3 (tiga) tingkatan, yaitu:

- a) Konstitusi dalam pengertian Sosial-Politik. Pada tingkat pertama ini, konstitusi tumbuh dalam pengertian sosial-politik. Ide-ide konstitusional dikembangkan karena memang mencerminkan keadaan sosial politik dalam masyarakat yang bersangkutan pada saat itu. Konstitusi pada tahap ini dapat digambarkan sebagai kesepakatan-kesepakatan politik yang belum dituangkan dalam bentuk hukum tertentu, melainkan tercerminkan dalam perilaku nyata dalam kehidupan kolektif warga masyarakat;
- b) Konstitusi dalam pengertian Hukum. Pada tahap kedua ini, konstitusi sudah diberi bentuk hukum tertentu, sehingga perumusan normatifnya menuntut pemberlakuan yang dapat dipaksakan. Konstitusi dalam pengertian sosial-politik yang dilihat sebagai kenyataan tersebut di atas, dianggap harus berlaku dalam kenyataan. Oleh karena itu, setiap pelanggaran terhadapnya haruslah dapat dikenai ancaman sanksi yang pasti;
- c) Konstitusi dalam pengertian Peraturan Tertulis. Pengertian yang terakhir ini merupakan tahap terakhir atau yang tertinggi dalam perkembangan pengertian *rechtsverfassung* yang muncul sebagai akibat pengaruh aliran kodifikasi yang menghendaki agar berbagai norma hukum dapat dituliskan dalam naskah yang bersifat resmi. Tujuannya adalah untuk maksud mencapai kesatuan hukum atau unifikasi hukum (*rechtseineheid*), kesederhanaan hukum (*rechtsvereenvoudiging*), dan kepastian hukum (*rechtszekerheid*).

Namun, menurut Hermann Heller, konstitusi tidak dapat dipersempit maknanya hanya sebagai undang-undang dasar atau konstitusi dalam arti yang tertulis sebagaimana yang lazim dipahami karena pengaruh aliran kodifikasi. Di samping undang- undang dasar

yang tertulis, ada pula konstitusi yang tidak tertulis yang hidup dalam kesadaran hukum masyarakat.

### **Pandangan Carl Schmitt (Verfassungslehre)**

Menurut Carl Schmitt, dalam bukunya, "*Verfassungslehre*", konstitusi dapat dipahami dalam 4 (empat) kelompok pengertian. Keempat kelompok pengertian itu adalah: (a) konstitusi dalam arti absolut (*absoluter verfassungsbegriff*), (b) konstitusi dalam arti relatif (*relativer verfassungsbegriff*), (c) konstitusi dalam arti positif (*der positive verfassungsbegriff*), dan (d) konstitusi dalam arti ideal (*idealbegriff der verfassung*).<sup>244</sup>

Keempat kelompok pengertian tersebut dapat dirinci lagi menjadi 8 (delapan) pengertian, yaitu (1) Konstitusi dalam arti absolut (*Absolute Verfassungsbegriff*). Dalam arti absolute, arti konstitusi dapat dibedakan dalam 4 (empat) macam, yaitu: (i) konstitusi sebagai cermin dari *de reeale machtsfactoren*, (ii) Konstitusi dalam arti absolut sebagai forma-formarum (*vorm der vormen*), (iii) konstitusi dalam arti absolut sebagai *factor integratie*, (iv) konstitusi dalam arti absolut sebagai norma-normarum (norm der normen); (2) Konstitusi dalam arti relatif (*Relatieve Verfassungsbegriff*) yang dapat dibagi lagi menjadi 2 (dua), yaitu (v) konstitusi dalam arti materiel (*Constitutite in Materiele Zin*) dan (vi) konstitusi dalam arti formil (*Constitutite in Formele Zin*); Sedangkan dua arti yang terakhir adalah (3) Konstitusi dalam arti positif (*Positieve Verfassungsbegriff*) sebagai konstitusi dalam arti yang ke 7, dan (vii) konstitusi dalam arti ideal (*Idealbegriff der verfassung*) sebagai konstitusi dalam arti yang ke-8 (viii).

Kedelapan arti konstitusi menurut Profesor Carl Schmitt tersebut, dapat dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Konstitusi dalam Arti Absolut (*Absolute Verfassungsbegriff*) sebagai cermin dari *de reeale machtsfactoren*

Konstitusi pada pokoknya dapat dipahami sebagai sekumpulan norma-norma hukum dasar yang terbentuk dari pengaruh-pengaruh antar berbagai faktor kekuasaan yang nyata (*de reeale machtsfactoren*) dalam suatu negara. Berbagai faktor

---

<sup>244</sup> Mengenai hal ini baca selengkapnya himpunan perkuliahan Profesor Djokosoetono, *Op Cit.* Lihat juga Kusnardi dan Ibrahim, *Op. Cit.*: Busroh. *Op. Cit.*: Ismail Suny, Padmo Wahyono, Sri Soemantri, dan penulis lainnya

kekuasaan yang nyata itu adalah raja, pemerintah/kabinet, parlemen, partai-partai politik, kelompok penekan (*pressure groups*) atau kelompok kepentingan, pers, lembaga peradilan, lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi-fungsi kekuasaan negara lainnya, dan semua organisasi yang ada dalam negara yang bersangkutan.

Dengan perkataan lain, semua kekuatan politik yang ada dalam negara itu secara nyata mempengaruhi terbentuknya norma-norma dasar yang kemudian tersusun menjadi apa yang disebut sebagai konstitusi itu. Oleh karena itu, seperti dalam pandangan Ferdinand Lassalle, 18 konstitusi itu menggambarkan hubungan-hubungan antar faktor-faktor kekuasaan yang nyata (*de riele machtsfactoren*) dalam dinamika kehidupan bernegara ini, konstitusi dianggap sebagai kesatuan organisasi yang nyata yang mencakup semua bangunan hukum dan semua organisasi-organisasi yang ada di dalam negara.<sup>245</sup>

2) Konstitusi dalam Arti Absolut (*Absolute Verfassungsbegriff*) sebagai *forma formaram* (*vorm der vormen*)

Konstitusi pada pokoknya dapat dilibat sebagai *vorm* atau bentuk dalam arti ia mengandung ide tentang bentuk negara, yaitu bentuk yang melahirkan bentuk lainnya atau *vorm der vormen*, *forma-formarum*. Bentuk negara yang dimaksud di sini adalah negara dalam arti keseluruhannya (*sein ganzheit*), yang dapat berbentuk demokrasi yang bersendikan identitas atau berbentuk monarki yang bersendikan representasi. Dalam kaitan ini, ada 3 (tiga) asas (*staatsprincipe*) yang dapat ditarik dari pengertian demikian, yaitu (i) *principe van de staatsvorm*, asas dari bentuk negara; (ii) *principe van en uit de staatsvorm*, yaitu asas dari atau yang timbul dari bentuk negara; dan (iii) *regeringsprincipe* atau asas pemerintahan.

Asas bentuk negara (*principe van staatsvorm*) mencakup prinsip kesamaan atau *identiteit* dan *representatie*. *Identiteit* merupakan asas-asas yang berhubungan dengan bentuk demokrasi, di mana bagi rakyat yang memerintah dan yang diperintah berlaku prinsip persamaan identitas atau identik satu sama lain. Sedangkan, *representatie* atau perwakilan merupakan

---

<sup>245</sup> Carl Schmitt. *Verfassungslehre*, (Berlin unverandester neudruk: Duncker & Humbolt, 1957), hlm. 4.



asas yang berhubungan dengan prinsip bahwa yang memerintah dipandang sebagai wakil dari rakyat (*representant van het volk*).

Mengapa dalam demokrasi terdapat sendi identitas dan dalam monarki terdapat sendi representasi? Demokrasi, baik langsung maupun tidak langsung, bersendi pada rakyat yang memerintah dirinya sendiri, sehingga antara yang memerintah dan yang diperintah bersifat identik yaitu sama-sama rakyat. Dalam monarki, asas yang dipakai adalah representasi karena baik raja maupun kepala negara dalam negara yang demokratis hanya merupakan wakil atau mandataris dari rakyat, karena pada dasarnya kekuasaan itu ada pada rakyat dan berasal dari rakyat.<sup>246</sup>

Sementara itu, asas dari atau yang timbul dari bentuk negara (*principe van en uit de staatsvorm*) mencakup asas-asas dari bentuk negara (*principe van de staatsvorm*) dan asas atau sendi-sendi dasar tertib negara (*principe uit de staatsvorm*). Menurut Carl Schmitt, para sarjana klasik dan modern seperti tercermin dalam pandangan Arsitoteles dan Hans Kelsen, sama-sama memandang pentingnya prinsip kebebasan (*vrijheid, freedom*) dan persamaan (*gelijkheid, equality*) sebagai sandaran bagi sistem demokrasi modern.

3) Konstitusi dalam Arti Absolut (*Absolute Verfassungsbegriff*) sebagai factor *integratie*

Menurut Rudolf Smend, konstitusi juga dapat dilihat sebagai faktor integrasi. Secara teoritis (*integration theory*), integrasi itu sendiri dapat dibedakan ke dalam tiga macam, yaitu (1) *persoonlijke integratie*, (ii) *zakelijke integratie*, dan (iii) *functioneele integratie*. *Persoonlijke integratie* mengandaikan jabatan kepemimpinan sebagai faktor integrasi, misalnya, presiden. Sedangkan dalam *zakelijke integratie*, yang menjadi faktor penentu adalah hal-hal yang objektif dan *zakelijk*, bukan yang bersifat subjektif atau *persoonlijk*. Misalnya, dikatakan bahwa bangsa Indonesia dipersatukan di bawah satu kesatuan sistem konstitusi berdasarkan UUD 1945, sesuai dengan prinsip *the rule of law, and not of man*. Bangsa Indonesia juga dipersatukan sebagai bangsa oleh satu bahasa persatuan atau bahasa nasional, yaitu bahasa Indonesia. Sementara itu, integrasi fungsional (*functioneele*

---

<sup>246</sup> Carl Schmitt. *Op.Cit.*, hlm.4-5.

*integratie*) adalah faktor integrasi yang bersifat fungsional, baik dalam arti yang konkrit atau dalam arti yang abstrak.

Dalam arti fungsional yang konkrit, misalnya, integrasi melalui pemilihan umum (pemilu) atau referendum yang mempersatukan perhatian segenap warga negara ke arah satu tujuan, yaitu menentukan pilihan politik mengenai siapa yang akan ditetapkan duduk menjadi wakil rakyat atau pejabat publik tertentu. Sedangkan, integrasi yang bersifat abstrak dan simbolis, misalnya, adalah bendera dan lambang Garuda Pancasila yang dapat pula berfungsi sebagai faktor integrasi fungsional (*functioneële integratie*).

- 4) Konstitusi dalam Arti Absolut (*Absolute Verfassungsbegriff*) sebagai *norma-normarum* (*norm der normen*)

Dengan mendasarkan diri pada teori *stufenbau des rechts* yang dikembangkan oleh Hans Kelsen, Carl Schmitt menyatakan bahwa norma dasar (*gerund norm*) adalah norma yang menjadi dasar bagi terbentuk dan berlakunya norma hukum lainnya. Suatu norma berlaku karena didasarkan atas norma yang lebih tinggi, dan demikian seterusnya sampai ke norma yang paling tinggi yaitu gerund norm. Oleh karena itu, setiap norma dibentuk oleh norma yang lebih tinggi, *norma-normarum* atau *norm der normen*. Berhubung dengan itu, norma dasar yang tertinggi berfungsi sebagai *ursprung* atau tempat asal mulanya norma diturunkan, sehingga *gerund norm* itu disebut juga dengan *ursprungsnorm* atau norma asal. Di pihak lain, *gerund norm* itu sendiri pada pokoknya juga merupakan bentukan normatif yang bersifat hipotesis. Untuk itu, *gerund norm* biasa disebut juga dengan *hypothetisch norm*.

- 5) Konstitusi dalam Arti Relatif (*Relatieve Verfassungsbegriff*) sebagai konstitusi dalam Arti Materiel (*Constitutite in Materiele Zin*)

Konstitusi dalam arti relatif dimaksudkan sebagai konstitusi yang terkait dengan kepentingan golongan-golongan tertentu dalam masyarakat (*proces relativering*).<sup>247</sup> Golongan dimaksud terutama adalah golongan borjuis liberal yang menghendaki adanya jaminan supaya hak-haknya tidak dilanggar oleh penguasa. Jaminan itu diletakkan dalam Undang-Undang Dasar yang ditulis sehingga orang tidak mudah melupakannya dan juga tidak mudah hilang serta dapat dijadikan alat bukti (*bewijsbaar*)

---

<sup>247</sup> *Ibid*, hlm.11.

apabila seseorang memerlukannya. Dalam arti yang kedua ini, konstitusi dapat pula dibagi lagi ke dalam dua sub pengertian yakni (i) konstitusi sebagai tuntutan dari golongan borjuis liberal agar hak-haknya dijamin tidak dilanggar oleh penguasa, dan (ii) konstitusi dalam arti formil atau konstitusi yang tertulis.

- 6) Konstitusi dalam Arti Relatif (*Relatieve Verfassungsbegriff*) sebagai konstitusi dalam Arti Formil (*Constitutte in Formele Zin*)

Mengingat adanya konstitusi dalam arti formil (*constitutie in formele zin*), maka dapat diajukan pertanyaan apakah yang dimaksud dengan konstitusi dalam arti materiil (*constitutie in materiele zin*)? Konstitusi dalam arti materiil adalah konstitusi yang dilihat dari segi isinya. Isi konstitusi itu menyangkut hal-hal yang bersifat dasar atau pokok bagi rakyat dan negara. Karena pentingnya hal-hal yang bersifat dasar atau pokok bagi rakyat dan negara tersebut, maka untuk membuat konstitusi itu diperlukan prosedur yang khusus. Prosedur khusus itu dapat dilakukan sepihak, dua pihak, atau banyak pihak. Prosedur itu dilakukan sepihak karena ia merupakan kehendak dari satu orang yang menamakan dirinya eksponen dari rakyat atau seorang diktator. Bisa juga dilakukan oleh, dua pihak karena Konstitusi merupakan hasil persetujuan dari dua golongan dalam masyarakat yaitu misalnya antara rakyat di satu pihak dan Raja di lain pihak pada zaman abad pertengahan. Sedangkan, bisa banyak pihak dikarenakan Konstitusi itu merupakan hasil persetujuan dari banyak pihak yaitu antara wakil-wakil rakyat yang duduk dalam suatu badan yang bertugas membuat Konstitusi Konstitusi).

Hasil dari persetujuan atau perjanjian itu diletakkan dalam suatu naskah tertulis. Di sinilah pengertian yang sama antara konstitusi dalam arti (*constitutite in formele zin*) dan konstitusi dalam tertulis (*gedocumenteerd constitutie*). Padahal, duanya berbeda satu dengan yang lain, karena dalam arti formil (*constitutie in materiele zin*) itu pada pokoknya tidak selalu dalam bentuk yang tertulis. Dalam pengertian konstitusi dalam arti formil, yang terpenting adalah prosedur pembentukan konstitusi yang harus dilakukan secara khusus. Kekhususan konstitusi merupakan keniscayaan, karena isi konstitusi itu sendiri diakui sangatlah penting dan mendasar, yaitu berkenaan dengan perikehidupan bernegara yang menyangkut nasib seluruh rakyat.

Oleh karena itu, cara membentuk, mengubah, dan mengganti konstitusi haruslah ditentukan secara istimewa pula.

7) Konstitusi dalam Arti Positif (*Positive Verfassungsbegriff*)

Selain yang diuraikan di atas, Carl Schmitt juga menyebut adanya pengertian konstitusi dalam arti positif (*positive verfassungsbegriff*)<sup>248</sup> yang dihubungkannya dengan ajaran mengenai *dezisionismus* atau teori tentang keputusan. Dalam pandangan Carl Schmitt, Konstitusi dalam arti positif tersebut mengandung pengertian sebagai produk keputusan politik yang tertinggi, yang dihubungkannya dengan terbentuknya Undang-Undang Dasar Weimar pada tahun 1919. Undang-Undang Dasar Weimar itu sangat menentukan nasib rakyat seluruh Jerman, karena Undang-Undang Dasar itu menimbulkan perubahan yang sangat mendasar terhadap struktur pemerintahan yang lama ke stelsel pemerintahan yang baru. Sistem pemerintahan lama yang didasarkan atas stelsel monarki di mana Raja memegang kekuasaan yang sangat kuat dan sentral diubah oleh Konstitusi Weimar itu menjadi suatu pemerintahan dengan sistem parlementer.

Dalam hubungannya dengan Konstitusi pada arti positif atau *the positive meaning of the constitution*, maka ajaran Profesor Carl Schmitt ini dapat pula diterapkan kepada peristiwa-peristiwa yang terjadi di Indonesia. Misalnya, kita dapat mengajukan pertanyaan apakah pembentukan Undang-Undang Dasar 1945 itu merupakan konstitusi dalam arti positif atau bukan? Dikarenakan pembuatan Undang-Undang Dasar 1945 hanya merupakan salah satu di antara keputusan-keputusan politik yang tinggi, maka ia belum merupakan Konstitusi dalam arti positif. Proklamasi Kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945 adalah suatu Konstitusi dalam arti positif, karena ia merupakan satu-satunya keputusan politik yang tertinggi yang dilakukan oleh bangsa Indonesia yang merubah dari suatu bangsa yang dijajah menjadi bangsa yang merdeka. Undang-Undang Dasar 1945 dilahirkan sesudah proklamasi kemerdekaan, sebagai tindak lanjut dari proklamasi kemerdekaan itu.

---

<sup>248</sup> *Ibid*, hlm.20

#### 8) Konstitusi dalam Arti Ideal (*Idealbegriff der verfassung*)

Konstitusi dalam arti yang terakhir ini disebut oleh Carl Schmitt sebagai konstitusi dalam arti ideal (*idealbegriff der verfassung*) atau *ideal meaning of the constitution*.<sup>249</sup> Disebut ideal karena konstitusi itu dilihat sebagai sesuatu yang diimpikan atau diidamkan oleh kaum borjuis liberal seperti tersebut di atas sebagai jaminan bagi rakyat agar hak-hak dasarnya dilindungi. Pandangan ideal tentang konstitusi tersebut dapat dikatakan lahir sesudah terjadinya Revolusi Perancis, di mana ketika itu yang menjadi tuntutan golongan revolusioner Perancis adalah agar pihak penguasa tidak melakukan tindakan yang sewenang-wenang terhadap rakyat.

### C. Sejarah Perkembangan Konstitusi

Ide tentang konstitusi sudah ada sejak masa Yunani. Pada masa Yunani kuno, dikenal istilah *politeia*, yang memiliki pengertian sama dengan pengertian konstitusi dewasa ini, yaitu semua karakteristik yang menentukan sifat dasar yang khas yang dimiliki negara, dan hal tersebut termasuk di dalamnya keseluruhan susunan ekonomi dan sosial.<sup>250</sup> Bagi filsuf-filsuf Yunani, seperti Plato dan Aristoteles, tidak ada pertentangan antara individu dan negara, sebaliknya, negara adalah satu-satunya cara bagi individu untuk mewujudkan tujuan-tujuan terbaiknya dan manusia menjadi manusia yang baik jika menjadi warga negara yang baik.<sup>251</sup> Menurut Aristoteles, klasifikasi konstitusi tergantung pada tujuan tertinggi dari negara (*the ends pursued by states*) dan jenis kewenangan yang dilaksanakan oleh pemerintah (*the kind of authority exercised by their government*).<sup>252</sup> Tujuan tertinggi dari negara adalah kehidupan yang baik yang merupakan kepentingan bersama dari masyarakat, sehingga dibedakan antara konstitusi yang benar (*right constitution*) dan konstitusi yang salah (*wrong constitution*), tergantung pada

---

<sup>249</sup> *Ibid*, hlm.36.

<sup>250</sup> Charles Howard Mellwain, sebagaimana dikutip dalam Asshiddiqie, *Konstitusi...*, *Op.Cit.* hlm. 1.

<sup>251</sup> Strong, *Modern Political Constitution*, hlm. 15.

<sup>252</sup> Aristoteles sebagaimana dikutip dalam Asshiddiqie, *Konstitusi...*, *Op.Cit.* hlm.7.

apakah konstitusi diarahkan untuk mewujudkan kepentingan bersama atau tidak dalam negara.<sup>253</sup>

Aristoteles dalam bukunya yang berjudul *Politico*; membandingkan 158 konstitusi dari negara-negara (polis) yang ada di Yunani.<sup>254</sup>

Istilah *constitutio* muncul pada masa Romawi kuno, akan tetapi istilah tersebut pada mulanya digunakan sebagai istilah bagi undang-undang yang dibuat oleh Raja (*the acts of legislation by the Emperor*).<sup>255</sup> Cicero dalam bukunya *De Re Publica* menggunakan istilah *constitutio* sebagai *jus publicum regni* (*the public law of the realm*).<sup>256</sup> Di lingkungan Kerajaan Romawi, istilah *constitution* digunakan juga sebagai istilah teknis untuk menyebut undang-undang yang disahkan oleh Raja (*the acts of legislation by the emperor*).<sup>257</sup> Pentingnya Romawi dalam sejarah konstitusionalisme, terletak pada fakta bahwa peranan konstitusinya dalam Dunia Kuno dapat diperbandingkan dengan peranan konstitusi Inggris dalam dunia modern.<sup>258</sup> Konstitusi Romawi dimulai sebagai sebuah perpaduan harmonis antara elemen-elemen monarki, aristokratis, dan demokratis, akan tetapi berakhir sebagai suatu aristokratis yang tidak bertanggungjawab.<sup>259</sup>

Dalam perkembangannya, sistem pemikiran hukum di kalangan gereja meminjam banyak aspek hukum dari Romawi, dan salah satunya adalah istilah *constitution* yang digunakan sebagai istilah bagi peraturan eklesiastik yang berlaku di gereja.<sup>260</sup>

Di negara Inggris, istilah konstitusi bagi peraturan yang bukan merupakan peraturan gereja dimulai dengan peraturan *Constitutions of Clarendon* 1164, yang merupakan aturan yang mengatur hubungan antara gereja dan pemerintahan Henry I.<sup>261</sup> Setelah aturan tersebut, istilah *constitution* juga digunakan selain *lex* (UU) atau *edictum* (titah raja) pada berbagai *secular administrative enactment* (peraturan

---

<sup>253</sup> *Ibid*

<sup>254</sup> Lihat Azhary, *Negara Hukum*, hlm. 20.

<sup>255</sup> Charles Howard McUwain, sebagaimana dikutip dalam Asshiddiqie, *Konstitusi*, hlm. 2.

<sup>256</sup> *Ibid.*, hlm. 4.

<sup>257</sup> *Ibid*

<sup>258</sup> Strong, *Modern Political Constitution*, hlm. 16

<sup>259</sup> *Ibid.*, hlm. 18.

<sup>260</sup> Asshiddiqie, *Konstitusi*. hlm. 2

<sup>261</sup> *Ibid* .. hlm. 3.

administratif sekuler/peraturan administratif yang bukan diundangkan oleh gereja).<sup>262</sup> Bracton, setelah beberapa tahun diberlakukannya undang-undang Merton tahun 1236, menulis artikel yang menyebutkan bahwa salah satu ketentuan dalam undang-undang itu sebagai a *new constitution*, dan mengaitkan satu bagian dari *Magna Charta* sebagai *constitutio libertatis*.<sup>263</sup> Berbagai macam undang-undang kemudian disahkan di Negara Inggris, yang bila ditinjau dari materi muatan adalah materi muatan konstitusi, sebagai contoh adalah undang-undang yang memberikan jaminan perlindungan HAM, yaitu *Bill of Rights* dan *Habeas Corpus*. Konstitusi Inggris adalah hasil dari perkembangan konvensi yang berlangsung lambat, walaupun demikian, Konstitusi Inggris dijadikan titik tolak pemikiran politik yang mencirikan abad ke-17 dan 18.<sup>264</sup>

Di Prancis, dalam waktu yang hampir bersamaan dengan di Inggris, istilah *constitucion* digunakan, untuk membedakan peraturan perundang-undangan biasa (*particular enactments*) dengan kebiasaan (*consuetude/ancient custom*).<sup>265</sup>

Karya J.J. Rousseau mengilhami dua revolusi besar yang terjadi di Amerika Serikat dan Prancis pada akhir abad ke-18.<sup>266</sup> Revolusi di Amerika tidak hanya terbatas pada Perang Kemerdekaan (1775-1783), tetapi juga pada serangkaian perubahan demokratis dalam masing-masing 13 koloni Amerika dan disusunnya naskah konstitusi negara yang telah dikumpulkan dan dipublikasikan pada tahun 1781.<sup>267</sup> Kumpulan naskah tersebut diterjemahkan dalam bahasa Prancis dan cenderung mengarah pada pembuatan konstitusi yang periode revolusioner di Prancis.<sup>268</sup>

Revolusi-revolusi lainnya melahirkan negara-negara baru, dan paham bahwa harus dibuat persetujuan umum di antara mayoritas rakyat mengenai negara yang akan didirikan, menghasilkan konstitusi-konstitusi baru dari negara-negara tersebut. Seperti di Indonesia pada 17 Agustus 1945, yang kemudian mengesahkan Undang-Undang Dasar pada tanggal 18 Agustus

---

<sup>262</sup> *Ibid.*

<sup>263</sup> *Ibid.*

<sup>264</sup> Strong, *Modern Political Constitution*, hlm.31.

<sup>265</sup> Asshiddiqie, *Konstiusi*. hlm.3.

<sup>266</sup> Strong, *Modern Political Constitution*. hlm. 34

<sup>267</sup> *Ibid.*

<sup>268</sup> *Ibid.*

1945. Hal tersebut berlangsung hingga saat ini, bahwa hampir semua negara memiliki konstitusi yang menjadi dasar dalam penyelenggaraan negara.

Piagam tertulis pertama yang dapat dibandingkan dengan pengertian konstitusi dalam arti modern adalah Piagam Madinah (622 M).<sup>269</sup> Secara keseluruhan, Piagam ini terdiri dari 47 pasal ketentuan yang mengikat para pihak yaitu 13 komunitas yang disebut secara eksplisit dalam Piagam.<sup>270</sup> Piagam ini dikenal dengan berbagai istilah, antara lain the *Constitution of Medina* (Montgomery Watt), Charter (R.A. Nicholson), dan Treaty (Majid Khadduri).<sup>271</sup>

#### **D. Fungsi Konstitusi**

Menurut Jimly Asshiddiqie, fungsi dari konstitusi dapat diuraikan sebagai berikut.<sup>272</sup>

1. Fungsi penentu dan pembatas kekuasaan organ negara.
2. Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara.
3. Fungsi mengatur hubungan antar kekuasaan antar organ negara dengan warga negara.
4. Fungsi pemberi atau sumber legitimasi terhadap kekuasaan negara ataupun kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara.
5. Fungsi penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber kekuasaan yang asli (yang dalam sistem demokrasi adalah rakyat) kepada organ negara.
6. Fungsi simbolik sebagai permersatu (*symbol of unity*), sebagai rujukan identitas dan keagungan kebangsaan (*identity of nation*), serta sebagai *center of ceremony*.
7. Fungsi sebagai sarana pengadilan masyarakat (*social control*), baik dalam arti sempit hanya di bidang politik, maupun dalam arti luas mencakup bidang sosial dan ekonomi.
8. Fungsi sebagai sarana perekayasa dan pembaruan masyarakat (*social engineering atau social reform*).

---

<sup>269</sup> Asshiddiqie, *Konstitusi*. hlm.16.

<sup>270</sup> *Ibid*, hlm.17.

<sup>271</sup> *Ibid*, hlm.16.

<sup>272</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan ...*, *Op.Cit.* hlm. 27-28



Sedangkan fungsi dan peranan UUD 1945 menurut Dahlan Thaib, dkk, sebagai berikut.<sup>273</sup>

Pertama, fungsi dan peranan UUD 1945 secara konsepsional tercermin dalam: berfungsinya Pancasila sebagai landasan filosofi bangsa, berfungsinya sistem presidensial secara konstitusional sebagai landasan struktural yang tertuang dalam UUD, dan berfungsinya tujuan nasional yang terimplementir dalam kebijaksanaan politik bangsa yang tertuang dalam GBHN (sekarang RPJPN dan RPJMN).

Kedua, fungsi dan peranan UUD 1945 secara operasional artinya apa yang telah tercermin di dalam peranan UUD 1945 secara konsepsional di atas, benar-benar dapat terealisasi secara nyata dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, bukan hanya itu saja, tapi mampu dilestarikan serta peningkatan usaha-usaha pelestariannya. Semua ini harus dilaksanakan oleh supra-struktur (pemerintah), infrastruktur (parpol, dan ormas-ormas yang ada) dan segenap masyarakat seluruhnya.

## **E. Nilai-Nilai Konstitusi**

Nilai konstitusi yang dimaksud di sini adalah nilai (*values*) sebagai hasil penilaian atas pelaksanaan norma-norma dalam suatu konstitusi dalam kenyataan praktik. Sehubungan dengan hal itu, Karl Loewenstein dalam bukunya "*Reflection on the Value of Constitutions*" membedakan 3 (tiga) macam nilai atau *the values of the constitution*, yaitu (i) nilai normatif (*normative value*); (ii) nilai nominal (*nominal value*); dan (iii) nilai semantik (*semantical value*). Jika berbicara mengenai nilai konstitusi, para sarjana hukum kita selalu mengutip pendapat Karl Loewenstein mengenai tiga nilai normatif, nominal, dan semantik ini.<sup>274</sup>

---

<sup>273</sup> Dahlan Thaib dkk, *Teori dan Hukum Konstitusi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada), 2005, hlm.92-93

<sup>274</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI), 2006, hlm. 135

## 1. Nilai Normatif

Sebuah konstitusi dinyatakan mempunyai nilai normatif jika konstitusi telah sah secara hukum dan dalam kenyataan sepenuhnya diperlukan dan efektif.<sup>275</sup>

Sebagai contoh dapat dikemukakan mengenai Pasal 31 ayat (4) Perubahan Keempat UUD 1945 yang mengatur sebagai berikut: "Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. Sejak tahun 2009, secara persentase, anggaran pendidikan sudah mencapai minimal 20% dari total APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara).

## 2. Nilai Nominal

Sebuah konstitusi dinyatakan mempunyai nilai nominal jika konstitusi telah sah secara hukum tetapi dalam kenyataan belum sepenuhnya dilaksanakan.<sup>276</sup>

Sebagai contoh dapat dikemukakan mengenai pelaksanaan Pasal 31 ayat (4) Perubahan Keempat UUD 1945 sebelum tahun 2009. Walaupun ditentukan pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari APBN dan APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) akan tetapi hal tersebut baru terpenuhi pada APBN Tahun Anggaran 2009. Tidak sesuainya jumlah anggaran pendidikan dalam APBN tersebut menyebabkan APBN digugat ke Mahkamah Konstitusi (MK). Sejak tahun 2005-2008 putusan MK terkait hal tersebut adalah sebanyak 5 (lima) putusan, yaitu Putusan Nomor 012/PUU-111/2005, 026/PUU-III/2005, Putusan Nomor 026/PUU-IV/2006, Putusan Nomor 24/PUU-V /2007, Putusan Nomor, dan Putusan Nomor 013/PUU-VI/2007. Dalam putusan MK Nomor 013/PUU-VI/2007 tentang Pengujian Undang-Undang APBN terhadap UUD 1945 tanggal 13 Agustus 2008, MK dalam pertimbangan hukumnya menyatakan bahwa:<sup>277</sup>

---

<sup>275</sup> Karl Loewenstein sebagaimana dikutip dalam Kusnardi dan Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, hlm. 72

<sup>276</sup> *Ibid*, hlm.73

<sup>277</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Nomor 13/PUU-VI/2008, hlm. 20-21.

Apabila kelak dalam undang-undang APBN yang baru tersebut ternyata anggaran pendidikan tidak juga mencapai minimal 20% dari APBN dan APBD maka Mahkamah cukup menunjuk putusan ini untuk membuktikan inkonstitusionalitas ketentuan undang-undang dimaksud. Untuk mendorong agar semua daerah (provinsi, kabupaten/kota) memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dalam APBD-nya, dan mencegah pengurangan terhadap makna Indonesia sebagai Negara hukum, serta menghindari terjadinya delegitimasi terhadap konstitusi sebagai hukum tertinggi maka Mahkamah perlu sekali lagi mengingatkan pembentuk undang-undang untuk selambat-lambatnya dalam undang-undang APBN Tahun Anggaran 2009 harus telah memenuhi kewajiban konstitusionalnya menyediakan anggaran sekurang-kurangnya 20% untuk pendidikan.

### 3. Nilai Semantik

Sebuah konstitusi dinyatakan mempunyai nilai semantik jika konstitusi telah sah secara hukum tetapi dalam kenyataan hanya untuk memberi bentuk dari tempat yang telah ada dan untuk melaksanakan kekuasaan politik.<sup>278</sup>

Sebagai contoh dikemukakan tentang kemerdekaan kekuasaan kehakiman pada masa Orde Baru dan Orde Lama (sebelum perubahan UUD 1945). Pada masa Orde Lama, undang-undang yang berlaku adalah undang-undang Nomor 19 Tahun 1964 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1965 tentang Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Mahkamah Agung. Dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1964 diatur sebagai berikut: "Demi kepentingan revolusi, kehormatan negara dan bangsa atau kepentingan masyarakat mendesak, Presiden dapat turun atau campur tangan dalam soal-soal pengadilan." Dalam praktiknya bahkan Ketua Mahkamah Agung merupakan anggota kabinet, yang berarti kedudukannya adalah sebagai bawahan Presiden.

---

<sup>278</sup> Karl Loewenstein sebagaimana dikutip dalam Kusnardi dan Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, hlm. 74

Pada masa Orde Baru, para hakim dalam hal teknis yudisial berada di bawah Mahkamah Agung, sedangkan dalam hal organisasi, administrasi, dan finansial berada di bawah Departemen terkait, seperti Departemen Agama bagi para hakim di Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi Agama. Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970, maka para hakim berada di bawah Mahkamah Agung tidak hanya dalam hal teknis yudisial tapi juga dalam hal organisasi, administrasi, dan finansial.

## **F. Klasifikasi Konstitusi**

K.C. Wheare melakukan klasifikasi konstitusi sebagai berikut: konstitusi tertulis (*written constitution*) dan konstitusi bukan dalam bentuk tertulis (*no written constitution*); konstitusi fleksibel (*flexible constitution*); dan konstitusi rijid (*rigid constitution*); konstitusi derajat tinggi (*supreme constitution*); dan konstitusi tidak derajat tinggi (*not supreme constitution*); konstitusi negara serikat (*federal constitution*); dan konstitusi negara kesatuan (*unitary constitution*); dan konstitusi sistem pemerintahan presidensial (*presidential executive constitution*); dan konstitusi sistem pemerintahan parlementer (*parliamentary executive constitution*).<sup>279</sup>

### **1. Konstitusi tertulis (*written constitutions*) dan konstitusi bukan dalam bentuk tertulis (*no written constitution*)**

Konstitusi diklasifikasi sebagai konstitusi tertulis (*written constitution*), jika konstitusi dituangkan dalam satu dokumen atau beberapa dokumen formal, sedangkan konstitusi bukan dalam bentuk tertulis (*no written constitution*) adalah jika konstitusi tidak dituangkan dalam satu dokumen formal.<sup>280</sup> C.F. Strong menggunakan istilah *documentary constitution* dan *non-documentary constitution*, tempat *documentary constitution* adalah konstitusi yang didokumentasikan dalam satu naskah khusus, sedangkan *non-documentary*

---

<sup>279</sup> Lihat Wheare, *Modern Constitution*, hlm. 14-31. Bandingkan dengan Eric Barendt, *An Introduction to Constitutional Law*, (Oxford, New York: Oxford University Press, 1998), hlm.8-13.

<sup>280</sup> *Ibid.*, hlm. 14-17.

*constitution* adalah konstitusi yang tidak didokumentasikan dalam satu naskah khusus.<sup>281</sup>

Wheare mencontohkan negara yang memiliki beberapa dokumen formal adalah Swedia, yaitu: *Constitutional Document of Sweden: The Instrument of Government: June, 6, 1809, as amended up to and including the year 1965, Constitutional Document of Sweden: The Riksdag Act: June 22, 1866, as amended up to and including the year 1953, Constitutional Document of Sweden: The Act of Succession: Orebro, September 26, 1810 as amended up to and including the year 1953, dan Constitutional Document of Sweden: The Freedom of Press Act: April 5, 1949, as amended up to and including the year 1953.*<sup>282</sup>

Contoh negara yang konstitusinya tidak dituangkan dalam satu dokumen formal yang secara khusus merupakan konstitusi Negara tersebut, antara lain adalah Negara Inggris dan Israel. Konstitusi pada negara Inggris diatur dalam berbagai undang-undang (undang-undang yang materi muatannya merupakan materi muatan Undang-Undang Dasar, seperti *Parliament Act* atau undang-undang tentang Parlemen), bahkan dalam konvensi ketatanegaraan (seperti konvensi bahwa Raja/Ratu tidak pernah menolak menyetujui Rancangan undang-undang yang sudah disetujui oleh kedua majelis dalam Parlemen).<sup>283</sup>

## **2. Konstitusi fleksibel (*flexible constitution*) dan konstitusi rijid (*rigid constitution*)**

C.F. Strong mengemukakan bahwa konstitusi diklasifikasi sebagai konstitusi fleksibel atau rigid, didasarkan pada cara perubahan; jika cara mengesahkan konstitusi sama dengan mengesahkan undang-undang maka konstitusi tersebut dinyatakan fleksibel,<sup>284</sup> dan sebaliknya jika pengesahan konstitusi memerlukan prosedur khusus dalam melakukan perubahan maka konstitusi tersebut dinyatakan rigid.<sup>285</sup>

---

<sup>281</sup> Lihat Strong, *Modern Political Constitution*, hlm. 128-133

<sup>282</sup> Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. ed. 2, eel. I, (Bandung: Alumni), 2006, hlm. 80.

<sup>283</sup> Konvensi ini sudah berlangsung ratusan tahun. RUU terakhir yang ditolak untuk disetujui adalah RUU yang ditolak oleh Ratu Anne pada tahun 1707. Barendt, *An Introduction*. hlm. 41.

<sup>284</sup> Lihat Strong, *Modern Political Constitution*, hlm. 133.

<sup>285</sup> *Ibid.*, hlm. 146

C.F. Strong mengemukakan empat cara perubahan konstitusi pada negara-negara dengan konstitusi rigid, yaitu:<sup>286</sup>

**a. Melalui lembaga legislatif biasa**

Terdapat tiga cara, yaitu: (i) melalui penetapan kuorum jumlah anggota untuk pengusulan perubahan dan kuorum mayoritas untuk pengesahan usulan perubahan; (ii) melalui pembubaran dan pemilihan anggota parlemen di mana anggota parlemen yang baru yang membahas perubahan konstitusi; dan (iii) melalui suara mayoritas dari kedua majelis dalam sidang gabungan (*joint session*). Perubahan melalui kuorum yang khusus (kuorum perubahan undang-undang adalah 50% ditambah satu) diatur pada hampir seluruh konstitusi di dunia, termasuk di Indonesia. Dalam UUD 1945 (sesudah perubahan), diatur bahwa kuorum untuk mengusulkan perubahan adalah sekurang-kurangnya 1/3 anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), sedangkan kuorum untuk mengesahkan perubahan UUD adalah dihadiri oleh adalah sekurang-kurangnya 2/3 anggota MPR, dan dari anggota yang hadir tersebut disetujui 50% ditambah 1 (satu) orang anggota MPR.<sup>287</sup>

**b. Melalui rakyat lewat referendum.**

Salah satu negara yang mensyaratkan perubahan UUD melalui referendum adalah Negara Jepang. Untuk mengubah *The Constitution of Japan*, selain dibutuhkan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 anggota Parlemen, juga harus disetujui oleh mayoritas warga negara melalui referendum, yang diatur dalam *Act about National Referendum* yang disahkan 14 Mei 2007.<sup>288</sup>

**c. Melalui suara mayoritas dari seluruh unit pada negara federal.**

Untuk memperoleh suara mayoritas dari semua negara federal, dapat dilakukan dengan pemungutan suara warga negara pada masing-masing negara federal atau pemungutan suara anggota legislatif pada parlemen di masing-masing negara federal. Hal tersebut diatur antara lain dalam Konstitusi Amerika

---

<sup>286</sup> *Ibid.*, hlm. 146-148.

<sup>287</sup> Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Keempat*, LN Nomor 14 Tahun 2006, Ps. 37.

<sup>288</sup> "EDITORIAL: *National Referendum Law*", <http://asahi.com/english/Herald-asahi/>, diakses 28 Mei 2007.

Serikat, tempat perubahan konstitusinya melalui 2 (dua) macam prosedur berdasarkan *Article V*, yaitu: usul perubahan yang diajukan oleh Konvensi Nasional yang harus diratifikasi oleh konvensi dari negara-negara bagian, dan usul perubahan yang diajukan oleh Kongres yang ratifikasinya dilakukan oleh parlemen negara-negara bagian.

**d. Melalui konvensi khusus.**

Membentuk badan khusus *ad hoc* yang bertugas membentuk UUD baru. Badan tersebut dikenal dengan istilah Konstituante. Sebagai contoh adalah Konstituante yang merupakan badan pembentuk Konstitusi, yang diatur dalam Konstitusi RIS, dengan keanggotaan DPR hasil pemilu dan Senat hasil penunjukan, ditambah anggota luar biasa yang jumlahnya sebanyak jumlah anggota DPR dan anggota Senat.<sup>289</sup>

Berbeda dengan C.F. Strong, perbedaan konstitusi fleksibel dan konstitusi rigid menurut Wheare, bukanlah didasarkan pada konstitusi memerlukan prosedur khusus yang tidak diperlukan dalam undang-undang biasa bagi amandemennya, tetapi menurut apakah konstitusi-konstitusi dalam praktiknya, melalui berbagai kekuatan (sosial-politik) yang lahir dari keadaan masing-masing negara, mudah diubah atau tidak.<sup>290</sup>

Wheare mencontohkan bahwa Konstitusi Swiss merupakan contoh konstitusi yang memerlukan prosedur khusus untuk mengubahnya, sedangkan Konstitusi Republik Ketiga di Prancis merupakan contoh konstitusi yang tidak memerlukan prosedur khusus untuk mengubahnya karena dapat dilakukan hanya melalui sidang gabungan (*joint session*) dari kedua kamar dalam Parlemen; dari kedua Konstitusi tersebut, ternyata Konstitusi Swiss lebih sering diubah dibandingkan Republik Ketiga di Prancis; di sisi lain, Konstitusi Australia yang memerlukan prosedur khusus untuk mengubahnya seperti Konstitusi Swiss, hanya diamandemen 4 kali

---

<sup>289</sup> Indonesia Serikat, *Keputusan Presiden tentang Mengumumkan Piagam Penandatanganan Konstitusi Republik Indonesia Serikat dan Konstitusi Republik Indonesia Serikat*, Keppres Nomor 48, LN Nomor 3, LN Tahun 1950, Ps. 186 dan Ps. 188.

<sup>290</sup> Wheare, *Modern Constitutions*. hlm. 17-18.

walaupun sudah dilakukan 23 kali upaya untuk mengamandemen konstitusi tersebut.<sup>291</sup>

### **3. Konstitusi derajat tinggi (*supreme constitution*) dan konstitusi tidak derajat tinggi (*not supreme constitution*)**

K.C. Wheare menjelaskan bahwa pengklasifikasian konstitusi derajat tinggi (*supreme constitution*) dan konstitusi tidak derajat tinggi (*not supreme constitution*) berkaitan erat pengklasifikasian konstitusi fleksibel dan riid. Pengklasifikasian *supreme constitution* dan *not supreme constitution* didasarkan pada kedudukan konstitusi dalam peraturan perundang-undangan. Jika Konstitusi merupakan aturan yang tertinggi dalam peraturan perundang-undangan sebuah negara maka konstitusi tersebut diklasifikasikan sebagai *supreme constitution*, sedangkan *not supreme constitution* adalah jika konstitusi tersebut berkedudukan sama dengan undang-undang, sehingga proses pembentukan dan perubahannya sama dengan proses pembentukan dan perubahan undang-undang.

Pada negara yang konstitusinya diklasifikasi sebagai *not supreme constitution*, bentuk konstitusi adalah dalam bentuk undang-undang, dan yang membedakannya dengan undang-undang biasa adalah materi muatan. Jika undang-undang tersebut berisikan materi, nuatan konstitusi maka pada dasarnya undang-undang tersebut merupakan bagian konstitusi dari negara tersebut, seperti undang-undang yang disahkan oleh *House of Commons* (majelis/kamar pertama dalam parlemen Inggris) pada tahun 1948 yang membatasi masa penundaan hak veto *House of Lords* (majelis/kamar kedua dalam parlemen Inggris) yang semula dua tahun menjadi satu tahun.<sup>292</sup> Walaupun berbentuk undang-undang, akan tetapi materi muatannya mengatur kewenangan lembaga negara, yaitu kewenangan hak veto *House of Lords*.

### **4. Konstitusi negara serikat (*federal constitution*) dan konstitusi negara kesatuan (*unitary constitution*)**

Konstitusi dapat pula diklasifikasi berdasarkan bentuk negara, yaitu negara serikat/federal dan negara kesatuan. Pengklasifikasian konstitusi berdasarkan bentuk negara terkait dengan pengaturan

---

<sup>291</sup> *Ibid.*, hlm. 17.

<sup>292</sup> Strong, *Modern Political Constitution*. hlm. 147



dalam konstitusi mengenai pembagian kekuasaan dalam sebuah negara. Pada negara serikat, konstitusi mengatur lebih detail mengenai pembagian kewenangan dan hal-hal yang dilarang bagi negara bagian, sedangkan pada negara kesatuan, tidak diatur secara detail mengenai pembagian kewenangan dalam konstitusi karena pada prinsipnya seluruh kewenangan berada pada pemerintah pusat, dan pengaturan detailnya dalam undang-undang dibagikan termasuk metode pembagian (desentralisasi atau dekonsentrasi).

Konstitusi Brazil merupakan contoh konstitusi negara federal yang mengatur secara detail mengenai kewenangan, tanggung jawab, larangan, bahkan properti yang merupakan milik negara bagian.<sup>293</sup> UUD 1945 merupakan salah satu contoh konstitusi negara kesatuan. Dalam Pasal 18 ayat (5) Perubahan Kedua UUD 1945, hanya diatur secara umum tentang pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah, yaitu: "Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat."

## **5. Konstitusi sistem pemerintahan presidensial (*presidential executive constitution*) dan konstitusi sistem pemerintahan parlementer (*parliamentary executive constitution*)**

Pengklasifikasian konstitusi berdasarkan sistem pemerintahan terkait dengan pengaturan dalam konstitusi mengenai kewenangan dari lembaga-lembaga negara dalam sebuah negara, yang berbeda berdasarkan sistem pemerintahan yang digunakan.

Arend Lijphart mengemukakan karakteristik perbedaan mendasar perbedaan sistem pemerintahan parlementer dengan sistem pemerintahan presidensial adalah sebagai berikut:<sup>294</sup>

---

<sup>293</sup> Lihat *Brazil Constitution. Title III The Organization of State*. dalam Jimly Asshiddiqie. *et al., eds. Kompilasi Konstitusi Sedunia*. Buku I, (Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia) 2005, hlm. 513-522.

<sup>294</sup> Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, (New Haven and London: Yale University Press), 1984, hlm.68.

- a. Dalam sistem pemerintahan parlementer kepala eksekutif dan anggota kabinetnya bertanggung jawab kepada parlemen dan bergantung pada mosi tidak percaya sebab dapat diberhentikan jika parlemen menyetujui mosi tidak percaya, sedangkan dalam sistem pemerintahan presidensial, kepala eksekutif (Presiden) dipilih dalam periode yang diatur dalam konstitusi dan dalam keadaan biasa tidak dapat dipaksa untuk berhenti dengan mosi tidak percaya, kecuali dengan alasan pelanggaran hukum melalui mekanisme *impeachment*.
- b. Presiden dipilih dengan suara terbanyak, melalui pemilihan umum atau *electoral college*, sedangkan perdana menteri diseleksi oleh parlemen, Negara Indonesia dan Amerika Serikat adalah negara-negara yang konstitusinya merupakan konstitusi sistem pemerintahan presidensial, sedangkan negara Jerman dan Belanda adalah negara-negara yang konstitusinya merupakan konstitusi sistem pemerintahan parlementer.

Negara Indonesia dan Amerika Serikat adalah negara-negara yang konstitusinya merupakan konstitusi sistem pemerintahan presidensial, sedangkan negara Jerman dan Belanda adalah negara-negara yang konstitusinya merupakan konstitusi sistem pemerintahan parlementer.

## **G. Materi Muatan Konstitusi**

Pembentukan konstitusi pada sebuah negara dilandasi konsensus atau kesepakatan umum di antara mayoritas rakyat. Jimly Asshiddiqie mengemukakan konsensus yang menjamin tegaknya konstitusionalisme di zaman modern, pada umumnya dipahami bersandar pada 3 (tiga) elemen kesepakatan (*consensus*) yaitu.<sup>295</sup>

1. Kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*).
2. Kesepakatan tentang *the rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basis of government*).

---

<sup>295</sup> Asshiddiqie, *Konstitusi*. hlm. 25-26.

3. Kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*).

K.C. Wheare mengemukakan bahwa berdasarkan perbandingan dari berbagai konstitusi terdapat perbedaan tentang apa yang seharusnya menjadi materi muatan konstitusi karena perbedaan pokok, yaitu yang menganggap konstitusi terutama hanya sebagai dokumen hukum sehingga memuat peraturan-peraturan hukum, dan yang menganggap konstitusi sebagai sebuah manifesto, pengakuan keyakinan, pernyataan cita-cita, atau piagam negara (*charter of the land*).<sup>296</sup>

Dalam perkembangannya, pada hampir semua konstitusi yang terdokumentasi dalam satu naskah pada berbagai negara, konstitusinya selain memuat manifesto, pengakuan keyakinan, pernyataan cita-cita, atau piagam negara (*charter of the land*), juga memuat aturan-aturan hukum mengenai organisasi negara dan perlindungan HAM. Hal tersebut dapat ditemukan antara lain dalam UUD 1945, di mana Pembukaan berisikan pernyataan kemerdekaan, Pancasila sebagai falsafah dasar negara, serta cita-cita luhur bangsa Indonesia, juga dalam batang tubuhnya berisikan pasal-pasal yang memuat aturan hukum.

Strycken A.A.H., menyatakan bahwa Undang-Undang Dasar sebagai dokumen formal berisikan:<sup>297</sup>

1. hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau;
2. tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa;
3. pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang; dan
4. suatu keinginan, dengan mana perkembangan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.

Dikemukakan oleh K.C. Wheare, bahwa memang benar tidak ada satu bentuk konstitusi yang dapat dilaksanakan oleh atau sesuai dengan atau memenuhi syarat bagi semua komunitas.<sup>298</sup> Hal ini dapat dilihat dari jumlah pasal yang bervariasi dan juga materi

---

<sup>296</sup> Wheare, *Modern Constitutions*. hlm. 32.

<sup>297</sup> Strycken A.A.H. sebagaimana dikutip Soemantri, *Prosedur dan Sistem*. hlm.2.

<sup>298</sup> Wheare, *Modern Constitutions*. hlm. 34.

muatan yang diatur dalam masing-masing konstitusi. Akan tetapi, sebagaimana dikemukakan oleh Mr. J.G. Steenbeek, maka pada umumnya UUD berisi 3 (tiga) hal pokok, yaitu.<sup>299</sup>

1. jaminan terhadap HAM dan warga negara;
2. ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental;
3. adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang bersifat fundamental.

Ketiga hal pokok tersebut merupakan materi muatan yang harus ada dalam sebuah Undang-Undang Dasar, akan tetapi sebagaimana telah dikemukakan bahwa setiap Undang-Undang Dasar memiliki perbedaan karena masing-masing negara memiliki perbedaan tentang sesuatu yang harus diatur dalam Undang-Undang Dasar.

Salah satu contoh adalah pengaturan mengenai perekonomian dalam Undang-Undang Dasar. Pada negara yang menganut paham liberal kapital antara lain Inggris, Amerika Serikat, Australia, dan Kanada, pengaturan tentang kewajiban negara untuk mengatur masalah perekonomian tidak tercantum dalam Undang-Undang Dasar karena pemerintah tidak boleh mencampuri perekonomian kecuali hanya untuk mengatur dan mengarahkan agar mekanisme pasar mencapai sasaran dalam menghidupkan roda perekonomian.<sup>300</sup> Konstitusi yang mengatur perekonomian bervariasi, yaitu pada negara-negara komunis (antara lain Republik Rakyat Cina, Kuba, Vietnam, dan Korea Utara), negara-negara eks-komunis (antara lain Rusia, Polandia, dan Hungaria), dan negara-negara tertentu yang walaupun bukan negara komunis tetapi mengatur mengenai perekonomian dalam Undang-Undang Dasar, yaitu antara lain Konstitusi Prancis, Konstitusi Portugal, Konstitusi Spanyol, Konstitusi India, Konstitusi Taiwan, dan Konstitusi Filipina.<sup>301</sup> Perkembangan yang menarik adalah lebih diperhatikannya mengenai lingkungan hidup dalam pengaturan di berbagai negara,

---

<sup>299</sup> Mr. J.G. Steenbeek sebagaimana dikutip Soemantri, *Prosedur dan Sistem*, hlm. 51.

<sup>300</sup> Lihat Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, (Jakarta: Kompas) 2010, hlm. 125-136.

<sup>301</sup> Lihat *Ibid.*, hlm. 137-203.

bahkan menjadi aturan hukum yang diatur dalam Undang-Undang Dasar.<sup>302</sup>

Materi muatan Undang-Undang Dasar dalam sebuah negara terkait dengan faktor filosofis, sosial-budaya, perkembangan politik, serta pengaruh perkembangan dunia internasional. Sebagai contoh berkaitan dengan faktor filosofis adalah bahwa negara Indonesia sebagai negara yang mengakui adanya Ketuhanan Yang Maha Esa yang menjadi dasar bagi kehidupan berbangsa dan bernegara maka pengaturan tentang jaminan kehidupan beragama menjadi salah satu hal yang diatur dalam UUD 1945. Begitu juga dengan dasar filosofis lainnya yaitu Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia menyebabkan dalam UUD 1945 diatur tentang peran negara dalam menyejahterakan rakyatnya.

---

<sup>302</sup> Mengenai *green constitution*. lihat Jimly Asshiddiqie, *Green Constitution*

## **KONSTITUSI YANG BERLAKU DI INDONESIA**

Undang-Undang Dasar yang pernah dan sedang berlaku di Indonesia adalah UUD 1945 (sebelum perubahan), Konstitusi RIS, UUDS RI. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya ditulis dengan UUD 1945 sesudah perubahan).

Jimly Asshiddiqie mengemukakan kelompok negara yang dihubungkan dengan cara mengubah materi muatan Undang-Undang Dasar, yaitu:<sup>303</sup>

1. Kelompok negara yang mempunyai kebiasaan mengubah UUD dengan langsung memasukkan materi perubahan itu ke dalam naskah UUD, antara lain Negara Prancis dan Jerman.
2. Kelompok negara yang mempunyai kebiasaan mengadakan penggantian naskah UUD, antara lain Negara Thailand.
3. Perubahan konstitusi melalui naskah yang terpisah dari teks aslinya, yang disebut amandemen pertama, amandemen kedua, dan seterusnya, antara lain Negara Amerika Serikat.

Dari berbagai Undang-Undang Dasar yang pernah dan sedang berlaku di Indonesia maka telah terjadi tiga kali pergantian konstitusi, yaitu dari UUD 1945 diganti dengan Konstitusi RIS, Konstitusi RIS diganti dengan UUDS RI, dan terakhir adalah UUDS RI diganti dengan UUD 1945 (sebelum perubahan) melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959, sedangkan perubahan konstitusi terjadi satu kali, yaitu dengan diubahnya UUD 1945 dalam 4 tahap, yaitu Perubahan Pertama hingga Perubahan Keempat. yang masing-masing tercantum dalam Lembaran Negara Nomor 11, 12, 13, dan 14 Tahun 2006.

---

<sup>303</sup> Asshiddiqie, *Konstitusi*, hlm. 53-54.

## **A. UUD 1945 (Sebelum Perubahan)**

### **1. Sejarah Terbentuknya UUD 1945 (Sebelum Perubahan)**

Pada tanggal 5 Maret 1942. Batavia jatuh dan pada tanggal 8 Maret 1942 segala perlawanan berakhir dengan jatuhnya Bandung ke tangan Jepang. kemudian pada tanggal 9 Maret 1942 Generaal Ter Poorten sebagai panglima tertinggi angkatan darat Sekutu di Jawa menyerah tanpa syarat kepada Jepang.<sup>304</sup> Sejak saat itu, Indonesia mulai dijajah oleh Jepang setelah sebelumnya dijajah oleh Belanda.

Kebaikan Jepang tidak berlangsung lama, kekejaman Jepang tidak hanya terbatas pada siksaan fisik, tetapi juga dengan berbagai larangan-larangan dalam bentuk undang-undang, yaitu dalam undang-undang Nomor 3 dan Nomor 4 (diumumkan 20 Maret 1942). Undang-undang Nomor 3 melarang semua pembicaraan pergerakan dan anjuran atau propaganda perihal peraturan dan susunan negara, sedangkan undang-undang Nomor 4 melarang secara tidak langsung pengibaran bendera Merah Putih (diatur bahwa hanya bendera Jepang yang boleh dipasang pada hari Besar).<sup>305</sup> Pelarangan juga dilakukan terhadap lagu Indonesia Raya, dan penggunaan waktu Jepang yang lebih 90 menit dari waktu Jawa, sehingga membuat resah kaum muslim berkaitan dengan waktu sholat.<sup>306</sup>

Sikap Jepang terhadap Indonesia melunak seiring dengan dikuasanya satu persatu daerah jajahan Jepang oleh Sekutu, yaitu dengan mengumumkan pemberian janji kemerdekaan bagi bangsa Indonesia di kelak kemudian hari. Menurut keterangan Saikoo Sikikan pada tanggal 7 September 1944 itu dalam sidang istimewa *Teikoku Gikai* (Dewan Perwakilan Rakyat Djepang) yang ke 85 oleh Perdana Menteri Koiso dinyatakan bahwa Hindia Timur akan dimerdekakan dikemudian hari akan tetapi hal tersebut tidak akan terjadi jika Jepang kalah perang.<sup>307</sup>

---

<sup>304</sup> A.G. Pringgodigdo, "Tatanegara di Djawa pada waktu pendudukan Djepang Dari bulan Maret sampai bulan Desember 1942," (makalah disampaikan pada waktu peresmian Tjabang Bagian Hukum di Surabaya dari Fakultas Hukum, Sosial dan Politik Universitas Negeri Gadjah Mada, 19 Juli 1952), hlm. 5-6.

<sup>305</sup> *Ibid.*, hlm. 9-10.

<sup>306</sup> *Ibid.*, hlm. 13-15.

<sup>307</sup> Kan Poo Nomor 51, sebagaimana dikutip oleh A.G. Pringgodigdo, *Sedjarah Singkat Berdirinja Negara Republik Indonesia*. Cet. I, (Surabaya: N.V. Pustaka Indonesia), 1958, hlm. 24

Kekalahan demi kekalahan membuat Jepang membutuhkan bantuan dari Indonesia.<sup>308</sup> Pada tanggal 1 Maret 1945, Saiko Sikikan Panglima Balatentara Dai Nippon di Jawa berjanji akan membentuk Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan di Indonesia.<sup>309</sup> Selanjutnya, pada tanggal 29 April 1945, pada hari ulang tahun Tenno Heika, dikeluarkan Maklumat *Gunseikan* Nomor 23 tentang pembentukan badan untuk menyelidiki usaha-usaha kemerdekaan (*Dokuritsu Zyunbi Tyoosakai*).<sup>310</sup>

Pada saat itu, belum dipergunakan istilah Indonesia, akan tetapi Hindia Timur, atau *To Indo*,<sup>311</sup> sehingga penulis menggunakan istilah BPUPK dan bukan BPUPKI. BPUPK mengadakan 2 (dua) kali sidang resmi, yang dipimpin oleh Ketua BPUPK, Dr. Radjiman Wedyodiningrat, 1 (satu) kali sidang tidak resmi dipimpin oleh anggota BPUPK, Ir. Soekarno, dan keseluruhan sidang dilaksanakan di Jakarta.<sup>312</sup> Sidang resmi pertama dilaksanakan pada tanggal 28 Mei hingga 1 Juni 1945 membahas dasar negara.<sup>313</sup> Sidang resmi kedua diadakan 10 hingga 17 Juli 1945, membahas wilayah negara, kewarganegaraan, rancangan UUD, ekonomi dan keuangan, pembelaan, pendidikan, dan pengajaran.<sup>314</sup> Sidang tidak resmi berlangsung antara masa reses sidang resmi pertama dan kedua membahas rancangan Pembukaan UUD.<sup>315</sup>

---

<sup>308</sup> Lihat *ibid.*, hlm. 25.

<sup>309</sup> Tolelah Mansoer, "*Pembahasan Beberapa Aspek tentang Kekuasaan-kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Negara Indonesia*", (Disertasi Doktor Universitas Gajah Mada, Yogyakarta), 1969, hlm. 2.

<sup>310</sup> *Ibid.*

<sup>311</sup> Lihat A.G. Pringgodigdo, *Sedjarah Singkat Berdirinja*, hal. 24.

<sup>312</sup> Lihat A.B. Kusuma, *lahirnya Undang-Undang Dasar 1945 (Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentoek Menyelidiki Oesaha2 Persiapan Kemerdekaan)*, ed. rev., (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004). Lihat pula Saafroedin Bahar, *et. al. eds., Risatah Sidang Badan Penye/enggara Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*, ed. HJ, cet. 2, (Jakarta: Sekretariat Negara R.1., 1995).

<sup>313</sup> Lihat Kusuma, *ibid.*, hlm. 83-168. Lihat pula Bahar, *er. al. eds., ibid.*, hlm. 8-126.

<sup>314</sup> Lihat Kusuma, *ibid.*, hlm. 83-168. Lihat pula Bahar, *er. al. eds., ibid.*, hlm. 131-361

<sup>315</sup> Lihat Kusuma, *ibid.*, hlm. 21-22.



Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (*Dokuritsu Zyunbi linkai*) dibentuk Jepang pada tanggal 7 Agustus 1945 berdasarkan pengumuman Marsekal Terauchi, Panglima Besar *Nampo-Gun* (Bala tentara Dai Nippon di seluruh daerah selatan), yaitu.<sup>316</sup>

Sesuai dengan usaha-usaha dan kesucian daripada penduduk Indonesia, maka Panglima Daerah Selatan menegaskan persetujuannya tentang pembentukan Panitia Persiapan kemerdekaan Indonesia pada pertengahan Agustus 1945. Panitia tersebut akan mempercepat segala usaha-usaha yang berhubungan dengan persiapan yang penghabisan guna pembentukan pemerintah Indonesia Merdeka.<sup>317</sup>

Pada tanggal 8 Agustus 1945, Sukarno, Hatta, dan Radjiman dipanggil oleh Jenderal Terauchi ke Dalat, yang menjanjikan akan memberikan kemerdekaan kepada Indonesia pada tanggal 24 Agustus 1945.<sup>318</sup> PPKI dijadwalkan akan mulai bersidang pada tanggal 19 Agustus 1945 dan pada hari Minggu di antara kedua tanggal tersebut dibicarakan dan disahkan UUD yang telah disusun oleh BPUPK.<sup>319</sup>

Rombongan Sukarno, Hatta dan Radjiman tiba di Indonesia pada tanggal 14 Agustus 1945, dan keesokannya menghadap Laksamana Maeda untuk memastikan berita akan kekalahan Jepang, akan tetapi tidak mendapat jawaban yang pasti.<sup>320</sup> Hal tersebut menyebabkan Soekarno tidak mempercayai ketika golongan pemuda mendatanginya pada malam hari tanggal 15 Agustus 1945, dan tetap berpegang pada janji Jepang yang akan memerdekakan Indonesia dalam waktu singkat, sehingga para

---

<sup>316</sup> Markas Besar Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, *Hari-Hari Menjelang Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945*. (Jakarta: Markas Besar Angkatan Bersenjata Republik Indonesia Pusat Sejarah dan Tradisi ABRI) 1988, hlm. 6.

<sup>317</sup> Kan Po Nomor 72, sebagaimana dikutip dalam *ibid*.

<sup>318</sup> *Ibid.*, hlm. 8.

<sup>319</sup> *Ibid*. Bandingkan dengan Kahin, yang menyatakan bahwa Proklamasi 17 Agustus 1945 adalah merupakan rencana Jepang yang memberikan kemerdekaan pada Indonesia, karena sidang PPKI dijadwalkan pada tanggal 17 Agustus dengan agenda deklarasi kemerdekaan. George Mc Tuman Kahin, *Nationalism and Revolution in Indonesia, 7th printing*, (London: Cornell University Press), 1969, hlm.135.

<sup>320</sup> Markas Besar Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, *ibid.*, hlm. 9.

pemuda akhirnya menculik Soekarno, yang dikenal sebagai Peristiwa Rengasdengklok.<sup>321</sup>

Setelah Proklamasi 17 Agustus 1945, keesokan harinya diadakan siding PPKI. Jumlah anggota PPKI semula 21 orang,<sup>322</sup> dan setelah Proklamasi kemerdekaan, jumlah anggotanya ditambah 6 orang<sup>323</sup> oleh Ketua PPKI, Ir. Soekarno. Penambahan anggota PPKI tersebut atas tanggung jawabnya Ketua PPKI sendiri sebagaimana dikemukakan dalam Pidato Radio Moh. Hatta pada tanggal 29 Agustus 1945, agar PPKI menjadi lebih representatif sehingga menjadi badan pendahuluan bagi Komite Nasional, dengan anggota-anggota yang berasal dari seluruh kepulauan Indonesia sebagai wakil daerah, kemudian ditambah dengan enam orang lagi sebagai wakil golongan yang terpenting dalam masyarakat Indonesia.<sup>324</sup> 100 Wakil-wakil dari daerah, yaitu Dr. Mohammad Amir dan Mr. Abdul Abbas didatangkan dari Sumatera, Dr. Ratulangi dan Andi Pangeran didatangkan dari Sulawesi, Mr. Pudja didatangkan dari Bali, dan A.H. Hamidan didatangkan dari Kalimantan.<sup>325</sup>

PPKI hanya mengikuti hasil-hasil yang telah disepakati dalam BPUPK, sebagaimana dikemukakan oleh Ketua PPKI, Ir. Soekarno dalam Rapat Besar tanggal 18 Agustus 1945, dengan acara Pengesahan UUD.

---

<sup>321</sup> *Ibid.*, hlm. 6. Tentang peristiwa ini, hingga perumusan naskah proklamasi dapat dilihat dalam *Ibid.*.. hlm. 38-69.

<sup>322</sup> Dalam *Buku Kedua Putusan-Putusan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia. Komite Nasional Indonesia Pusat, Badan Pekeraja Komite Nasional Indonesia Indonesia Pusat dan Konstituante* dan Himpunan Koesnodiprodo, dikemukakan bahwa anggota PPKI terdiri dari 18 orang. Lihat Madjelis Permusjawaratan Rakjat Sementara Republik Indonesia, *Buku Kedua Putusan-Putusan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia, Komite Nasional Indonesia Pusat. Badan Pekeraja Komite Nasional Indonesia Indonesia Pusat dan Konstituante*, (Jakarta: Penerbitan MPRS, 1972), hlm. 35. Lihat pula Hal Pembentukan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia sebagaimana dihimpun oleh Koesnodiprodo, *Himpunan Undang2, Peraturan2, Penetapan2, Pemerintah Republik Indonesia 1945*, (Jakarta: S.K. Seno), 1951, hlm. 113.

<sup>323</sup> Lihat Nasihat Presiden pada Pelantikan Komite Nasional Pusat sebagaimana dihimpun oleh Koesnodiprodo, *Ibid.*, hlm. 122.

<sup>324</sup> Pidato Radio P.J.M. Ors. Moh. Hatta sebagaimana dihimpun oleh Koesnodiprodo, *ibid.*, hlm. 251-252.

<sup>325</sup> A.G. Pringgodigdo, *Perubahan Kabinet Presidensiil Mendjadi Kabinet Parlementer*, (Yogyakarta: Jajasan Fonds Universitiit Negeri Gadjah Mada, s.a), hlm. 14.

Saya minta lagi kepada tuan-tuan sekalian, supaya misalnya mengenai Undang - Undang Dasar, sedapat mungkin kita mengikuti garis-garis besar yang telah dirancangan oleh *Dokuritsu Zyunbi Tyoosakai* dalam sidangnya yang kedua. Perubahan yang penting-penting saja kita adakan dalam sidang kita sekarang. Urusan-urusan yang hendaknya kita kesampingkan, agar supaya kita sedapat mungkin pada hari ini pula telah selesai dengan pekerjaan menyusun Undang-Undang Dasar dan memilih Presiden dan Wakil Presiden.<sup>326</sup>

## **2. Klasifikasi dan Materi Muatan UUD 1945 (Sebelum Perubahan)**

UUD 1945 (sebelum perubahan), yang disahkan oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus terdiri dari Pembukaan dan Batang Tubuh. Penjelasan menjadi bagian dari UUD 1945, pada tanggal 15 Februari 1946, dalam Berita Republik Indonesia Tahun II, Nomor 7.<sup>327</sup> Walaupun Penjelasan baru dimunculkan dalam Berita Republik Indonesia, akan tetapi sesuatu yang tercantum dalam Penjelasan pada dasarnya merupakan hal-hal yang dibahas dalam pembahasan pembentukan UUD dalam sidang BPUPK. Dalam Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia, mengenai Penjelasan UUD 1945, merupakan penjelasan yang otentik, sehingga perlu didalami agar Batang Tubuh dapat lebih dipahami.<sup>328</sup>

Penjelasan dalam Berita Republik Indonesia Tahun II, Nomor 7 merupakan penjelasan resmi UUD 1945. Dalam Ketetapan MPRS Nomor XIV/MPRS/ 1966 tentang Pembentukan Panitia-panitia *Ad Hoc* MPRS yang bertugas melakukan penelitian Lembaga-Lembaga Negara, Penyusunan Bagan Pembagian Kekuasaan di antara

---

<sup>326</sup> Kusuma, *Lahimya Undang-Undang Dasar 1945*, hlm. 469. Lihat pula Bahar, *et. al., eds., Risaiah Sidang Badan Penyelenggara Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia*, hlm. 413.

<sup>327</sup> Berita Republik Indonesia Tahun II Nomor 7, sebagaimana dikutip dalam Bahar, Bahar, *et. al., eds .• ibid ..* hlm. 639-650.

<sup>328</sup> Indonesia, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia*, Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966, bagian Menimbang 3 UUD Proklamasi.

Lembaga-Lembaga Negara Menurut Sistem UUD 1945, Penyusunan Rencana Penjelasan Pelengkap UUD 1945 dan Penyusunan Perincian Hak-hak Asasi Manusia, menugaskan membentuk panitia *Ad Hoc* untuk menyusun rencana penjelasan lengkap UUD 1945 untuk dipergunakan di samping penjelasan resmi yang telah ada.<sup>329</sup>

Sistematika UUD 1945 terdiri dari Pembukaan, Batang Tubuh, dan Penjelasan. Soepomo yang merupakan Ketua Panitia Pembentuk UUD mengemukakan bahwa pembukaan UUD mengandung cita-cita luhur dan pokok-pokok pikiran tentang dasar dan sifat-sifatnya negara Indonesia yang hendak dibentuk.<sup>330</sup> Cita-cita luhur yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945, adalah: melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Dasar negara dimuat pula dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu: Ketuhanan Yang Maha Esa, 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.

Pokok-pokok pikiran dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar dijabarkan dalam Penjelasan UUD 1945 sebagai berikut.<sup>331</sup>

1. Negara yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan, dan mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.
2. Negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat.
3. Negara yang berkedaulatan rakyat, berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan.

---

<sup>329</sup> Indonesia, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tentang Pembentukan Panitia-Panitia Ad Hoc MPRS yang bertugas melakukan penelitian Lembaga-Lembaga Negara, Penyusunan Bagan Pembagian Kekuasaan di antara Lembaga-Lembaga Negara Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945, Penyusunan Rencana Penjelasan Pelengkap Undang-Undang Dasar 1945 dan Penyusunan Perincian Hak-hak Azasi Manusia*, Ketetapan MPRS Nomor XIV/MPRS/1966, bagian Menimbang huruf a angka (3).

<sup>330</sup> Soepomo mengemukakan hal tersebut pada rapat BPUPK tanggal 15 Juli 1945. pula Bahar, *et.al., eds., Risalah Sidang Badan Penyelenggara Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia*, hlm. 265.

<sup>331</sup> Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, Penjelasan Umum angka II.

4. Negara berdasar atas ke-Tuhanan, menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.

Pembukaan UUD 1945 juga memuat manifesto dan pengakuan keyakinan dari bangsa Indonesia, bahwa negara RI sudah merdeka dan kemerdekaan adalah hak segala bangsa, sehingga penjajahan harus dihapuskan.

Batang tubuh UUD 1945, terdiri dari 16 bab, 37 pasal, Aturan Peralihan (4 pasal), dan Aturan Tambahan (2 ayat). Bab I tentang Bentuk dan Kedaulatan, berisikan 1 pasal. Bab II tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), berisikan 2 pasal. Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara, berisikan 12 pasal yang memuat tentang Presiden dan Wakil Presiden. Bab IV tentang Dewan Pertimbangan Agung (DPA), berisikan 1 pasal. Bab V tentang Kementerian Negara, berisikan 1 pasal. Bab VI tentang Pemerintahan Daerah, berisikan 1 pasal. Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), berisikan 4 pasal. Bab VIII tentang Hal Keuangan, berisikan 1 pasal. Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman, berisikan 2 pasal tentang lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman. Bab X tentang Warga Negara, berisikan 3 pasal. Bab XI tentang Agama, berisikan 1 pasal. Bab XII tentang Pertahanan Negara, berisikan 1 pasal. Bab XIII tentang Pendidikan, berisikan 2 pasal. Bab XIV tentang Kesejahteraan Sosial, berisikan 2 pasal. Bab XV tentang Bendera dan Bahasa, berisikan 2 pasal. Bab XVI tentang Perubahan UUD, berisikan 1 pasal. Aturan Peralihan terdiri dari 4 pasal, sedangkan aturan tambahan terdiri dari 1 pasal.

UUD 1945 merupakan Konstitusi Negara Kesatuan, sebagaimana diatur dalam Bab I Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan, dan hal tersebut juga dapat diketahui dalam Bab VI tentang Pemerintahan Daerah Pasal 18.

Dalam pembahasan UUD, sistem yang digunakan dalam UUD 1945, disebut dengan "Sistem Sendiri" sebagaimana dikemukakan oleh Soepomo<sup>332</sup> dan Soekiman,<sup>333</sup> yang merupakan Ketua dan

---

<sup>332</sup> Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, hlm. 389. Lihat pula Bahar, *et. al., eds., Risalah Sidang Badan Penyelenggara Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia*. hlm. 304.

<sup>333</sup> Kusuma, *ibid.*, hlm. 374-375. Lihat pula Bahar, *er. al., eds., ibid.* .. hlm. 285-287.

anggota Panitia Kecil Perancang UUD di BPUPK. Dapat dibuat dalam beberapa poin, apa yang dikemukakan oleh ketua dan anggota Panitia Kecil Perancang UUD tersebut mengenai Sistem Sendiri, yaitu:<sup>334</sup>

- a. Supremasi MPR, di mana MPR merupakan perwujudan kedaulatan rakyat (karakteristik sistem pemerintahan parlementer).
- b. MPR berwenang memilih Presiden dan Wakil Presiden, menetapkan UUD dan garis-garis besar daripada haluan negara (karakteristik sistem pemerintahan parlementer).
- c. Presiden dan Wakil Presiden bertanggung jawab kepada MPR dan menjalankan pemerintahan berdasarkan haluan negara yang disetujui oleh MPR (karakteristik sistem pemerintahan parlementer).
- d. MPR dipilih langsung oleh rakyat.
- e. DPR berwenang sebagai pembentuk undang-undang, bersama-sama dengan Presiden (karakteristik sistem pemerintahan parlementer).
- f. Para menteri bertanggung jawab kepada Presiden, bukan kepada DPR (karakteristik sistem pemerintahan presidensial).

Berdasarkan Bab II hingga Bab VII, UUD 1945 merupakan konstitusi sistem pemerintahan semi presidensial, sebab terdapat kriteria sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensial. Dalam UUD 1945, karakteristik sistem pemerintahan presidensial lebih dominan, sehingga yang digunakan dalam UUD 1945 RIS adalah Sistem Pemerintahan Semi Presidensial. Karakteristik sistem pemerintahan presidensial lainnya dalam UUD 1945 selain yang dikemukakan oleh Soepomo dan Soekiman yang kemudian diatur dalam UUD 1945, adalah bahwa kekuasaan membentuk undang-undang dipegang oleh Presiden, dengan persetujuan DPR,<sup>335</sup> berbagai kewenangan Presiden sebagai kepala

---

<sup>334</sup> Fatmawati, "Analisis Penguatan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai Lembaga Parlemen dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia", (makalah disampaikan pada Kegiatan Pertemuan Ahli (*Expert Meeting*) yang diselenggarakan Kelompok DPD di MPR, Jakarta, 6 Juni 2010), hlm. 6-7.

<sup>335</sup> Indonesia. *Undang-Undang Dasar 1945*, Ps. 5 ayat (I).

pemerintahan<sup>336</sup> dan kepala negara.<sup>337</sup> UUD 1945 berdasarkan Bab XVI tentang Perubahan UUD, merupakan UUD berderajat tinggi (*supreme constitution*) dan rijid (*rigid constitution*). Dalam Pasal 37 UUD 1945 diatur bahwa untuk mengubah UUD 1945, sekurang-kurangnya 2/3 jumlah anggota MPR harus hadir, dan keputusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 jumlah anggota MPR yang hadir.

Dalam Batang Tubuh UUD 1945, diakomodir materi muatan pokok yang harus ada dalam UUD sebagaimana dikemukakan oleh Mr. J.G. Steenbeek.<sup>338</sup> Dalam UUD 1945, dimuat jaminan terhadap HAM dan warga negara, sebagaimana diatur dalam Bab X hingga Bab XIV, Pasal 27, Pasal 28, Pasal 29, Pasal 30, Pasal 31, dan Pasal 34. Jaminan tentang HAM sudah diatur dalam UUD 1945 (sebelum perubahan), akan tetapi UUD 1945 belum mengatur secara rinci. Berbeda dengan Konstitusi RIS dan UUDS RI yang dibentuk dan disahkan kemudian sesudah *Universal Declaration of Human Rights* (1948).

Ditetapkan pula dalam UUD 1945, materi muatan pokok UUD lainnya, yaitu susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental dan pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang bersifat fundamental, yaitu MPR sebagai lembaga negara tertinggi, sedangkan DPR, Presiden, MA, DPA, dan BPK sebagai lembaga tinggi negara, dengan berbagai kewenangan dari lembaga-lembaga negara tersebut dalam UUD, sebagaimana diatur dalam Bab II hingga Bab IX UUD 1945.

## **B. Konstitusi Republik Indonesia Serikat**

### **1. Sejarah Terbentuknya Konstitusi RIS**

Konstitusi RIS merupakan Undang-Undang Dasar yang disusun oleh bangsa Indonesia, sebagaimana kesepakatan antara RI dengan pemerintah Belanda berdasarkan Pasal 5 ayat (1) Persetujuan Linggarjati.<sup>339</sup> Penyusunan konstitusi RIS hanya

---

<sup>336</sup> *Ibid.*.. Ps. 4.

<sup>337</sup> *Ibid.*.. Ps. 10-15.

<sup>338</sup> Mr. J.G. Steenbeek sebagaimana dikutip Soemantri, *Prosedur dan Sistem*, hlm. 51.

<sup>339</sup> Naskah Persetujuan Linggarjati sebagaimana dikutip dalam Radik Utoyo Sudirjo, *et al.*, *Album Perang Kemerdekaan 1945-1950*, (Jakarta: Penerbit Almanak

dilakukan RI dan BFO, yang pembahasan bersama antara keduanya telah dimulai sejak Konferensi Inter Indonesia (KII), dan dilanjutkan ketika perundingan Konferensi Meja Bundar (KMB), ketika pada tanggal 29 Oktober 1949 naskah konstitusi RIS rampung dan diparaf di Scheveningen oleh RI dan wakil-wakil BFO yang hadir dalam KMB.<sup>340</sup>

Sidang Badan Pekerja (BP) KNIP tanggal 24 Oktober 1949 mendengarkan keterangan pejabat Perdana Menteri Hamengkubuwono IX (Hatta sedang berada di Den Haag) tentang KMB dan pelaksanaan Roem-Royen Statement.<sup>341</sup> Rasa tidak puas pada BP KNIP muncul terhadap hasil persetujuan KMB karena memberikan kerugian bagi Indonesia.<sup>342</sup>

Dalam rapat pleno KNIP tanggal 5 Desember 1949, Presiden Sukarno menyampaikan pidato pembukaannya, yang meminta agar putusan sidang KNIP adalah menerima atau tidak hasil-hasil KMB; akan tetapi jika hasil KMB ditolak, maka Presiden menyatakan dengan tegas bahwa beliau tidak dapat mengetahui apa yang akan terjadi.<sup>343</sup> RUU hasil KMB usulan pemerintah akhirnya diratifikasi pada sidang pleno KNIP tanggal 13 Desember 1949, dengan 226 suara menerima, dan 62 suara menolak.<sup>344</sup> Kedua RUU yang diajukan pemerintah tersebut menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1949 tentang Pengesahan Induk Persetujuan Bersama-sama Rantjangan Persetujuan dan Segala Pertukaran Surat-Menjurat

---

RI/BP Alda bekerja sama Dewan Harian Nasional Angkatan 45), 1982, hlm. 351. Pasal 5 ayat (1) Persetujuan Linggarjati mengatur sebagai berikut: "Undang-undang Dasar dan pada Negara Indonesia Serikat itu ditetapkan nanti oleh sebuah persidangan pembentuk negara, yang akan didirikan dari pada wakil-wakil Republik Indonesia dan wakil-wakil sekutu lain-lain yang akan termasuk kelak dalam Negara Indonesia Serikat itu, yang wakil-wakil itu ditunjukkan dengan jalan demokratis, serta dengan mengingat ketentuan ayat yang berikut dalam pasal ini."

<sup>340</sup> R.Z. Leirissa, *Kekuatan Ketiga dalam Perjuangan Kemerdekaan Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Sejarah), 2006, hlm. 318.

<sup>341</sup> Deliar Noer dan Akbarsyah, *KNIP: Komite Nasional Indonesia Pusat Parlemen Indonesia 1945-1950*, cet. I. (Jakarta: Yayasan Risalah), 2005, hlm. 238

<sup>342</sup> *Ibid.*, hlm. 241.

<sup>343</sup> *Ibid.*, hlm. 255.

<sup>344</sup> Lihat *ibid.*, hlm. 275-277. Dalam buku Seperempat Abad Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, tertulis bahwa hasil pemungutan suara anggota KNIP adalah 226 setuju, 62 tidak setuju, dan 31 blanko. Lihat Sekretariat DPR-GR, *Seperempat Abad Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, cet.2, (Jakarta: Sekretariat DPR-GR), 1984, hlm. 83.



mengenai Penjerahan Kedaulatan oleh Keradjaan Netherland kepada Republik Indonesia Serikat dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1949 tentang Pengesahan Konstitusi Republik Indonesia Serikat.<sup>345</sup> Konstitusi RIS ditandatangani Presiden RIS Soekarno pada tanggal 31 Januari 1950.<sup>346</sup>

## **2. Klasifikasi dan Materi Muatan Konstitusi RIS**

Konstitusi RIS yang diratifikasi pada sidang pleno KNIP tanggal 13 Desember 1949 terdiri dari Mukadimah dan Batang Tubuh. Sebagaimana Pembukaan dalam UUD 1945, Mukadimah Konstitusi RIS mengandung cita-cita luhur dan pokok-pokok pikiran tentang dasar dan sifat-sifatnya negara Indonesia yang hendak dibentuk. Dasar negara yang termuat dalam Mukadimah Konstitusi RIS adalah: Ketuhanan Yang Maha Esa, perikemanusiaan, kebangsaan, kerakyatan, dan keadilan sosial. Cita-cita luhur dalam Mukadimah Konstitusi RIS, adalah untuk mewujudkan kebahagiaan, kesejahteraan, perdamaian, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara.

Mukadimah Konstitusi RIS juga memuat manifesto dan pengakuan keyakinan dari bangsa Indonesia, bahwa negara RIS memperjuangkan kemerdekaan dan hak hidup sebagai bangsa yang merdeka dan berdaulat. Batang tubuh Konstitusi RIS, terdiri dari 6 bab dan 197 pasal, di mana dalam bab terdiri dari bagian-bagian. Bab I tentang Negara Republik Indonesia Serikat, terdiri atas Bagian I adalah Bentuk Negara dan Kedaulatan (1 pasal), Bagian II adalah Daerah Negara (1 pasal), Bagian III adalah Lambang dan Bahasa Negara (2 pasal), Bagian IV adalah Kewarganegaraan dan Penduduk Negara (2 pasal), Bagian V adalah Hak-hak dan Kebebasan-kebebasan Dasar Manusia (27 pasal), dan Bagian VI adalah Asas-asas Dasar (8 pasal).

Bab II tentang RIS dan Daerah-Daerah Bagian, terdiri atas: Bagian I adalah Daerah-Daerah Bagian, yang terbagi dalam Babakan I berisikan Ketentuan Umum (4 pasal), Babakan 2 berisikan Negara-Negara (3 pasal), Babakan 3 berisikan Satuan-Satuan Kenegaraan yang Tegak Sendiri yang Bukan Negara (1 pasal), Babakan 4

---

<sup>345</sup> Lihat *Ibid.*, hlm. 487.

<sup>346</sup> K.M.L. Tobing, *Perjuangan Politik Indonesia: Persetujuan Roem-Royen dan K.M.B.*, eel. 1, (Jakarta: Haji Masagung), 1987, hlm. 247-248.

berisikan Daerah-Daerah yang Bukan Daerah Bagian dan Distrik Federal Jakarta (1 pasal); Bagian II adalah Pembagian Penyelenggaraan Pemerintahan antara RIS dengan Daerah-daerah Bagian, yang terbagi dalam Babakan I berisikan Pembagian Penyelenggaraan Pemerintahan (4 pasal), Babakan 2 berisikan Perhubungan Keuangan (7 pasal), Babakan 3 berisikan Hak-hak dan Kewajiban-kewajiban (2 pasal); dan Bagian III adalah Daerah-daerah Swapraja (3 pasal).

Bab III tentang Perlengkapan Republik Indonesia Serikat, terdiri atas: Bagian I adalah Pemerintah (12 pasal), Bagian II adalah Senat (18 pasal), Bagian III adalah DPR (15 pasal), Bagian IV adalah Mahkamah Agung (2 pasal), dan Bagian V adalah Dewan Pengawas Keuangan (2 pasal).

Bab IV tentang Pemerintahan, terdiri atas: Bagian I adalah Ketentuan-Ketentuan Umum (10 pasal), Bagian II adalah Perundang-undangan (17 pasal), Bagian III adalah Pengadilan (20 pasal), Bagian IV adalah Keuangan, yang terbagi dalam Babakan I berisikan Hal Uang (2 pasal), Babakan 2 berisikan Pengurusan Keuangan Federal Anggaran - Pertanggungjawaban - Gaji (6 pasal); Bagian V adalah Perhubungan Luar Negeri (5 pasal), dan Bagian VI adalah Pertahanan Kebangsaan dan Keamanan Umum (7 pasal).

Bab V tentang Konstituante (4 pasal).

Bab VI tentang Perubahan, Ketentuan-Ketentuan Peralihan dan Ketentuan-Ketentuan Penutup: Bagian I adalah Perubahan (2 pasal), Bagian II adalah Ketentuan-Ketentuan Peralihan (4 pasal), dan Bagian III adalah Ketentuan-Ketentuan Penutup (2 pasal). Konstitusi RIS merupakan Konstitusi Negara Federal/Serikat, sebagaimana dikemukakan dalam Mukadimah dan dalam Batang Tubuh, Bab I tentang Negara RIS dan Bab II tentang RIS dan Daerah-Daerah Bagian.

Berbeda dengan UUD 1945 yang merupakan Konstitusi Negara Kesatuan yang pengaturan antara pemerintah pusat dan daerah hanya 1 pasal (Pasal 18) maka Konstitusi RIS yang merupakan Konstitusi Negara Federal/Serikat mengatur tentang negara federal dan negara bagian sebanyak 67 pasal, dari keseluruhan pasal dalam Konstitusi RIS yang berjumlah 197 pasal.

Berdasarkan Bab III tentang Perlengkapan RIS dan Bab IV tentang Pemerintahan, sistem pemerintahan yang digunakan adalah sistem semiparlementer. Sistem semiparlementer dalam Konstitusi

RIS (menurut penulis dapat juga disebut sebagai sistem sendiri karena kekhasannya) karena terdapat karakteristik sistem pemerintahan presidensial dan karakteristik sistem pemerintahan parlementer karena karakteristik sistem pemerintahan parlementer lebih dominan, sehingga yang digunakan dalam Konstitusi RIS adalah Sistem Pemerintahan Semi Parlementer.

Karakteristik sistem pemerintahan presidensial berdasarkan ketentuan-ketentuan berikut, yaitu:

- a. Perdana Menteri menjalankan pekerjaan jabatan Presiden dalam hal Presiden berhalangan.<sup>347</sup>
- b. Kabinet dibentuk oleh 3 orang yang ditunjuk oleh Presiden, di mana salah seorang di antaranya menjadi Perdana Menteri.<sup>348</sup>
- c. Dewan Menteri selalu memberitahukan segala urusan yang penting kepada Presiden.<sup>349</sup>
- d. DPR periode pertama, yang dibentuk bukan berdasarkan hasil pemilihan umum, tidak dapat memaksa Kabinet atau masing-masing menteri melepaskan jabatannya.<sup>350</sup>

Karakteristik sistem semiparlementer dalam Konstitusi RIS adalah:

- a. Presiden dan menteri-menteri bersama-sama merupakan Pemerintah.<sup>351</sup>
- b. Presiden tidak dapat diganggu gugat.<sup>352</sup>
- c. Menteri-menteri bertanggung jawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintah.<sup>353</sup>

Konstitusi RIS berdasarkan Bab VI tentang Perubahan, merupakan UUD berderajat tinggi (*supreme constitution*) dan rijid (*rigid constitution*). Dalam Pasal 190 Konstitusi RIS diatur bahwa untuk mengubah Konstitusi RIS, sekurang-kurangnya harus hadir

---

<sup>347</sup> Lihat Indonesia Serikat, *Keputusan Presiden tentang Mengumumkan Piagam Penandatanganan Konstitusi Republik Indonesia Serikat dan Konstitusi Republik Indonesia Serikat*, Ps. 72 ayat (1).

<sup>348</sup> Lihat *Ibid.*, Ps. 74.

<sup>349</sup> Lihat *Ibid.*, Ps. 76 ayat (2).

<sup>350</sup> Lihat *Ibid.*, Ps. 122.

<sup>351</sup> Lihat *Ibid.*, Ps. 68 ayat (1).

<sup>352</sup> Lihat *Ibid.*, Ps. 118 ayat (1).

<sup>353</sup> Lihat *Ibid.*, Ps. 118 ayat (2).

2/3 jumlah anggota DPR dan sekurang-kurangnya 2/3 jumlah anggota Senat, dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 3/4 jumlah anggota DPR yang hadir.

Dalam Batang Tubuh Konstitusi RIS, diakomodasi materi muatan pokok yang harus ada dalam UUD sebagaimana dikemukakan oleh Mr. J.G. Steenbeek.<sup>354</sup> Dalam Konstitusi RIS, dimuat jaminan terhadap HAM dan warga negara, sebagaimana diatur dalam Bab I, Bagian V tentang Hak-hak dan Kebebasan-kebebasan Dasar Manusia (27 pasal), dan Bagian VI tentang Asas-Asas Dasar. Jumlah keseluruhan pasal dari kedua bagian tersebut adalah 35 pasal, sehingga jaminan HAM dan tanggung jawab negara terhadap pemenuhan HAM diatur secara rinci, bahkan dalam Konstitusi RIS terdapat pengaturan tentang kebebasan untuk berpindah agama<sup>355</sup> yang mengadopsi ketentuan dalam *Universal Declaration of Human Rights*.

Ditetapkan pula dalam Konstitusi RIS, materi muatan pokok konstitusi lainnya, yaitu susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental dan pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang bersifat fundamental. Dalam Konstitusi RIS, alat-alat perlengkapan federal terdiri dari Presiden, Menteri-menteri, Senat, DPR, Mahkamah Agung, dan Dewan Pengawas Keuangan. Hal-hal mengenai metode pengisian jabatan, keanggotaan, kewenangan, dan hubungannya dengan berbagai alat perlengkapan diatur dalam Bab III tentang Perlengkapan RIS dan Bab IV tentang Pemerintahan. Dalam Konstitusi RIS tidak diatur lembaga negara tertinggi, sebagaimana MPR diatur dalam UUD 1945, sehingga dalam Konstitusi RIS ditentukan mengenai Asas-Asas Dasar, yang merupakan pedoman bagi penyelenggara negara dalam melaksanakan pemerintahan, sebagaimana Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang ditetapkan oleh MPR untuk menjadi pedoman bagi penyelenggara negara menjalankan kewenangannya.

---

<sup>354</sup> Mr. J.G. Steenbeek sebagaimana dikutip Soemantri, *Prosedur dan Sistem*. hlm. 51.

<sup>355</sup> Republik Indonesia Serikat, *Keputusan Presiden tentang Mengumumkan Piagam Penandatanganan Konstitusi Republik Indonesia Serikat dan Konstitusi Republik Indonesia Serikat*, Ps. 18.

## C. Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia (UUDS RI)

### 1. Sejarah Terbentuknya UUDS RI

Setelah terbentuknya Negara RIS, satu demi satu daerah bagian membubarkan diri dan bergabung dengan RI. Sukarjo Wirjopranoto dalam tulisannya di *Mimbar Indonesia* 21 Januari 1950, mengemukakan bahwa gerakan rakyat untuk kembali menjadi satu dalam Negara Kesatuan RI semakin lama semakin besar.<sup>356</sup>

Dikemukakan pula bahwa negara serikat ditolak karena merupakan usulan dari van Mook, dan karena hal itu digunakan untuk memusuhi Negara Kesatuan RI, bahkan untuk memamatkan revolusi dan membatalkan Proklamasi 17 Agustus 1945.<sup>357</sup> Yamin juga mengemukakan hal serupa, yaitu:

" .... susunan federalism bukanlah keinginan bangsa Indonesia, malahan Negara yang sedemikian ditolak dengan alasan karena tak sesuai dengan keadaan dan keinginan Rakyat. Lagi pula unitarisme membentuk bangsa negara, sedangkan federasi atau konfederasi berisi bidji perpetjahan yang melemahkan Nusa dan Bangsa."<sup>358</sup>

Menguatnya dorongan menuju ke Negara Kesatuan RI ditanggapi positif oleh parlemen, dimana pada tanggal 2 Maret 1950, DPR menyetujui Usul Mosi Gabungan dari 60 anggota tentang penggabungan berbagai daerah kepada RI,<sup>359</sup> sedangkan Senat pada bulan yang sama membentuk panitia penyusunan rancangan UUD Negara Kesatuan, yang hasilnya disampaikan ke Pemerintah pada 22 Mei 1950.<sup>360</sup> Mosi lainnya yang penting berkaitan dengan keinginan untuk kembali ke Negara Kesatuan, adalah Mosi Integral

---

<sup>356</sup> Sukarjo Wirjopranoto, "*Republik Rakjat Lebih kuat daripada Republik Serikat*," *Mimbar Indonesia* (21 Djanuari 1950), hlm. 3. Lihat pula G.J. Wolhoff, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, (Makassar: Timun Mas, 1955), hlm. 91. Lihat pula George Mc Tuman Kahin, *Nationalism*, hlm. 446.

<sup>357</sup> Sukarjo Wirjopranoto, "Republik Rakjat".

<sup>358</sup> Muhammad Yamin, *Konstituante Indonesia dalam Gelanggang Demokrasi jaitu Pendjelasan Tentang Dasar dan Tudjuan Konstituante Indonesia dan Perkembangan Konstituante Membuat Undang-Undang Dasar seluruh Dunia sedjak tahun 1787 Sampai Sekarang*, (Jakarta: Djambatan, 1956), hlm.171.

<sup>359</sup> *Ibid.*, hlm. 123-125.

<sup>360</sup> *Ibid.*, hlm. 114-115.

Mohammad Natsir tentang Pembentukan Negara Kesatuan yang disampaikan pada tanggal 3 April 1950, dan disetujui secara aklamasi oleh DPR RIS pada tanggal 15 April 1950.<sup>361</sup> Mosi ini penting, karena Natsir memberikan pemikiran agar semua negara bagian meleburkan diri ke dalam negara baru bernama Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Hingga bulan Mei 1950, hanya tinggal 2 daerah bagian selain RI, yaitu Negara Sumatera Timur dan Negara Indonesia Timur.<sup>362</sup> Dalam konferensi yang diadakan pada tanggal 3 Mei tahun 1950, Mohammad Hatta, Presiden Sukawati (NIT), dan Dr. Mansur (Negara Sumatera Timur) mencapai persetujuan untuk membentuk negara kesatuan.<sup>363</sup> Setelah mendapat kuasa dari kedua negara bagian tersebut maka Pemerintah RIS mengadakan perundingan dengan Pemerintah RI.<sup>364</sup> Dalam rapat delegasi RIS dan delegasi RI tanggal 19 Mei 1950, diajukan konsepsi yang telah dibuat secara internal oleh masing-masing delegasi.<sup>365</sup>

Setelah tercapai persetujuan dengan berdasarkan konsepsi RIS dan RI, maka sidang menunjuk Prof. Dr. Supomo, Mr. Sjafrudin Prawiranegara, Dr. A. Halim, dan Mr. Susanto Tirtoprodjo untuk merancang Piagam Persetujuan Pemerintah RIS dan Pemerintah RI, serta Mr. A.W. Soerjoadingrat dan Mr. Sumardi Mangunkusumo membuat rencana pengumuman bersama kedua pemerintah.<sup>366</sup> Pengumuman dan Piagam Persetujuan tersebut diumumkan pada hari itu juga, tanggal 19 Mei 1950. Kedua pemerintah juga membentuk Panitia Bersama, di mana pihak RIS diketuai oleh Supomo, dan Supomo juga mengetuai subpanitia perancang UUD.<sup>367</sup>

---

<sup>361</sup> Aisyah Aminiy, *Pasang Surut Peran DPR-MPR 1945-2004*, (Jakarta: Yayasan Pancur Siwah bekerja sama dengan PP Wanita Islam, 2004), hlm. 77.

<sup>362</sup> Sekretariat DPR-GR, *Seperempat Abad*, hlm. 115

<sup>363</sup> Kahin, *Nationalism*. hlm. 461.

<sup>364</sup> *Ibid.* Pada tanggal 13 Mei 1950 Dewan Perwakilan Sumatera Timur mendukung keputusan Dr. Mansur, tetapi keinginan bergabung dengan Negara Kesatuan melalui RIS, dan bukan melalui RI

<sup>365</sup> Lihat TJATATAN SINGKAT RAPAT DELEGASI RIS DAN DELEGASI RI TANGGAL 19 MEI 1950 DARI DJAM 9.50 SAMPAI DJAM 17.00., hlm.1.

<sup>366</sup> *Ibid.*, hlm. 13.

<sup>367</sup> Lihat KETERANGAN PEMERINTAH PANITYA PERMUSJAWARATAN DAN PARA KETUA DAN WAKIL-KETUA PANITYA-TETAP DARI DEWAN PERWAKILAN RAKJAT TENTANG PERUNDINGAN RIS-RI MENGENAI PEMBENTUKAN NEGARA KESATUAN, Kamis 21 Djuhi 1950, diucapkan oleh

Jika diperhatikan secara saksama, maka hasil yang dicapai oleh Panitia Bersama hampir sama dengan teks Konstitusi UUDS RI.<sup>368</sup>

## **2. Klasifikasi dan Materi Muatan UUDS RI**

UUDS RI terdiri dari Mukaddimah dan Batang Tubuh. Mukaddimah UUDS RI mengandung cita-cita luhur dan pokok-pokok pikiran tentang dasar dan sifat-sifatnya negara Indonesia yang hendak dibentuk. Dasar negara yang termuat dalam Mukaddimah UUDS RI adalah: Ketuhanan Yang Maha Esa, perikemanusiaan, kebangsaan, kerakyatan, dan keadilan sosial. Cita-cita luhur dalam Mukaddimah Konstitusi RIS, adalah untuk mewujudkan kebahagiaan, kesejahteraan, perdamaian, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara.

Mukaddimah UUDS RI juga memuat manifesto dan pengakuan keyakinan dari bangsa Indonesia, bahwa negara RI sudah merdeka dan kemerdekaan adalah hak segala bangsa, sehingga penjajahan harus dihapuskan. Batang tubuh Konstitusi RIS, terdiri dari 6 bab dan 147 pasal, di mana dalam bab terdiri dari bagian-bagian. Bab I tentang Negara Republik Indonesia, terdiri atas Bagian I adalah Bentuk Negara dan Kedaulatan (1 pasal), Bagian II adalah Daerah Negara (1 pasal), Bagian III adalah Lambang dan Bahasa Negara (2 pasal), Bagian IV adalah Kewarganegaraan dan Penduduk Negara (2 pasal), Bagian V adalah Hak-hak dan Kebebasan-kebebasan Dasar Manusia (28 pasal), dan Bagian VI adalah Asas-Asas Dasar (9 pasal).

Bab II tentang Alat-alat Perlengkapan Negara (1 pasal), terdiri atas Bagian I adalah Pemerintah (10 pasal), Bagian II adalah DPR (22 pasal), Bagian III adalah Mahkamah Agung (2 pasal), dan Bagian IV adalah Dewan Pengawas Keuangan (2 pasal).

Bab III tentang Tugas Alat-alat Perlengkapan Negara, terdiri atas Bagian I adalah Pemerintahan (7 pasal), Bagian II adalah Perundang-undangan (12 pasal), Bagian III adalah Pengadilan (8 pasal), Bagian IV adalah Keuangan, yang terbagi dalam Babakan I berisikan Hal Uang (2 pasal), Babakan 2 berisikan Urusan Keuangan - Anggaran - Pertanggungjawaban -Gaji (9 pasal); Bagian V adalah

---

Menteri Kesehatan, Dr. J. Leimena (sek.dw.ment), hlm. 3-4. stc.Nomor64 Lihat pula Sekretariat DPR-GR, *Seperempat Abad*, hlm. 115-116.

<sup>368</sup> KETERANGAN PEMERINTAH PANITYA PERMUSJAWARATAN, hlm. 5-8.

Hubungan Luar Negeri (4 pasal), dan Bagian VI adalah Pertahanan Negara dan Keamanan Umum (7 pasal).

Bab IV tentang Pemerintah Daerah dan Daerah-Daerah Swapraja (3 pasal). Bab V tentang Konstituante (6 pasal). Bab VI tentang Perubahan, Ketentuan-Ketentuan Peralihan, dan Ketentuan-Ketentuan Penutup: Bagian I adalah Perubahan (2 pasal), Bagian II adalah Ketentuan-Ketentuan Peralihan (3 pasal), dan Bagian III adalah Ketentuan-Ketentuan Penutup (2 pasal).

Dalam bukunya, Soepomo mengemukakan perbedaan pokok antara Konstitusi RIS dan UUDS RI selain bentuk negara, adalah:<sup>369</sup>

- a. Tidak diaturnya dalam UUDS RI pasal yang mengatur kebolehan berpindah agama.
- b. UUDS mengatur hak mogok dan hak berdemonstrasi.
- c. UUDS mengatur pelarangan organisasi yang bersifat monopoli yang merugikan ekonomi nasional, dan diakuinya fungsi sosial dari hak milik.
- d. Dalam UUDS diatur bahwa kabinet dapat dijatuhkan oleh DPR dan DPR dapat dibubarkan oleh Presiden.
- e. Diadakannya jabatan Wakil Presiden.
- f. Parlemen hanya terdiri dari 1 kamar, yaitu DPR.
- g. MA tidak memiliki kewenangan *judicial review* karena negara bagian sudah tidak ada.
- h. Konstituante terdiri dari anggota yang besarnya ditetapkan berdasar atas perhitungan setiap 150.000 jiwa penduduk warga negara Indonesia mempunyai seorang wakil.

UUDS RI merupakan Konstitusi Negara Kesatuan, sebagaimana diatur dalam Bab I Bagian I Pasal 1 ayat (1) UUDS RI, bahwa RI berbentuk kesatuan. Berdasarkan Bab II tentang Alat-alat Perlengkapan Negara dan Bab III tentang Tugas Alat-alat Perlengkapan Negara, UUDS RI merupakan konstitusi sistem pemerintahan semiparlementer, sebab terdapat kriteria sistem

---

<sup>369</sup> Soepomo, *Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia: Dengan Sekedar Tjatatatan dan Keterangan di bawah Tiap-tiap Pasal menurut Pendjelasan dan Djawaban Pemerintah kepada Parlemen R.I.S..* (Jakarta: Noordhoff - Kolff N.Y., 1950), hlm. 9-13. Soepomo juga selaku Menteri Kchakiman masa itu mengeluarkan dokumen resmi tentang Pcnjelasan UUDS. Lihat Soepomo. "Penjelasan Undang-Undang Dasar", <http://www.sjdih.depkeu.go.id/fullText/UUDSTAHUN-1950UUDSPenj.HTM>, diakses 11 Juli 2008.



pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensial, dan kriteria sistem pemerintahan parlementer yang lebih dominan.

Berdasarkan UUDS RI, sistem pemerintahan yang digunakan adalah sistem semiparlementer di mana sistem tersebut menurut penulis dapat juga disebut sebagai sistem sendiri, karena kekhasannya yaitu bahwa Kabinet dibentuk oleh seorang atau beberapa orang pembentuk Kabinet, yang ditunjuk oleh Presiden, dimana salah seorang di antaranya menjadi Perdana Menteri.<sup>370</sup>

Karakteristik sistem semiparlementer dalam UUDS RI adalah:

- a. Presiden ialah Kepala Negara.<sup>371</sup>
- b. Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh seorang Wakil Presiden.<sup>372</sup>
- c. Presiden membentuk Kementerian-kementerian,<sup>373</sup> pengangkatan atau penghentian antarwaktu menteri-menteri begitu pula penghentian kabinet dilakukan dengan keputusan Presiden,<sup>374</sup> keputusan Presiden mengenai pengangkatan menteri ditandatangani serta oleh pembentuk Kabinet.<sup>375</sup>
- d. Menteri-menteri bersidang dalam Dewan Menteri yang diketuai oleh Perdana Menteri.<sup>376</sup>
- e. Dewan Menteri dan masing-masing menteri selalu memberitahukan segala urusan yang penting kepada Presiden dan Wakil Presiden.<sup>377</sup>
- f. Presiden mengesahkan Ketua dan seseorang atau beberapa orang Wakil Ketua DPR.<sup>378</sup>

---

<sup>370</sup> Indonesia Serikat, *Undang-Undang tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia*, Ps. 51.

Pasal 51 mengatur sebagai berikut:

"1. Presiden menunjuk seorang atau beberapa orang pembentuk Kabinet.

2. Sesuai dengan andjuran pembentuk Kabinet itu, Presiden mengangkat seorang dari padanja menjadi Perdana Menteri dan mengangkat Menteri-menteri jang lain."

<sup>371</sup> Lihat *Ibid.*, Ps. 45 ayat (1).

<sup>372</sup> Lihat *Ibid.*, Ps. 45 ayat (2).

<sup>373</sup> Lihat *Ibid.*, Ps. 50.

<sup>374</sup> Lihat *Ibid.*, Ps. 51 ayat (5).

<sup>375</sup> Lihat *Ibid.*, Ps. 51 ayat (4).

<sup>376</sup> Lihat *Ibid.*, Ps. 52 ayat (1).

<sup>377</sup> Lihat *Ibid.*, Ps. 52 ayat (2).

<sup>378</sup> Lihat *Ibid.*, Ps. 62 ayat (2).

- g. Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat diganggu gugat.<sup>379</sup>
- h. Menteri-menteri bertanggung jawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintah.<sup>380</sup>
- i. Presiden berhak membubarkan DPR.<sup>381</sup>

Karakteristik sistem sendiri ini juga dikemukakan oleh G.J. Wolhoff, dimana menurut Wolhoff, walaupun memiliki karakteristik sistem pemerintahan parlementer tetapi memiliki pengecualian-pengecualian, yaitu Pengangkatan Wakil Presiden pertama oleh Presiden atas anjuran DPR dan pengangkatan Perdana Menteri dan Menteri-Menteri dan pembagian tugas di antara Menteri-Menteri itu dalam hal pembentukan Kabinet, dimana Keputusan-keputusan Presiden dalam hal ini ditandatangani serta oleh Pembentuk Kabinet.<sup>382</sup> Menurut Wolhoff, inti kekuasaan dalam negara terletak pada DPR, sebagaimana diatur dalam Pasal 35 dan Pasal 56 UUDS RI.<sup>383</sup>

UUDS RI berdasarkan Bab VI tentang Perubahan, Ketentuan-Ketentuan Peralihan dan Ketentuan-Ketentuan Penutup, merupakan UUD berderajat tinggi (*supreme constitution*) dan rijd (*rigid constitution*). Dalam Pasal 140 UUDS RI diatur bahwa untuk mengubah UUDS RI, dibentuk Majelis Perubahan UUD, yang terdiri dari anggota-anggota DPR Sementara (DPRS) dan anggota-anggota Komite Nasional Pusat yang tidak menjadi anggota DPRS. Dalam Batang Tubuh UUDS RI, diakomodasi materi muatan pokok yang harus ada dalam UUD sebagaimana dikemukakan oleh Mr. J.G. Steenbeek.<sup>384</sup> Dalam UUDS RI, dimuat jaminan terhadap HAM dan warga negara, sebagaimana diatur dalam Bab I, Bagian V tentang Hak-hak dan Kebebasan-kebebasan Dasar Manusia (28 pasal), dan

---

<sup>379</sup> Lihat *Ibid.*, Ps. 83 ayat (1).

<sup>380</sup> Lihat *Ibid.*, Ps. 83 ayat (2).

<sup>381</sup> *Ibid.*, Psl. 84. Pasal 84 mengatur sebagai berikut: "Presiden berhak membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat. Keputusan Presiden yang menyatakan pembubaran itu, memerintahkan pula untuk mengadakan pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat baru dalam 30 hari."

<sup>382</sup> Wolhoff, *Pengantar Ilmu Hukum*, hlm. 156.

<sup>383</sup> *Ibid.*, hlm. 171. Pasal 35 UUDS RI mengatur sebagai berikut: "Kemauan Rakjat adalah dasar kekuasaan penguasa; ...." Pasal 56 UUDS RI mengatur sebagai berikut: "Dewan Perwakilan Rakjat mewakili seluruh Rakjat Indonesia ...."

<sup>384</sup> Mr. J.G. Steenbeek sebagaimana dikutip Soemantri, *Prosedur dan Sistem*. hlm. 51.

Bagian VI tentang Asas-Asas Dasar. Jumlah keseluruhan pasal dari kedua bagian tersebut adalah 37 pasal, sehingga jaminan HAM dan tanggung jawab negara terhadap pemenuhan HAM mendapat perhatian yang serius dalam UUDS RI. Dalam UUDS RI jaminan HAM diatur secara rinci sebagaimana dalam Konstitusi RIS, akan tetapi pengaturan tentang kebebasan untuk berpindah agama yang diatur dalam Konstitusi RIS yang mengadopsi ketentuan dalam *Universal Declaration of Human Rights* banyak ditentang, sehingga tidak diatur dalam UUDS RI sebagai salah satu hak yang dijamin dalam UUD.

Ditetapkan pula dalam UUDS RI, materi muatan pokok konstitusi lainnya, yaitu susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental dan pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang bersifat fundamental. Dalam UUDS RI, alat-alat perlengkapan negara terdiri dari Presiden dan Wakil Presiden, Menteri-menteri, DPR, Mahkamah Agung, dan Dewan Pengawas Keuangan. Hal-hal mengenai metode pengisian jabatan, keanggotaan, kewenangan, dan hubungannya dengan berbagai alat perlengkapan diatur dalam Bab II tentang Alat-alat Perlengkapan Negara dan Bab III tentang Tugas Alat-alat Perlengkapan Negara Perlengkapan RIS. Dalam UUDS RI tidak diatur lembaga negara tertinggi, sebagaimana MPR diatur dalam UUD 1945, sehingga dalam UUDS RI (sebagaimana dalam Konstitusi RIS) ditentukan mengenai Asas-Asas Dasar, yang merupakan pedoman bagi penyelenggara negara dalam melaksanakan pemerintahan, sebagaimana GBHN yang ditetapkan oleh MPR untuk menjadi pedoman bagi penyelenggara negara menjalankan kewenangannya.

## **D. Berlakunya Kembali UUD 1945**

### **1. Sejarah Berlaku Kembali UUD 1945**

Pasca Dekrit Presiden 5 Juli 1959, Presiden Sukarno secara sah (berdasarkan Hukum Darurat Negara/*Staatsnoordrecht* dan dukungan DPR) menetapkan berlakunya kembali Undang-Undang Dasar 1945 yang ditetapkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 18 Agustus 1945. Menurut Simorangkir<sup>385</sup> Undang Dasar 1945 yang ditetapkan kembali melalui

---

<sup>385</sup> Simorangkir. J. C. T. (1984). *Penetapan Undang-Undang Dasar Dilihat Dari Segi Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PT Gunung Agung

Dekrit Presiden 5 Juli 1959 bersifat “Tetap” dan tidak bersifat “Sementara” seperti 3 (tiga) UUD yang pernah berlaku sebelumnya. Dekrit Presiden 5 Juli 1959 kemudian didukung lagi dengan adanya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XX/MPRS/1966 Tahun 1966.<sup>386</sup>

Dalam Tap MPRS tersebut dijelaskan mengenai pokok pikiran dan ketentuan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu sebagai berikut:

- a. Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 tidak lain adalah penuangan jiwa Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 ialah jiwa Pancasila, sesuai dengan penjelasan otentik Undang-Undang Dasar 1945 mengandung pokok-pokok pikiran sebagai berikut:
  - 1) “Negara”-begitu bunyinya-melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.
  - 2) Negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat.
  - 3) Pokok yang ketiga yang terkandung dalam “pembukaan”, ialah Negara yang berkedaulatan rakyat, berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan. Oleh karena itu sistem Negara yang terbentuk dalam Undang-Undang Dasar harus berdasar atas kedaulatan rakyat dan berdasar atas permusyawaratan perwakilan.
  - 4) Pokok pikiran yang ke-4, yang terkandung dalam “pembukaan”, ialah Negara berdasarkan Ke-Tuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.
- b. Penyusunan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 sesungguhnya dilandasi oleh jiwa Piagam Jakarta 22 Juni 1945, sedangkan Piagam Jakarta itu dilandasi pula oleh jiwa pidato Bung Karno pada 1 Juni 1945, yang kini terkenal sebagai “Pidato Lahirnya Pancasila”.

---

<sup>386</sup> Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia Nomor XX/MPRS/1966 Tahun 1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia

- c. Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai Pernyataan Kemerdekaan yang terperinci yang mengandung cita-cita luhur dari Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan yang memuat Pancasila sebagai Dasar Negara, merupakan satu rangkaian dengan Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan oleh karena itu tidak dapat dirubah oleh siapapun juga, termasuk MPR hasil Pemilihan Umum, yang berdasarkan Pasal 3 dan Pasal 37 Undang-Undang Dasar berwenang menetapkan dan mengubah Undang-Undang Dasar, karena merubah isi Pembukaan berarti pembubaran Negara.

Salah satu hal penting dari Tap MPRS Nomor XX/ MPRS/ 1966 Tahun 1966 adanya ketetapan bahwa "...merubah isi Pembukaan berarti pembubaran Negara". Walaupun Tap MPRS tersebut sekarang ini sudah tidak memiliki kekuatan hukum (dicabut melalui Tap MPR Nomor 1/MPR/2003)<sup>387</sup>, akan tetapi hal tersebut dapat kita jadikan sebagai *warning* bahwa Pembukaan UUD 1945 bersifat sakral sehingga tidak ada satu lembaga negarapun yang dapat (berani) mengubahnya. Dalam Tap MPRS tersebut juga ditekankan bahkan MPR hasil Pemilihan Umum pun yang berdasarkan Pasal 3 dan Pasal 37 Undang-Undang Dasar berwenang menetapkan dan mengubah Undang-Undang Dasar tidak diperbolehkan untuk merubah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.<sup>388</sup>

## 2. Klasifikasi dan Materi Muatan UUD 1945

Sejak dikeluarkannya Dekrit 5 Juli 1956, UUD 1945 berlaku lagi bagi segenap bangsa Indonesia, tanpa ada ketentuan yang mengecualikan berlakunya, itu berarti sebagai kesatuan Undang-Undang Dasar ini berlaku lagi keseluruhannya. Undang-Undang Dasar 1945 terdiri dari Bagian Pembukaan, Batang Tubuh yang terperinci menjadi 16 Bab dan diperinci lagi menjadi 37 pasal, di

---

<sup>387</sup> Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002

<sup>388</sup> I Wayan Pardi, Kembali kepada Undang-Undang Dasar 1945: Diskursus Pembukaan UUD 1945 dalam Perspektif Sejarah, HISTORIA: Jurnal Pendidik dan Peneliti Sejarah, Vol. II, No. 2 (April 2019), hlm.103.

samping itu ada 4 pasal Aturan Peralihan dan 2 ayat Aturan Tambahan. Karena Dekrit 5 Juli 1959 sudah mengandung ketentuan-ketentuan peralihan sendiri, maka aturan-aturan peralihan dan aturan-aturan tambahan yang terdapat pada Batang Tubuh UUD 1945 tidak lagi mempunyai kekuasaan berlaku, kecuali pasal II aturan peralihan yang menyatakan, bahwa segala badan Negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar. Kalau kita teliti sejarah berlakunya kembali UUD 1945 yaitu karena keputusan Dewan Menteri tertanggal 19 Februari 1959 mengenai “Pelaksanaan demokrasi terpimpin dalam rangka kembali ke UUD 1945”, keputusan yang merupakan ide resmi untuk kembali ke UUD 1945, maka di dalam keputusan tersebut Bab I tentang UUD 1945 pokok pikiran ke 10, tampak adanya maksud bahwa UUD 1945 yang dianjurkan pada konstituante untuk ditetapkan atas dasar pasal 134 UUDS 1950, adalah dimaksudkan sebagai Undang-Undang Dasar yang tetap. Pokok-pokok pikiran ke 10 menentukan sebagai berikut: “perubahan, tambahan, penyempurnaan UUD 1945 dapat dilaksanakan dengan melalui jalan pasal 37 UUD 1945, yaitu oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sebaliknya hal ini baru dilakukan setelah beberapa tahun berlaku dan setelah tercapainya stabilisasi di lapangan politik dan ekonomi.” Dari pokok-pokok pikiran ke 10 ternyata tidak disinggung-singgung tentang pergantian, tetapi hanya perubahan, penambahan dan penyempurnaan. Itu baru akan diberlakukan setelah ada stabilisasi di lapangan politik dan ekonomi.

Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 (disingkat Penjelasan UUD 1945) adalah lampiran untuk Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum perubahan, yang menjelaskan makna dari masing-masing pasal. Penjelasan bukanlah bagian dari batang tubuh UUD 1945, sehingga bukanlah sebuah sumber hukum yang resmi, tetapi isinya dianggap otoritatif dalam menafsirkan pasal-pasal yang terkandung di dalam UUD 1945 sebelum perubahan. Penjelasan UUD 1945 tidak dibuat oleh Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) ataupun Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), tetapi

ditulis oleh Soepomo. Penjelasan ini tiba-tiba menjadi lampiran UUD 1945 pada tahun 1946.<sup>389</sup>

Menurut Denny Indrayana, penjelasan ini bermasalah dari segi hukum tata negara. Mengingat dokumen ini tidak dibuat ataupun disahkan oleh PPKI, daya ikat Penjelasan UUD 1945 lebih lemah daripada Pembukaan ataupun batang tubuh. Selain itu, isi penjelasan ini jauh lebih rinci daripada pasal-pasal yang terkandung di dalam batang tubuh, dan seharusnya penjelasan tidak mengandung norma-norma baru. Sebagai contoh, asas bahwa Indonesia adalah sebuah negara hukum terkandung di dalam penjelasan dan tidak ada di batang tubuh UUD 1945 sebelum perubahan.<sup>390</sup>

Penjelasan UUD 1945 sudah tidak berlaku secara hukum setelah UUD 1945 mengalami perubahan pada tahun 1999-2002, seperti yang ditegaskan dalam Pasal II Aturan Tambahan UUD 1945, "Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal.

## **E. UUD 1945 (Sesudah Perubahan)**

### **1. Sejarah Terbentuknya UUD 1945 (Sesudah Perubahan)**

Presiden Soeharto mengakhiri kekuasaannya setelah berkuasa selama kurang lebih 32 tahun dengan menyampaikan pernyataan berhenti pada tanggal 21 Mei 1998 di Istana Negara. Pada saat itu juga diadakan pengambilan sumpah B.J. Habibie menjadi Presiden R.I. Presiden Habibie sebagai pengganti Presiden Soeharto mengemukakan akan mempercepat pemilihan umum yaitu pada tahun 1999.<sup>391</sup> Pelaksanaan pemilihan umum pada tahun 1999 merupakan amanat dalam Ketetapan MPR RI Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara.<sup>392</sup>

---

<sup>389</sup> Indrayana, Denny (2008). *Indonesian Constitutional Reform, 1999-2002: An Evaluation of Constitution-Making in Transition*, hlm.135-135.

<sup>390</sup> Ibid, hlm.136.

<sup>391</sup> Aisyah Aminy, *Pasang Surut*. hlm. 334.

<sup>392</sup> Indonesia, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi*

Pada awal era reformasi, berbagai elemen masyarakat menuntut agar berbagai kondisi dan struktur ketatanegaraan pasca Orde Baru diperbaiki. Tuntutan reformasi yang didesakkan antara lain berupa amandemen UUD 1945, penghapusan Dwifungsi ABRI, penegakan supremasi hukum, penghormatan hak asasi manusia (HAM), dan pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), desentralisasi dan hubungan yang adil antara Pusat dan Daerah (otonomi daerah), mewujudkan kebebasan pers, dan mewujudkan kehidupan demokrasi.<sup>393</sup>

Tuntutan terhadap perubahan UUD 1945 merupakan hal yang selama ini tidak diapresiasi berdasarkan Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum, Dalam Pasal I Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum diatur bahwa: "Majelis Permusyawaratan rakyat berketetapan untuk mempertahankan Undang-Undang Dasar 1945, tidak berkehendak dan tidak akan melakukan perubahan terhadapnya serta akan melaksanakannya secara murni dan konsekuen."<sup>394</sup> Mengenai keharusan referendum diatur dalam Pasal 2, yaitu: "Apabila Majelis Permusyawaratan Rakyat berkehendak untuk merubah Undang-Undang Dasar 1945, terlebih dahulu harus meminta pendapat rakyat melalui Referendum."<sup>395</sup>

Perubahan bertahap terhadap UUD 1945 dimulai sejak Oktober 1999 hingga tahun 2002. Dalam melakukan perubahan terhadap UUD 1945, Panitia *Ad Hoc* (PAH) I MPR menyusun kesepakatan dasar berkaitan dengan perubahan UUD 1945, yaitu:<sup>396</sup>

- a. tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. mempertegas sistem pemerintahan presidensial;

---

*Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara*, Ketetapan MPR RI Nomor X/MPR/1998, bab IV sub B Nomor 1.b.

<sup>393</sup> Lihat Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI), *Panduan dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003), hlm. 6.

<sup>394</sup> Indonesia, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tentang Referendum*, Ketetapan MPR Nomor V/MPR/1983, Ps.1.

<sup>395</sup> *Ibid.* .. Ps.2.

<sup>396</sup> Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Panduan Dalam Memasyarakatkan*. hlm. 13.



- d. Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memuat hal-hal normatif akan dimasukkan ke dalam pasal-pasal (Batang Tubuh)
- e. melakukan perubahan dengan cara adendum.

Fraksi-fraksi di MPR membahas Perubahan UUD 1945. Panitia-panitia yang dibentuk untuk membahas perubahan UUD 1945, adalah Panitia *Ad Hoc* III pada Perubahan Pertama UUD 1945, sedangkan untuk Perubahan Kedua hingga Keempat dibahas dalam Panitia *Ad Hoc* I. Para fraksi memberikan masukan dan membahas pasal-pasal dalam UUD 1945.

## **2. Klasifikasi dan Materi Muatan UUD 1945 (Sesudah Perubahan)**

Dokumen UUD 1945 (sesudah perubahan), terdiri dari Pembukaan dan Batang Tubuh, sebagaimana diatur dalam Pasal II Aturan Tambahan. Berbeda dengan Batang Tubuh, Pembukaan UUD sama sekali tidak mengalami perubahan, sebagaimana kesepakatan MPR dalam melakukan perubahan UUD 1945.<sup>397</sup>

Mengenai Penjelasan, sebagaimana dikemukakan dalam kesepakatan MPR dalam melakukan perubahan UUD 1945, maka hal normatif yang ada dalam Penjelasan dimasukkan ke dalam pasal-pasal (Batang Tubuh).<sup>398</sup>

Contoh hal normatif yang ada dalam Penjelasan dan dimasukkan ke dalam pasal-pasal (Batang Tubuh) adalah pengaturan bahwa DPR tidak dapat dibubarkan oleh Presiden, yang setelah perubahan diatur dalam Pasal 7C Perubahan Ketiga UUD 1945. Batang tubuh UUD 1945 (sesudah perubahan), berjumlah 20 bab, 73 pasal, 2 pasal Aturan Peralihan, dan 2 pasal Aturan Tambahan. Dalam UUD 1945 tetap tertulis 16 bab, tetapi bab tersebut tidak lagi berjumlah 16 bab, karena I (satu) bab dihapuskan, yaitu Bab IV tentang Dewan Pertimbangan Agung (DPA), dan dimasukkan bab-bab tambahan, yaitu Bab VIIA tentang Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Bab VIIB tentang Pemilihan Umum, Bab VIIIA tentang Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Bab IXA tentang Wilayah Negara, dan Bab XA tentang Hak Asasi Manusia.

---

<sup>397</sup> *Ibid*

<sup>398</sup> *Ibid*

Kesepakatan MPR dalam melakukan perubahan UUD 1945 adalah melakukan perubahan dengan cara amandemen,<sup>399</sup> akan tetapi dari hasil perubahan, tentu saja tidak sesuai dengan metode amandemen. Dalam metode amandemen, perubahan yang dilakukan bukan merupakan perubahan mendasar yang berbeda dari sistem dan struktur Undang-Undang Dasar sebelumnya. Struktur yang dimaksud bukan hanya berupa penempatan bab dan pasal, akan tetapi yang terutama adalah struktur ketatanegaraan yang diinginkan diatur oleh UUD. Perubahan mendasar dari sesuatu yang diatur dalam UUD 1945 sebelum perubahan antara lain, kedudukan MPR yang bukan lagi merupakan lembaga negara tertinggi, dibentuknya lembaga negara baru (DPD), dan dihapuskannya DPA.

Berikut adalah sistematika UUD 1945 (sesudah perubahan). Bab I tentang Bentuk dan Kedaulatan, berisikan 1 pasal. Bab II tentang MPR, berisikan 2 pasal. Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara, berisikan 17 pasal yang memuat tentang Presiden dan Wakil Presiden. Bab IV tentang DPA dihapus. Bab V tentang Kementerian Negara, berisikan 1 pasal. Bab VI tentang Pemerintahan Daerah, berisikan 3 pasal. Bab VII tentang DPR, berisikan 7 pasal. Bab VIIA tentang DPD, berisikan 2 pasal. Bab VIIB tentang Pemilihan Umum, berisikan 1 pasal. Bab VIII tentang Hal Keuangan, berisikan 5 pasal. Bab VIIIA tentang BPK, berisikan 3 pasal. Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman, berisikan 5 pasal. Bab IXA tentang Wilayah Negara, berisikan 1 pasal. Bab X tentang Warga Negara dan Penduduk, berisikan 3 pasal. Bab XA tentang Hak Asasi Manusia, berisikan 10 pasal. Bab XI tentang Agama, berisikan 1 pasal. Bab XII tentang Pertahanan dan Keamanan Negara, berisikan 1 pasal. Bab XIII tentang Pendidikan dan Kebudayaan, berisikan 2 pasal. Bab XIV tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial, berisikan 2 pasal. Bab XV tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan, berisikan 5 pasal. Bab XVI tentang Perubahan UUD, berisikan 1 pasal. Aturan Peralihan terdiri dari 3 pasal, sedangkan aturan tambahan terdiri dari 2 pasal.

UUD 1945 merupakan Konstitusi Negara Kesatuan, sebagaimana diatur dalam Bab I Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan.

---

<sup>399</sup> *Ibid*

Walaupun MPR mengemukakan bahwa dalam melakukan perubahan terhadap UUD 1945, PAH I MPR menyepakati kesepakatan dasar antara lain adalah mempertegas sistem pemerintahan presidensial,<sup>400</sup> akan tetapi sebagaimana telah dijelaskan bahwa UUD 1945 sebelum perubahan adalah konstitusi sistem pemerintahan semi presidensial. Setelah perubahan, UUD 1945 merupakan konstitusi sistem pemerintahan presidensial. Kriteria sistem pemerintahan presidensial diatur dalam berbagai pasal dalam Bab II hingga Bab VIIB UUD 1945 sesudah perubahan, antara lain Presiden memiliki kewenangan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, Presiden dipilih secara langsung dalam pemilihan umum, Presiden hanya dapat diberhentikan dalam masa jabatan apabila terbukti melakukan pelanggaran hukum tertentu dan jika tidak memenuhi syarat sebagai Presiden, Menteri-Menteri adalah pembantu Presiden, dan Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR.

UUD 1945 berdasarkan Bab XVI tentang Perubahan UUD, merupakan UUD berderajat tinggi (*supreme constitution*) dan rigid (*rigid constitution*). Dalam Pasal 37 UUD 1945 diatur bahwa untuk mengubah UUD 1945, usul perubahan diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 anggota MPR, pembahasan usul perubahan dalam sidang MPR dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 jumlah anggota MPR yang hadir, dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 50% ditambah satu anggota dari seluruh anggota MPR. Dalam Batang Tubuh UUD 1945, diakomodasi materi muatan pokok yang harus ada dalam UUD sebagaimana dikemukakan oleh Mr. J.G. Steenbeek.<sup>401</sup>

Dalam UUD 1945 (sesudah perubahan), dimuat jaminan terhadap HAM dan warga negara, sebagaimana diatur dalam Bab XA hingga Bab XIII. Walaupun rincian jaminan tentang HAM sudah diatur dalam TAP MPR RI Nomor XVI[MPR/1998 tentang Pandangan Hidup Bangsa Indonesia tentang HAM dan Piagam HAM, dan undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM, akan tetapi sebagai hukum yang tertinggi maka akan berbeda penghormatan dan jaminan terhadap HAM jika diatur dalam UUD

---

<sup>400</sup> *Ibid*

<sup>401</sup> Mr. J.G. Steenbeek sebagaimana dikutip Soemantri, *Prosedur dan Sistem*. hlm. 51.

dibandingkan dengan diatur dalam peraturan perundang-undangan di bawah UUD.

Ditetapkan pula materi muatan pokok lainnya dalam UUD 1945 sesudah perubahan, yaitu susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental dan pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang bersifat fundamental. Dalam UUD 1945 diatur mengenai lembaga-lembaga negara dalam berbagai bab dalam UUD, yaitu tentang MPR dalam Bab II, tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara dalam Bab III, tentang DPR dalam Bab VII, tentang DPD dalam Bab VIIA, tentang BPK dalam Bab VIIIA, dan tentang Kekuasaan Kehakiman dalam Bab IX.



## **SEJARAH KETATANEGARAAN INDONESIA**

### **A. Pendahuluan**

Tonggak sejarah sistem pemerintahan Indonesia diawali sejak Proklamasi 17 Agustus 1945, proklamasi merupakan titik penjabolan sistem hukum kolonial sekaligus awal pembangunan hukum ketatanegaraan Indonesia, kemerdekaan merupakan norma dasar yang tertinggi, karena tidak bersumber kepada norma yang lain.

Sistem ketatanegaraan Indonesia pada awal Indonesia merdeka tersebut dapat dibaca dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyebutkan kedaulatan ada ditangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, jadi MPR adalah pemegang kedaulatan rakyat. Sedang yang memegang kekuasaan pemerintah adalah Presiden, jadi sistem pemerintahan yang dianut adalah sistem pemerintahan Presidensial.

Pada saat negara Indonesia akan didirikan, para *founding father* and *mother* memutuskan untuk melakukan persiapan rancangan Undang-Undang Dasar.<sup>402</sup> Dari perspektif sejarah hukum Indonesia pada awalnya hanya berlaku hukum adat yang asli beserta segenap tatanan dan kelembagaannya, baru kemudian sekitar abad ke-VII hukum adat meresepsi unsur-unsur hukum agama Hindu.<sup>403</sup> Dalam perkembangannya, nilai-nilai hukum Islam juga mempengaruhi hukum adat di Indonesia sekitar abad ke-XIV. Dalam perkembangannya keadaan tersebut mengalami perubahan dimana agama

---

<sup>402</sup> Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia (Pemikiran Dan Pandangan)*, (Bandung: PT REMAJA ROSDAKARYA, 2014) sebagaimana dikutip oleh Adi Purowoto, dkk, *Hukum Tata Negara Konsep dan Teori*, (Padang: PT. Global Eksekutif Teknologi, 2023), hlm.33.

<sup>403</sup> Abintoro Prakoso, *Pengantar Hukum Indonesia*, (Surabaya: LaksBang PRESSindo, 2018) sebagaimana dikutip *Ibid*, hlm.33.

Kristen/Katolik juga mulai memberikan pengaruh terhadap hukum adat yang ada di daerah timur Hindia Belanda (Indonesia). Setelah Indonesia merdeka, dapat dikatakan bahwa pengaruh hukum barat yang paling besar terhadap hukum di Indonesia, termasuk dalam hal ini adalah ketatanegaraan. Keadaan politik di Indonesia menjadi suatu masalah yang nyata sehingga timbulah masalah bagaimana pembinaan masyarakat Indonesia yang saat itu kekuasaan asing masih mengaturnya baik dalam kehidupan ekonomi, sosial dan budaya. Revolusi melawan Barat tidak hanya semata-mata suatu gerakan perjuangan untuk mencapai kemerdekaan politik tetapi juga untuk melawan revolusi sosial dan ekonomi, yang berasal dari tekad bangsa Indonesia untuk menempatkan nasib Indonesia yang lebih baik kedepannya.<sup>404</sup>

Dalam Bab ini penulis akan menjabarkan sejarah ketatanegaraan Indonesia dalam 2 (dua) bagian, yaitu sejarah ketatanegaraan Indonesia pada periode Pra-Kemerdekaan; dan sejarah ketatanegaraan Indonesia pada periode Pasca Kemerdekaan.

## **B. Ketatanegaraan Indonesia Periode Pra-Kemerdekaan**

Dalam pembahasan sub bab ini akan dikaji pembahasan seputar perdebatan dalam pembentukan dasar negara Indonesia, agar terarah akan dikerucutkan pada pembahasan dalam perdebatan ideologi negara yang menjadi segala dasar pembentukan negara Indonesia. Dalam pembahasan dan perdebatan mengenai dasar negara setidaknya terdapat beberapa tokoh penting yang memiliki pengaruh besar dalam pembahasan mengenai dasar negara Indonesia.

Nama pertama adalah Muhammad Yamin. Pada tanggal 29 Mei 1945 BPUPK mengadakan sidang yang pertama. Peristiwa tersebut menjadi tonggak awal sejarah negara Indonesia karena pada saat itu Muhammad Yamin diberikan kesempatan pertama dalam menyampaikan pidatonya mengenai dasar negara dihadapan hadirin sidang BPUPK Rumusan Dasar Negara Indonesia merdeka yang diajukan oleh Muhammad Yamin secara lisan yang terdiri dari:

---

<sup>404</sup> Ramiah Lubis, *Sistem Hukum Menurut Hukum Adat dan Hukum Barat*. Jurnal Kepastian Hukum Dan Keadilan, 1(2), 2020, pp. 31–32 sebagaimana dikutip *Ibid.*, hlm.33-34.

Peri Kebangsaan; Peri Kemanusiaan; Peri Ke-Tuhanan; Peri Kerakyatan; dan Kesejahteraan Rakyat.<sup>405</sup>

Setelah menyampaikan pidatonya mengenai dasar negara secara lisan, beliau kemudian menyampaikan kembali secara tertulis mengenai rancangan UUD RI. Dan di dalam pembukaan rancangan UUD tersebut tercantum perumusan lima asas dasar negara yang berbunyi sebagai berikut:

- a. Ketuhanan Yang Maha Esa;
- b. Kebangsaan Persatuan Indonesia;
- c. Rasa Kemanusiaan yang adil dan beradab;
- d. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan- perwakilan;
- e. Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dari penyampaian pidato dan usul dalam bentuk tertulis mengenai rancangan UUD yang disampaikan oleh Muh. Yamin tersebut menegaskan bahwa Pancasila tidak lahir pada tanggal 1 Juni 1945 sebagaimana yang populer selama ini. Hal ini karena pada tanggal 29 Mei 1945 Muh. Yamin telah menyampaikan pidatonya serta menyampaikan usul rancangan UUD negara RI yang dimana telah berisikan lima asas Dasar Negara. Bahkan rumusan serta sistematika yang disampaikan oleh Muh. Yamin tersebut hampir sama dengan Pancasila yang kita kenal pada saat ini dan Pancasila yang terkandung dalam Pembukaan UUD RI. Selanjutnya yang menyampaikan pendapat mengenai dasar negara adalah K. Bagoes Hadi Kosumo dan K.H. Wahid Hasyim. Pada tanggal 30 Juni 1945, yang tampil menyampaikan pidatonya adalah tokoh-tokoh yang mewakili Islam yang diwakili oleh K. Bagoes Hadi Koesumo dan K.H. Wahid Hasyim. Namun kedua tokoh tersebut hanya sebatas menyampaikan pandangan mengenai dasar negara Indonesia dengan memasukkan nilai-nilai syariat agama Islam. Namun pandangan yang disampaikan oleh kedua tokoh tersebut tidak disebutkan secara rinci.<sup>406</sup>

---

<sup>405</sup> Adi Purowoto, dkk, *Hukum Tata Negara Konsep dan Teori*, (Padang: PT. Global Eksekutif Teknologi, 2023), hlm.34.

<sup>406</sup> Subandi Al Marsudi. *Pancasila dan UUD 45 dalam Paradigma Ferormasi*. (Jakarta: RAJAGRAFINDO PERSADA, 2006) sebagaimana dikutip *Ibid.*, hlm. 36.



Tokoh selanjutnya yang menyampaikan pendapat adalah Soepomo pada hari ketiga, 31 Mei 1945. Soepomo dalam pidatonya menyampaikan pandangannya mengenai Rumusan dasar Negara kebangsaan, yaitu suatu pemikiran yang menekankan pada konsep negara integralistik. Terdapat lima rumusan dasar negara yang diusulkan oleh Soepomo yaitu sebagai berikut:<sup>407</sup>

- a. Persatuan;
- b. Kekeluargaan;
- c. Keseimbangan lahir dan batin;
- d. Musyawarah; dan
- e. Keadilan Rakyat.

Tokoh terakhir yang berkesempatan menyampaikan pandangan mengenai dasar negara adalah Soekarno. Soekarno menyampaikan pidatonya mengenai dasar negara pada 1 Juni 1945 dimana merupakan hari keempat dari masa persidangan I BPUPK. Adapun pidatonya disampaikan secara lisan mengenai konsep rumusan dasar negara Indonesia. Untuk nama dari dasar negara tersebut Soekarno menamakan dengan istilah Pancasila yang memiliki arti lima dasar. Soekarno mengatakan bahwa istilah tersebut berasal dari seorang temannya yang ahli bahasa, tapi Soekarno tidak menyebutkan nama temannya tersebut. Nama Pancasila yang diusulkan oleh Soekarno dalam sidang tersebut dapat diterima oleh peserta sidang.

Adapun isi dari rumusan dasar Negara yang disampaikan oleh Soekarno adalah sebagai berikut:

- a. Nasionalisme atau Kebangsaan Indonesia;
- b. Internasionalisme atau Perikemanusiaan;
- c. Mufakat atau Demokrasi;
- d. Kesejahteraan Sosial;
- e. Ke-Tuhanan Yang berkebudayaan.

Menurut Soekarno kelima sila tersebut dapat diperas menjadi Tri Sila, yaitu:

- a. Socio-Nasional yaitu Nasionalisme dan Internasionalisme;
- b. Socio-Demokrasi yaitu Demokrasi dengan Kesejahteraan rakyat;

---

<sup>407</sup> Nugroho Notosusanto, *Proses Perumusan Pancasila Dasar Negara*, (Jakarta: PN Balai Pustaka, 1981) sebagaimana dikutip *Ibid.*, hlm.36.

### c. Ke-Tuhanan Yang Maha Esa.

Kemudian, apabila Tri Sila dianggap perlu untuk diperas lagi, maka Soekarno mengusulkan Eka Sila, yaitu “Gotong Royong”. Pada tahun 1947 pidato Soekarno tersebut diterbitkan dan dipublikasikan dengan diberi judul “lahirnya Pancasila”, sehingga dahulu pernah populer bahwa tanggal 1 Juni 1945 adalah merupakan lahirnya Pancasila.<sup>408</sup> Namun jika diperhatikan bahwa perumusan dan sitematika yang disampaikan oleh Soekarno kemudian dibandingkan dengan Pancasila yang dikenal saat ini, maka akan ditemukan bahwa terdapat perbedaan antara rumusan Pancasila yang diusulkan oleh Soekarno dengan Pancasila yang disahkan sebagaimana tercantum dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945. Semua usul-usul yang diajukan dalam masa persidangan tersebut masih merupakan bentuk usulan perseorangan saja. Apa yang dibahas di dalam sidang tersebut ternyata belum menghasilkan kesimpulan yang dapat disepakati secara bersama-sama. Oleh karena itu Ketua sidang BPUPK meminta kepada para tokoh sebagai pengusul, agar mengajukan kembali rumusannya masing-masing secara tertulis dan diharapkan pada tanggal 20 Juni 1945 telah masuk kesekretariat BPUPK. Kemudian untuk keperluan pembahasannya dibentuklah sebuah “Panitia Kecil” yang terdiri dari 8 orang tokoh (Panitia 8), dengan tugas menampung konsepsi-konsepsi dan usul-usul dari para anggota sekaligus menelitinya, untuk selanjutnya menyerahkannya kembali kepada BPUPK. Adapun susunan dan yang menjadi anggota dari Panitia Kecil terdiri para tokoh berikut: Ketua: Soekarno; Anggota-anggota: Muhammad Hatta; M. Soetardjo Kartohadikoesoemo; K.H. Wahid Hasyim; Ki. Bagoes Hadi Koesoemo; Rd. Otto Iskandardinata; Muhammad Yamin; Alfred Andre Maramis. Adapun yang menjadi salah satu pembahasan penting yang dibahas dalam Panitia 9 adalah mengenai ketatanegaraan Indonesia periode pra proklamasi adalah Piagam Jakarta. Pada tanggal 22 Juni 1945 sembilan tokoh nasional yang kemudian dikenal dengan Panitia 9 mengadakan sidang untuk membahas semua usulan yang telah masuk sebelumnya mengenai dasar negara. Adapun susunan dan keanggotaan Panitia 9 adalah

---

<sup>408</sup> Kaelan, M.S, *Pendidikan Pancasila*, (Yogyakarta: Paradigma, 2004) sebagaimana dikutip oleh *Ibid.*, hlm.37.

sebagai berikut: Ketua: Soekarno; Anggota-anggota: Muhammad Hatta; Muhammad Yamin; Ahmad Soebardjo; Alfred Andre Maramis; Abdoel Kahar Muzakkir; K.H. Wahid Hasyim; Abikoesno Tjokrosjojoso; dan H. Agus Salim.<sup>409</sup>

Panitia 9 memiliki tujuan utama untuk membahas usul-usul dasar negara yang telah disampaikan dalam sidang BPUPK pertama. Sidang berhasil menyusun sebuah naskah piagam yang dikenal dengan “Piagam Jakarta” yang oleh Muhammad Yamin sebut dengan istilah *Jakarta Charter*, dan *Gentelman Agreement* menurut Soekiman. Yang didalamnya memuat perumusan Dasar Negara sebagai hasil kerja kolektif Panitia 9, yang di dalamnya terdiri atas lima dasar, atau Pancasila Adapun rumusan Pancasila yang termuat dalam Piagam Jakarta tersebut adalah sebagai berikut: a. Ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-Pemeluknya; b. Kemanusiaan yang adil dan beradab; c. Persatuan Indonesia; d. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam; e. Permusyawaratan-Perwakilan; f. Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.<sup>410</sup>

Piagam Jakarta yang merupakan usulan kolektif dan sebagai hasil kerja Panitia 9 ini dalam perkembangannya diambil alih oleh Panitia 8 yang telah dibentuk untuk dilaporkan dalam sidang pleno BPUPK yang diadakan dalam masa persidangan ke II pada tanggal 10 – 16 Juli 1945.

## **C. Ketatanegaraan Indonesia Periode Pasca Kemerdekaan**

### **1. Periode 1945-1949**

Naskah UUD 1945 Naskah Asli disusun oleh suatu badan yang dibentuk oleh Jepang, yaitu *Dokuritsu Zyunbi Tyoosakai* yang dalam bahasa Indonesia sering disebut dengan Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Namun, kami lebih setuju apabila diterjemahkan menjadi Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) sebagaimana yang juga ditegaskan oleh Mahfud MD di dalam bukunya. Setelah BPUPK telah menyelesaikan tugasnya, pemerintah Jepang pada saat itu membentuk Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Tugas dari panitia ini adalah mempersiapkan segala sesuatu yang

---

<sup>409</sup> Adi Purowoto, dkk, *Hukum Tata Negara Konsep dan Teori...*, Op.Cit, hlm. 37-38.

<sup>410</sup> *Ibid.*, hlm. 38-39.

berhubungan dengan persiapan kemerdekaan Indonesia.<sup>411</sup> Anggota PPKI terdiri dari 21 anggota yang diketuai oleh Soekarno dan wakil ketua Mohammad Hatta. Awal rencana PPKI adalah bahwa PPKI mulai bekerja pada tanggal 9 Agustus 1945 dan akan mengesahkan hasil pekerjaannya pada tanggal 24 Agustus 1945 oleh pemerintah Jepang di Tokyo. Namun rencana itu semua tidak berjalan dengan semestinya setelah pemerintah Jepang telah dikalahkan oleh Amerika Serikat pada perang dunia ke 2. Setelah kejadian tersebut, PPKI melakukan pekerjaannya secara mandiri dari pemerintahan Jepang. Setelah itu, jumlah anggota PPKI menjadi 26 orang. Disahkannya UUD 1945 disahkan menjadi dasar negara Indonesia melalui sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945, tepatnya sehari setelah proklamasi kemerdekaan negara Indonesia yang dibacakan oleh Soekarno yang didampingi oleh Moh. Hatta.<sup>412</sup> Di hari yang sama juga ditetapkan beberapa hal yang menjadi tonggak bersejarah bagi berdirinya negara Indonesia, yaitu sebagai berikut.<sup>413</sup>

- a. Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945;
- b. Undang-Undang Dasar 1945 sebagai undang-undang dasar negara Republik Indonesia;
- c. Soekarno dan Mohammad Hatta terpilih menjadi Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia;
- d. Dalam menjalankan tugasnya, Presiden dibantu oleh Komite Nasional; Secara garis besar, adapun yang menjadi isi dari UUD 1945 Naskah Asli adalah sebagai berikut:
  - 1) Pembukaan yang terdiri dari 4 alinea;
  - 2) Batang tubuh atau isi UUD 1945 yang terdiri dari 16 Bab, 37 Pasal, 4 Pasal Aturan Peralihan dan 2 Aturan Tambahan;
  - 3) Penjelasan resmi UUD 1945.

---

<sup>411</sup> Jimly, Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Bhuana Ilmu Komputer, 2007) sebagaimana dikutip oleh Adi Purowoto, dkk, *Hukum Tata Negara Konsep dan Teori...*, *Op.Cit*, hlm.40.

<sup>412</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konsitusionalisme Indonesia*. (Jakarta: Sinar Grafika, 2020) sebagaimana dikutip oleh Adi Purowoto, dkk, *Hukum Tata Negara Konsep dan Teori...*, *Op.Cit*, hlm.41.

<sup>413</sup> YuliesTiena Masriani, 2014. *Pengantar Hukum Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014) sebagaimana dikutip *Ibid.*, hlm.41.

Dalam perkembangannya, terdapat perbedaan antara UUD 1945 yang ditetapkan oleh BPUPK dengan PPKI. Perbedaan tersebut mengangkut beberapa poin penting yang terdapat di dalam UUD 1945. Dalam hal peristilahan misalnya, BPUPK menggunakan istilah “Hukum Dasar“ kemudian diganti oleh PPKI dengan istilah “Undang-Undang Dasar“.<sup>414</sup> Beberapa poin perubahan yang dilakukan oleh PPKI terhadap UUD 1945 tersebut kemudian diumumkan secara resmi dalam Berita Republik Indonesia Tahun II Nomor 7 tanggal 15 Februari 1946.

## 2. Periode Konstitusi RIS 1949

Setelah Indonesia merdeka dan lepas secara penuh dari jajahan Jepang, permasalahan baru timbul dalam usaha mempertahankan eksistensi negara Indonesia. Asal mula berlakunya KRIS adalah adanya kesepakatan melalui Konferensi Meja Bundar (KMB) yang terjadi antara wakil-wakil dari Indonesia, *Bijeenkomst voor Federal Overleg* (BFO), wakil dari Belanda serta Komisi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) untuk Indonesia. Ada tiga hal yang disepakati dari Konferensi Meja Bundar (KMB) adalah sebagai berikut:

- a. Mendirikan Negara Republik Indonesia Serikat;
- b. Penyerahan kedaulatan kepada RIS yang berisi tiga hal, yaitu:
  - 1) Piagam penyerahan kedaulatan dari kerajaan Belanda kepada Pemerintah RIS;
  - 2) Status uni;
  - 3) Persetujuan perpindahan.
- c. Mendirikan uni antara Republik Indonesia Serikat dengan Kerajaan Belanda.

Naskah KRIS tersebut disusun bersama-sama oleh Indonesia dengan dan delegasi BFO. Delegasi Indonesia dipimpin oleh Mohammad Roem yang dengan beberapa anggota yang salah satunya adalah Soepomo.<sup>415</sup> Akhirnya, delegasi Indonesia dan delegasi BFO bersepakat mengenai isi dari KRIS. Kemudian, KRIS mulai berlaku sejak tanggal 27 Desember 1949. Sebelum disahkan

---

<sup>414</sup> Fajlurrahman Jurdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2019) sebagaimana dikutip *Ibid.*, hlm.41.

<sup>415</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi ...*, *Op.Cit.*, sebagaimana dikutip oleh Adi Purowoto, dkk, *Hukum Tata Negara Konsep dan Teori...*, *Op.Cit.*, hlm.42

secara bersama-sama, dari pihak Indonesia sendiri sudah menyepakati isi dari KRIS pada tanggal 14 Desember 1949.<sup>416</sup> Penyebutan terhadap naskah yang telah disepakati tersebut adalah Konstitusi Republik Indonesia Serikat. Sehingga keliru apabila ada yang menyebutkan istilah Undang-Undang Dasar RIS. Jimly Asshiddiqie berpandangan bahwa penggunaan istilah konstitusi dalam KRIS adalah keliru, karena pengertian konstitusi tersebut pada dasarnya terdiri dari dua pemaknaan. KRIS dapat dikatakan merupakan suatu karya yang dalam pembahasannya dipengaruhi oleh pemikiran-pemikiran dari negara lain, dalam hal ini adalah Belanda terkhususnya. Dapat dikatakan bahwa Indonesia tidak leluasa dalam menentukan isi dari KRIS yang dibentuk. Tidak heran apabila KRIS ini tidak sampai setahun masa berlakunya.

Adapun beberapa poin penting mengenai ketatanegaraan negara periode Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 adalah sebagai berikut:<sup>417</sup>

- a. Berdasarkan Konstitusi RIS, Badan Eksekutif dan Badan Legislatif dipisahkan secara tajam. Artinya bahwa baik Perdana Menteri maupun anggota tidak dapat merangkap menjadi anggota parlemen;
- b. Menganut sistem pertanggungjawaban Menteri, tetapi tidak dikenal bahwa Presiden dapat membubarkan DPR;
- c. Kekuasaan perundang-undangan federal dilakukan oleh pemerintah bersama dengan parlemen.

### **3. Periode UUDS 1950**

Penerapan bentuk negara federal di Indonesia pada saat itu sebenarnya merupakan strategi dari Belanda untuk memperlemah kekuatan politik di Indonesia agar mengarah pada disintegrasi. Namun Indonesia menerima masukan dan desakan dari Belanda itu agar meredakan tekanan politik dari Belanda.<sup>418</sup> Kembalinya Indonesia ke dalam bentuk negara kesatuan pada tanggal 19 Mei 1950. UUDS tersebut kemudian disahkan oleh Badan Komite

---

<sup>416</sup> Jimly, Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum ...*, *Op.Cit.*, sebagaimana dikutip *Ibid* , hlm.43

<sup>417</sup> Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kencana, 2011), sebagaimana dikutip *Ibid*, hlm.43.

<sup>418</sup> Jimly, Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum ...*, sebagaimana dikutip *Ibid.*, hlm.44.

Nasional Pusat pada tanggal 12 Agustus 1950 yang kemudian juga disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat pada tanggal 14 Agustus 1950. Kemudian, naskah tersebut disahkan secara resmi pada tanggal 17 Agustus 1950. UUDS dengan KRIS beberapa substansi memiliki kesamaan, namun nilai-nilai federalnya diubah menjadi kesatuan di dalam UUDS 1950. Nantinya, UUDS 1950 tidak berlaku lagi setelah keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959.

Terdapat beberapa poin penting dalam kesepakatan peralihan antara RIS dengan RI yang berkaitan dengan kembali ke negara yang berbentuk kesatuan dan perlunya memiliki UUD dalam hal ini dibentuk UUDS 1950 sebagai dasar pelaksanaan berbangsa dan bernegara yaitu sebagai berikut:<sup>419</sup>

- a. Esensi Pasal 27, 29 dan 33 UUD 1945 harus masuk dalam UUD yang baru;
- b. Bahan-bahan baik dari KRIS mengenai HAM harus masuk dalam UUD yang baru;
- c. Hak milik harus mempunyai fungsi sosial;
- d. Senat dan DPA dihapus;
- e. Presiden tetap Soekarno;
- f. Kedudukan Wapres sebelum konstituante harus dipertimbangkan;
- g. Dibentuk Majelis Perubahan UUD yang terdiri atas anggota-anggota Parlemen dan Komisi Nasional Pleno yang belum menjadi anggota Parlemen;
- h. Konstituante harus dibentuk segera dengan Pemilu;
- i. Dewan Menteri bersifat Parlementer;
- j. Sebelum dicabut, KRIS yang tidak bertentangan dengan UUD masih tetap berlaku, sedangkan yang dibuat oleh RI proklamasi sedapat mungkin supaya dijalankan;
- k. DPR akan terdiri dari eks anggota DPR RIS dan BP KNIP sedangkan penambahan anggota akan dipertimbangkan pemerintah;
- l. Untuk menjalankan UUD baru, pemerintah RIS dan RI mengangkat suatu Panitia Perencana UUD Negara Kesatuan yang apabila telah menyelesaikan tugasnya akan ditinjau oleh RIS

---

<sup>419</sup> Hendarmi Ranadireksa, *Dinamika Konstitusi Indonesia*, (Bandung:Fokusmedia, 2007) sebagaimana dikutip *Ibid.*, hlm.44

kepada DPR dan oleh RI kepada BPKNIP dengan tidak memberi kesempatan untuk melakukan amandemen.

Akhirnya, antara RIS dan RI mencapai kesepakatan terhadap rancangan UUDS RI yang kemudian disahkan oleh Badan Pekerja KNP pada 12 Agustus 1950 dan oleh DPR dan Senat RIS pada 14 Agustus 1950. Naskah UUDS 1950 berlaku secara resmi terhitung sejak tanggal 17 Agustus 1950. Adapun beberapa poin penting mengenai ketatanegaraan negara periode UUDS 1950 adalah sebagai berikut:<sup>420</sup>

- a. Penghapusan senat;
- b. DPR sementara terdiri atas gabungan DPR RIS dan Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat;
- c. DPRS bersama-sama dengan Komite Nasional Pusat disebut Majelis Perubahan Undang-Undang Dasar dengan hak mengadakan perubahan dalam UUD baru;
- d. Konstituante terdiri dari anggota-anggota yang dipilih melalui Pemilu.

#### **4. Periode Kembali ke UUD 1945**

Presiden Sukarno mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Adapun poin dari Dekrit Presiden 5 Juli 1959 adalah sebagai berikut:<sup>421</sup>

- a. Kembali Kepada Undang-Undang Dasar 1945;
- b. Pembubaran Konstituante;
- c. Pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS).

Sebagaimana yang ditegaskan di dalam Pasal 134 UUDS 1950 yang menegaskan bahwa Konstituante bersama-sama dengan pemerintah segera Menyusun Undang-Undang Dasar baru untuk menggantikan UUDS 1950 tersebut. Namun pada akhirnya, Presiden Soekarno membubarkan Majelis Konstituante ini. Pada akhirnya, dasar hukum negara Indonesia kembali lagi kepada UUD 1945 Naskah Asli. Hal yang melatar belakangi lahirnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 adalah karena tidak adanya ujung perdebatan yang dalam

---

<sup>420</sup> Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum ...*, sebagaimana dikutip *Ibid*, hlm.45.

<sup>421</sup> Jimly, Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum ...*, sebagaimana dikutip *Ibid*., hlm.46.



perkembangannya telah membahayakan keadaan negara, yang permasalahan tersebut hingga sampai pada pembentukan front rakyat yang menggambarkan derasnya aliran politik yang panas pada saat itu akibat tidak selesainya tugas dari Konstituante.<sup>422</sup> Berlakunya kembali UUD 1945 Naskah Asli ini berlaku kurun waktu 1959 hingga 1998. Dapat dikatakan, walaupun UUD 1945 Naskah Asli dalam perkembangannya dipandang sebagai Undang-Undang Dasar sementara, namun jangka waktu berlakunya dapat dikatakan terbilang lama. Beberapa poin penting yang terdapat pada masa periode kembali ke UUD 1945 adalah sebagai berikut:<sup>423</sup>

- a. Dengan berlakunya kembali UUD 1945, Presiden sebelumnya hanya menjabat sebagai kepala negara, pada saat kembali berlakunya UUD 1945 Presiden juga menjabat sebagai kepala pemerintahan. Presiden juga memiliki kewenangan dalam memilih dan mengangkat Menteri-menteri yang membantu menjalankan tugasnya. Adapun Menteri-menteri tersebut diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dan bertanggung jawab secara langsung kepada Presiden;
- b. Sebelum dibentuknya DPR sesuai dengan amanat Pasal 19 UUD 1945, diselenggarakan Pemilu pada tahun 1955 melalui Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1959. Namun DPR tidak dapat memenuhi harapan Presiden. Menanggapi keadaan tersebut, Presiden mengeluarkan Penpres Nomor 3 Tahun 1960 Tentang Pembaruan Susunan DPR yang berisi sebagai berikut:
  - 1) Penghentian pelaksanaan tugas pekerjaan anggota DPR;
  - 2) Pembaruan susunan DPR berdasarkan UUD 1945 dengan waktu sesingkat-singkatnya;
  - 3) Penpres mulai berlaku sejak tanggal 5 Maret 1960.
- c. Presiden mengeluarkan Penpres Nomor 2 Tahun 1959 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 1960 Tentang Susunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS). Berdasarkan Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai berikut:

---

<sup>422</sup> Mahfud MD, *Konstitusi Dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012) sebagaimana dikutip sebagaimana dikutip *Ibid.*, hlm.46 .

<sup>423</sup> Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum ...*,sebagaimana dikutip *Ibid*, hlm.47.

- 1) Sebelum MPR sebagaimana amanat Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 terbentuk, maka dibentuk MPRS yang terdiri dari anggota-anggota DPR melalui Penetapan Presiden Nomor 1 Tahun 1959 ditambah dengan utusan-utusan daerah dan golongan-golongan menurut aturan;
  - 2) Jumlah anggota MPRS ditetapkan Presiden.
- d. Pada periode ini dibentuk Dewan Pertimbangan Agung Sementara melalui Penpres Nomor 3 Tahun 1959 Tentang Dewan Pertimbangan Agung Sementara.
  - e. Dalam praktik ketatanegaraan Indonesia pada periode ini hingga tahun 1966 pada dasarnya tidak melaksanakan jiwa dan ketentuan-ketentuan yang terdapat di dalam UUD 1945. Dalam penyelenggaraan negara terdapat beberapa hal penyimpangan seperti dilaksanakannya demokrasi terpimpin, Presiden seumur hidup, berdirinya Partai Komunis Indonesia (PKI) yang ateisme hingga puncaknya adalah terjadinya kudeta yang dilakukan oleh PKI yang memiliki tujuan untuk mengubah haluan ideologi negara menjadi Komunis.

Keadaan dimana UUD 1945 tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya juga terjadi pada masa Presiden Soeharto (Orde Baru). Dimasa ORBA, selalu terjadi otoriterisme kekuasaan atas Undang-Undang Dasar 1945.<sup>424</sup> Berbagai studi telah menyimpulkan bahwa Undang-Undang Dasar 1945 mengandung kelemahan sistem yang dijadikan pintu masuk untuk membangun otoriterisme, yakni sebagai berikut:<sup>425</sup>

- a. Pembangunan sistem yang *executive heavy* yang menjadikan presiden sebagai penentu seluruh agenda politik nasional;
- b. Memuat pasal-pasal penting yang multitafsir dan tafsir yang harus dianggap benar adalah tafsir pemerintah secara sepihak;
- c. Memberi atribusi kewenangan yang terlalu besar kepada lembaga legislatif untuk mengatur hal-hal penting dengan undang-undang tanpa pembatasan yang jelas, padahal presiden adalah pemegang

---

<sup>424</sup> Geofani, Milthree Saragih, *Tinjauan Yuridis Terhadap Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945 Oleh Lembaga Negara Di Indonesia*. Skripsi. Universitas Riau, 2022 sebagaimana dikutip *Ibid.*, hlm.49.

<sup>425</sup> Mahfud MD, *Konstitusi Dan Hukum ...*, *Op.Cit.*, sebagaimana dikutip *Ibid.*, hlm. 49.

- kekuasaan legislatif dengan DPR yang ketika itu, hanya diberi fungsi menyetujui;
- d. Undang-Undang Dasar 1945 yang asli lebih mempercayai semangat orang daripada sistem yang kuat.

Mahfud MD mengatakan bahwa menurut konsep Undang-Undang Dasar 1945 yang asli (sebelum amandemen), apa yang ditulis di dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang asli tidak akan ada artinya jika semangat penyelenggara tidak baik, negara dan pemerintahan akan menjadi baik jika semangat penyelenggara juga baik. Sehingga peranan penyelenggara negara sangat mempengaruhi pemaknaan setiap pasal-pasal yang ada di dalam Undang-Undang Dasar 1945 itu.

## 5. Periode Pasca Amandemen UUD 1945

Reformasi di bidang hukum telah terlaksana sejak tahun 1998 yang dimana telah dilembagakan melalui pranata amandemen UUD 1945. Adapun yang menjadi dasar semangat dari amandemen UUD 1945 adalah mendorong terbangunnya struktur ketatanegaraan yang mengarah kearah yang lebih demokratis. Adapun perubahan UUD 1945 sejak reformasi telah terlaksana sebanyak empat kali, yaitu sebagai berikut:<sup>426</sup>

- a. Perubahan pertama disahkan pada tanggal 19 Oktober 1999;
- b. Perubahan kedua disahkan pada tanggal 18 Agustus 2000;
- c. Perubahan ketiga disahkan pada tanggal 10 November 2001;
- d. Perubahan keempat disahkan pada tanggal 10 Agustus 2002.

Perubahan UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR pada awal reformasi telah memberikan pengaruh perubahan yang besar terhadap ketatanegaraan Indonesia (Patrialis Akbar, 2013)<sup>427</sup>. Sebelum jauh membahas mengenai amandemen UUD 1945, ada hal yang menarik tentang apakah UUD 1945 mengalami amandemen sebanyak empat kali seperti yang ditegaskan pada umumnya atau sebenarnya hanya mengalami satu kali amandemen (perubahan) saja?. Salah satu pakar hukum tata negara yang menegaskan bahwa

---

<sup>426</sup> Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum ...*, sebagaimana dikutip *Ibid*, hlm.50.

<sup>427</sup> Patrialis, Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013) sebagaimana dikutip *Ibid.*, hlm.50.

UUD 1945 sebenarnya hanya mengalami satu kali perubahan adalah Mahfud MD. Bahkan Mahfud MD mengatakan bahwa mengatakan UUD 1945 mengalami empat kali amandemen adalah manipulasi opini.<sup>428</sup> Mahfud MD berpandangan bahwa sebenarnya amandemen terhadap UUD 1945 itu dilakukan hanya satu kali saja, sebab secara kronologis kurun waktu tiga tahun (terhitung tahun 1999) MPR tidak pernah berhenti membahas rangkaian gagasan-gagasan amandemen yang dilakukannya. Hanya saja, dalam hal pengesahan dilakukan sebanyak empat kali. Pada intinya Mahfud MD berpandangan bahwa amandemen UUD 1945 yang dilakukan kurun waktu 1999, 2000, 2001 dan 2002 adalah satu rangkaian yang tidak terputus, sehingga menjadi satu kesatuan rangkaian yang secara pengesahan dilakukan empat kali. Kami setuju dengan pandangan Mahfud MD karena dapat diterima secara logika. Terlepas dari itu, kami hanya menyatakan persamaan cara pandang dengan Mahfud MD, dan tidak mengatakan bahwa pandangan yang mengatakan amandemen UUD 1945 dilakukan sebanyak empat kali adalah keliru. Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa saat ini, yang menjadi naskah resmi UUD Negara Republik Indonesia adalah sebagai berikut:<sup>429</sup>

- a. Naskah UUD 1945 yang diberlakukan oleh Dekrit Presiden 5 Juli 1959;
- b. Lampiran 1 berupa naskah perubahan pertama UUD 1945 yang disahkan pada tahun 1999;
- c. Lampiran 2 berupa naskah perubahan kedua UUD 1945 yang disahkan pada tahun 2000;
- d. Lampiran 3 berupa naskah perubahan ketiga UUD 1945 yang disahkan pada tahun 2001;
- e. Lampiran 4 berupa naskah perubahan keempat UUD 1945 yang disahkan pada tahun 2002.

Rincian jumlah pasal yang diamandemen pada UUD 1945 yang dilakukan kurun waktu 1999, 2000, 2001 hingga 2002 adalah sebagai berikut:

---

<sup>428</sup> Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011) sebagaimana dikutip oleh Ibid., hlm.51.

<sup>429</sup> Jimly, Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum ...*, sebagaimana dikutip *Ibid.*, hlm.51-52.

- a. Perubahan pertama ditetapkan pada tanggal 19 Oktober 1999, berhasil mengamandemen 9 pasal;
- b. Perubahan kedua ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 2000, berhasil mengamandemen 25 pasal;
- c. Perubahan ketiga ditetapkan pada tanggal 9 November 2001, berhasil mengamandemen 23 pasal;
- d. Perubahan keempat ditetapkan pada tanggal 10 Agustus 2002, berhasil mengamandemen 13 pasal serta 3 pasal Aturan Peralihan dan 2 pasal Aturan Tambahan.

## **BENTUK NEGARA DAN SISTEM PEMERINTAHAN**

### **A. Bentuk dan Susunan Negara**

Bentuk negara di dalam literatur hukum dan politik, yang biasa disebut bentuk-bentuk negara atau "*staatsvormen*" itu menyangkut pilihan antara kerajaan (monarki) atau republik. Namun dalam sejarah dikenal pula adanya bentuk lain seperti khalifah dan kekaisaran. Namun dalam pengertian sekarang dipahami bahwa pengertian bentuk negara pada dua pilihan, yaitu: 1) Bentuk kerajaan (monarki), 2) bentuk Republik.

Negara yang berbentuk kerajaan, kepala negaranya biasanya dilakukan melalui garis keturunan atau hubungan darah, sedangkan dalam republik tidak didasarkan atas pertalian darah, sedangkan sebutan kepala negara disebut dalam berbagai istilah seperti raja, ratu atau kaisar sedangkan di Malaysia disebut dengan Dipertuan Agong. Pada negara republik pergantian kepala negara dilakukan dengan pemilihan langsung atau melalui perwakilan (tidak langsung dan bisa juga dilakukan melalui pengangkatan, kudeta atau penunjukan langsung oleh kepala negara sebelumnya, yang jelas dalam bentuk negara republik keturunan atau pertalian darah tidak menjadi perhitungan.<sup>430</sup>

Sebelumnya, terdapat perbedaan mendasar antara bentuk negara republik dan bentuk kerajaan (monarki), yaitu bahwa dalam bentuk kerajaan (monarki) kekuasaan didasarkan atas keturunan-keturunan tertentu yang bersifat tradisional dan karismatik, dan dikendalikan oleh raja, keluarga-keluarga bangsawan dan pemimpin agama, sedangkan rakyat tidak memiliki hak dalam penyelenggaraan negara; sedangkan dalam bentuk Republik, kekuasaan didasarkan atas kehendak rakyat, langsung dikendalikan oleh rakyat atau

---

<sup>430</sup> Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara ...*, *Op.Cit.*, hlm.95

oleh badan-badan yang dipilih oleh rakyat melalui pemilihan berkala dan bersifat lebih rasional.<sup>431</sup>

Pergeseran pengertian bentuk negara republik dan bentuk kerajaan (monarki), yaitu bahwa tidak lagi didasarkan pada pemegang kekuasaan, akan tetapi pada metode pengangkatan kepala negara, terjadi karena pembentukan negara konstitusional. Pembentukan negara konstitusional dimulai dari Inggris (*undocumentary constitution*), kemudian menyebar ke negara-negara lainnya. Pada negara konstitusional, kekuasaan raja menjadi sangat terbatas. Konstitusi merupakan kontrak sosial antara negara dan warga negara. Dalam perspektif Rousseau, rakyat sebagai satu kesatuan merupakan pemegang kekuasaan tertinggi. Menurut Rousseau, perjanjian yang membuat rakyat tunduk pada pemimpinnya sama sekali bukan merupakan kontrak karena rakyat adalah pemegang kekuasaan tertinggi, sehingga pemerintahlah yang harus dikorbankan untuk rakyat dan bukan rakyat yang dikorbankan untuk pemerintah.<sup>432</sup>

Pada umumnya pada negara modern sekarang ini bentuk pemerintahan digolongkan menjadi dua yakni monarki (kerajaan) dan republik.<sup>433</sup>

a. Monarki (Kerajaan)

Suatu pemerintahan yang dilihat dari kekuasaan di Negara tersebut dipegang oleh seorang Raja yang sifatnya turun temurun. Jabatan raja tersebut adalah seumur hidup, Jabatan tersebut dapat berupa Kaisar, Emir, atau syah, misalnya kaisar Jepang, Syah Iran, dan Emir Kuwait. Contoh monarki: Inggris, Belanda, Swedia, Malaysia, Arab Saudi, Yordania, Thailand dan sebagainya.

b. Republik

Kata Republik berasal dari bahasa latin *Res-Publica* yang aslinya kepentingan umum, suatu negara dengan pemerintahan dipegang oleh rakyat yang dikepalai seorang presiden. Presiden tersebut dipilih dari, oleh rakyat dalam masa jabatan tertentu.

---

<sup>431</sup> G.J. Wolhoff, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia. (Makassar: Timun Mas, 1955), hlm.95. Lihat pula L.J. van Apeldoorn, Pengantar Ilmu Hukum [*Inleiding tot de Studie van het Nederlandse Recht*], diterjemahkan oleh Oetari Sadino, eel. 28, (Jakarta: PT Pradnya Paramita, 2000), hlm. 299

<sup>432</sup> *Ibid.*, hlm.106.

<sup>433</sup> *Ibid.*, hlm.96.

Bentuk pemerintahan yang dibagi menjadi monarki dan republik ini pertama kali dikemukakan oleh George Jellinek dalam bukunya *Allgemeine Staatslehre*, menurutnya untuk mengetahui suatu negara monarki atau republik harus dilihat dari bagaimana cara terbentuknya kemauan negara. Dalam perkembangan negara modern sekarang ini bentuk pemerintahan republik ini dapat dibagi dua yaitu: republik federal dan republik kesatuan.

Di samping pembagian bentuk negara didasarkan pada kerajaan dan republik, dapat juga bentuk negara dilihat dari susunan organisasi negara tersebut, adapun susunan organisasi suatu negara dapat dikemukakan sebagai berikut:

- a. Negara Kesatuan (*Unitary State, Eenheidstaat*);
- b. Negara Serikat atau Federal (*Federal State, Bondsstaat*);
- c. Negara Konfederasi (*Confederaton, statenbond*).
- d. Negara Superstruktural (*Superstate*).

### **1. Negara Kesatuan (Unitarisme)**

Negara kesatuan apabila ditinjau dari segi susunannya yang terdiri dari susunan tunggal yang artinya bukan terdiri dari beberapa Negara bagian, jadi pada prinsipnya kekuasaan ada pada Pemerintahan Pusat, dengan demikian tidak ada negara dalam negara, pemerintah pusat yang ada pada tingkat tertinggi untuk memutuskan sesuatu dalam negara tersebut.

Negara kesatuan adalah negara yang merdeka dan berdaulat diseluruh wilayah tersebut, pemerintah yang berkuasa adalah pemerintah pusat. Pada negara kesatuan ini terdapat juga ada dua model, yaitu:

- a. Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, yang artinya semua urusan dengan negara tersebut langsung diatur oleh pemerintah pusat. Daerah tidak punya hak untuk mengatur tetapi hanya kewajiban untuk melaksanakan urusan yang telah diatur dan ditetapkan oleh pemerintah pusat.
- b. Negara Kesatuan dengan sistem desentralisasi, yang artinya kepada daerah diberi hak untuk ikut mengatur urusan rumah tangganya sendiri (otonomi daerah). Pada prinsipnya kekuasaan untuk mengatur urusan pemerintah daerah ada pada pemerintah pusat, tetapi luasnya wilayah, banyaknya penduduk, luasnya urusan pemerintahan yang akan dilaksanakan diseluruh negara tersebut, maka sebagian urusan tersebut didistribusikan kepada



daerah (Pendelegasian wewenang) dari pemerintah pusat kepada daerah.

Pendelegasian wewenang (pemberian otonom) tidak berarti daerah mempunyai kedaulatan sendiri, yang dapat sebebas-bebasnya mengatur pemerintahan tanpa menghiraukan rambu-rambu hukum sebagai negara kesatuan.

C.F. Strong menjelaskan pengertian negara kesatuan, yaitu bahwa negara kesatuan adalah negara yang diorganisir di bawah satu pemerintahan pusat, artinya kekuasaan apa pun yang dimiliki berbagai distrik di dalam wilayah yang dikelola sebagai suatu keseluruhan oleh pemerintah pusat harus diselenggarakan berdasarkan diskresi dari pemerintah pusat, dan kekuasaan pemerintah pusat adalah kekuasaan tertinggi tanpa adanya pembatasan yang ditetapkan undang-undang yang memberikan kekuasaan khusus pada bagian-bagian dari negara kesatuan.<sup>434</sup>

Negara kesatuan memiliki satu kedaulatan, yaitu pada pemerintah pusat. Wilayah yang luas menyebabkan diadakan pembagian wilayah, di mana berbeda antara hubungan antara kekuasaan federal dengan negara bagian bersifat ketatanegaraan, sedangkan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah di bidang otonomi bersifat administrasi negara.<sup>435</sup> Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah di bidang otonomi bersifat administrasi negara berarti bahwa hubungan antara pemerintah pusat dan daerah berkaitan dengan fungsi pemerintahan, di mana undang-undang menetapkan berbagai fungsi pemerintahan yang merupakan urusan rumah tangga daerah. Dalam negara kesatuan, hanya fungsi pemerintahan (eksekutif) yang dipencarkan kepada satuan-satuan otonomi. Oleh karena itu, berbeda dengan negara federal, pemerintah daerah tidak berwenang membentuk Undang-Undang Dasar dan undang-undang yang merupakan kewenangan legislatif,<sup>436</sup> ataupun kewenangan memiliki pengadilan tersendiri yang merupakan kewenangan yudisial.

---

<sup>434</sup> Strong, *Modern Political Constitutional*, hlm. 61.

<sup>435</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, cet. IV, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UU, 2004), hlm. 35.

<sup>436</sup> Hal ini dikemukakan oleh Dicey sebagai: "*the habitual exercise of supreme legislative authority by one central power.*" Dicey sebagaimana dikutip dalam Strong, *Modern Political Constitution*. hlm. 61.

C.F. Strong menjelaskan 2 (dua) sifat penting negara kesatuan, yaitu supremasi parlemen pusat dan tidak adanya badan berdaulat tambahan.<sup>437</sup> Pada negara kesatuan, pemerintah daerah tidak berwenang membuat Undang-Undang Dasar dan undang-undang. Dalam negara kesatuan hanya ada satu kedaulatan, yaitu pada pemerintah pusat, sehingga berbeda penambahan dan pengurangan kewenangan pemerintahan daerah tidak diatur dalam Peraturan Daerah, tetapi dalam Undang-Undang Dasar dan undang-undang.

Pada negara kesatuan, selain kewenangan yang harus dilakukan oleh pemerintah pusat, maka urusan tersebut dilaksanakan oleh daerah berdasarkan asas desentralisasi. Perwujudan desentralisasi adalah otonomi daerah. Pengertian otonomi daerah menurut Bhenyamin Hoessein, adalah: "wewenang untuk menetapkan dan melaksanakan kebijakan dengan prakarsa sendiri."<sup>438</sup> Lebih lanjut dijelaskan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah merupakan padanan pemerintahan daerah, yakni pemerintahan dari, oleh, dan untuk masyarakat di bagian wilayah nasional suatu negara melalui lembaga-lembaga pemerintahan setempat yang secara formal terpisah dari pemerintah pusat.<sup>439</sup>

Pengaturan tentang Pemerintahan Daerah dalam Undang-Undang Dasar diatur dalam Bab VI tentang Pemerintahan Daerah Pasal 18 Perubahan Kedua UUD 1945 sebagai berikut:<sup>440</sup>

- a. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- b. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- c. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

---

<sup>437</sup> *Ibid.*, hlm. 80.

<sup>438</sup> Bhenyamin Hoessein, *Perubahan, Model. Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah: Dari Orde Baru ke Era Reformasi*. (Depok: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI, 2009), hlm. 26.

<sup>439</sup> *Ibid*

<sup>440</sup> Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Kedua*. LN Nomor 12 Tahun 2006, Ps. 18 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6) dan (7).

- d. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- e. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- f. Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- g. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

## 2. Negara Serikat (Federal)

C.F. Strong menjelaskan pengertian negara federal, yaitu bahwa negara federal adalah negara dengan sejumlah negara sederajat yang bersatu untuk tujuan-tujuan bersama.<sup>441</sup> Dicey mengemukakan bahwa negara federal adalah suatu alat politik yang dimaksudkan untuk merekonsiliasikan kekuasaan dan persatuan nasional dengan pemeliharaan "hak-hak negara".<sup>442</sup> Dalam negara federal, konsep yang dibangun adalah hubungan timbal balik yang saling menguntungkan, dan dalam derajat tertentu, negara-negara yang bersepakat harus menyerahkan sebagian kedaulatannya kepada pemerintah federal untuk mengatur dan mengurus kewenangan bersama.<sup>443</sup> Negara bagian dapat menentukan bentuk organisasinya masing-masing dalam batas-batas yang tidak bertentangan dengan UUD dari negara federal. Hal tersebut juga dikemukakan oleh K.C. Wheare, bahwa yang penting bagi prinsip federal tidak hanya bahwa baik pemerintah pusat (*general government*) dapat bertindak secara langsung kepada rakyat, sebagaimana pemerintah daerah (*regional government*), tetapi lebih lanjut adalah masing-masing pemerintahan harus dibatasi pada masing-masing ruang lingkungannya dan, dalam ruang lingkup itu, harus independen antara yang satu dengan yang lain.<sup>444</sup>

---

<sup>441</sup> Strong, *Modern Political ...*, hlm.62.

<sup>442</sup> Prasojo, *Federatisme*. hlm.3.

<sup>443</sup> Dicey sebagaimana dikutip dalam Strong, *Modern Political Constitution*, hlm. 62

<sup>444</sup> K.C. Wheare, *Federal Government*. 3rd ed., (London, New York, Toronto: Oxford University Press, 1953), hlm. 15

Negara Serikat (Federal) apabila dilihat dari susunannya, maka sebelum adanya negara federasi sudah ada negara-negara yang merdeka dan berdaulat yang berdiri sendiri. Negara tersebut melakukan hubungan kerjasama untuk kepentingan yang sama, hal itu akan dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien apabila dilakukan secara terorganisir yang tersusun dalam bentuk organisasi kekuasaan (Negara). Tetapi negara-negara tersebut tidak mau kehilangan kekuasaannya kepada negara federal (pemerintah pusat) dan kedudukan negara-negara pendiri tersebut adalah negara bagian.

Negara federal berasal dari beberapa negara yang mandiri, yang menyatukan diri dan kemudian membentuk sebuah negara. C.F. Strong menjelaskan perbedaan antara negara federal dan negara konfederal, yaitu bahwa pada negara federal, terdapat pemerintahan pusat (atau federal) yang memiliki kekuasaan terhadap semua warga negara, bukan hanya perkumpulan negara-negara yang tidak membentuk negara sama sekali.<sup>445</sup>

Kekuasaan asli ada pada negara bagian, hal ini dikarenakan yang langsung bersentuhan dengan rakyat. Kekuasaan yang ada pada negara serikat (federal) adalah kekuasaan yang diberikan oleh negara bagian yang dituangkan dalam konstitusi federal. Kekuasaan federal (pemerintah pusat) biasanya hal-hal yang berhubungan dengan hubungan luar negeri, keuangan dan pos, pertahanan negara. Adakalanya sebaliknya yaitu urusan yang limitatif tersebut menjadi urusan negara bagian dan selebihnya menjadi urusan negara federal.

Menurut C.F. Strong, syarat pembentukan negara federal adalah: pertama, adanya rasa kebangsaan di antara negara-negara yang membentuk federasi, dan kedua, adalah bahwa meskipun menginginkan persatuan, akan tetapi bagian-bagian yang membentuk federasi tidak menghendaki adanya kesatuan, karena jika menghendaki kesatuan maka mereka tidak akan membentuk negara federal melainkan negara kesatuan.<sup>446</sup> Contoh negara federal yang semula merupakan negara konfederal kemudian menjadi negara federal adalah Amerika Serikat dan Jerman. Syarat pertama yang dikemukakan C.F. Strong dapat juga membentuk negara kesatuan

---

<sup>445</sup> Strong, *Modern Political ...*, hlm.99.

<sup>446</sup> *Ibid*

seperti di Belanda, di mana negara-negara yang bergabung dalam konfederal atau uni akhirnya membentuk negara kesatuan.

Tiga hal yang membedakan negara federal yang satu dengan yang lain, yaitu:<sup>447</sup>

a. Cara pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dengan pemerintah negara bagian

Terdapat 2 (dua) cara, yaitu UUD merumuskan kekuasaan yang dimiliki federal dan menyerahkan sisanya kepada negara bagian, atau sebaliknya.<sup>448</sup> Kekuasaan sisa tersebut dikenal dengan istilah *reserve of power*.<sup>449</sup> Pada cara yang pertama, tujuannya adalah untuk mengawasi kekuasaan federal, mempertahankan independensi negara bagian dan untuk mempertahankan karakter masing-masing negara bagian.<sup>450</sup> King menggunakan istilah federal-desentralisme untuk cara yang pertama, dimana negara-negara bagian (satuan-satuan teritorial) memiliki kedaulatan dan kekuasaan yang lebih besar dibanding negara pusat (federal).<sup>451</sup>

Contoh negara yang menggunakan cara pertama adalah Amerika Serikat, Pada cara yang kedua, tujuannya adalah untuk memperkuat kekuasaan federal.<sup>452</sup> UUD pada negara yang menggunakan cara kedua mengatur hubungan antara satuan pemerintah federal dengan negara-negara bagian, mendekati hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam negara kesatuan.<sup>453</sup> King menggunakan istilah federal-sentralisme untuk cara yang kedua, di mana menurut King, semakin besar kekuasaan tersentralisasi pada pusat, akan semakin kecil kekuasaan yang dimiliki oleh negara-negara bagian (satuan-satuan teritorial).<sup>454</sup> Contoh negara yang menggunakan cara kedua adalah Kanada. C.F. Strong mengatakan bahwa negara yang menggunakan cara kedua kurang bersifat federal

---

<sup>447</sup> *Ibid.*, hlm.100-103

<sup>448</sup> *Ibid.*, hlm.100

<sup>449</sup> *Ibid*

<sup>450</sup> *Ibid.*, hlm.100-101

<sup>451</sup> King sebagaimana dikutip dalam Prasojo, *Federalisme*, hlm. 7.

<sup>452</sup> Strong, *Modern Political Constitution*, hlm. 10 I.

<sup>453</sup> *Ibid*

<sup>454</sup> King sebagaimana dikutip dalam Prasojo, *Federalisme*, hlm. 7

(*less federal*).<sup>455</sup> Selain federal-desentralisme dan federal-sentralisme, bentuk lain orientasi mobilisional adalah federal-bilans, yaitu pada prinsipnya merupakan bentuk keseimbangan kedaulatan dan kekuasaan antara pusat dan negara-negara bagian (satuan-satuan teritorial).<sup>456</sup>

- b. Bentuk otoritas untuk melindungi supremasi konstitusi di atas otorita federal dan otoritas negara bagian jika terjadi konflik di antara keduanya. Cara apa pun yang digunakan pada negara federal dalam pembagian kekuasaan, diatur bahwa UUD federal adalah UUD tertinggi, walau setiap negara bagian memiliki UUD-nya masing-masing.<sup>457</sup> Baik pemerintah federal maupun negara-negara bagian tidak boleh bertentangan dengan UUD federal, dan yang mengawasi dan mengadili hal tersebut adalah Mahkamah Agung.<sup>458</sup>
- c. Berdasarkan cara perubahan konstitusi Semua UUD federal mewajibkan adanya persetujuan untuk perubahannya, di antaranya adalah persetujuan suara mayoritas atau seluruh negara bagian.<sup>459</sup>

### 3. Negara Konfederasi

Negara Konfederasi adalah negara persekutuan antar negara-negara yang berdaulat dan independen yang karena kebutuhan tertentu mempersekutukan diri dalam organisasi kerjasama yang longgar. Umpamanya, negara-negara merdeka bekas Uni Soviet, setelah Uni Soviet bubar, bersama-sama membentuk *Confederation Of Independen States* (CIS). Sifat persekutuan sangat longgar sehingga menyerupai organisasi kerja sama antar negara yang biasa seperti ASEAN, Arab League, dan sebagainya.<sup>460</sup>

Jellinek membedakan negara federal dan negara konfederal berdasarkan letak kedaulatannya, yaitu pada negara federal, kedaulatan ada pada keseluruhannya, sedangkan pada negara

---

<sup>455</sup> Strong, *Modern Political Constitution*. hlm.100.

<sup>456</sup> King sebagaimana dikutip dalam Prasojo, *Federalisme*, hlm. 8.

<sup>457</sup> Strong, *Modern Political Constitution*, hlm.101-102.

<sup>458</sup> *Ibid*

<sup>459</sup> *Ibid*, hlm.107.

<sup>460</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer), cet. Kedua, 2008, hlm.283.

konfederal kedaulatan ada pada negara-negara bagiannya.<sup>461</sup> Kriteria lainnya untuk membedakan negara federal dan negara konfederal adalah pada sejauh mana pemerintah pusat dapat secara langsung mempengaruhi rakyat dari negara-negara bagian melalui peraturan-peraturan yang dikeluarkannya.<sup>462</sup> Pada negara federal, pemerintah pusat federal dapat menggunakan wewenangnya secara langsung terhadap setiap warga negara dalam negara-negara bagian, sedangkan dalam negara konfederal, kewenangan tersebut tidak dimiliki.<sup>463</sup>

Sebuah perserikatan beberapa negara disebut konfederal, jika anggotanya terdiri dari negara-negara yang berdaulat penuh, didirikan melalui sebuah perjanjian untuk jangka waktu yang lama dan memiliki tujuan tertentu.<sup>464</sup> Tidak semua perjanjian internasional dapat dikatakan konfederal, hanya jika terdapat proses pembuatan kebijakan bersama yang bersifat permanen, berjangka waktu panjang dan terinstitusionalisasi sebuah perserikatan negaranegara berdaulat dapat dikatakan konfederal.<sup>465</sup>

Berbeda dengan federal, negara-negara pembentuk konfederal tetap memiliki kedaulatan dan tidak terjadi pelimpahan kedaulatan pada konfederal, sehingga konfederal hanya memiliki kewenangan untuk mengatur beberapa hal yang sudah disepakati, dan dapat dibubarkan jika dikehendaki negara pembentuknya.<sup>466</sup> Menurut Bagir Manan, Konfederal atau Uni tidak dapat disebut sebagai suatu pemencaran penyelenggaraan negara dan pemerintahan karena tidak diikuti dengan pembagian kekuasaan atau wewenang, di mana masing-masing negara yang tergabung dalam uni atau konfederal tetap secara penuh menjalankan kekuasaan sebagai negara.<sup>467</sup> Belanda adalah negara yang mengalami beberapa kali bentuk susunan negara, yang dimulai dengan uni (*Unie van Utrecht*), kemudian menjadi kesatuan (berdasarkan UUD tahun

---

<sup>461</sup> Jellinek sebagaimana dikutip dalam Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum ...*, hlm.168.

<sup>462</sup> *Ibid*

<sup>463</sup> *Ibid*

<sup>464</sup> Prasojo, *Federalisme*, hlm. 25.

<sup>465</sup> *Ibid*

<sup>466</sup> *Ibid.*, hlm.25-26.

<sup>467</sup> Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi*, hlm. 32.

1814).<sup>468</sup> Contoh lainnya adalah Negara Amerika Serikat, yang semula berbentuk konfederal, kemudian menjadi negara federal. Ide konfederal pada masa ini dapat dilihat pada Uni Eropa, yang tidak hanya dalam hal pengintegrasian ekonomi di antara negara-negara anggotanya (*economic act of confederation*), akan tetapi meluas hampir ke seluruh integrasi fungsi pemerintahan (*general act of confederation*).<sup>469</sup>

#### **4. Negara Superstruktural**

Organisasi Uni Eropa (*European Union*) tidak dapat disebut organisasi seperti konfederasi, karena sifatnya sangat kuat. Namun sebagai bersekutuan antar negara, organisasi ini tidak dapat lagi disebut sebagai persekutuan biasa, karena di dalamnya terdapat fungsi-fungsi kenegaraan yang lazim, seperti fungsi legislasi, fungsi administrasi, dan bahkan fungsi peradilan Eropa.

Namun, untuk disebut sebagai pemerintahan negara yang tersendiri, bentuk dan susunan tidak dapat dibandingkan dengan organisasi negara kesatuan ataupun negara serikat. Bahkan, jika kelak konstitusi Eropa dapat disepakati dan akhirnya diratifikasi oleh masing-masing negara anggotanya, maka Uni Eropa itu dapat dikatakan telah benar-benar menjadi negara yang tersendiri.<sup>470</sup>

Pemerintahan dapat digolongkan kepada dua bagian yaitu: pemerintahan dalam arti sempit dan dalam arti luas. Pemerintahan dalam arti sempit hanya terbatas kepada kekuasaan eksekutif saja. Sedangkan pemerintahan dalam arti luas termasuk semua kekuasaan yang ada pada negara tersebut. Apabila dihubungkan dengan teori trias politika, maka kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif.

#### **B. Sistem Pemerintahan**

Sistem pemerintahan merupakan gabungan dari dua istilah "sistem" dan "pemerintahan". sistem adalah suatu keseluruhan, terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian-bagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhannya, sehingga hubungan itu menimbulkan suatu

---

<sup>468</sup> Lihat L.J. van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu, Hukum*. hlm.303-309.

<sup>469</sup> Prasojo, *op cit.*, hal. 27.

<sup>470</sup> *Ibid.*, hlm.283



ketergantungan antara bagian-bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi, keseluruhannya itu,<sup>471</sup> sedangkan "Pemerintahan" dalam arti luas adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara, jadi tidak hanya menjalankan tugas eksekutif, melainkan juga tugas-tugas yang lainnya, termasuk legislatif dan yudisial.<sup>472</sup>

Jika merujuk kepada ajaran trias politica Pemerintah yang dimaksudkan adalah kekuasaan eksekutif, akan tetapi pembagian kekuasaan seperti itu sulit untuk dilaksanakan secara utuh, oleh karena itu pengertian pemerintahan juga meluas yaitu adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara itu sendiri. Pemerintahan itu pada hakekatnya merupakan segala urusan yang dilakukan oleh negara untuk mengusahakan dan menyelenggarakan kesejahteraan dalam lingkungan segenap rakyatnya dan kepentingan negara itu sendiri.<sup>473</sup>

Sistem pemerintahan yang dianut di dunia sekarang ini dapat digolongkan menjadi tiga yaitu:

- a. Sistem Pemerintahan Presidensial, istilah lainnya bagi sistem pemerintahan presidensial, antara lain adalah *non parliamentary executive* atau *the fixed executive*,<sup>474</sup> dan *presidential executive contituon*.<sup>475</sup>;
- b. Sistem Pemerintahan Parlementer, istilah lainnya bagi sistem pemerintahan parlementer, antara lain adalah: *the parliamentary*

---

<sup>471</sup> Kurnardi dan Hermaily Ibrahim, *Pengantar Hukum ...*, hlm.171.

<sup>472</sup> *Ibid*

<sup>473</sup> R.G. Kartasapoetra, *Sistem Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Renika Cipta, 1993), hlm.44.

<sup>474</sup> Strong, *Modern Political Constitution*, hlm. 251.

<sup>475</sup> Eric Barendr, *An Introduction to Constitutional Law*, 1<sup>st</sup> published, (Oxford, New York: Oxford University Press, 1998), hllm. 120.

*executive*,<sup>476</sup> *the cabinet system of government*,<sup>477</sup> dan *the parliamentary types of government*.<sup>478</sup>

- c. Sistem Pemerintahan Presidensial Semi Parlementer, Sistem pemerintahan semi sering disebut juga dengan campuran, *quasi mixes*, maupun *hybrid*.; dan
- d. Sistem Pemerintahan Referendum (Pengawasan langsung oleh rakyat).

Tujuan awal pemisahan kekuasaan pada dasarnya adalah untuk membatasi kekuasaan raja atau penguasa. Untuk melaksanakan pembatasan terhadap kekuasaan terhadap raja atau penguasa tersebut, maka pelaksanaannya secara umum dapat dibagi 2 (dua), yaitu dengan cara fungsi-fungsi kenegaraan yaitu eksekutif, legislatif dan yudisial dipisahkan (*separation of powers*) atau dengan cara fungsi eksekutif berasal dari (dipilih dari) fungsi legislatif yang dikenal dengan istilah penyatuan kekuasaan (*fusion of powers*). Strong menjelaskan fusi (penggabungan) tersebut sebagai berikut: " ... *the Cabinet is a committee of Parliament tending to be, with the advance of the democracy, a committee of House of Commons*,". Berdasarkan hal tersebut, maka terjadi penyatuan kekuasaan legislatif (pada Kamar/Majelis pertama) dengan kekuasaan eksekutif (Kabinet).

Berkebalikan dengan teori pemisahan kekuasaan (*separation of powers*), adalah teori penyatuan kekuasaan (*fusion of powers*), yaitu kekuasaan dalam negara tidak merupakan lembaga yang terpisah, tapi disatukan. Saat ini, tidak ada satupun negara yang menyatukan eksekutif, legislatif dan yudisial dalam satu lembaga, akan tetapi hanya menyatukan eksekutif dan legislatif dalam satu lembaga, sedangkan kekuasaan yudisial merupakan kekuasaan yang terpisah

---

<sup>476</sup> Strong, *Modern Political Constitution*, hlm. 212-213.

<sup>477</sup> Lihat E.C.S. Wade dan G. Godfrey Phillips, *Constitutional Law Outline of the Law and Practice of the Constitution*, Including English local Government, The Constitutional Relations of the British Empire and the Church of England, 2<sup>nd</sup> Ed. (London: Longmans, Green and Co, 1936), hlm. 47. Dalam bukunya, E.C.S. Wade dan G. Godfrey Phillips menggunakan pula istilah *Cabinet government* untuk makna yang sama, lihat antara lain hlm. 174.

<sup>478</sup> Lihat Allan R. Ball, sebagaimana dikutip dalam Muchjar Jara, Pengisian Jabatan Presiden dan Wakil Presiden (*Suatu Tinjauan Sejarah Hukum Tata Negara*), (Jakarta: PT Nadilah Ceria Indonesia, 1995), hlm. 41.

sesuai dengan prinsip Negara Hukum, di mana penyelenggara peradilan haruslah independen dan imparial.

## 1. Sistem Pemerintahan Presidensial

Sistem pemerintahan presidensial ini bertitik tolak dari konsep pemisahan sebagaimana yang dianjurkan oleh Trias Politika. Sistem ini menghendaki pemisahan secara tegas, khususnya antara badan pemegang kekuasaan eksekutif dan badan legislatif. Negara yang menggunakan sistem pemerintahan presidensial, yaitu Amerika Serikat, Filipina, Brasil, Mesir, dan Argentina.

Dalam pemerintahan presidensial tidak ada pemisahan antara fungsi kepala negara dan fungsi kepala pemerintahan karena kedua fungsi tersebut dijalankan oleh presiden.<sup>479</sup> Presiden pada sistem presidensial dipilih secara langsung oleh rakyat atau melalui badan pemilihan dan memiliki masa jabatan yang ditentukan oleh konstitusi.<sup>480</sup>

Dalam keadaan normal, kepala pemerintahan dalam sistem presidensial tidak dapat dipaksa untuk mengundurkan diri oleh badan legislatif (meskipun terdapat kemungkinan untuk memecat seorang presiden dengan proses pendakwaan luar biasa). Jika sistem parlementer memiliki pemerintah/eksekutif kolektif atau kolegal, sistem presidensial memiliki eksekutif nonkolegal (satu orang), para anggota kabinet presidensial hanya merupakan penasihat dan bawahan presiden.

Untuk memahami lebih jelas sistem pemerintahan presidensial, dapat dilihat dari ciri, kelebihan, dan kelemahan sistem tersebut sebagai berikut.

1. Ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial<sup>481</sup>
  - a. Kedudukan presiden di samping sebagai kepala negara, juga sebagai kepala eksekutif (pemerintahan).
  - b. Presiden dan parlemen dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum.

---

<sup>479</sup> Alan R. Ball, *Modern Politic and Government*, (New York: Macmillan Student Edition, 1971), hlm.24. sebagaimana dikutip oleh Zulkarnaen, *Perbandingan Sistem Pemerintahan*, (Bandung: Pustaka Setia, 2019), hlm.134.

<sup>480</sup> Moh. Kurnardi dan Hermaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara ...*, *Op.Cit.*, hlm.177.

<sup>481</sup> B. Hestu Cipto Handoyo, *Op., Cit.*, hlm.134-137 sebagaimana dikutip oleh Zulkarnaen, *Perbandingan Sistem ...*, *Op.,Cit.*, hlm. 134-135.

- c. Karena presiden dan parlemen dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum, kedudukan antara kedua lembaga ini tidak bisa saling memengaruhi (menjatuhkan seperti halnya di sistem parlementer).
  - d. Meskipun presiden tidak dapat diberhentikan oleh parlemen di tengah-tengah masa jabatannya berlangsung, jika presiden melakukan perbuatan yang melanggar hukum, presiden dapat dijatuhi *Impeachment* (Pengadilan DPR).
  - e. Dalam rangka menyusun kabinet (menteri), presiden wajib meminta persetujuan parlemen. Presiden hanya menyampaikan nominasi anggota kabinet, sedangkan parlemen memberi persetujuan personel yang telah diajukan oleh presiden.
  - f. Menteri-menteri yang diangkat oleh Presiden tersebut tunduk dan bertanggung jawab kepada Presiden.
2. Kelebihan sistem pemerintahan presidensial<sup>482</sup>
    - a. Badan eksekutif lebih stabil kedudukannya karena tidak bergantung pada parlemen.
    - b. Masa jabatan badan eksekutif lebih jelas dengan jangka waktu tertentu. Misalnya, masa jabatan Presiden Amerika Serikat adalah empat tahun, Presiden Indonesia adalah lima tahun.
    - c. Penyusunan program kerja kabinet mudah disesuaikan dengan jangka waktu masa jabatannya.
    - d. Legislatif bukan tempat kaderisasi untuk jabatan-jabatan eksekutif karena dapat diisi oleh orang luar termasuk anggota parlemen sendiri.
  3. Kekurangan sistem pemerintahan presidensial<sup>483</sup>
    - a. Kekuasaan eksekutif diluar pengawasan langsung legislatif sehingga dapat menciptakan kekuasaan mutlak.
    - b. Sistem pertanggungjawaban kurang jelas.
    - c. Pembuatan keputusan atau kebijakan publik umumnya hasil tawar-menawar antara eksekutif dan legislatif sehingga dapat terjadi keputusan tidak tegas dan memakan waktu yang lama.

---

<sup>482</sup> *Ibid.*, hlm.135

<sup>483</sup> *Ibid*

## 2. Sistem Pemerintahan Parlementer

Sistem parlementer adalah sistem pemerintahan yang parlemennya memiliki peranan penting dalam pemerintahan. Parlemen memiliki wewenang dalam mengangkat perdana menteri dan dapat menjatuhkan pemerintahan, yaitu dengan cara mengeluarkan mosi tidak percaya. Contoh negara yang menggunakan sistem pemerintahan parlementer adalah Inggris, India, Malaysia, Jepang, dan Australia.

Pada prinsipnya sistem pemerintahan parlementer menitik-beratkan hubungan antara organ negara pemegang kekuasaan eksekutif dan legislatif.<sup>484</sup>

Sistem pemerintahan parlementer terbentuk karena pergeseran sejarah hegemonia kerajaan. Pergeseran tersebut dapat dijelaskan dalam tiga fase peralihan meskipun perubahan dari fase ke fase yang lain tidak selalu tampak jelas. *Pertama*, pada mulanya pemerintahan dipimpin oleh seorang raja yang bertanggung jawab atas seluruh sistem politik atau sistem ketatanegaraan. *Kedua*, muncul sebuah majelis dengan anggota yang menentang hegemoni raja. *Ketiga*, majelis mengambil alih tanggung jawab atas pemerintahan dengan bertindak sebagai parlemen maka raja kehilangan sebagian besar kekuasaan tradisionalnya. Oleh sebab itu, keberadaan sistem parlementer tidak lepas dari perkembangan sejarah negara kerajaan seperti Inggris, Belgia, dan Swedia.<sup>485</sup>

Sistem parlemen biasanya memiliki perbedaan yang jelas antara kepala pemerintahan dan kepala negara, dengan kepala pemerintahan adalah perdana menteri, dan kepala negara ditunjuk dengan kekuasaan sedikit atau seremonial. Namun, beberapa sistem parlemen juga memiliki seorang presiden terpilih dengan banyak kuasa sebagai kepala negara, memberikan keseimbangan dalam sistem ini.

Ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer adalah ada dua kelembagaan eksekutif, yaitu eksekutif yang menjalankan dan bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintahan serta

---

<sup>484</sup> B. Hestu Cipto Handoyo, *Op., Cit.*, hlm.134-137 sebagaimana dikutip oleh Zulkarnaen, *Perbandingan Sistem ...*, *Op., Cit.*, hlm.130.

<sup>485</sup> Douglas V. Verney, *Pemerintahan Parlementer dan Presidensial dalam Sistem Pemerintah Parlementer dan Presidensial*, Arend Lijphard saduran Ibrahim R ., Jakarta: Grafindo Perkasa, 1995, hlm. 36 sebagaimana dikutip Zulkarnaen, *Ibid.*, hlm.130-131.

eksekutif yang tidak dapat dimintai pertanggungjawaban atas penyelenggaraan pemerintahan. Eksekutif pertama ada di tangan kabinet atau dewan menteri, sedangkan eksekutif kedua ada di tangan kepala negara, yaitu raja bagi negara yang berbentuk kerajaan dan presiden bagi negara yang berbentuk republik.

Untuk memahami lebih jelas sistem pemerintahan parlementer, berikut ini akan dijelaskan ciri, kelebihan, dan kekurangan sistem tersebut.

1. Ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer<sup>486</sup>
  - a. Hubungan yang erat antara eksekutif dan legislatif (parlemen), bahkan keduanya saling bergantung satu sama lain.
  - b. Eksekutif yang dipimpin oleh perdana menteri dibentuk oleh parlemen dari partai politik atau organisasi peserta pemilu yang menduduki kursi mayoritas di parlemen.
  - c. Kepala negara hanya berfungsi atau berkedudukan sebagai kepala negara, tidak sebagai kepala eksekutif atau pemerintahan.
  - d. Dikenal adanya mekanisme pertanggungjawaban menteri kepada parlemen yang mengakibatkan parlemen dapat membubarkan ataupun menjatuhkan mosi tidak percaya kepada kabinet, jika pertanggungjawaban atas pelaksanaan pemerintahan yang dilakukan oleh menteri baik di bidangnya masing-masing ataupun atas dasar kolektivitas tidak dapat diterima oleh parlemen.

Jimly Asshiddiqie menyebutkan dalam sistem parlementer dapat dikemukakan enam ciri, yaitu:<sup>487</sup>

- 1) kabinet dibentuk dan bertanggung jawab kepada parlemen.
- 2) kabinet dibentuk sebagai satu kesatuan dengan tanggung jawab kolektif di bawah perdana menteri;
- 3) kabinet mempunyai hak konstitusional untuk membubarkan parlemen sebelum periode bekerjanya berakhir;
- 4) setiap anggota kabinet adalah anggota parlemen yang terpilih;

---

<sup>486</sup> B. Hestu Cipto Handoyo, *Op., Cit.*, hlm.134-137 sebagaimana dikutip oleh Zulkarnaen, *Perbandingan Sistem ... , Op.,Cit.*, hlm.131.

<sup>487</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah (Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara)*, Cet. Ke-1, (Jakarta: UI-PRESS,1996), hlm.67.

- 5) kepala pemerintahan (perdana menteri) tidak dipilih langsung oleh rakyat, tetapi hanya dipilih menjadi salah seorang anggota parlemen;
- 6) adanya pemisahan yang tegas antara kepala negara dengan kepala pemerintahan.

Pada sistem parlementer kedudukan presiden hanya sebagai kepala negara, yaitu hanya memiliki kedudukan simbolik sebagai pemimpin yang mewakili segenap bangsa dan negara. Di beberapa negara, kepala negara juga memiliki kedudukan seremonial tertentu, seperti pengukuhan, melantik dan mengambil sumpah perdana menteri beserta para anggota kabinet, dan para pejabat tinggi lainnya, mengesahkan undang-undang, mengangkat duta dan konsul, menerima duta besar dan perwakilan negara-negara asing, memberikan grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi. Selain itu, pada negara-negara yang menganut sistem multipartai kepala negara dapat memengaruhi pemilihan calon perdana menteri.<sup>488</sup>

2. Kelebihan sistem pemerintahan parlementer<sup>489</sup>
  - a. Pembuatan 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.
  - b. Garis tanggung jawab dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan publik jelas.
  - c. Adanya pengawasan yang kuat dari parlemen terhadap kabinet sehingga kabinet menjadi berhati-hati dalam menjalankan pemerintahan.
3. Kekurangan sistem pemerintahan parlementer<sup>490</sup>
  - a. Kedudukan badan eksekutif/kabinet sangat bergantung pada mayoritas dukungan parlemen sehingga sewaktu-waktu kabinet dapat dijatuhkan oleh parlemen.
  - b. Kelangsungan kedudukan badan eksekutif atau kabinet tidak bisa ditentukan berakhir sesuai dengan masa jabatannya karena sewaktu-waktu kabinet dapat bubar.

---

<sup>488</sup> *Ibid.*, hlm.76-81.

<sup>489</sup> Zulkarnaen, *Perbandingan Sistem ...*, *Op.*, *Cit.*, hlm. 133.

<sup>490</sup> *Ibid.*

- c. Kabinet dapat mengendalikan parlemen. Hal itu terjadi apabila para anggota kabinet adalah anggota parlemen dan berasal dari partai mayoritas. Karena pengaruh mereka yang besar di parlemen dan partai, anggota kabinet dapat menguasai parlemen.
- d. Parlemen menjadi tempat kaderisasi bagi jabatan-jabatan eksekutif. Pengalaman mereka menjadi anggota parlemen dimanfaatkan dan menjadi bekal penting untuk menjadi menteri atau jabatan eksekutif lainnya.

Perbedaan utama dari sistem parlementer dengan presidensial adalah kepala pemerintahan. Sistem parlementer dipimpin oleh perdana Menteri, sedangkan sistem presidensial dipimpin oleh seorang presiden.

Perbedaan-perbedaan antara sistem presidensial dan parlementer dapat dilihat dalam tabel berikut:<sup>491</sup>

<b>Perbedaan</b>	<b>Parlementer</b>	<b>Presidensial</b>
Kepala Negara	Presiden/ raja	Presiden
Kepala Pemerintahan	Perdana menteri	Presiden
Eksekutif/ Kabinet	Berasal dari parlemen dan disetujui oleh perdana menteri	Merupakan pembantu presiden
	Eksekutif anggota parlemen	Eksekutif bukan anggota parlemen
	Eksekutif bisa membubarkan parlemen	Eksekutif tidak bisa membubarkan parlemen
	Kadang-kadang eksekutif mengawasi parlemen	Eksekutif tidak mengawasi parlemen

---

<sup>491</sup> *Ibid.*, hlm.136.



### 3. Sistem Pemerintahan Semi atau Campuran

Beberapa negara di dunia tidak menerapkan sistem presidensial ataupun parlemen secara kaku, tetapi menerapkan variasi diantara keduanya, yaitu campuran antara sistem presidensial dengan sistem parlementer. Sistem pemerintahan campuran ini juga dapat disebut sistem semi-presidensial.

Dalam sistem campuran, 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 pemerintahan.<sup>492</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 pada umumnya dapat mengambil kuasa-kuasa keadaan darurat. Dengan demikian, pada sistem campuran kedudukan presiden tidak hanya sebagai seremonial, tetapi turut serta dalam pengurusan pemerintahan, adanya pembagian otoritas dalam eksekutif.

Dalam sistem ini diusahakan hal-hal yang terbaik dari sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer karena sistem ini terbentuk dari pengkajian sejarah perjalanan beberapa negara. Dengan demikian, sistem pemerintahan campuran ini biasanya selain memiliki presiden atau raja sebagai kepala negara, juga memiliki kepala pemerintahan, yaitu perdana menteri.<sup>493</sup>

Dalam sistem pemerintahan semi atau campuran, terdapat ciri-ciri presidensial dan parlementer secara bersamaan. Jika dominan kriteria presidensial maka dikategorikan sebagai sistem presidensial, akan tetapi jika yang dominan kriteria parlementer maka dikategorikan sebagai sistem parlementer. Giovanni Sartori mengemukakan bahwa satu karakteristik yang harus dimiliki sistem semi presidensial adalah struktur kewenangan ganda (*dual authority structure*), Presiden sebagai kepala negara dan perdana menteri sebagai kepala pemerintahan.<sup>494</sup> Berikut adalah karakteristik yang dimiliki oleh sistem pemerintahan semi presidensial, yaitu:<sup>495</sup>

---

<sup>492</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pegumulan Peran Pemerintah ...*, Op., Cit. hlm.89.

<sup>493</sup> Inu Kencana Safiie, *Ilmu Pemerintahan*, (Bandung: Mandar Maju, 2007), hlm.75 sebagaimana dikutip Zulkarnaen, *Perbandingan Sistem ...*, Op., Cit., hlm.137.

<sup>494</sup> Sartori, *Comparative Constitutional*, hlm. 122.

<sup>495</sup> *Ibid.*, hlm.131-132.

- a. Kepala negara (Presiden) dipilih melalui pemilihan umum, baik secara langsung maupun tidak, untuk masa jabatan tertentu.
- b. Kepala negara berbagai kekuasaan eksekutif dengan perdana menteri, menimbulkan struktur kewenangan ganda (*dual authority structure*).
- c. Presiden independen dari parlemen, akan tetapi tidak berhak memerintah sendirian atau secara langsung, dan oleh karena itu keinginannya harus melalui pemerintahannya.
- d. Perdana menteri dan kabinet bertanggungjawab kepada parlemen, subyek dari mosi tidak percaya, dan memerlukan dukungan mayoritas dari parlemen.
- e. struktur kewenangan ganda (*dual authority structure*) pada sistem semi presidensial memberikan keseimbangan yang berbeda dan juga untuk mengubah meratanya kekuasaan di dalam eksekutif.

## **C. Bentuk Negara dan Sistem Pemerintahan Indonesia**

### **1. Bentuk dan Susunan Negara Indonesia**

Bentuk negara republik digunakan pada setiap Undang-Undang Dasar di Indonesia, baik pada UUD 1945 sebelum dan sesudah perubahan, Konstitusi RIS, dan UUDS RI. Pembahasan bentuk negara pada rapat BPUPK menunjukkan adanya berbagai usulan tentang bentuk negara dari negara yang akan dibentuk. Istilah Republik Indonesia sudah dikemukakan oleh Muhammad Yamin sejak Sidang Pertama BPUPK tanggal 29 Mei 1945.<sup>496</sup> Dari pemungutan suara yang dilakukan oleh founding fathers pada rapat BPUPK tanggal 10 Juli 1945, bentuk republik merupakan bentuk yang paling banyak dipilih. Dari 64 surat suara, 55 suara memilih republik, kerajaan 6 suara, lain-lain 2 suara, dan abstain 1 suara.<sup>497</sup>

Walaupun terjadi pergantian dan perubahan Undang-Undang Dasar di Indonesia, bentuk negara republik merupakan bentuk negara yang dipilih. Pengaturan bentuk Negara Republik diatur dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, yaitu: "Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik." Walaupun dilakukan 4 (empat) tahap perubahan, Pasal 1 ayat (1) merupakan pasal yang tidak dilakukan perubahan. Bentuk negara republik dalam Konstitusi

---

<sup>496</sup> Lihat Muhammad Yamin sebagaimana dikutip dalam Bahar, et. al. eds., Risalah Sidang Badan Penyelenggara Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia. hlm. 9,14.

<sup>497</sup> *Ibid.*, hlm.126.

RIS diatur dalam Mukadimah dan Pasal 1 Konstitusi RIS, yaitu: "Republik Indonesia Serikat yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokrasi dan berbentuk federasi." Dalam UUDS RI, bentuk negara republik diatur dalam Mukadimah dan Pasal 1 UUDS RI, yaitu: "Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan."

Pemilihan bentuk negara republik dan bentuk kerajaan (monarki) sangat bergantung pada kondisi dari masing-masing negara. Muhammad Yamin dalam Rapat BPUPK tanggal 10 Juli 1945 mengemukakan keberatan jika Indonesia menggunakan bentuk monarki, yaitu.<sup>498</sup>

Pertama-tama, dipandang secara umum, maka tidaklah memberi kepastian, bahwa keturunan dalam monarki akan kuat memerintah negara kita dan keturunan yang tertentu tidak pula akan memberi jaminan akan melahirkan kepada negara pimpinan yang kuat dan sempurna untuk berkuasa sebagai Kepala Negara, Negara Indonesia kita ini, padahal kita bermaksud mendirikan negara yang makmur dan abadi.

Kedua, monarki tentulah mendatangkan dinasti, baik dinasti yang baru atau yang dipilih daripada dinasti-dinasti yang ada di tanah air kita ini. Pemandangan itu berarti hanya pandangan teori saja, oleh karena dalam keadaan yang hebat seperti sekarang ini, mencari dinasti baru adalah suatu usaha yang semata-mata menolak datangnya Indonesia Merdeka, dan keadaan itu bertentangan pula dengan kemauan rakyat umumnya, yang tidak mau diperintah lagi oleh kerajaan yang turun-temurun. Andaikata pilihan keturunan dijatuhkan antara keturunan-keturunan yang ada di tanah Indonesia ini, maka sungguhlah lapangan pemilihan kita terlampau besar ... ; lagi pula saya yakin, bahwa dorongan rakyat tidak akan meminta dinasti yang ada.

Keberatan-keberatan yang lain (ketiga-pen), berhubungan dengan pembagian kekuasaan dalam Negara monarki, yang acap kali mendapat sifat sistem oligarki, ialah suatu pemerintahan kekeluargaan ...

---

<sup>498</sup> *Ibid.*, hlm. 111-112.

Keempat, saya yakin ... bahwa tradisi Negara Indonesia yang berjalan dalam waktu selama 350 tahun yang lampau sudah berakhir sama sekali (tradisi kerajaan-pen).

Muhammad Yamin juga mengemukakan 3 (tiga) alasan memilih bentuk negara republik, yaitu.<sup>499</sup>

*Pertama-tama*, saya yakin bahwa rakyat Indonesia menghendaki republik dan republiklah yang memberi jiwa kepada bangsa Indonesia, bukannya bentuk lain yang manapun.

*Kedua*, saya sebagai seorang nasionalis, hendak mengeluarkan perasaan rakyat kepada Tuhan Yang Maha Kuasa, agar memerintahkan, agar supaya pemerintahan Negara kita dijalankan secara musyawaratan atau perundingan, dengan pembagian kekuasaan, dan hal itu dapat dilaksanakan dalam suatu Negara yang tersusun dalam bentuk republik, yang dikepalai oleh Kepala Negara, yang dipilih oleh badan permusyawaratan rakyat.

*Ketiga*, Negara kita didirikan tidaklah hanya menurut syarat kebangsaan, kemauan rakyat dan perintah agama, melainkan juga untuk mencukupi syarat-syarat dunia internasional, yaitu untuk mendapat bentuk yang jelas supaya dapat diberi status internasional yang sempurna.

## **2. Sistem Pemerintahan Negara Indonesia**

Untuk mengetahui sistem apa yang dianut di Indonesia maka perlu diketahui kedudukan dan hubungan lembaga-lembaga politik MPR, DPR, Presiden, dan Wakil Presiden. MPR adalah sebuah badan yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Anggotanya terdiri atas anggota-anggota DPR, utusan daerah, utusan organisasi kekuatan sosial politik, dan utusan golongan-golongan.

Dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia menurut UUD 1945, MPR merupakan lembaga negara tertinggi, sedangkan lembaga lainnya, seperti DPR, BPK, DPA, dan MA merupakan lembaga negara yang berada di bawah MPR.

Dari apa yang diungkapkan di atas terlihat jelas bahwa dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia dikenal adanya dua lembaga politik, masing-masing merupakan wakil-wakil rakyat, yakni MPR,

---

<sup>499</sup> *Ibid.*, hlm.113.

dan DPR. Dari kedua lembaga tersebut DPR jelas merupakan lembaga legislatif. Hal ini didasarkan pada kenyataan bahwa lembaga tersebut bersama-sama Presiden mempunyai fungsi membentuk dan menetapkan undang-undang. MPR juga mempunyai wewenang membentuk aturan dasar. Oleh karena itu, MPR dapat juga dinamakan lembaga legislatif tertinggi, sedangkan DPR lembaga legislatif sehari-hari.

Sebenarnya kalau kita perhatikan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945, MPR tidak memiliki fungsi *wetgeving* karena ketentuan yang terdapat pada Pasal 3 dan 37 UUD 1945 adalah fungsi *groundwetgever*. Disamping itu, MPR masih mempunyai fungsi lain, yakni menetapkan GBHN serta memilih Presiden dan Wakil Presiden. Dengan demikian, MPR bukanlah Lembaga legislatif dalam arti *wetgever*. Apabila dihubungkan dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, maka kedua dengan lembaga tersebut dipilih oleh lembaga legislatif.

Seterusnya dalam Penjelasan Umum UUD 1945 dijelaskan pula kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu badan yang bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*vetretung des willes des staatvokles*). Majelis ini menetapkan Undang-Undang Dasar, menetapkan GBHN, dan mengangkat kepala negara (Presiden) dan wakil kepala negara (Wakil Presiden).

Majelis inilah yang memegang kekuasaan negara tertinggi, sedangkan Presiden harus menjalankan haluan negara menurut Garis-Garis Besar Haluan Negara yang telah ditetapkan oleh majelis. Presiden diangkat oleh majelis. Presiden tunduk dan bertanggung jawab kepada majelis. Presiden adalah mandataris, Presiden berkewajiban menjalankan putusan-putusan majelis. Presiden tidak *neben*, akan tetapi *untergeordnet* kepada majelis.

Dari penjelasan di atas dapat dikemukakan beberapa hal, yakni:

1. Presiden dipilih dan diangkat oleh MPR.
2. MPR adalah pemegang kekuasaan negara tertinggi
3. Presiden adalah mandataris MPR.
4. Presiden tunduk dan bertanggungjawab kepada MPR.
5. Presiden *untergeordnet* kepada majelis.

Inti dari kelima hal di atas adalah Presiden sebagai badan eksekutif mendapat pengawasan langsung dari badan legislatif. Ini berarti adanya aspek parlementer.

Timbul pertanyaan: Apakah benar Presiden tersebut badan eksekutif? Untuk menjawab pertanyaan di atas perlu diperhatikan Pasal 4 dan 17 UUD 1945 yang menyatakan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah dan dalam menjalankan kekuasaan pemerintah (eksekutif), Presiden dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri-menteri negara.

Menteri negara diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Ini berarti, kedudukan atau jabatan menteri sangat tergantung kepada Presiden. Di samping itu, Presiden sebagai kepala pemerintah (eksekutif) Presiden juga sebagai kepala negara dengan masa jabatan 5 (lima) tahun.

Memperhatikan penjelasan di atas jika dihubungkan dengan ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer maka sistem pemerintahan Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial.

Berdasarkan uraian-uraian terdahulu, timbul pertanyaan: Sistem pemerintahan apakah yang dianut oleh negara Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945?

Menurut Sri Soemantri, yang jelas bukan sistem pemerintahan parlementer dan bukan sistem pemerintahan presidensial. Jawaban tersebut adalah negatif, bagaimana yang positif? Lebih lanjut beliau mengemukakan pendapatnya "Secara hati-hati dapat dikatakan" bahwa sistem pemerintahan yang dianut oleh Negara Republik Indonesia mengandung segi-segi presidensial dan segi-segi parlementer atau dengan kata lain sistem pemerintahan Indonesia adalah sistem campuran.<sup>500</sup>

Lain halnya dengan pendapat Muchsan yang menyatakan bahwa sistem pemerintahan Indonesia adalah sistem majelis. Dikatakan demikian karena segala sesuatunya berporos pada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai satu-satunya lembaga tertinggi dan sekaligus pemegang kedaulatan rakyat. Pendapatnya tersebut didasarkan atas empat alasan: pertama, penyelenggara negara pelaksana kedaulatan rakyat MPR. Kedua,

---

<sup>500</sup> Sri Soemantri, *Sistem Pemerintahan Negara-Negara ASEAN*, (Bandung: Tarsito, 1976), hlm.56 sebagaimana dikutip oleh Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, hlm. 69.

penyelenggara negara yang berbentuk kepala negara mandataris MPR. Ketiga, penyelenggara negara pembentuk peraturan perundang-undangan ialah mandataris MPR bersama-sama DPR sebagai bagian dari MPR. Dan keempat, penentu terakhir dalam pengawasan jalannya pemerintahan adalah MPR.<sup>501</sup>

Kalau kita perhatikan pendapat Muchsan di atas, beliau meninjau pemerintahan dalam arti luas. Berbeda halnya bila ditinjau dari sudut pemerintah dalam arti sempit (Presiden yang dibantu Wakil Presiden dan menteri-menteri) maka sistem pemerintahan Indonesia lebih tepat dinamakan sistem mandataris dengan alasan sebagai berikut:

1. Presiden penyelenggara pemerintahan negara tertinggi di bawah majelis.
2. Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bagian MPR.
3. Presiden adalah mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat.
4. Mandataris harus mempertanggungjawabkan seluruh kegiatan kenegaraannya kepada MPR dan tidak kepada DPR maupun langsung kepada rakyat.

Menurut Penjelasan Umum UUD 1945 sistem pemerintahan Republik Indonesia mengandung prinsip-prinsip sebagai berikut:

- 1) Indonesia ialah negara yang berdasarkan hukum (*rechtsstaat*)
- 2) Sistem konstitusional
- 3) Kekuasaan tertinggi ada tangan MPR
- 4) Presiden adalah penyelenggara pemerintahan negara yang tertinggi dibawah MPR
- 5) Presiden tidak bertanggungjawab kepada DPR
- 6) Menteri negara merupakan pembantu Presiden, Menteri negara tidak bertanggungjawab kepada DPR
- 7) Kekuasaan negara tidak terbatas.

Dengan demikian, sistem pemerintahan Republik Indonesia ada tujuh prinsip pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan negara.

---

<sup>501</sup> Republika, 22 April 1993, hlm.10 sebagai mana dikutip oleh Dasril Radjab, Hukum Tata Negara ..., hlm. 72.

Indonesia pernah menggunakan sistem pemerintahan semi presidensial dan sistem pemerintahan semi parlementer. UUD 1945 (sebelum perubahan) menggunakan sistem pemerintahan semi presidensial, sedangkan Konstitusi RIS dan UUDS RI menggunakan sistem pemerintahan semi parlementer. UUD 1945 (sesudah perubahan) dapat dikelompokkan ke dalam sistem pemerintahan presidensial yang khas Indonesia, karena hanya dalam sistem presidensial di Indonesia yang mengatur bahwa eksekutif memiliki kewenangan membahas dan menyetujui undang-undang bersama-sama dengan legislatif. Dalam pembahasan UUD (sebelum perubahan), sistem yang digunakan dalam UUD 1945 (sebelum perubahan), disebut dengan "Sistem Sendiri" sebagaimana dikemukakan oleh Soepomo<sup>502</sup> dan Soekiman,<sup>503</sup> yang merupakan Ketua dan anggota Panitia Kecil Perancang UUD di BPUPK. Dapat dibuat dalam beberapa poin, apa yang dikemukakan oleh ketua dan anggota Panitia Kecil Perancang UUD tersebut mengenai Sistem Sendiri, yaitu:<sup>504</sup>

1. Supremasi MPR, di mana MPR merupakan perwujudan kedaulatan rakyat (karakteristik sistem pemerintahan parlementer),
2. MPR berwenang memilih Presiden dan Wakil Presiden, menetapkan UUD dan garis-garis besar daripada haluan negara (karakteristik sistem pemerintahan parlementer).
3. Presiden dan Wakil Presiden bertanggung jawab kepada MPR dan menjalankan pemerintahan berdasarkan haluan negara yang disetujui oleh MPR (karakteristik sistem pemerintahan parlementer),
4. MPR dipilih langsung oleh rakyat.

---

<sup>502</sup> A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945 (Melihat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentok Menyelidiki Oesaha2 Persiapan Kemerdekaan)*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum UI, 2004), hlm. 389. Lihat pula Bahar, et. al. eds., *Risalah Sidang Badan Penyelenggara Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia*, hlm. 304.

<sup>503</sup> Kusuma, *ibid* .. hlm. 374-375. Lihat pula Bahar, et. al. eds., *ibid* .. hlm. 285-287.

<sup>504</sup> Fatmawati, "*Analisis Penguatan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai Lembaga Parlemen dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia*," (makalah disampaikan pada Kegiatan Pertemuan Ahli (*Expert Meeting*) yang diselenggarakan Kelompok DPD di MPR, Jakarta, 6 Juni 2010), hlm. 6-7.



5. DPR berwenang sebagai pembentuk undang-undang, bersama-sama dengan Presiden (karakteristik sistem pemerintahan parlementer).
6. Para menteri bertanggung jawab kepada Presiden, bukan kepada DPR (karakteristik sistem pemerintahan presidensial).

Berdasarkan Bab II hingga Bab VII, UUD 1945 (sebelum perubahan) merupakan konstitusi sistem pemerintahan semi presidensial, sebab terdapat kriteria sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensial. Dalam UUD 1945, karakteristik sistem pemerintahan presidensial lebih dominan, sehingga yang digunakan dalam UUD 1945 adalah Sistem Pemerintahan Semi Presidensial. Karakteristik sistem pemerintahan presidensial lainnya dalam UUD 1945 selain yang dikemukakan oleh Soepomo dan Soekiman yang kemudian diatur dalam UUD 1945, adalah bahwa kekuasaan membentuk undang-undang dipegang oleh Presiden, dengan persetujuan DPR,<sup>505</sup> berbagai kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan<sup>506</sup> dan kepala negara,<sup>507</sup> Sistem pemerintahan semi parlementer dalam Konstitusi RIS didasarkan Bab III tentang Perlengkapan RIS dan Bab IV tentang Pemerintahan. Sistem semi parlementer dalam Konstitusi RIS (menurut penulis dapat juga disebut sebagai sistem sendiri karena kekhasannya) karena terdapat karakteristik sistem pemerintahan presidensial dan karakteristik sistem pemerintahan parlementer, karena karakteristik sistem pemerintahan parlementer lebih dominan, sehingga yang digunakan dalam Konstitusi RIS adalah Sistem Pemerintahan Semi Parlementer.

Karakteristik sistem pemerintahan presidensial berdasarkan ketentuan-ketentuan berikut, yaitu:

- 1) Perdana Menteri menjalankan pekerjaan jabatan Presiden dalam hal Presiden berhalangan.<sup>508</sup>

---

<sup>505</sup> Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945, Ps. 5 ayat (1).

<sup>506</sup> *Ibid.*, Ps. 4

<sup>507</sup> *Ibid.*, Ps. 10-15

<sup>508</sup> Lihat Republik Indonesia Serikat, Keputusan Presiden tentang Mengumumkan Piagam Penandatanganan Konstitusi Republik Indonesia Serikat, Keppres Nomor 48, LN Nomor 3, LN Tahun 1950, Ps. 72 ayat (1).

- 2) Kabinet dibentuk oleh 3 orang yang ditunjuk oleh Presiden, dimana salah seorang di antaranya menjadi Perdana Menteri.<sup>509</sup>
- 3) Dewan Menteri selalu memberitahukan segala urusan yang penting kepada Presiden.<sup>510</sup>
- 4) DPR periode pertama, yang dibentuk bukan berdasarkan hasil pemilihan umum, tidak dapat memaksa Kabinet atau masing-masing menteri melepaskan jabatannya.<sup>511</sup>

Karakteristik sistem semi parlementer dalam Konstitusi RIS adalah:

- 1) Presiden dan menteri-menteri bersama-sama merupakan Pemerintah.<sup>512</sup>
- 2) Presiden tidak dapat diganggu gugat.<sup>513</sup>
- 3) Menteri-menteri bertanggung jawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintah.<sup>514</sup>

### **3. Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945**

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, sistem pemerintahan dalam arti sempit ada beberapa macam sistem, ada yang menyebutnya dengan sistem presidensial, sistem campuran atau semi, sistem majelis, dan sistem mandataris. Namun, setelah dilakukan perubahan terhadap UUD 1945 apakah menganut sistem presidensial atau sistem campuran? Untuk menjawab pertanyaan tersebut tentunya kita harus melihat UUD 1945 sebagai hukum dasar tertulis yang memuat aturan tentang sistem pemerintahan.

1. Pasal 4 ayat (1), Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD 1945.
2. Pasal 6A, Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.
3. Pasal 7C, Presiden tidak dapat membekukan dan/ atau membubarkan DPR.

---

<sup>509</sup> Lihat *Ibid.*, Ps.74.

<sup>510</sup> Lihat *Ibid.*, Ps.76 ayat (2)

<sup>511</sup> Lihat *Ibid.*, Ps.122.

<sup>512</sup> Lihat *Ibid.*, Ps.,68 ayat (1)

<sup>513</sup> Lihat *Ibid.*, Ps.,118 ayat (1)

<sup>514</sup> Lihat *Ibid.*, Ps.,118 ayat (2)

4. Pasal 14, Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung, dan Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR.
5. Pasal 17 ayat (2), Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.

Dari ketentuan-ketentuan di atas, dapat kita simpulkan bahwa sistem pemerintahan yang dianut setelah dilakukan perubahan terhadap UUD 1945 adalah sistem presidensial, karena:

1. Presiden adalah kepala negara dan sekaligus merangkap kepala pemerintahan yang memimpin penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari.
2. Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat maka tidak bertanggung jawab kepada parlemen baik kepada DPR maupun kepada MPR.
3. Presiden dan DPR menempati kedudukan yang sejajar sehingga Presiden tidak berwenang untuk membubarkan parlemen.
4. Presiden mengangkat dan memberhentikan Menteri-menteri.
5. Presiden melaksanakan tugas dan wewenangnya selama lima tahun atau dalam masa jabatan yang tetap (*fixed term*).

Beberapa kondisi lain yang menandakan dianutnya sistem presidensial di Indonesia, yaitu:

1. Digunakannya istilah 'Presiden' sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara. Tidak dikenal adanya pemisahan dua fungsi tersebut, sebagaimana lazimnya dalam budaya demokrasi parlementer.<sup>515</sup>
2. Dianutnya prinsip pemisahan kekuasaan, sebagaimana dilihat dalam Pasal 1 ayat (2), kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Hal ini menandakan tidak ada satu lembaga pun yang lebih supreme dari lembaga lainnya. Semua lembaga negara yang termasuk *main organ* berada dalam kedudukan yang setara dengan fungsi masing-masing.

---

<sup>515</sup> Lihat Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstusionalisme ...*, sebagaimana dikutip oleh Dinoroy Marganda Arintonang, *Penerapan Sistem Presidensial di Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jurnal Mimbar Hukum UGM, Vol.22 Nomor2 (2010), hlm.396.

3. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dengan menggunakan sistem pemilihan langsung oleh rakyat, sebagaimana diatur dalam Pasal 6A. Format pemilihan umum yang terpisah antara pemilu legislatif dan Presiden dan Wapres turut menandakan dianutnya sistem presidensial. Sebab, jika pada pemilu legislatif salah satu partai menguasai kursi parlemen (meskipun tidak mayoritas), tidak otomatis menjadikan pemimpin partai tersebut menjadi seorang kepala pemerintahan. Sebagaimana lazimnya dalam budaya demokrasi parlementer.
4. Kewenangan Presiden dalam legislasi yang hanya menjadi pengusul sebuah RUU kepada DPR, sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1). Hal ini berbeda dengan format kewenangan legislasi yang sebelumnya diatur dalam UUD 1945 pra-amandemen, dimana kekuasaan legislasi pada dasarnya berada di tangan Presiden.
5. Pengangkatan dan pemberhentian menteri merupakan hak prerogatif Presiden tanpa perlu mekanisme persetujuan dari DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 17 ayat (2) Oleh karena tanggungjawab pemerintahan berada ditangan Presiden.
6. Penggunaan "*fixed tenure of office*" untuk Presiden dan Wakil Presiden yaitu 5 (lima) tahun. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 7.
7. Lama jabatan tersebut ditegaskan pula dalam Pasal 3 ayat (3), yang menyatakan bahwa MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD. Yang tidak lain adalah mekanisme *impeachment*, sebagaimana diatur pula dalam Pasal 7A.
8. Presiden tidak bertanggung jawab kepada lembaga politik tertentu tetapi langsung kepada rakyat pemilihnya. Sebagai konsekuensi legal dan politis dari dianutnya sistem pemilihan secara langsung bagi Presiden dan Wakil Presiden. Meskipun secara praktek, Presiden pada setiap akhir tahun tetap membacakan laporan kinerja di hadapan DPR. Namun hal itu bukan merupakan mekanisme pertanggungjawaban sebagaimana eksekutif bertanggung jawab kepada parlemen dalam sistem parlementer.

Dari beberapa kondisi di atas maka dapatlah dikatakan bahwa sistem pemerintahan yang dianut oleh UUD 1945 pasca amandemen adalah sistem presidensial murni. Tetapi, kebenaran konsep di atas

hendaknya perlu diuji dalam tataran politik praktis, sebab demokrasi pada hakekatnya adalah merupakan konteks budaya politik bukan hanya konteks penafsiran dan pelaksanaan terhadap konstitusi.

Perubahan selanjutnya terhadap DPR adalah pada fungsi pengawasannya yang dalam UUD 1945 sebelum perubahan hanya disinggung dalam bagian penjelasan. Karena fungsi pengawasan ini dianggap penting dimiliki oleh DPR untuk berjalannya mekanisme kontrol terhadap eksekutif, maka ketentuan dalam penjelasan UUD 1945 itu dimuat secara tegas dalam pasal-pasal UUD 1945 secara lebih jelas dan rinci. Pasal 20 ayat 1, mempertegas tiga fungsi yang dimiliki oleh DPR yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.<sup>516</sup> Oleh karena itu, hubungan parlemen dan eksekutif dalam sistem presidensial Indonesia pasca amandemen UUD 1945, setidaknya dapat dilihat dalam tiga konteks, yaitu:

- (a) Penguatan peran dan kewenangan DPR setelah amandemen UUD 1945.
- (b) Penegasan fungsi dan hak yang dimiliki DPR sebagai lembaga pengawas eksekutif.
- (c) Penegasan *check and balances* sistem parlemen dan eksekutif.

Dalam hal ini, amandemen UUD 1945 tidak hanya memberikan penegasan saja kepada sistem presidensial di Indonesia, tetapi juga mengembalikan kewibawaan parlemen sesuai fungsi utamanya. Penguatan kelembagaan tersebut akhirnya memberikan pandangan bahwa, perubahan UUD 1945 telah menyiratkan peralihan dari yang semula sistem presidensial sistem *executive heavy* kepada sistem presidensial *legislative heavy*, sehingga lebih menegaskan supremasi parlemen terhadap eksekutif. Ini terlihat dari kekuasaan legislatif yang sangat luas mulai dari pembuatan undang-undang sampai wewenang kontrol. Selain itu pengangkatan pimpinan dan anggota komisi-komisi atau badan-badan independen serta duta besar harus melalui pemilihan dan pengujian di DPR.

---

<sup>516</sup> Hamdan Zoelva, *Sistem Penyelenggaraan Kekuasaan Negara Setelah Perubahan UUD 1945*, Sekretariat Negara RI, [https://www.setneg.go.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=11&Itemid=33](https://www.setneg.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=11&Itemid=33) sebagaimana dikutip oleh Dinoroy Marganda Aritonang, *Penerapan Sistem Presidensial ...*, Ibid., hlm.398.

Amandemen terhadap kedudukan dan fungsi DPR sebagai parlemen atau badan legislatif memang mutlak dilakukan. Sebab UUD 1945 sebelum amandemen memang mengandung banyak kelemahan mendasar, yang diantaranya, adalah:<sup>517</sup>

- 1) UUD 1945 membangun sistem politik yang *executive heavy* dengan memberikan porsi yang sangat besar kepada kekuasaan presiden tanpa adanya mekanisme *check and balances* yang memadai.
- 2) UUD 1945 terlalu banyak memberikan atribusi dan delegasi kewenangan kepada presiden untuk mengatur lagi hal-hal penting dengan undang-undang maupun dengan peraturan pemerintah.
- 3) UUD 1945 memuat beberapa pasal yang ambigu atau multitafsir sehingga bisa ditafsirkan dengan bermacam-macam tafsir, tetapi tafsir yang harus diterima adalah tafsir yang dibuat presiden.
- 4) UUD 1945 lebih mengutamakan semangat penyelenggaraan negara dari pada sistemnya.

Sebagai lembaga legislatif atau parlemen, DPR sendiri mempunyai beberapa fungsi. Fungsi-fungsi tersebut mengandung hak-hak yang akan dimiliki oleh parlemen sebagai individu atau kelembagaan untuk mengawasi kinerja (*performance*) pemerintah. Fungsi-fungsi tersebut, yaitu:

- 1) Fungsi legislasi, yakni menentukan kebijakan (*policy*) dan membuat undang-undang. Untuk itu Lembaga parlemen diberi hak inisiatif, hak untuk mengadakan amandemen terhadap rancangan undang-undang yang disusun oleh pemerintah, terutama dibidang *budget* atau anggaran. Fungsi ini jelas tertuang dalam Pasal 20 ayat (1), yang menyatakan bahwa, DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Meskipun pelaksanaan wewenang ini tidak dapat dilaksanakan sendiri atau sepihak oleh DPR sebab pembahasan sebuah undang-undang harus dilakukan bersama-sama dengan Presiden dan DPD (dalam hal tertentu). Saldi Isra bahkan menyatakan bahwa, tidak tepat jika dikatakan kewenangan pembentukan undang-undang sepenuhnya berada di tangan DPR, sebab dalam hal ini Presiden tetap mempunyai kewenangan dalam legislasi (bagian dari legislasi) meskipun

---

<sup>517</sup> *Ibid.*

hanya untuk mengajukan RUU.<sup>518</sup> Selain itu pembahasan dan persetujuan terhadap undang-undang harus dilakukan bersama-sama.

- 2) Fungsi pengawasan (*control*), yakni mengontrol badan eksekutif dalam arti menjaga agar semua tindakan badan eksekutif sesuai dengan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan (*oversight*). Untuk menyelenggarakan tugas ini lembaga parlemen diberi hak-hak kontrol khusus, seperti hak bertanya, interpelasi, angket, dan mosi (dalam sistem parlementer). Fungsi Pengawasan beserta hak-haknya, tertuang di dalam Pasal 20A. Ruang lingkup pengawasan DPR terhadap eksekutif termasuk didalamnya, pengawasan terhadap pengelolaan APBN, pembentukan dan pelaksanaan kebijakan eksekutif, beserta tindakan-tindakan lain dari pemerintah.
- 3) Fungsi perwakilan (*representasi*), yakni merupakan fungsi yang paling pokok. Dalam hal ini dibedakan dalam dua pengertian perwakilan yaitu perwakilan secara fisik dan perwakilan secara pemikiran atau ide.<sup>519</sup> Fungsi Perwakilan sendiri secara tersirat tertuang dalam Pasal 19 ayat (1), yang menyatakan bahwa anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum. Dari pasal ini dapat disimpulkan, DPR pada hakikatnya adalah penjelmaan dari seluruh kepentingan rakyat.
- 4) Fungsi lainnya, yakni seperti mengesahkan (*ratify*) perjanjian-perjanjian internasional yang dibuat oleh badan eksekutif, kewenangan untuk menuntut (*impeach*) dan mengadili pejabat tinggi, termasuk presiden. Fungsi ratifikasi, dengan jelas tertuang dalam Pasal 11 ayat (1) UUD 1945 bahwa Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain.

---

<sup>518</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Disertasi, Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, hlm.318.

<sup>519</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara ...*, hlm.165.

## **LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA**

### **A. Pengertian Lembaga Negara**

Konsep lembaga negara secara terminologis memiliki keberagaman istilah. Di kepustakaan Inggris, sebutan lembaga negara menggunakan istilah “*political institution*”, sedangkan dalam kepustakaan Belanda dikenal dengan istilah “*staat organen*”. Sementara itu, bahasa Indonesia menggunakan istilah “lembaga negara, badan negara, atau organ negara.”<sup>520</sup> Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata “lembaga” antara lain diartikan sebagai asal mula atau bakal atau organisasi yang bertujuan melakukan penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha, atau pola perilaku yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur dalam suatu kerangka nilai yang relevan.<sup>521</sup> Sedangkan negara adalah organisasi dalam suatu wilayah yang mempunyai kekuasaan tertinggi yang sah dan ditaati oleh rakyat.<sup>522</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie, secara sederhana, istilah lembaga negara dapat dibedakan dari perkataan lembaga swasta dan lembaga swadaya masyarakat. Oleh karena itu, lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat disebut

---

<sup>520</sup> Firmansyah Ariin dkk. *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, (Jakarta: KRHN bekerjasama dengan MKRI didukung oleh The Asia Foundation dan USAID, 2005), hlm. 29 sebagaimana dikutip oleh Dian Aries Mujiburohman, *Pengantar Hukum Tata Negara*, hlm.84

<sup>521</sup> Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi.3.-Cet.2, (Jakarta: Balai Pustaka, 2002), hlm. 655. Sebagaimana dikutip oleh Dian Aries Mujiburohman, *Ibid.*

<sup>522</sup> Pengertian yang lain dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia pengertian lembaga adalah kelompok sosial yang menduduki wilayah atau daerah tertentu yang di organisasi di bawah lembaga politik dan pemerintah yang efektif, mempunyai kesatuan politik, berdaulat sehingga berhak menentukan tujuan nasionalnya. *Ibid.*



sebagai lembaga negara, lembaga negara itu dapat berada di ranah legislatif, eksekutif, yudikatif ataupun yang bersifat campuran.<sup>523</sup> Dalam pembicaraan mengenai organisasi negara, ada dua unsur yang saling berkaitan yaitu organ dan *functie*. Organ adalah bentuk atau wadahnya sedangkan *functie* adalah isinya.<sup>524</sup> Dalam pengertian yang luas Hans Kelsen pendapatnya bahwa “*whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*”. Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum (*legal order*) adalah suatu organ.<sup>525</sup> Artinya, organ negara itu tidak selalu berbentuk organik. Disamping organ yang berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma (*norm creating*) dan/atau bersifat menjalankan norma.<sup>526</sup>

Doktrin tentang fungsi lembaga negara yang selama ini berkembang biasanya dikaitkan dengan teori Montesquieu yang memisahkan kekuasaan lembaga-lembaga negara ke dalam tiga fungsi kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif (kekuasaan membuat undang-undang), kekuasaan eksekutif (kekuasaan pelaksanaan undang-undang) dan kekuasaan yudikatif (kekuasaan mengadili). Tiga fungsi tersebut ke dalam tiga jenis lembaga negara yang merupakan buah pemikiran Montesquieu dianggap tidak relevan lagi mengingat bentuk dan sistem yang dianut oleh negara-negara di dunia dewasa ini telah mengalami perkembangan yang sangat berbeda dan variatif.

Lembaga-lembaga yang ada dalam sebuah negara pun mengalami perubahan atau perluasan fungsi menyesuaikan dengan kompleksitas masalah dalam kehidupan kenegaraan. Faktanya lembaga-lembaga tersebut sering bersentuhan dan saling berkaitan satu sama lain dalam menjalankan fungsinya. Lembaga-lembaga

---

<sup>523</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 31.

<sup>524</sup> Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 49.

<sup>525</sup> Hans Kelsen, *General Theory Of Law and State*, Russell & Russell, New York, 1961, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, Cetakan I, (bandung: Penerbit Nusamedia dan Penerbit Nuansa, 2006), hlm. 276 sebagaimana dikutip oleh Dian Aries Mujiburohman, *Pengantar Hukum Tata Negara*, hlm.85.

<sup>526</sup> *Ibid*, hlm. 276-277 sebagai dikutip oleh Dian Aries Mujiburohman, *Pengantar Hukum Tata Negara*, *Ibid*.

tersebut statusnya sederajat dan saling melakukan kontrol dan pengendalian satu sama lain dengan mekanisme *checks and balances*. Hal ini berarti bahwa satu cabang kekuasaan dalam negara tidak lagi secara eksklusif memegang salah satu dari tiga fungsi kekuasaan tersebut.

Lembaga-lembaga yang ada dalam sebuah negara pun mengalami perubahan atau perluasan fungsi menyesuaikan dengan kompleksitas masalah dalam kehidupan kenegaraan. Faktanya lembaga-lembaga tersebut sering bersentuhan dan saling berkaitan satu sama lain dalam menjalankan fungsinya. Lembaga-lembaga tersebut statusnya sederajat dan saling melakukan kontrol dan pengendalian satu sama lain dengan mekanisme *checks and balances*. Hal ini berarti bahwa satu cabang kekuasaan dalam negara tidak lagi secara eksklusif memegang salah satu dari tiga fungsi kekuasaan tersebut.

Di sisi lain, organ negara dalam arti sempit adalah apabila memiliki kedudukan hukum tertentu yang ditentukan oleh UUD. Organ negara inilah yang disebut dengan lembaga negara yang sering pula disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk oleh UUD, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari UU, atau bahkan hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Dasar hukum pembentukan suatu lembaga dapat menjadi salah satu kriteria untuk menentukan hirarki kedudukannya dalam sistem ketatanegaraan. Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan UU merupakan organ UU, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya.

Di sisi lain, organ negara dalam arti sempit adalah apabila memiliki kedudukan hukum tertentu yang ditentukan oleh UUD. Organ negara inilah yang disebut dengan lembaga negara yang sering pula disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk oleh UUD, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari UU, atau bahkan hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Dasar hukum pembentukan suatu lembaga dapat menjadi salah satu kriteria untuk menentukan hirarki

kedudukannya dalam sistem ketatanegaraan. Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan UU merupakan organ UU, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. sedangkan Parlemen yang menetapkan undang-undang dan warga negara yang memilih para wakilnya melalui pemilihan umum sama-sama merupakan organ negara dalam arti luas. Ciri-ciri penting organ negara dalam arti sempit ini adalah bahwa (1) organ negara itu dipilih atau diangkat untuk menduduki jabatan atau fungsi tertentu; (2) fungsi itu dijalankan sebagai profesi utama atau bahkan secara hukum bersifat eksklusif; dan (3) karena fungsinya itu, ia berhak untuk mendapatkan imbalan gaji dari negara”.<sup>527</sup>

Selanjutnya, lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk dengan UU merupakan organ undang-undang, sementara yang dibentuk dengan Keputusan Presiden tentunya lebih rendah lagi tingkat jabatannya. Demikian pula jika lembaga dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah (Perda), tentu lebih rendah lagi tingkatannya.<sup>528</sup>

Dengan demikian lembaga negara adalah semua badan/organ negara yang kewenangan serta fungsinya diatur oleh peraturan perundang-undangan, baik itu diatur dalam UUD 1945, UU atau Peraturan Presiden Pengganti Undang-Undang (Perpu), Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres), Keputusan Presiden (Keppres), Peraturan Daerah (Perda), lembaga negara yang bukan diatur oleh peraturan perundang-undangan bukan sebagai lembaga negara.

---

<sup>527</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD 1945 dan Tantangan Pembaharuan Pendidikan Hukum Indonesia*, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional “Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD dan Lokakarya Pembaharuan Kurikulum Pendidikan Tinggi Hukum Indonesia”, diselenggarakan oleh Asosiasi Pengajar HTN dan HAN, Di Jakarta, 7 September 2004, hlm. 32. Sebagaimana dikutip oleh Dian Aries Mujiburohman, *Pengantar Hukum Tata Negara, Ibid.*, hlm.87.

<sup>528</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara ...*, hlm.43

Menurut Harun Alrasid Badan-Badan Negara yang dibentuk oleh pembuat UUD 1945 merupakan transformasi dari aparatur negara jaman Hindia-Belanda, misalnya jabatan *Gouverneur Generaal* dan *Luitenant Gouvernuer Generaal* diubah menjadi Presiden dan Wakil Presiden, *Directeur van een Department* menjadi Menteri, *Raad van Nederlands-Indie* menjadi Dewan Pertimbangan Agung, *Volksraad* menjadi Dewan Perwakilan Rakyat, *Algemene Rekenkamer* menjadi Badan Pemeriksa Keuangan, dan *Hooggerechshof* menjadi Mahkamah Agung, untuk menggantikan kedudukan Raja/Ratu Belanda, sebagai pihak Gubernur Jenderal harus bertanggungjawab diciptakanlah MPR, yang memegang kedaulatan Rakyat dan kepadanya Presiden harus memberikan pertanggungjawaban.<sup>529</sup>

Konsepsi lembaga negara dalam UUD 1945 pasca amandemen tidak menyebutkan atau menjelaskan secara tegas apa yang dimaksud dengan “lembaga negara” mana yang bisa diklasifikasikan sebagai lembaga-lembaga dan mana yang bukan lembaga negara. Karena tidak banyak literatur di Indonesia yang membahas mengenai pengertian lembaga negara. Dalam perspektif sejarah ketatanegaraan Indonesia, istilah lembaga negara dalam penyebutannya beragam, istilah “lembaga negara” dikenal istilah lain seperti “badan”, “organ”, “alat-alat perlengkapan”, “alat perlengkapan negara”. Masing-masing istilah mempunyai pengertian yang sama, tergantung dengan kewenangan-serta fungsi yang menganturnya, baik itu di atur dalam UUD maupun peraturan perundang-undangan di bawah UUD.

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia mengenal lima konstitusi yang telah berlaku di Indonesia yaitu UUD 1945 berlaku mulai tanggal 17 Agustus 1945 hingga 27 Desember 1949, Konstitusi RIS 1949 berlaku mulai dari Desember 1949 hingga Agustus 1950, UUDS 1950 berlaku Agustus 1950 hingga Juli 1959, UUD 1945 berlaku kembali melalui Dekrit Presiden 5 Juli hingga 21 Mei 1999, UUD 1945 Hasil Amandemen, Amendemen UUD 1945 pertama pada tanggal 19 oktober 1999, Amandemen UUD 1945 kedua pada tanggal 18 Agustus 2000, Amandemen UUD 1945 ketiga pada

---

<sup>529</sup> Harun Alrasid, *Naskah UUD 1945 Sesudah Empat Kali Diubah oleh MPR*, (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2004), hlm. 38 sebagaimana dikutip oleh Dian Aries Mujiburohman, *Pengantar Hukum Tata Negara*, *Ibid.*, hlm.88.

tanggal 9 November 2001, Amandemen UUD 1945 keempat pada tanggal 10 Agustus 2002.

Istilah lembaga negara dalam UUD 1945 Pra Amandemen tidak mengenal istilah lembaga negara. UUD 1945 Pra Amandemen menggunakan istilah lembaga negara dengan istilah badan. Misalnya badan pemeriksa keuangan (BPK),<sup>530</sup> badan-badan kehakiman,<sup>531</sup> dan dalam Penjelasan Umum UUD 1945 mengenai Sistem Pemerintahan Negara angka 3 yang menyebutkan “Kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu badan yang bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia.”

Istilah lembaga negara dalam Konstitusi RIS menggunakan istilah alat-alat perlengkapan, dalam Konstitusi RIS menyebutkan alat-alat perlengkapan Federal Republik Indonesia Serikat ialah:<sup>532</sup>

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

Istilah lembaga negara dalam UUDS 1950 menggunakan istilah alat perlengkapan negara. Dalam UUDS 1950 menyebutkan alat perlengkapan negara dalam Pasal 44 UUDS 1950 menyebutkan bahwa alat perlengkapan negara ialah:<sup>533</sup>

- a. Presiden dan Wakil Presiden;
- b. Menteri-menteri;
- c. Dewan Perwakilan Rakyat;
- d. Mahkamah Agung;
- e. Dewan Pengawas Keuangan.

---

<sup>530</sup> Pasal 23 ayat (5) UUD 1945

<sup>531</sup> Pasal 24 ayat (2) UUD 1945

<sup>532</sup> Konstitusi RIS 1949, Bab III Perlengkapan Republik Indonesia Serikat bagian Ketentuan Umum.

<sup>533</sup> Pasal 44 UUDS 1950.

Dengan demikian, istilah lembaga negara tidak terdapat di dalam UUD 1945, Konstitusi RIS dan UUDS. Istilah lembaga negara muncul di dalam Ketetapan MPRS Nomor VIII/MPRS/1965 tentang Prinsip-Prinsip Musyawarah untuk Mufakat dalam Demokrasi Terpimpin sebagai Pedoman bagi Lembaga-Lembaga Permusyawaratan/Perwakilan. bahwa lembaga-lembaga negara berdasarkan UUD 1945 adalah: MPR, DPR, Kementerian Negara, DPA, Pemerintah Daerah, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung dan Lembaga-lembaga negara berdasarkan peraturan perundang-undangan lainnya.

Selanjutnya terdapat juga istilah lembaga negara dalam tiga ketetapan MPR, yaitu:

- a. Ketetapan MPRS Nomor X/MPRS/1966 tentang Kedudukan Semua Lembaga-Lembaga Negara Tingkat Pusat dan Daerah pada Posisi dan Fungsi yang Diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945.
- b. Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/1973 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara.
- c. Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga-Lembaga Tertinggi Negara.

Dengan ditetapkan Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003. Ketiga ketetapan MPR tersebut di atas dicabut dan dinyatakan tidak berlaku karena telah berakhirnya masa berlakunya atau karena materi telah diatur dalam UUD 1945.

## **B. Lembaga-Lembaga Negara Indonesia Sebelum Perubahan UUD 1945**

Sebelum amandemen UUD 1945 dikenal beberapa istilah yang dapat digunakan untuk mendefinisikan lembaga atau organ negara. Konstitusi RIS menyebutkannya dengan alat perlengkapan federal. Yang terdiri dari Presiden, menteri-menteri, senat, DPR, MA dan Dewan Pengawas Keuangan. Adapun UUDS dalam Pasal 44 menyebut Alat Perlengkapan Negara yang terdiri dari Presiden dan Wakil Presiden, menteri-menteri, DPR, MA dan Dewan Pengawas Keuangan.

Lembaga-lembaga negara sebelum amandemen UUD 1945 menyebutkan satu lembaga tertinggi negara dan lima lembaga tinggi negara seperti dalam gambar di bawah ini:

- 1) Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- 2) Presiden;
- 3) Dewan Perwakilan Rakyat;
- 4) Mahkamah Agung;
- 5) Badan Pemeriksaan Keuangan; dan
- 6) Dewan Pertimbangan Agung.

### **1. Majelis Permusyawaratan Rakyat**

Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa anggota MPR terdiri dari anggota DPR ditambah dengan utusan daerah dan Utusan Colongan. Menurut ketentuan UU Nomor 16 Tahun 1969 kemudian diubah dengan UU Nomor 5 Tahun 1975, yang dimaksud dengan ulusan golongan adalah:

- 1) Golongan politik yang dipilih dalam pemilihan umum.
- 2) Golongan bukan karya ABRI. Kalau diperhatikan kelompok kedua ini sama dengan apa yang dimaksud dengan golongan fungsional dari kelompok yang bukan ABRI umpamanya, wartawan, cendekiawan, alim ulama dan sebagainya.
- 3) Golongan karya ABRI.

Adapun wewenang MPR menurut UUD 1945 adalah:

- 1) Pasal 3, MPR menetapkan UUD dan GBHN
- 2) Pasal 6 ayat (2), Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak.
- 3) Pasal 37 ayat (1), mengubah UUD.

### **2. Presiden**

Presiden menurut Pasal 6 ayat (2) presiden dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak, kemudian Pasal 6 ayat (1) menyebutkan Presiden adalah orang Indonesia asli. Untuk pertama kali pemilihan Presiden belum bisa melaksanakan amanat pasal 6 ayat (2) tersebut mengingat MPR belum dibentuk, untuk itu Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) memilih Ir. Soekarno dan Drs. Mohammad Hatta masing-masing sebagai Presiden dan Wakil Presiden, hal ini dimungkinkan, karena diatur dalam Pasal III Aturan

Peralihan UUD 1945 yang menyebutkan “Untuk pertama kali Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh PPKI”.

Adapun kekuasaan presiden menurut UUD 1945 dapat dibagi dalam tiga hal:

- 1) Kekuasaan Presiden dalam bidang eksekutif
- 2) Kekuasaan Presiden dalam bidang legislatif
- 3) Kekuasaan Presiden sebagai Kepala Negara

Adapun presiden dibidang eksekutif diatur pada Pasal 4 ayat (1) jo. Pasal 5 ayat (2) UUD 1945, yaitu memegang kekuasaan Pemerintahan menurut UUD dan menetapkan Peraturan Pemerintah untuk melaksanakan UU sebagaimana mestinya. Kekuasaan Presiden dalam bidang legislatif merupakan partner dari DPR yang artinya presiden bekerja sama dengan DPR dalam tugas-tugas legislatif yaitu dalam membuat Undang-Undang dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Ketentuan Presiden mempunyai wewenang dalam bidang legislatif seperti diatur dalam Pasal 5 ayat (1), Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang dengan persetujuan DPR, Pasal 20 ayat (1) Tiap-tiap Undang-Undang dengan persetujuan DPR dan Pasal 21 ayat (1) anggota-anggota DPR berhak mengajukan rancangan Undang-Undang.

Sedangkan presiden sebagai Kepala Negara, diatur dalam Pasal 10 memegang kekuasaan tertinggi terhadap TNI, Pasal 11 menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain dengan persetujuan DPR, Pasal 12 menyatakan dalam keadaan bahaya, Pasal 13 mengangkat dan menerima duta dan konsul, Pasal 14 memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi dan pasal 15 memberi gelar, tanda jasa dan lain-lain.

### **3. Dewan Perwakilan Rakyat**

Susunan keanggotaan DPR diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 (Pasal 19) berdasarkan beberapa ketentuan UU tentang DPR, bahwa keanggotaan DPR dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum dan dengan penunjukan/pengangkatan, anggota DPR yang diangkat tersebut terdiri dari golongan karya angkatan bersenjata dan golongan karya bukan angkatan bersenjata.



Tugas DPR dapat baca dalam UUD 1945 terutama pada pasal-pasal yakni: Pasal 20 ayat (1), 20 Ayat (2), 22 ayat (1), (2), (3), Pasal 23 ayat (1), (2), (3) dan (4). Adapun wewenang DPR yaitu:

- 1) Hak bertanya;
- 2) Hak interpelasi;
- 3) Hak angket;
- 4) Hak inisiatif;
- 5) Hak budget; dan
- 6) Hak amandemen.

#### **4. Dewan Pertimbangan Agung**

Pasal 16 Ayat (1) UUD 1945 menetapkan bahwa susunan Dewan Pertimbangan Agung (DPA) ditetapkan dengan Undang-Undang, ayat (2) menyatakan bahwa DPA berkewajiban memberi jawaban atas pertanyaan presiden dan berhak mengajukan usul kepada pemerintah. Pada era orde lama keanggotaan DPA terdiri dari wakil dari golongan politik, wakil dari golongan karya dan wakil pemuka-pemuka daerah, sedangkan yang menjadi ketuanya Presiden Soekarno sendiri. Kemudian di era orde baru dikeluarkanlah UU Nomor 4 Tahun 1978, maka susunan anggota DPA terdiri dari: Tokoh-tokoh politik, tokoh-tokoh karya, tokoh daerah dan tokoh nasional. Didalam UU tersebut dijelaskan pula bahwa anggota DPA tidak boleh dirangkap oleh: (1) Presiden; (2) Wakil presiden; (3) Menteri; (4) Jaksa Agung; (5) Ketua/Hakim Agung; (6) Ketua/ Anggota dan Pemeriksa Keuangan; (7) Anggota DPR; (8) Pimpinan MPR; dan (9) Jabatan lain yang tidak mungkin dirangkap menurut peraturan perundang-undangan.

#### **5. Mahkamah Agung**

Sebagai negara yang menganut paham negara hukum (penjelasan UUD 1945), maka Mahkamah Agung (MA) mempunyai kedudukan yang sangat strategis, untuk menegakkan hukum melalui peradilan yang berada dibawahnya, baik dalam hal pengawasan putusan maupun dalam memberikan keadilan terakhir kepada masyarakat.

MA mempunyai hak menguji formil untuk menilai sesuatu peraturan perundang-undangan (dibawah UU) itu dibuat sebagaimana mestinya menurut UUD 1945, sedangkan hak menguji materil hak dari MA untuk menentukan apakah suatu peraturan

perundang-undangan yang dibuat oleh suatu lembaga negara itu isinya tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dengan alasan formil dan materiil tidak dipenuhi, maka MA berhak menyatakan suatu peraturan perundang-undangan itu tidak sah dan batal.

Mahkamah Agung membawahi 4 (empat) peradilan di Indonesia, yaitu: Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha Negara.

## **6. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)**

Diatur pasal 23 ayat (5), BPK pertama kali berdiri 1 Januari 1947 berdasarkan Penetapan Pemerintah Nomor 11/UM Tahun 1946. Di dalam prakteknya lembaga ini kedudukannya dibawah presiden (*untergeordnet*) seperti pada era orde lama dan hal ini juga disebutkan dalam penjelasan pasal 23 ayat (5) UUD 1945, sebaliknya badan ini bukan suatu badan yang berdiri di atas pemerintah.

## **C. Lembaga-Lembaga Negara Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945**

Sebagai negara demokrasi, pemerintahan Indonesia menerapkan teori trias politika. Trias politika adalah pembagian kekuasaan pemerintahan menjadi tiga bidang yang memiliki kedudukan sejajar.<sup>534</sup> Ketiga bidang tersebut yaitu:

1. Legislatif bertugas membuat undang undang. Bidang legislatif adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).
2. Eksekutif bertugas menerapkan atau melaksanakan undang-undang. Bidang eksekutif adalah presiden dan wakil presiden beserta Menteri-menteri yang membantunya.
3. Yudikatif bertugas mempertahankan pelaksanaan undang-undang. Adapun unsur yudikatif terdiri atas Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK).

Lembaga-lembaga negara Indonesia diposisikan sesuai dengan ketiga unsur di depan. Selain lembaga tersebut masih ada lembaga yang lain. Lembaga tersebut antara lain Majelis

---

<sup>534</sup> A. Ahsin Thohari, "Kedudukan Komisi-komisi Negara dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia", Jurnal Hukum Jentera, edisi 12 Tahun III, April-Juni 2006, sebagaimana dikutip oleh Martha Eri Safira, *Hukum Tata Negara ...*, hlm.76.

Permusyawaratan Rakyat (MPR), Komisi Yudisial (KY), dan Mahkamah Konstitusi (MK). Lembaga-lembaga negara seperti Komisi Yudisial (KY) dan Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga baru. Selain itu amandemen UUD 1945 juga menghapuskan Dewan Pertimbangan Agung (DPA). Sebagai penggantinya, Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberi nasihat dan pertimbangan pada Presiden. Berikut adalah nama lembaga-lembaga negara hasil amandemen UUD'45, fungsi, tugas dan wewenangnya.

Dalam UUD 1945, terdapat tidak kurang dari 34 organ yang disebut keberadaannya dalam UUD 1945. Ke-34 organ atau lembaga tersebut adalah:<sup>535</sup>

- 1) Majelis permusyawaratan Rakyat (MPR) diatur dalam Bab III UUD 1945 yang juga diberi judul “Majelis permusyawaratan Rakyat”;
- 2) Presiden yang diatur keberadaannya dalam Bab III UUD 1945, mengenai Kekuasaan Pemerintahan Negara;
- 3) Wakil Presiden yang keberadaannya diatur dalam beberapa pasal dalam Bab III, yaitu Pasal 4 ayat (2), Pasal 6, Pasal 6A, Pasal 7, Pasal 7A, Pasal 7B, Pasal 8, dan Pasal 9.
- 4) Menteri dan Kementerian Negara yang diatur tersendiri dalam Bab V UUD 1945, yaitu pada Pasal 17 ayat (1), (2), dan (3);
- 5) Menteri Luar Negeri sebagai menteri triumpirat yang dimaksud oleh Pasal 8 ayat (3) UUD 1945, yaitu bersama-sama dengan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan sebagai pelaksana tugas kepresidenan apabila terdapat kekosongan dalam waktu yang bersamaan dalam jabatan Presiden dan Wakil Presiden;
- 6) Menteri Dalam Negeri sebagai triumpirat bersama-sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Pertahanan menurut Pasal 8 ayat (3) UUD 1945;
- 7) Menteri Pertahanan yang bersama-sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Dalam Negeri ditentukan sebagai menteri triumpirat menurut Pasal 8 ayat (3) UUD 1945;

---

<sup>535</sup> Mengenai kelembagaan Negara selengkapnya dapat dibaca dalam buku Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006).

- 8) Dewan Pertimbangan Presiden yang diatur dalam Pasal 16 Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara;
- 9) Duta Besar seperti diatur dalam Pasal 13 ayat (1) dan (2);
- 10) Konsul seperti yang diatur dalam Pasal 13 ayat (1);
- 11) Pemerintahan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945;
- 12) Gubernur Kepala Pemerintah Daerah seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
- 13) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat 3 UUD 1945;
- 14) Pemerintahan Daerah Kabupaten sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945;
- 15) Bupati Kepala Pemerintah Daerah Kabupaten seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
- 16) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (3) UUD 1945;
- 17) Pemerintahan Daerah Kota sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945;
- 18) Walikota Kepala Pemerintah Daerah Kota seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
- 19) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota seperti yang diatur oleh Pasal 18 ayat (3) UUD 1945;
- 20) Satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau istimewa seperti dimaksud oleh Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, diatur dengan undang-undang.
- 21) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang diatur dalam Bab VII UUD 1945;
- 22) Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang diatur dalam Bab VIIA UUD 1945;
- 23) Komisi Penyelenggara Pemilu yang diatur dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yang menentukan bahwa pemilihan umum harus diselenggarakan oleh suatu komisi yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri;
- 24) Bank sentral yang disebutkan keberadaannya tanpa menentukan nama oleh Pasal 23D UUD 1945;
- 25) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang diatur tersendiri dalam Bab VIIIA dengan judul Badan Pemeriksa Keuangan;
- 26) Mahkamah Agung (MA) yang keberadaannya diatur dalam Bab IX, Pasal 24 dan Pasal 24A UUD 1945;

- 27) Mahkamah Konstitusi (MK) yang juga diatur keberadaannya dalam Bab IX, Pasal 24 dan Pasal 24C UUD 1945;
- 28) Komisi Yudisial yang juga diatur dalam Bab IX, Pasal 24B UUD 1945 sebagai auxiliary organ terhadap Mahkamah Agung yang diatur dalam Pasal 24 dan Pasal 24A UUD 1945;
- 29) Tentara Nasional Indonesia (TNI) diatur tersendiri dalam UUD 1945, yang disebut dalam Bab XII tentang Pertahanan dan Keamanan Negara, pada Pasal 30 UUD 1945;
- 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 Republik Indonesia (POLRI) yang juga diatur dalam Bab XII Pasal 30 UUD 1945;
- 34) Badan-badan lain yang fungsinya terkait dengan kehakiman seperti kejaksaan diatur dalam undang-undang sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi, “Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang”.

UUD 1945 pasca amandemen, lembaga-lembaga negara disebutkan semakin banyak serta tidak merinci secara tegas dan jelas tentang badan/organ yang masuk dalam kategori lembaga negara. Istilah lembaga negara dapat di telusuri di dalam UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Pasal 24C ayat (1) yaitu: “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang pemilihan umum”, dan dalam Pasal II aturan peralihan yang berbunyi : “Semua lembaga negara yang ada masih tetap berfungsi sepanjang untuk melaksanakan ketentuan undang-undang dasar dan belum diadakan yang baru menurut undang-undang dasar ini”.

Setelah perubahan UUD 1945 dikenal beberapa istilah untuk mengidentifikasi organ-organ penyelenggara negara, yakni istilah “badan, dewan, komisi, mahkamah, majelis, serta lembaga”. Sedangkan dalam UUD 1945 Pasca amandemen Lembaga-lembaga negara, baik yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945

maupun oleh UU, yang dimuat secara tegas nama dan kewenangannya yaitu:

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- (2) Dewan Perwakilan Rakyat;
- (3) Dewan Perwakilan daerah;
- (4) Presiden;
- (5) Mahkamah Agung;
- (6) Mahkamah Konstitusi;
- (7) Badan Pemeriksa Keuangan;
- (8) Komisi Yudisial;
- (9) Komisi Pemilihan Umum;
- (10) Bank Sentral;
- (11) Pemerintahan Daerah;
- (12) TNI/POLRI).

### **1. Majelis Permusyawaratan Rakyat**

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebelum perubahan UUD 1945, merupakan lembaga dengan supremasi tertinggi, MPR merupakan lembaga penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia seperti yang telah ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, menyatakan: “Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. MPR sebagai lembaga tertinggi negara, pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Tugas dan wewenang MPR sebelum Perubahan UUD 1945, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2), Pasal 2 ayat (1), Pasal 3, Pasal 6, Pasal 37, dan Penjelasan, ialah:

- a) menetapkan UUD 1945 dan garis-garis besar dari pada haluan negara, serta mengubah UUD 1945;
- b) menetapkan garis-garis besar haluan negara;
- c) memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden;
- d) membuat putusan-putusan yang tidak dapat dibatalkan oleh lembaga negara yang lain, termasuk penetapan garis-garis besar haluan negara;
- e) memberikan penjelasan yang bersifat penafsiran terhadap putusan-putusan Majelis;
- f) menyelesaikan pemilihan dan selanjutnya mengangkat Presiden dan Wakil Presiden;

- g) meminta pertanggungjawaban dari Presiden mengenai pelaksanaan garis-garis besar haluan negara dan menilai pertanggungjawaban tersebut;
- h) mencabut kekuasaan dan memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya apabila Presiden sungguh-sungguh melanggar Undang-Undang Dasar dan/atau garis-garis besar haluan negara;
- i) menetapkan Peraturan Tata Tertib Majelis;
- j) menetapkan Pimpinan Majelis yang dipilih dari dan oleh Anggota;
- k) mengambil dan/atau memberi keputusan terhadap Anggota yang melanggar sumpah/janji Anggota.

Pasca perubahan terhadap UUD 1945, kedudukan MPR tidak lagi dianggap sebagai lembaga tertinggi negara karena ketentuan pasal tersebut telah berubah berdasarkan Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Majelis Permusyawaratan Rakyat diatur dalam Bab III UUD 1945 yang juga diberi judul “Majelis Permusyawaratan Rakyat. MPR terdiri sebagai atas anggota DPR dan DPD yang dipilih melalui pemilihan Umum dan diatur lebih lanjut oleh undang-undang.<sup>536</sup> MPR bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara.<sup>537</sup> Segala putusan MPR ditetapkan dengan suara terbanyak.<sup>538</sup> Kedudukan dan wewenang MPR pasca amandemen UUD 1945: mengubah dan menetapkan UUD,<sup>539</sup> melantik Presiden dan atau Wakil Presiden,<sup>540</sup> memberhentikan Presiden dan atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar,<sup>541</sup> melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, atau diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya,<sup>542</sup> memilih dan melantik Wakil Presiden dari dua yang diajukan Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari,<sup>543</sup> memilih dan melantik Presiden dan

---

<sup>536</sup> Pasal 2 ayat (1) perubahan keempat UUD 1945.

<sup>537</sup> Pasal 2 ayat (2) UUD 1945.

<sup>538</sup> Pasal 2 ayat (3) UUD 1945.

<sup>539</sup> Pasal 3 ayat (1) Perubahan ketiga UUD 1945.

<sup>540</sup> Pasal 3 ayat (2) Perubahan ketiga UUD 1945.

<sup>541</sup> Pasal 3 ayat (3) Perubahan ketiga UUD 1945.

<sup>542</sup> Pasal 8 ayat (1) Perubahan ketiga UUD 1945.

<sup>543</sup> Pasal 8 ayat (2) Perubahan ketiga UUD 1945.

Wakil Presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya dari dua paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang paket calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya sampai habis masa jabatannya selambat-lambatnya dalam waktu tiga puluh hari.<sup>544</sup> Tugas MPR diatur dalam Pasal 5 UU Nomor 17 Tahun 2014, yaitu:

- a) memasyarakatkan ketetapan MPR;
- b) memasyarakatkan Pancasila, UUD 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- c) mengkaji sistem ketatanegaraan, UUD 1945, serta pelaksanaannya; dan
- d) menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan UUD 1945.

## **2. Dewan Perwakilan Rakyat**

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Anggota DPR berasal dari anggota partai politik peserta pemilu yang dipilih berdasarkan hasil pemilu. DPR berkedudukan di tingkat pusat, sedangkan yang berada di tingkat provinsi disebut DPRD provinsi dan yang berada di kabupaten/kota disebut DPRD kabupaten/kota.<sup>545</sup> Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum ditetapkan sebagai berikut:

- 1) jumlah anggota DPR sebanyak 560 orang;
- 2) jumlah anggota DPRD provinsi sekurang-kurangnya 35 orang dan sebanyak-banyaknya 100 orang;
- 3) jumlah anggota DPRD kabupaten/kota sedikitnya 20 orang dan sebanyak-banyaknya 50 orang.

Keanggotaan DPR diresmikan dengan Keputusan Presiden. Anggota DPR berdomisili di ibu kota negara. Masa jabatan anggota DPR adalah lima tahun dan berakhir pada saat anggota DPR yang baru mengucapkan sumpah/janji yang dipandu oleh Ketua

---

<sup>544</sup> Pasal 8 ayat (3) Perubahan keempat UUD 1945.

<sup>545</sup> Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 BARU* (Yogyakarta: UII Press, 2003), hlm.74.



Mahkamah Agung dalam sidang paripurna DPR.<sup>546</sup> Lembaga negara DPR mempunyai fungsi berikut ini:<sup>547</sup>

- 1) Fungsi legislasi, artinya DPR berfungsi sebagai lembaga pembuat undang-undang.
- 2) Fungsi anggaran, artinya DPR berfungsi sebagai lembaga yang berhak untuk menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).
- 3) Fungsi pengawasan, artinya DPR sebagai lembaga yang melakukan pengawasan terhadap pemerintahan yang menjalankan undang-undang.

DPR sebagai lembaga negara mempunyai hak-hak, antara lain sebagai berikut:<sup>548</sup>

- 1) Hak interpelasi adalah hak DPR untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas bagi kehidupan masyarakat.
- 2) Hak angket adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap suatu kebijakan tertentu pemerintah yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
- 3) Hak menyatakan pendapat adalah hak DPR untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan pemerintah mengenai kejadian yang luar biasa yang terdapat di dalam negeri disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket. Untuk memudahkan tugas anggota DPR maka dibentuk komisi-komisi yang bekerja sama dengan pemerintah sebagai mitra kerja.

### **3. Dewan Perwakilan Daerah**

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan lembaga negara baru yang sebelumnya tidak ada. DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara. DPD terdiri atas wakil-wakil dari provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum.<sup>549</sup>

---

<sup>546</sup> *Ibid.*

<sup>547</sup> *Ibid.*, hlm.75.

<sup>548</sup> *Ibid.*

<sup>549</sup> *Ibid.*, hlm.54

Jumlah anggota DPD dari setiap provinsi tidak sama, tetapi ditetapkan sebanyak-banyaknya empat orang. Jumlah seluruh anggota DPD tidak lebih dari 1/3 jumlah anggota DPR. Keanggotaan DPD diresmikan dengan keputusan presiden. Anggota DPD berdomisili di daerah pemilihannya, tetapi selama bersidang bertempat tinggal di ibu kota Republik Indonesia. Masa jabatan anggota DPD adalah lima tahun.<sup>550</sup> Sesuai dengan Pasal 22D UUD 1945 maka kewenangan DPD, antara lain sebagai berikut:

- 1) Dapat mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dengan daerah, pembentukan dan pemekaran, serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- 2) Ikut merancang undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dengan daerah, pembentukan dan pemekaran, serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- 3) Dapat memberi pertimbangan kepada DPR yang berkaitan dengan rancangan undang-undang, RAPBN, pajak, pendidikan, dan agama.
- 4) Dapat melakukan pengawasan yang berkaitan dengan pelaksanaan undang-undang otonomi daerah, hubungan pusat dengan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, perimbangan keuangan pusat dengan daerah, pajak, pendidikan, dan agama.

#### **4. Presiden dan Wakil Presiden**

Presiden adalah lembaga negara yang memegang kekuasaan eksekutif yaitu presiden mempunyai kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan. Presiden mempunyai kedudukan sebagai kepala pemerintahan dan sekaligus sebagai kepala negara. Sebelum adanya amandemen UUD 1945, presiden dan wakil presiden dipilih oleh MPR, tetapi setelah amandemen UUD 1945 presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum.

---

<sup>550</sup> *Ibid.*

Presiden dan wakil presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan. Presiden dan wakil presiden sebelum menjalankan tugasnya bersumpah atau mengucapkan janji dan dilantik oleh ketua MPR dalam sidang MPR. Setelah dilantik, presiden dan wakil presiden menjalankan pemerintahan sesuai dengan program yang telah ditetapkan sendiri. Dalam menjalankan pemerintahan, presiden dan wakil presiden tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945. Presiden dan wakil presiden menjalankan pemerintahan sesuai dengan tujuan negara yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945.<sup>551</sup> Sebagai seorang kepala negara, menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Presiden mempunyai wewenang sebagai berikut:<sup>552</sup>

- 1) membuat perjanjian dengan negara lain dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat;
- 2) mengangkat duta dan konsul. Duta adalah perwakilan negara Indonesia di negara sahabat. Duta bertugas di kedutaan besar yang ditempatkan di ibu kota negara sahabat itu. Sedangkan konsul adalah lembaga yang mewakili negara Indonesia di kota tertentu di bawah kedutaan besar kita;
- 3) menerima duta dari negara lain; dan
- 4) memberi gelar, tanda jasa dan tanda kehormatan lainnya kepada warga negara Indonesia atau warga negara asing yang telah berjasa mengharumkan nama baik Indonesia.

Sebagai seorang kepala pemerintahan, presiden mempunyai kekuasaan tertinggi untuk menyelenggarakan pemerintahan negara Indonesia. Wewenang, hak dan kewajiban Presiden sebagai kepala pemerintahan, diantaranya:<sup>553</sup>

- 1) memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-Undang Dasar;
- 2) berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) kepada DPR;
- 3) menetapkan peraturan pemerintah;

---

<sup>551</sup> *Ibid.*, hlm.55

<sup>552</sup> *Ibid.*

<sup>553</sup> *Ibid.*, hlm.56

- 4) memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala Undang- Undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa;
- 5) memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Grasi adalah pengampunan yang diberikan oleh kepala negara kepada orang yang dijatuhi hukuman. Sedangkan rehabilitasi adalah pemulihan nama baik atau kehormatan seseorang yang telah dituduh secara tidak sah atau dilanggar kehormatannya; dan
- 6) memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR. Amnesti adalah pengampunan atau pengurangan hukuman yang diberikan oleh negara kepada tahanan-tahanan, terutama tahanan politik. Sedangkan abolisi adalah pembatalan tuntutan pidana.

Selain sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, seorang presiden juga merupakan panglima tertinggi angkatan perang. Dalam kedudukannya seperti ini, presiden mempunyai wewenang sebagai berikut.<sup>554</sup>

- 1) menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain dengan persetujuan DPR;
- 2) membuat perjanjian internasional lainnya dengan persetujuan DPR; dan
- 3) menyatakan keadaan bahaya.

## **5. Mahkamah Agung**

Mahkamah Agung merupakan lembaga negara yang memegang kekuasaan kehakiman. Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Mahkamah Agung adalah pengadilan tertinggi di negara kita. Perlu diketahui bahwa peradilan di Indonesia dapat dibedakan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara (PTUN).

Kewajiban dan wewenang Mahkamah Agung, antara lain sebagai berikut.<sup>555</sup>

---

<sup>554</sup> *Ibid.*, hlm.57

<sup>555</sup> Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, (Yogyakarta: UII Press), 82-83

1. berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang;
2. mengajukan tiga orang anggota hakim konstitusi; dan
3. memberikan pertimbangan dalam hal presiden memberi grasi dan rehabilitasi.

## 6. Mahkamah Konstitusi

Sejarah berdirinya lembaga Mahkamah Konstitusi (MK) diawali dengan diadopsinya ide MK (*Constitutional Court*) dalam amandemen konstitusi yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada tahun 2001 sebagaimana dirumuskan dalam ketentuan Pasal 24 ayat (2), Pasal 24C, dan Pasal 7B Undang-Undang Dasar 1945 hasil Perubahan Ketiga yang disahkan pada 9 November 2001. Ide pembentukan MK merupakan salah satu perkembangan pemikiran hukum dan kenegaraan modern yang muncul di abad ke-20. Keberadaan Mahkamah Konstitusi diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.<sup>556</sup>

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final. Menurut undang-undang, Mahkamah Konstitusi adalah salah satu lembaga Yudikatif selain Mahkamah Agung yang melaksanakan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.<sup>557</sup>

Dalam versi lain ada beberapa pengertian terkait Mahkamah Konstitusi, antara lain; lembaga tinggi Negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang merupakan pemegang kekuasaan Kehakiman bersama-sama dengan Mahkamah Agung.<sup>558</sup> Lembaga kehakiman tertinggi Negara yang berwenang meninjau ulang eksistensi sebuah undang-undang serta menafsirkannya. Selain itu

---

<sup>556</sup> <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id>

<sup>557</sup> A. Ahsin Thohari, "Kedudukan Komisi-komisi Negara dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia", Jurnal Hukum Jentera, edisi 12 Tahun III, April-Juni 2006.

<sup>558</sup> Jimly Asshiddiqie, "Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945", hlm.75.

masih banyak lagi definisi-definisi serupa yang dilontarkan para pakar hukum dan ketatanegaraan yang tidak bisa kami sebutkan satu persatu.<sup>559</sup>

Dalam menjalankan tugasnya, Mahkamah Konstitusi terdiri dari 9 (sembilan) orang hakim konstitusi yang diajukan masing-masing 3 (tiga) orang oleh DPR, Presiden dan Mahkamah Agung, dan ditetapkan dengan Keputusan Presiden.189 Susunan organisasinya terdiri atas seorang ketua merangkap anggota, seorang wakil ketua merangkap anggota dan 7 (tujuh) anggota hakim konstitusi, untuk kelancaran tugas dan wewenangnya Mahkamah Konstitusi dibantu oleh sebuah Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, yang susunan organisasi, fungsi, tugas dan wewenangnya diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden atas usul Mahkamah Konstitusi. Sembilan orang hakim konstitusi diisi oleh calon yang dipilih oleh 3 lembaga, yaitu 3 (tiga) orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, 3 (tiga) orang oleh Presiden, dan 3 (tiga) orang oleh Mahkamah Agung. Jika terdapat lowongan jabatan, maka lembaga yang akan mengisi lowongan tersebut adalah lembaga darimana pencalonan hakim sebelumnya berasal. Dengan adanya keterlibatan ketiga lembaga negara yang mencakup cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif tersebut dalam rekrutmen hakim konstitusi dapat dijamin adanya keseimbangan kekuatan antara cabang-cabang kekuasaan negara tersebut dan sekaligus pula menjamin netralitas dan imparialitas Mahkamah Konstitusi dalam hubungan antar lembaga negara. Dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, apalagi terkait dengan kewenangan mengadili perkara sengketa lembaga negara.<sup>560</sup>

Ide/Gagasan pembentukan MK sebenarnya sudah menyeruak semenjak masa kemerdekaan, tepatnya pada waktu penyusunan UUD 1945. Namun gagasan Muh. Yamin itu dimentahkan oleh Soepomo yang menolak keras adanya lembaga tersebut dengan alasan bahwa; pertama, konsep dasar yang dianut dalam UUD yang telah disusun bukan konsep pemisah kekuasaan (*separation of power*)

---

<sup>559</sup> *Ibid.*

<sup>560</sup> Jimly Asshiddiqie, makalah Workshop tentang *Koordinasi, Konsultasi, Evaluasi Implementasi MOU Helsinki dan UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh serta Penyelenggaraan Pemilu pada Aceh 2011 yang Aman, Tertib, dan Damai*, di Jakarta, Kamis, 8 Desember, 2011, sebagaimana dikutip oleh Dian Aries Mujiburohman, *Pengantar Hukum Tata Negara ...*, hlm.103-104.

melainkan konsep pembagian kekuasaan (*distribution of power*); kedua, tugas hakim adalah menerapkan Undang-undang bukan menguji Undang-undang; dan ketiga, kewenangan hakim untuk melakukan pengujian Undang-undang bertentangan dengan konsep supremasi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), sehingga ide akan pengujian Undang-undang terhadap UUD yang diusulkan Yamin tersebut ditolak dan tidak diadopsi dalam UUD 1945.<sup>561</sup>

Seiring dengan momentum perubahan UUD 1945 pada masa reformasi (1999-2004), ide pembentukan Mahkamah Konstitusi (MK) di Indonesia makin menguat. Puncaknya terjadi pada tahun 2001 ketika ide pembentukan MK diadopsi dalam perubahan UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR, sebagaimana dirumuskan dalam ketentuan Pasal 24 ayat (2) dan Pasal 24C UUD 1945 dalam Perubahan Ketiga.<sup>562</sup> Selanjutnya untuk merinci dan menindaklanjuti amanat Konstitusi tersebut, Pemerintah bersama DPR membahas Rancangan Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi. Setelah dilakukan pembahasan beberapa waktu lamanya, akhirnya RUU tersebut disepakati bersama oleh pemerintah bersama DPR dan disahkan dalam Sidang Paripurna DPR pada 13 Agustus 2003. Pada hari itu juga, UU tentang MK ini ditandatangani oleh Presiden Megawati Soekarnoputri dan dimuat dalam Lembaran Negara pada hari yang sama, kemudian diberi nomor UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4316). Ditilik dari aspek waktu, Indonesia merupakan negara ke-78 yang membentuk MK dan sekaligus sebagai negara pertama di dunia yang membentuk lembaga ini pada abad ke-21. Tanggal 13 Agustus 2003 inilah yang kemudian disepakati para hakim konstitusi menjadi hari lahir Mahkamah Konstitusi.<sup>563</sup>

Melihat carut-marut penegakan hukum di Indonesia, dimana masing-masing lembaga merasa paling benar dan tidak mau disalahkan, sehingga saling lempar tanggungjawab. Hal itu diperparah oleh ulah oknum-oknum lembaga kehakiman, aparat penegak hukum dan kalangan penguasa serta para politikus untuk

---

<sup>561</sup> *Ibid.*

<sup>562</sup> *Ibid.*

<sup>563</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, 76.

mencari celah demi keuntungan individual. Maka pemerintah berusaha mengembalikan pada keadaan Negara yang ideal dengan membentuk lembaga konstitusi yang bertujuan menguji apakah suatu produk hukum yang ditelurkan oleh para wakil rakyat itu konstitusional atau tidak, atau bahkan bertentangan dengan hirarki undang-undang yang ada di Indonesia. Tugas MK adalah guna mempertahankan.<sup>564</sup>

- 1) Terciptanya prinsip “pemisahan Kekuasaan (*separation of law*) dan *checks and balance*” sebagai pengganti sistem supremasi parlemen yang berlaku pada masa sebelumnya.
- 2) Mengontrol peranan hukum dari proses produk keputusan politik yang hanya didasarkan pada prinsip *The rule of majority* (suara terbanyak), yang senyatanya berdasar suka atau tidak suka bukan atas dasar keadilan.
- 3) Mengawal (*the guardian*) dan mengawasi norma-norma hukum dasar yang terkandung dalam UUD 1945.

Pasal 24C Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945 menetapkan bahwa Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*) merupakan salah satu lembaga negara yang mempunyai kedudukan setara dengan lembaga-lembaga negara lainnya, seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden, Mahkamah Agung (MA), dan Komisi Yudisial (KY). Mahkamah Konstitusi (MK) merupakan salah satu lembaga yudikatif selain Mahkamah Agung yang melaksanakan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang MK yang disahkan pada masa pemerintahan Megawati Soekarnoputri dan selanjutnya diterbitkan Undang-undang Nomor 25 tahun 2004 tentang struktur MK.

Sebagai cabang lembaga yudikatif/kehakiman Negara yang berwenang mengurus perkara-perkara tertentu sebagaimana amanat UUD 1945 MK berwenang.<sup>565</sup>

---

<sup>564</sup> *Ibid.*

<sup>565</sup> *Ibid*



- 1) Mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang bersifat final, untuk:
  - a) Menguji UU terhadap UUD 1945.
  - b) Memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.
  - c) Memutuskan pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil Pemilu. (Pasal 10 UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang MK).
- 2) Menafsirkan rumusan ketentuan UUD yang terdapat ketidakjelasan, yang diberbagai negara biasa disebut sebagai pengawal dan penafsir konstitusional (*the guardian and the sole and the highest interpreter of the constitution*).

## 7. Komisi Yudisial

Komisi Yudisial adalah lembaga negara yang mempunyai wewenang berikut ini:

- 1) mengusulkan pengangkatan hakim agung;
- 3) 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.<sup>566</sup>

Komisi Yudisial bertanggung jawab kepada publik melalui DPR, dengan cara menerbitkan laporan tahunan dan membuka akses informasi secara lengkap dan akurat, yang fungsinya adalah karena:<sup>567</sup>

1. Komisi Yudisial merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri, yang mempunyai wewenang mengusulkan pengangkatan Hakim Agung kepada DPR, atau

---

<sup>566</sup> Ahsin Thohari, "Kedudukan Komisi-komisi Negara dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia", Jurnal Hukum Jentera, edisi 12 Tahun III, April-Juni 2006.

<sup>567</sup> *Ibid.*

2. Komisi Yudisial merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan dalam pelaksanaan wewenangnya bebas dari campur tangan atau pengaruh kekuasaan lainnya. (Pasal 2 UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Komisi Yudisial).

Komisi Yudisial dibentuk bertujuan agar dapat melakukan monitoring secara intensif terhadap penyelenggaraan kekuasaan kehakiman dengan melibatkan unsur-unsur masyarakat.<sup>568</sup>

- 1) Meningkatkan efisiensi dan efektifitas kekuasaan kehakiman baik yang menyangkut rekrutmen hakim agung maupun monitoring perilaku hakim.
- 2) Menjaga kualitas dan konsistensi putusan lembaga peradilan, karena senantiasa diawasi secara intensif oleh lembaga yang benar-benar independen.
- 3) Menjadi penghubung antara kekuasaan pemerintah dan kekuasaan kehakiman untuk menjamin kemandirian kekuasaan kehakiman.

Tugas dan wewenang Komisi Yudisial adalah:<sup>569</sup>

- 1) Mengusulkan Pengangkatan Hakim Agung, dengan tugas utama;
- 2) Melakukan pendaftaran dan seleksi terhadap calon Hakim Agung;
- 3) Menetapkan dan Mengajukan calon Hakim Agung ke DPR.
- 4) Menjaga dan Menegakkan Kehormatan.

Keluhuran Martabat Serta Perilaku Hakim, dengan tugas utama:

- 1) Menerima laporan pengaduan masyarakat tentang perilaku hakim
- 2) Melakukan pemeriksaan terhadap dugaan pelanggaran perilaku hakim, dan
- 3) Membuat laporan hasil pemeriksaan berupa rekomendasi yang disampaikan kepada Mahkamah Agung dan tindakannya disampaikan kepada Presiden dan DPR.

---

<sup>568</sup> *Ibid.*

<sup>569</sup> *Ibid.*

Wewenang untuk mengusulkan pengangkatan hakim agung adalah wewenang yang dimiliki oleh Komisi Yudisial untuk melakukan seleksi terhadap calon hakim agung dan kemudian menguskannya kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Komisi Yudisial mengajukan 3 (tiga) orang calon hakim agung ke DPR untuk setiap 1 (satu) kebutuhan hakim agung. Proses pengusulan pengangkatan hakim agung ini dilakukan dalam waktu paling lama 6 (enam) bulan.

## **8. Badan Pemeriksa Keuangan**

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) adalah lembaga negara yang bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang bebas dan mandiri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23E UUD 1945. Mulai dari pemerintah pusat, pemerintah daerah, lembaga negara, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Layanan Umum (BLU), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan lembaga atau badan yang mengelola keuangan negara.<sup>570</sup> Pemeriksaan BPK mencakup pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Kesemuanya dilakukan dengan standar pemeriksaan keuangan negara sebagaimana yang telah diatur dalam ketentuan. Hasil pemeriksaan BPK diserahkan pada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya, untuk keperluan tindak lanjut hasil pemeriksaan, BPK menyerahkan pula hasil pemeriksaan secara tertulis kepada Presiden, Gubernur, Bupati/ Walikota sesuai dengan kewenangannya untuk ditindaklanjuti. Apabila dalam pemeriksaan ditemukan unsur pidana, BPK melaporkan hal tersebut pada instansi yang berwenang. Sesuai ketentuan perundang-undangan, laporan diajukan paling lama 1 bulan sejak diketahui ada unsur pidana untuk dijadikan dasar penyidikan.

BPK mempunyai 9 (sembilan) orang anggota, yang keanggotaannya diresmikan dengan Keputusan Presiden. Keputusan Presiden diterbitkan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak anggota BPK terpilih diajukan oleh DPR. Anggota BPK memegang jabatan selama 5 (lima) tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan. BPK memberitahukan kepada DPR dengan tembusan kepada Presiden tentang akan berakhirnya masa jabatan

---

<sup>570</sup> Lihat Pasal 6 UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan

anggota BPK paling lambat 6 (enam) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan anggota tersebut.

Anggota BPK dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD. Pertimbangan DPD disampaikan secara tertulis yang memuat semua nama calon secara lengkap, dan diserahkan kepada DPR Calon anggota BPK diumumkan oleh DPR kepada publik untuk memperoleh masukan dari masyarakat.

#### **D. Lembaga-Lembaga Negara Independen**

Salah satu fenomena yang sangat penting pasca perubahan Undang-Undang Dasar 1945 adalah bertebarannya lembaga-lembaga negara mandiri (*state auxiliary agencies*) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Lembaga-lembaga tersebut dibentuk dengan dasar hukum yang berbeda-beda, baik dengan konstitusi, undang-undang, bahkan ada yang dibentuk dengan keputusan presiden. Dasar hukum yang berbeda-beda itu menunjukkan bahwa lembaga-lembaga negara mandiri itu dibentuk berdasarkan isu-isu parsial, insidental, dan sebagai jawaban khusus terhadap persoalan yang sedang dihadapi. Hal ini mengakibatkan komisi-komisi itu berjalan secara sendiri-sendiri dan tidak saling melengkapi satu sama lain, sehingga dalam implikasi yang lebih jauh dapat mengakibatkan efektivitas keberadaan komisi-komisi itu dalam struktur ketatanegaraan masih belum tampak berjalan sesuai dengan tujuan mulia pembentukan lembaga yang ekstraparlementer, ekstraeksekutif, dan ekstrajudikatif itu.

Suatu perubahan konfigurasi politik dari otoritarianisme menuju demokrasi yang diterapkan dalam sebuah negara mutlak menuntut adanya pergeseran pengelolaan kekuasaan dari yang semula bersifat personal menjadi bersifat impersonal. Pada saat yang bersamaan, hal ini mengakibatkan pembagian kekuasaan negara yang sebelumnya dianggap sebagai doktrin yang mapan mengalami koreksi dan dirasakan tidak cukup lagi sekadar mengklasifikasikannya menjadi kekuasaan pemerintah, kekuasaan membuat undang-undang, dan kekuasaan kehakiman. Sekadar menunjuk contoh, di Inggris komplikasi persoalan-persoalan kemasyarakatan yang timbul akibat adanya perubahan konfigurasi sosial-politik berupa Revolusi Industri pada abad ke-18 dan 19 tidak bisa diselesaikan dengan mengandalkan mekanisme kelembagaan yang telah ada

sebelumnya, melainkan direspons dengan membentuk badan-badan yang bersifat khusus yang dilakukan oleh parlemen.<sup>571</sup> Pembentukan badan-badan yang bersifat khusus ini dianggap sebagai jawaban yang paling tepat dan diidealkan mampu menangani dan menyelesaikan kompleksitas persoalan-persoalan ketatanegaraan melalui cara yang terlembagakan dengan baik.<sup>572</sup> Pada prinsipnya, lembaga-lembaga ekstra itu selalu diidealkan bersifat independen dan seringkali memiliki fungsi campuran yang semilegislatif dan regulatif, semiadministratif, dan bahkan semiyudikatif. Oleh karena itulah muncul istilah badan-badan independen dan berhak mengatur dirinya sendiri (*independent and self-regulatory bodies*) yang berkembang di berbagai negara.<sup>573</sup>

Menurut Hans Kelsen, organ negara itu setidaknya menjalankan salah satu dari 2 (dua) fungsi, yakni fungsi menciptakan hukum (*law-creating function*) atau fungsi yang menerapkan hukum (*law-applying function*).<sup>574</sup> Dengan menggunakan analisis Kelsen tersebut, Jimly Asshiddiqie menyimpulkan bahwa pascaperubahan UUD 1945, dapat dikatakan terdapat 34 lembaga negara. Dari 34 lembaga negara tersebut, ada 28 lembaga yang kewenangannya ditentukan baik secara umum maupun secara rinci dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ke-28 lembaga negara inilah yang dapat disebut sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan konstitusional atau yang kewenangannya diberikan secara eksplisit oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>575</sup>

Ke-34 organ tersebut dapat dibedakan dari dua segi, yaitu dari segi fungsinya dan dari segi hirarkinya. Hirarki antarlembaga negara itu penting untuk ditentukan karena harus ada pengaturan mengenai perlakuan hukum terhadap orang yang menduduki jabatan dalam lembaga negara itu. Mana yang lebih tinggi dan mana yang lebih

---

<sup>571</sup> John Alder, *Constitutional & Administrative Law*, (London: Macmillan Professional Masters, 1989), 232.

<sup>572</sup> A. Ahsin Thohari, "Kedudukan Komisi-komisi Negara dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Hukum Jentera*, edisi 12 Tahun III, April-Juni 2006

<sup>573</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah...*, hlm.22-23.

<sup>574</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, hlm.192.

<sup>575</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hal. viii-ix

rendah perlu dipastikan untuk menentukan tata tempat duduk dalam upacara dan besarnya tunjangan jabatan terhadap para pejabatnya. Untuk itu, ada dua kriteria yang dapat dipakai, yaitu (i) kriteria hirarki bentuk sumber normatif yang menentukan kewenangannya, dan (ii) kualitas fungsinya. Yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan negara. Sehubungan dengan hal itu, maka dapat ditentukan bahwa dari segi fungsinya, ke-34 lembaga tersebut, ada yang bersifat utama atau primer, dan ada pula yang bersifat sekunder atau penunjang (*auxiliary*). Sedangkan dari segi hirarkinya, ke-34 lembaga itu dapat dibedakan ke dalam tiga lapis. Organ lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara. Organ lapis kedua disebut sebagai Lembaga negara saja, sedangkan organ lapis ketiga merupakan lembaga daerah. Di antara lembaga-lembaga tersebut ada yang dapat dikategorikan sebagai organ utama atau primer (*primary constitutional organs*), dan ada pula yang merupakan organ pendukung atau penunjang (*auxiliary state organs*). Corak dan struktur organisasi negara kita di Indonesia juga mengalami dinamika perkembangan yang sangat pesat.

Setelah masa reformasi sejak tahun 1998, banyak sekali lembaga-lembaga dan komisi-komisi independen yang dibentuk. Menurut Jimly Asshiddiqie, beberapa di antara lembaga-lembaga atau komisi-komisi independent dimaksud dapat diuraikan di bawah ini dan dikelompokkan sebagai berikut.<sup>576</sup>141

1. Lembaga Tinggi Negara yang sederajat dan bersifat independen, yaitu:
  - a) Presiden dan Wakil Presiden;
  - b) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
  - c) Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
  - d) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
  - e) Mahkamah Konstitusi (MK);
  - f) Mahkamah Agung (MA);
  - g) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).
2. Lembaga Negara dan Komisi-Komisi Negara yang bersifat independen berdasarkan konstitusi atau yang memiliki *constitutional importance* lainnya, seperti:
  - a) Komisi Yudisial (KY);

---

<sup>576</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah...*, hlm.25-27.

- b) Bank Indonesia (BI) sebagai Bank sentral;
  - c) Tentara Nasional Indonesia (TNI);
  - d) Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI);
  - e) Komisi Pemilihan Umum (KPU);
  - f) Kejaksaan Agung yang meskipun belum ditentukan kewenangannya dalam UUD 1945 melainkan hanya dalam UU, tetapi dalam menjalankan tugasnya sebagai pejabat penegak hukum di bidang pro justisia, juga memiliki *constitutional importance* yang sama dengan kepolisian;
  - g) Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) juga dibentuk berdasarkan UU tetapi memiliki sifat *constitutional importance* berdasarkan Pasal 24 ayat (3) UUD 1945;
  - h) Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS-HAM) yang dibentuk berdasarkan undang-undang tetapi juga memiliki sifat *constitutional importance*.
3. Lembaga-Lembaga Independen lain yang dibentuk berdasarkan undang-undang, seperti:
- a) Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK);
  - b) Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU); dan
  - c) Komisi Penyiaran Indonesia (KPI).
4. Lembaga-lembaga dan komisi-komisi di lingkungan eksekutif (pemerintah) lainnya, seperti Lembaga, Badan, Pusat, Komisi, atau Dewan yang bersifat khusus di dalam lingkungan pemerintahan, seperti:
- a) Konsil Kedokteran Indonesia (KKI);
  - b) Komisi Pendidikan Nasional;
  - c) Dewan Pertahanan Nasional;
  - d) Lembaga Pertahanan Nasional (Lemhannas);
  - e) Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI);
  - f) Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT);
  - g) Badan Pertanahan Nasional (BPN);
  - h) Badan Kepegawaian Nasional (BKN);
  - i) Lembaga Administrasi Negara (LAN);
  - j) Lembaga Informasi Nasional (LIN).
5. Lembaga-lembaga dan komisi-komisi di lingkungan eksekutif (pemerintah) lainnya, seperti:
- a) Menteri dan Kementerian Negara;
  - b) Dewan Pertimbangan Presiden;
  - c) Komisi Hukum Nasional (KHN);

- d) Komisi Ombudsman Nasional (KON);
  - e) Komisi Kepolisian;
  - f) Komisi Kejaksaan.
6. Lembaga, Korporasi, dan Badan Hukum Milik Negara atau Badan Hukum yang dibentuk untuk kepentingan negara atau kepentingan umum lainnya, seperti:
- a) Lembaga Kantor Berita Nasional ANTARA;
  - b) Kamar Dagang dan Industri (KADIN);
  - c) Komite Olahraga Nasional Indonesia (KONI)
  - d) BHMN Perguruan Tinggi;
  - e) BHMN Rumah Sakit;
  - f) Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia (KORPRI);
  - g) Ikatan Notaris Indonesia (INI); dan
  - h) Persatuan Advokat Indonesia (Peradi).

Pada dasarnya, pembentukan lembaga-lembaga negara mandiri atau apa pun namanya di Indonesia dibentuk karena lembaga-lembaga negara yang ada belum dapat memberikan jalan keluar dan menyelesaikan persoalan yang ada ketika tuntutan perubahan dan perbaikan semakin mengemuka seiring dengan munculnya era demokrasi. Selain itu, kelahiran lembaga-lembaga negara mandiri itu merupakan sebetulnya ketidakpercayaan publik terhadap lembaga-lembaga yang ada dalam menyelesaikan persoalan ketatanegaraan yang dihadapi.<sup>577</sup>

Secara lebih lengkap, pembentukan lembaga-lembaga negara mandiri di Indonesia dilandasi oleh lima hal penting. Pertama, tidak adanya kredibilitas lembaga-lembaga yang telah ada sebelumnya akibat adanya asumsi (dan bukti) mengenai korupsi yang sistemik, mengakar, dan sulit untuk diberantas. Kedua, tidak independennya lembaga-lembaga negara yang karena alasan tertentu tunduk di bawah pengaruh suatu kekuasaan tertentu. Ketiga, ketidakmampuan lembaga-lembaga negara yang telah ada untuk melakukan tugas-tugas yang harus dilakukan dalam masa transisi menuju demokrasi

---

<sup>577</sup> M. Luthfi Yazid, “*Komisi-komisi Nasional dalam Konteks Cita-cita Negara Hukum*”, (makalah disampaikan dalam Diskusi Terbatas dengan tema Eksistensi Sistem Kelembagaan Negara Pascaamandemen UUD 1945, diselenggarakan oleh Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, di Hotel Aryaduta, Jakarta, 9 September 2004), hlm.2.



baik karena persoalan internal maupun eksternal. Keempat, adanya pengaruh global yang menunjukkan adanya kecenderungan beberapa negara untuk membentuk lembaga-lembaga negara ekstra yang disebut lembaga negara mandiri (*state auxiliary agency*) atau lembaga pengawas (*institutional watchdog*) yang dianggap sebagai suatu kebutuhan dan keharusan karena lembaga-lembaga yang telah ada telah menjadi bagian dari sistem yang harus diperbaiki. Kelima, adanya tekanan dari lembaga-lembaga internasional untuk membentuk lembaga-lembaga tersebut sebagai prasyarat bagi era baru menuju demokratisasi.<sup>578</sup>

### **E. Sengketa Antar Lembaga Negara**

Hubungan antar satu lembaga dengan lembaga lain diikat oleh prinsip *checks and balances*, dimana diakui sederajat tetapi saling mengendalikan satu sama lain, sebagai akibat adanya mekanisme hubungan yang sederajat, timbul kemungkinan dalam melaksanakan kewenangan masing-masing terdapat perselisihan dalam menafsirkan amanat UUD 1945. Jika timbul persengketaan pendapat maka tugas Mahkamah Konstitusi untuk memutuskannya karena diberikan kewenangan oleh UUD 1954.

Sengketa kewenangan antara lembaga negara legal standing pemohon haruslah didasarkan pada adanya “kepentingan langsung” terhadap kewenangan yang dipersengketakan. Oleh karenanya pemohon yang mengajukan permohonan perkara ini harus memenuhi syarat sebagai berikut:<sup>579</sup> (a) pemohon adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, (b) mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan, (c) ada hubungan kausal kerugian yang dialami kewenangannya langsung dengan kewenangan yang dilaksanakan oleh lembaga lain.

Pasal 1 angka 7 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08/PMK/2006 menentukan bahwa “Sengketa adalah perselisihan atau perbedaan pendapat yang berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan antara dua atau lebih lembaga negara”. sengketa kewenangan

---

<sup>578</sup> *Ibid.*, hlm.59-60.

<sup>579</sup> Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), hlm.195.

tersebut menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menyelesaikannya sebagaimana ditentukan dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 10 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi, maka syarat permohonan sengketa kewenangan lembaga negara (a) pemohon adalah lembaga negara yang disebut di dalam UUD NRI Tahun 1945; (b) kewenangan yang disengketakan adalah kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945 (c) lembaga negara mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan. Hal tersebut senada dengan ketentuan Pasal 61 ayat (1) UU MK yang menentukan bahwa *“Pemohon adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan”*.

Dengan Demikian Pemohon adalah lembaga negara yang menganggap kewenangan konstitusionalnya diambil, dikurangi, dihalangi, diabaikan, dan/atau dirugikan oleh lembaga negara yang lain. Pemohon harus mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan. Sedangkan Termohon adalah lembaga negara yang dianggap telah mengambil, mengurangi, menghalangi, mengabaikan, dan/atau merugikan pemohon. Namun, UUD 1945 hasil perubahan tidak menjelaskan atau menegaskan apakah yang dimaksud dengan lembaga negara dan organ atau institusi manakah yang disebut sebagai lembaga negara.

Untuk memahami lembaga negara terlebih dahulu harus melakukan pengelompokan berdasarkan dasar hukum, fungsi dan segi hirarkinya. Dari segi dasar hukumnya lembaga negara dapat dibentuk dengan UUD, UU dan peraturan di bawah undang. Dari segi fungsinya, lembaga tersebut ada yang bersifat utama atau primer, dan yang bersifat sekunder atau penunjang. Sedangkan dari segi hirarkinya, lembaga itu dapat dibedakan ke dalam tiga lapis. Organ lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara. Organ lapis kedua disebut sebagai lembaga negara saja, sedangkan organ lapis ketiga merupakan lembaga daerah.

Organ-organ konstitusi pada lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara, yang nama dan kewenangannya terdapat dalam UUD, yaitu: (1) Presiden dan Wakil Presiden; (2)

Dewan Perwakilan Rakyat; (3) Dewan Perwakilan Daerah; (4) Majelis Permusyawaratan Rakyat; (5) Mahkamah Konstitusi; (6) Mahkamah Agung; (7) Badan Pemeriksa Keuangan.

Organ lapis kedua dapat disebut lembaga negara saja. Ada yang mendapatkan kewenangannya dari UUD, dan ada pula yang mendapatkan kewenangannya dari undang-undang, misalnya, adalah Komisi Yudisial, Tentara Nasional Indonesia, dan Kepolisian Negara. Sedangkan lembaga yang dibentuk dan/atau memperoleh kewenangan dari UU antara lain; Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Komisi Pemberantas Korupsi, Komisi Penyiaran Indonesia, Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Komnas HAM, dan sebagainya. Kedudukan kedua jenis lembaga negara tersebut dapat dibandingkan satu sama lain. Lembaga-lembaga negara sebagai organ konstitusi lapis kedua itu adalah: (1) Menteri Negara; (2) Tentara Nasional Indonesia; (3) Kepolisian Negara; (4) Komisi Yudisial; (5) Komisi pemilihan umum; (6) Bank sentral.

Kelompok ketiga adalah organ konstitusi yang termasuk kategori lembaga negara yang sumber kewenangannya berasal peraturan dibawah undang-undang. Misalnya, lembaga yang dibentuk dan mendapat kewenangan melalui keputusan presiden, Komisi Ombudsman Nasional, Komisi Hukum Nasional dan lain sebagainya. Artinya, keberadaannya secara hukum hanya didasarkan atas kebijakan presiden. Jika presiden hendak membubarkannya, keberadaannya sepenuhnya tergantung kepada kebijakan presiden.

Selanjutnya, lembaga-lembaga daerah yang diatur dalam Bab VI UUD 1945 tentang Pemerintah Daerah. Ketentuan tersebut mengatur adanya beberapa organ jabatan yang dapat disebut lembaga daerah sebagai lembaga negara yang terdapat di daerah. Lembaga-lembaga daerah itu adalah: (1) Pemerintahan Daerah Provinsi; (2) Gubernur; (3) DPRD provinsi; (4) Pemerintahan Daerah Kabupaten; (5) Bupati; (6) DPRD Kabupaten; (7) Pemerintahan Daerah Kota; (8) Walikota; (9) DPRD Kota.

Dari pemaparan tersebut terdapat banyak penafsiran dalam mengidentifikasi dan memaknai lembaga negara. Hal itu berimplikasi pada penentuan lembaga negara mana saja yang dapat menjadi pihak di MK dalam perkara sengketa kewenangan antar lembaga negara. Banyaknya penafsiran dipengaruhi oleh tidak jelas

dan tegasnya pengaturan tentang lembaga negara baik oleh UUD 1945 maupun peraturan perundang-undangan yang ada.

Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08/PMK/2006 ditentukan bahwa yang dapat menjadi pemohon dan termohon di dalam sengketa kewenangan lembaga negara adalah 1) Dewan Perwakilan Rakyat; 2) Dewan Perwakilan Daerah; 3) Majelis Permusyawaratan Rakyat; 4) Presiden; 5) Badan Pemeriksa Keuangan; 6) Pemerintah Daerah; atau 7) Lembaga negara lainnya yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.

Mahkamah Konstitusi adalah lembaga negara yang baru yang sederajat dan sama tinggi kedudukannya dengan Mahkamah Agung. Menurut ketentuan UUD 1945 pasca Perubahan Keempat (Tahun 2002), dalam struktur kelembagaan terdapat (setidaknya) 9 (sembilan) buah organ negara yang secara langsung menerima kewenangan langsung dari Undang-Undang Dasar. Kesembilan organ tersebut adalah (i) Dewan Perwakilan Rakyat, (ii) Dewan Perwakilan Daerah, (iii) Majelis Permusyawaratan Rakyat, (iv) Badan Pemeriksa Keuangan, (v) Presiden, (vi) Wakil Presiden, (vii) Mahkamah Agung, (viii) Mahkamah Konstitusi, dan (ix) Komisi Yudisial. Di samping kesembilan lembaga tersebut, terdapat pula beberapa lembaga atau institusi yang datur kewenangannya dalam UUD, yaitu (a) Tentara Nasional Indonesia, (b) Kepolisian Negara Republik Indonesia, (c) Pemerintah Daerah, (d) Partai Politik. Selain itu, ada pula lembaga yang tidak disebut namanya, tetapi disebut fungsinya, namun kewenangan dinyatakan akan diatur dengan undang-undang, yaitu: (i) bank central yang tidak disebut namanya "Bank Indonesia", dan (ii) komisi pemilihan umum yang juga bukan nama karena ditulis dengan huruf kecil. Baik Bank Indonesia maupun Komisi Pemilihan Umum yang sekarang menyelenggarakan kegiatan pemilihan umum merupakan lembaga-lembaga independen yang mendapatkan kewenangannya dari Undang-Undang.<sup>580</sup>

---

<sup>580</sup> Jimly Asshiddiqie, makalah *Workshop tentang Koordinasi, Konsultasi, Evaluasi Implementasi MOU Helsinki dan UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh serta Penyelenggaraan Pemilu pada Aceh 2011 yang Aman, Tertib, dan Damai*, di Jakarta, Kamis, 8 Desember, 2011 sebagaimana dikutip oleh Dian Aries Mujiburohman, *Pengantar Hukum Tata Negara*, hlm.111.



## **PEMERINTAHAN DAERAH**

### **A. Konsep Pemerintahan Daerah**

Indonesia merupakan sebuah negara kesatuan yang menerapkan otonomi kepada daerah atau desentralisasi. C.F. Strong menjelaskan pengertian negara kesatuan, yaitu bahwa negara kesatuan adalah negara yang diorganisir di bawah satu pemerintahan pusat; artinya, kekuasaan apa pun yang dimiliki berbagai distrik di dalam wilayah yang dikelola sebagai suatu keseluruhan oleh pemerintah pusat harus diselenggarakan berdasarkan diskresi dari pemerintah pusat, dan kekuasaan pemerintah pusat adalah kekuasaan tertinggi tanpa adanya pembatasan yang ditetapkan undang-undang yang memberikan kekuasaan khusus pada bagian-bagian dari negara kesatuan.<sup>581</sup> Sebagaimana telah dikemukakan dalam modul sebelumnya bahwa konstitusi pada negara kesatuan, tidak diatur secara detail mengenai pembagian kewenangan dalam konstitusi karena pada prinsipnya seluruh kewenangan berada pada pemerintah pusat. Pengaturan detail mengenai pembagian kewenangan diatur dalam undang-undang, yang antara lain mengatur pembagian kewenangan dan metode pembagian kewenangan kepada daerah. Negara kesatuan memiliki satu kedaulatan, yaitu pada pemerintah pusat. Wilayah yang luas menyebabkan diadakan pembagian wilayah, dimana berbeda antara hubungan antara kekuasaan federal dengan negara bagian bersifat ketatanegaraan, sedangkan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah di bidang otonomi bersifat administrasi negara.<sup>582</sup>

---

<sup>581</sup> Strong, *Modern Political Constitution*, hlm.61.

<sup>582</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, cet. IV, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UU, 2004), hlm. 35.

Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah di bidang otonomi bersifat administrasi negara berarti bahwa hubungan antara pemerintah pusat dan daerah berkaitan dengan fungsi pemerintahan, di mana undang-undang menetapkan berbagai fungsi pemerintahan yang merupakan urusan rumah tangga daerah. Dalam negara kesatuan, hanya fungsi pemerintahan (eksekutif) yang dipencarkan kepada satuan-satuan otonomi. Oleh karena itu, berbeda dengan negara federal, pemerintah daerah tidak berwenang membentuk Undang-Undang Dasar dan undang-undang yang merupakan kewenangan legislatif,<sup>583</sup> atau pun kewenangan memiliki pengadilan tersendiri yang merupakan kewenangan yudisial.

C.F. Strong menjelaskan 2 (dua) sifat penting negara kesatuan, yaitu supremasi parlemen pusat dan tidak adanya badan berdaulat tambahan.<sup>584</sup>

Pada negara kesatuan, pemerintah daerah tidak berwenang membuat Undang-Undang Dasar dan undang-undang. Dalam negara kesatuan hanya ada satu kedaulatan, yaitu pada pemerintah pusat, sehingga berbeda penambahan dan pengurangan kewenangan pemerintahan daerah tidak diatur dalam Peraturan Daerah, tetapi dalam Undang-Undang Dasar dan undang-undang. Pada negara kesatuan, selain kewenangan yang harus dilakukan oleh pemerintah pusat, maka urusan tersebut dilaksanakan oleh daerah berdasarkan asas desentralisasi. Perwujudan desentralisasi adalah otonomi daerah. Pengertian otonomi daerah menurut Bhenyamin Hoessein, adalah: "wewenang untuk menetapkan dan melaksanakan kebijakan dengan prakarsa sendiri."<sup>585</sup> Lebih lanjut dijelaskan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah merupakan padanan pemerintahan daerah, yakni pemerintahan dari, oleh, dan untuk masyarakat di bagian wilayah nasional suatu negara melalui lembaga-lembaga pemerintahan setempat yang secara formal terpisah dari pemerintah pusat.<sup>586</sup>

---

<sup>583</sup> Hal ini dikemukakan oleh Dicey sebagai: "*the habitual exercise of supreme legislative authority by one central power.*" Dicey sebagaimana dikutip dalam Strong, *Modern Political Constitution*. hlm. 61.

<sup>584</sup> *Ibid.*, hlm. 80.

<sup>585</sup> Bhenyamin Hoessein, *Perubahan, Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah: Dari Orde Baru ke Era Reformasi*. (Depok: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI, 2009), hlm. 26.

<sup>586</sup> *Ibid*

Pengaturan tentang Pemerintahan Daerah dalam Undang-Undang Dasar diatur dalam Bab VI tentang Pemerintahan Daerah Pasal 18 Perubahan Kedua UUD 1945 sebagai berikut:<sup>587</sup>

- a. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- b. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- c. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- d. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- e. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- f. Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- g. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Asas desentralisasi terbagi dalam 4 jenis, yaitu: dekonsentrasi, devolusi, delegasi, dan tugas pembantuan.<sup>588</sup> Di Indonesia, asas desentralisasi yang digunakan adalah dekonsentrasi, devolusi, dan tugas pembantuan.

### **1. Dekonsentrasi**

Rondinelli, Nellis, dan Cheema mendefinisikan dekonsentrasi sebagai penyerahan sejumlah kewenangan dan tanggung jawab administrasi kepada cabang departemen atau badan pemerintah

---

<sup>587</sup> Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Kedua. LN Nomor 12 Tahun 2006, Ps. 18 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6) dan (7).

<sup>588</sup> Prasojo, Maksum, dan Kumiawan, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, hlm. 8.



yang lebih rendah.<sup>589</sup> Dekonsentrasi melahirkan *local state government* (wilayah administrasi).<sup>590</sup> Pasal 1 angka 9 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, mengemukakan pengertian dekonsentrasi, yaitu "Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum."<sup>591</sup> Berdasarkan Pasal 1 Angka 9 tersebut maka asas dekonsentrasi diletakkan tidak hanya pada wilayah provinsi tapi juga pada kabupaten/kota, sehingga provinsi dan kabupaten/kota merupakan wilayah administrasi. Contoh pelaksanaan asas dekonsentrasi adalah pembentukan Kantor Wilayah dan Kantor Pelayanan. Kanwil dan Kantor Pelayanan hanya melaksanakan yang telah ditentukan oleh Kementerian, dan tidak memiliki kewenangan mengatur. Pejabat di Kanwil dan Kantor Pelayanan adalah pegawai pusat yang dibiayai APBN. Salah satu contoh adalah Kanwil Direktorat Jenderal Perbendaharaan Negara di Provinsi dan Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara di Kabupaten/Kota.

## 2. Devolusi/Desentralisasi

Devolusi merupakan pengertian desentralisasi dalam arti yang sempit, karena dalam devolusi terjadi penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada tingkat pemerintahan lokal yang otonom.<sup>592</sup> Pengertian devolusi lazimnya dipergunakan pada negara federal dalam kaitannya dengan pendelegasian wewenang dari unit-unit regional atau lokal dalam negara federal, sedangkan dalam negara kesatuan, istilah ini tidak lazim karena terbatasnya kewenangan yang didelegasikan.<sup>593</sup> Pasal 1 angka 8 UU Nomor 23 Tahun 2014 mengatur pengertian dari desentralisasi, yaitu "penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada

---

<sup>589</sup> *Ibid*

<sup>590</sup> *Ibid* hlm.9.

<sup>591</sup> Indonesia, *Undang-Undang Pemerintahan Daerah, UU Nomor 23 Tahun 2014*, LN Nomor 10 Tahun 2014, TLN Nomor 2387, Ps. 1 angka 9.

<sup>592</sup> Prasajo, Maksun, dan Kurniawan, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, hlm.10.

<sup>593</sup> *Ibid*

daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.<sup>594</sup> Desentralisasi membentuk *local self government* (pemerintahan daerah).<sup>595</sup> Desentralisasi melahirkan otonomi daerah yang meliputi pemerintahan daerah dalam pengertian organ (lembaga), kegiatan, dan teritori pemerintahan daerah.<sup>596</sup>

Dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dikemukakan pengertian dari otonomi daerah yaitu "Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia."<sup>597</sup>

Indonesia adalah negara kesatuan, walaupun demikian, dengan kemajemukan karakteristik sumber daya manusia dan sumber daya alam di tiap daerah, dan dengan diaturnya dalam Pasal 18 ayat (5) Perubahan Kedua UUD 1945 bahwa: "Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat."<sup>598</sup> menunjukkan secara teoritis, prinsip pengaturan demikian dapat disebut federalistis karena konsep kekuasaan asal atau sisa (*residual power*) justru seolah-olah berada di Pemerintah Daerah.<sup>599</sup> Hal tersebut berbeda dengan yang diatur dalam undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah, yaitu UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah karena di luar urusan pemerintahan absolut, masih ada urusan pemerintahan lainnya yang merupakan urusan pemerintahan pusat yang diatur secara rinci dalam lampiran undang-undang Berdasarkan Pasal 9 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, diatur bahwa urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum, di maria

---

<sup>594</sup> Indonesia, *Undang-Undang Pemerintahan Daerah*, UU Nomor 23 Tahun 2014, Ps. 1 angka 8.

<sup>595</sup> Prasojo, Maksum, dan Kurniawan, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, hlm. 10.

<sup>596</sup> *Ibid.*, hlm. 11.

<sup>597</sup> Indonesia, *Undang-Undang Pemerintahan Daerah*, UU Nomor 23 Tahun 2014, Ps. 1 angka 6.

<sup>598</sup> Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Kedua*. LN Nomor 12 Tahun 2006, Ps. 18 ayat (5).

<sup>599</sup> Jimly Ashiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, ed. revisi, cet. 3, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 214

urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota, sedangkan urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.<sup>600</sup>

Urusan pemerintahan absolut merupakan urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pusat tidak berhubungan dengan asas desentralisasi atau otonomi, meliputi: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama.<sup>601</sup> Berdasarkan Pasal 9 ayat (4) UU Nomor 23 Tahun 2014, maka Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.<sup>602</sup> Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.<sup>603</sup> Urusan Pemerintahan Wajib terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.<sup>604</sup>

Pasal 19 ayat (1) mengatur mengenai pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota yaitu didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.<sup>605</sup> Kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota diatur lebih lanjut dalam undang-undang.

### **3. Tugas Pembantuan**

Tugas pembantuan (*medebewind*) merupakan pemberian kemungkinan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih atas untuk meminta bantuan kepada pemerintah daerah/

---

<sup>600</sup> Indonesia, *Undang-Undang Pemerintahan Daerah*, UU Nomor 23 Tahun 2014, Ps. 9 ayat (1)-(4).

<sup>601</sup> *Ibid.*, Ps. 10 ayat (1).

<sup>602</sup> *Ibid.*, Ps. 9 ayat (4).

<sup>603</sup> *Ibid.*, Ps. 11 ayat (1).

<sup>604</sup> *Ibid.*, Ps. 11 ayat (2).

<sup>605</sup> *Ibid.*, Ps. 19 ayat (1).

pemerintah daerah yang tingkatannya lebih rendah agar menyelenggarakan tugas atau urusan rumah tangga dari daerah yang tingkatannya lebih atas tersebut.<sup>606</sup> UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur pengertian Tugas Pembantuan, yaitu: "penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi."<sup>607</sup>

Bagir Manan mengemukakan 4 (empat) faktor yang menentukan hubungan pusat dan daerah dalam otonomi, yaitu:<sup>608</sup>

#### **a. Hubungan Kewenangan**

Hubungan kewenangan, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah, yang tercermin dalam bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Otonomi terbatas apabila urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara tertentu; sistem supervisi dan pengawasan yang menghilangkan kemandirian daerah otonom untuk menentukan cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerah; dan terakhir adalah sistem keuangan yang menyebabkan keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah.<sup>609</sup> Otonomi luas bertolak dari prinsip bahwa semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat yaitu kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain yang meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber

---

<sup>606</sup> Prasajo, Maksum, dan Kurniawan, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, hlm. 10.

<sup>607</sup> Indonesia, *Undang-Undang Pemerintahan Daerah*, UU Nomor 23 Tahun 2014, Ps. 1 angka 11.

<sup>608</sup> Lihat Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi*, hlm. 37-46.

<sup>609</sup> *Ibid.*, hlm.37.

daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standardisasi nasional.<sup>610</sup> Otonomi luas diatur dalam Pasal 18 ayat (5) Perubahan Kedua UUD 1945 bahwa: "Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat",<sup>611</sup> tapi berbeda dengan Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 1999 dan Pasal 10 ayat (1) dan ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dalam UU Nomor 23 tahun 2014 pembagian urusan pemerintahan dalam undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 sudah banyak dikurangi sebagaimana disampaikan sebelumnya, dan pembagian urusan pemerintahan tersebut diatur secara detail tidak hanya dalam batang tubuh tapi dirinci lebih lanjut dalam Lampiran undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari undang-undang.<sup>612</sup>

#### **b. Hubungan Pengawasan**

Sistem pengawasan menentukan kemandirian satuan otonomi sehingga harus ditentukan secara spesifik baik lingkup maupun tata cara pelaksanaannya, akan tetapi tidak boleh sampai tidak terdapat pengawasan.<sup>613</sup> Pasal 7 undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur bahwa Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah dan Presiden memegang tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan Daerah.<sup>614</sup> Pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Pusat terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah provinsi dilaksanakan oleh menteri/ kepala lembaga pemerintah nonkementerian, sedangkan oleh

---

<sup>610</sup> Indonesia, *Undang-Undang Pemerintahan Daerah*, UU Nomor 22 Tahun 1999, LN Nomor 60 Tahun 1999, TLN Nomor 3839. Ps. 7 ayat (1) dan (2).

<sup>611</sup> Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Kedua*. LN Nomor 12 Tahun 2006, Ps. 18 ayat (5).

<sup>612</sup> Indonesia, *Undang-Undang Pemerintahan Daerah*, UU Nomor 23 Tahun 2014, Ps. 15.

<sup>613</sup> Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi*, hlm. 39.

<sup>614</sup> Indonesia, *Undang-Undang Pemerintahan Daerah*, UU Nomor 23 Tahun 2014, Ps. 7.

Daerah kabupaten/kota dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.<sup>615</sup>

Pembinaan dan pengawasan tersebut secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri.<sup>616</sup> Aparat Pengawas Internal Pemerintah adalah inspektorat jenderal kementerian, unit pengawasan lembaga pemerintah nonkementerian, inspektorat provinsi, dan inspektorat kabupaten/kota.<sup>617</sup>

Dalam pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren, Pemerintah Pusat memiliki kewenangan untuk membuat pengaturan dalam bentuk Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria (NSPK) yang dijadikan acuan bagi pemerintahan daerah provinsi, kabupaten/kota untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut.<sup>618</sup> Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tapi jika pemerintah daerah tidak berpedoman pada ketentuan NPSK yang ditetapkan oleh pemerintah pusat maka Pemerintah Pusat membatalkan kebijakan Daerah.<sup>619</sup> Berkaitan dengan pengujian Peraturan Daerah (Perda), hal ini harus menjadi perhatian bagi pemerintah daerah karena jumlah Peraturan Daerah yang dibatalkan Menteri Dalam Negeri pada tahun 2016 saja sudah mencapai 3.143 Perda.<sup>620</sup> Banyaknya jumlah Perda yang dibatalkan tersebut, tentulah harus mendapat perhatian yang serius, karena tentulah tidak sedikit pengorbanan waktu dan biaya yang diperlukan untuk membuat sebuah Perda. Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang termasuk menguji Perda.<sup>621</sup>

---

<sup>615</sup> *Ibid.*, Ps. 8 ayat (1) dan (2).

<sup>616</sup> *Ibid.*, Ps. 8 ayat (3).

<sup>617</sup> *Ibid.*, Ps. 1 angka 46

<sup>618</sup> Lihat *Ibid.*, Ps. 16.

<sup>619</sup> Lihat *Ibid.*, Ps. 17 ayat (1) dan (3).

<sup>620</sup> "Kemendagri Resmi Umumkan 3.143 Perda yang Dibatalkan", diakses dari [www.kemendagri.go.id](http://www.kemendagri.go.id), tanggal 27 Maret 2018.

<sup>621</sup> Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Ketiga*, LN Nomor 13 Tahun 2006, Ps. 24A ayat (1).

Selain oleh Mahkamah Agung, Peraturan Daerah dapat dibatalkan oleh Pemerintah Pusat. Pasal 251 ayat (1) undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 mengatur bahwa Perda Provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri. Akan tetapi ketentuan bahwa Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dibatalkan dengan ditetapkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 Perihal Pengujian undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 terhadap UUD Negara RI Tahun 1945<sup>622</sup>, sehingga terhadap Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi hanya dapat diuji oleh Mahkamah Agung. Pada tahun 2017 disahkan Peraturan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Permenkumham) Nomor 32 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Perundang-undangan Melalui Jalur Nonlitigasi. Dalam Pasal 2 aturan tersebut diatur sebagai berikut:<sup>623</sup>

(1) Peraturan Perundang-undangan yang bertentangan baik secara vertikal maupun horizontal yang menyebabkan timbulnya konflik norma hukum, konflik kewenangan antarkementerian/lembaga dan pemerintah daerah, menimbulkan ketidakadilan bagi masyarakat dan pelaku usaha, serta menghambat iklim investasi, usaha dan kegiatan ekonomi nasional dan daerah dapat diajukan permohonan penyelesaian Sengketa melalui jalur Nonlitigasi. Menteri Hukum dan HAM menyampaikan hasil pemeriksaan kepada Presiden (termasuk pemeriksaan terhadap Perda) disertai rekomendasi mencabut, mengubah, atau membentuk peraturan baru.

---

<sup>622</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015.

<sup>623</sup> Indonesia, *Peraturan Menteri Hukum dan HAM tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Perundang-undangan Melalui Jalur Nonlitigasi*, Nomor 32 Tahun 2017, Ps.1.

### c. Hubungan Keuangan

Hubungan keuangan pusat dan daerah sangat menentukan kemandirian otonomi.<sup>624</sup> Pasal 18 ayat (5) Perubahan Kedua UUD 1945 mengatur bahwa: "Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat", sehingga urusan daerah menjadi sangat luas dan memerlukan anggaran yang besar, terlebih lagi urusan rumah tangga daerah sebagian besar bersifat pelayanan, terutama pada tingkat kabupaten/kota. Bagir Manan mengemukakan bahwa wujud yang tepat dari hubungan keuangan pusat dan daerah adalah: daerah harus memiliki keleluasaan untuk menentukan cara mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sehingga dapat memperbesar lumbung keuangan daerah; dan pengaturan sistem keuangan daerah, seperti subsidi yang tetap menjamin kemandirian, keleluasaan, dan kekuasaan daerah mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya.<sup>625</sup> Hubungan keuangan pusat dan daerah diatur dalam UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah. Pasal 1 angka 3 UU Nomor 33 Tahun 2004 mengatur bahwa: "Perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan efisien dalam rangka pendanaan penyelenggaraan Desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah, serta besaran pendanaan penyelenggaraan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan." Untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka desentralisasi, maka kepada daerah dialokasikan Dana Perimbangan yang merupakan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Dana Perimbangan terdiri dari Dana Bagi Hasil (bersumber dari pajak dan sumber daya alam), Dana Alokasi Umum (jumlah keseluruhannya ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari Pendapatan dalam Negeri Netto yang ditetapkan dalam

---

<sup>624</sup> Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi*, hlm. 40

<sup>625</sup> *Ibid.*, hlm. 42.



APBN), dan Dana Alokasi Khusus (ditetapkan untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan Daerah).<sup>626</sup>

#### **d. Hubungan Pusat dan Daerah serta Susunan Organisasi Pemerintahan di Daerah**

Bagir Manan mengemukakan bahwa agar lebih menjamin kemandirian daerah, kantor-kantor pusat di daerah harus ditiadakan atau dikurangi sampai yang sangat diperlukan.<sup>627</sup> Urusan pusat yang memerlukan pelaksanaan di daerah dapat dilaksanakan satuan pemerintahan otonomi melalui tugas pembantuan.<sup>628</sup> Pembentukan kantor pusat di daerah (KANWIL Kantor Wilayah dan KANDEP/Kantor Departemen) berkembang pesat pada masa berlakunya UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah, tapi dengan diberlakukannya otonomi luas, maka tidak lagi diperlukan KANWIL dan KANDEP di tingkat provinsi karena urusan yang dilaksanakan adalah urusan kabupaten atau kota, sedangkan di tingkat kabupaten/kota dibentuk kantor dinas untuk menyelenggarakan urusan kabupaten/kota,<sup>629</sup> seperti Dinas Pertanian, dan sebagainya.

### **B. Hakekat, Tujuan, dan Prinsip Otonomi Daerah**

#### **1. Hakekat Otonomi Daerah**

Pelaksanaan otonomi daerah pada hakikatnya merupakan upaya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan cara melaksanakan pembangunan sesuai dengan kehendak dan kepentingan masyarakat. Sehubungan dengan hakikat otonomi daerah tersebut yang berkaitan dengan pelimpahan wewenang pengambilan keputusan kebijakan, pengelolaan dana publik dan pengaturan kegiatan dalam penyelenggaraan pemerintah serta pelayanan masyarakat maka peranan data keuangan daerah sangat diperlukan untuk mengidentifikasi sumber-sumber pembiayaan daerah dan juga jenis dan besar belanja yang harus dikeluarkan agar

---

<sup>626</sup> Indonesia, *Undang-Undang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, UU Nomor 33 Tahun 2004, LN Nomor 126 Tahun 2004, TLN Nomor 4438., Ps. 10 ayat (1). Ketentuan mengenai Dana Bagi Hasil diatur dalam Pasal 11 hingga Pasal 26, Dana Alokasi Umum diatur dalam Pasal 27 hingga Pasal 37, sedangkan Dana Alokasi Khusus diatur dalam Pasal 38 hingga Pasal 42.

<sup>627</sup> Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi*, hlm. 45.

<sup>628</sup> *Ibid.*

<sup>629</sup> *Ibid.*, hlm. 45-46.

perencanaan keuangan dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien. Data keuangan daerah yang menunjukkan gambaran statistik perkembangan anggaran dan realisasi, baik penerimaan maupun pengeluaran dan analisis terhadapnya merupakan informasi yang penting terutama untuk membuat kebijakan dalam pengelolaan keuangan daerah untuk melihat kemampuan/ kemandirian daerah (Yuliati, 2001:22)

## **2. Tujuan Otonomi Daerah**

Tujuan utama dilaksanakannya kebijakan otonomi daerah adalah membebaskan pemerintah pusat dari urusan yang tidak seharusnya menjadi pikiran pemerintah pusat. Dengan demikian pusat berkesempatan mempelajari, memahami, merespons berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat daripadanya. Pada saat yang sama pemerintah pusat diharapkan lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro (luas atau yang bersifat umum dan mendasar) nasional yang bersifat strategis. Di lain pihak, dengan desentralisasi daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang optimal. Kemampuan prakarsa dan kreativitas pemerintah daerah akan terpacu, sehingga kemampuannya dalam mengatasi berbagai masalah yang terjadi di daerah akan semakin kuat. Menurut Mardiasmo (Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah) adalah: Untuk meningkatkan pelayanan publik (*public service*) dan memajukan perekonomian daerah. Pada dasarnya terdapat tiga misi utama pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, yaitu:

- a. meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat;
- b. memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat (publik) untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan;
- c. menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah.

Kemudian tujuan otonomi daerah menurut penjelasan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 pada intinya hampir sama, yaitu otonomi daerah diarahkan untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, meningkatkan kesejahteraan rakyat, menggalakkan prakarsa dan peran serta aktif masyarakat secara nyata, dinamis, dan bertanggung jawab sehingga memperkuat

persatuan dan kesatuan bangsa, mengurangi beban pemerintah pusat dan campur tangan di daerah yang akan memberikan peluang untuk koordinasi tingkat lokal.

### **3. Prinsip Otonomi Daerah**

Berdasarkan penjelasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, prinsip penyelenggaraan otonomi daerah adalah sebagai berikut.

- a. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan aspek keadilan, demokrasi, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah.
- b. Pelaksanaan otonomi daerah dilandasi pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab.
- c. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah dan daerah kota, sedangkan otonomi provinsi merupakan otonomi yang terbatas.
- d. Pelaksanaan otonomi harus selaras konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat & daerah.
- e. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah kabupaten dan daerah kota tidak lagi wilayah administrasi. Begitu juga di kawasan-kawasan khusus yang dibina oleh pemerintah.
- f. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah baik sebagai fungsi pengawasan, fungsi legislatif, mempunyai fungsi anggaran atas penyelenggaraan otonomi daerah.
- g. Pelaksanaan dekonsentrasi diletakkan pada daerah provinsi dalam kedudukan sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintah tertentu dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah.
- h. Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan tidak hanya di pemerintah daerah dan daerah kepada desa yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.

### **C. Hak dan Kewajiban Daerah**

- a. Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya.
- b. Memilih pimpinan daerah.
- c. Mengelola aparatur daerah.
- d. Mengelola kekayaan daerah.
- e. Memungut pajak daerah dan retribusi daerah.
- f. Mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah.
- g. Mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah.
- h. Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai kewajiban:

- a. melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. meningkatkan kualitas kehidupan, masyarakat;
- c. mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d. mewujudkan keadilan dan pemerataan;
- e. meningkatkan pelayanan dasar pendidikan;
- f. menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;
- g. menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;
- h. mengembangkan sistem jaminan sosial;
- i. menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
- j. mengembangkan sumber daya produktif di daerah;
- k. melestarikan lingkungan hidup;
- l. mengelola administrasi kependudukan;
- m. melestarikan nilai sosial budaya;
- n. membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya; dan
- o. kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

## **D. Sejarah dan Perkembangan Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia**

Perkembangan pemerintahan daerah di Indonesia dibagi atas berbagai periode-periode yang menjelaskan sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Periode perkembangan pemerintahan daerah tersebut dimulai sejak zaman Hindia-Belanda hingga periode awal reformasi. Tentunya banyak hal yang berubah dalam tatanan sistem pemerintahan daerah di negara kita dari waktu ke waktu seiring perjalanan bangsa dan negara kita, serta sejarah yang telah kita tempuh mulai dari dulu.

### **1. Periode Penjajahan Belanda**

Seperti yang diungkapkan tadi, periode perkembangan pemerintahan daerah dimulai sejak zaman Hindia-Belanda. Pada masa ini, Indonesia tidaklah dipandang sebagai suatu negara, melainkan hanya sebagai bagian dari kerajaan Hindia-Belanda, setingkat provinsi. Saat itu Indonesia dipimpin oleh seorang Gubernur Jenderal yang bertanggungjawab kepada kerajaan Belanda. Sistem pemerintahan yang dianut saat itu adalah sistem pemerintahan yang sentralistis. Di lain sisi pembagian wilayah Indonesia dibagi menjadi 2 bagian yakni Jawa dan Madura serta Daerah Luar Jawa dan Madura. Dalam kurun waktu tahun 1903 sampai tahun 1922, Pemerintah Hindia-Belanda saat itu telah mempersiapkan suatu bentuk pemerintahan mandiri untuk daerah-daerah di Indonesia, baik yang berada di Jawa dan Madura maupun diluar daerah Jawa dan Madura.<sup>630</sup>

Untuk daerah Jawa dan Madura pada tahun 1922 diberlakukan *Bestuur Hervormingsweet* yang meliputi daerah otonom provinsi, daerah otonom *regenschaff danstaat gementen* (kota praja/ Kota mandiri). Sementara untuk daerah luar Jawa dan Madura diberlakukan *Groeps Gamenschaffen dan Staat Gementen*. Disamping itu masa Hindia-Belanda juga membentuk perwakilan (dewan rakyat) di daerah swapraja (setingkat kabupaten) dan di desa. Kesemuanya dibentuk oleh pemerintahan Hindia-Belanda untuk mempersiapkan daerah-daerah di Indonesia menjadi pemerintahan yang mandiri. Akan tetapi kurun waktu 1942 sampai dengan 1945,

---

<sup>630</sup> Maemunah, *Hukum Tata Negara*, (Yogyakarta: Deepublish, 2018), hlm. 261.

semua tatanan yang dibentuk oleh pemerintahan Hindia-Belanda seolah tiada berguna dengan masuknya kolonial Jepang ke Indonesia.<sup>631</sup>

## 2. Periode Penjajahan Jepang

Meski berlangsung hanya sekitar 3,5 tahun, namun pendudukan Jepang menghadirkan perubahan yang cukup besar dalam perkembangan pemerintahan daerah di negara kita. Meski masih meneruskan asas dekonsentrasi yang dipakai pemerintah Belanda, namun pendudukan Jepang melakukan perubahan terhadap beberapa hal, di antaranya nama daerah dan pejabat dalam bahasa Jepang, jabatan-jabatan yang diduduki oleh orang Belanda menjadi diduduki pembesar Jepang hanya sedikit yang berasal dari orang Indonesia, kemudian wilayah provinsi di Jawa dan luar Jawa dihapuskan serta *afdeling* beserta asisten karesidenan di daerah Jawa dihapuskan. Jepang menjalankan pemerintahan dengan kekuatan fasisnya. Segala hal yang berkaitan dengan pemerintahan dilakukan pendudukan Jepang dengan kekuatan militer sebagai perwujudan sistem komando kemiliteran. Bahkan saat itu politik pendudukan tentara Jepang di Indonesia dibagi menjadi 3 daerah yakni: daerah pulau Jawa, di bawah naungan Angkatan Darat berkedudukan di Jakarta, daerah pulau Sumatra juga di bawah naungan angkatan darat, berkedudukan di Bukit Tinggi, serta daerah luar Jawa dan Sumatera, di bawah naungan angkatan laut, yang berkedudukan di Makassar.<sup>632</sup>

Meski banyak melakukan perubahan di tatanan pemerintahan daerah di Indonesia, menjelang kekalahannya di perang Asia Pasifik, pendudukan Jepang di negara kita kembali menjalankan asas desentralisasi. Asas desentralisasi ini dijalankan dengan melakukan pembentukan dewan di Pulau Jawa (*Tyuoo-Sangiin*), pembentukan dewan karasidenan (*Syuu-Sangikai*) dan dewan kota praja (*Tokubetsu-Sisangikaai*). Akan tetapi fungsi adanya pembentukan para dewan ini tidak memberikan hasil yang amat baik, karena penunjukkan serta pemilihan orang-orang di dalamnya dilakukan secara penunjukkan dan pemilihan secara bertingkat. Setelah Jepang kalah, perkembangan pemerintahan daerah di negara kita

---

<sup>631</sup> *Ibid.*

<sup>632</sup> *Ibid.*, hlm.262.

diatur dalam UUD 1945. Inilah titik awal bagi bangsa kita sebagai bangsa yang merdeka, yang berdaulat untuk menjalankan sistem pemerintahan di negara kita. Seperti yang diutarakan pada bagian di atas, sebelum kekalahannya di Asia, Jepang saat itu telah mulai kembali menjalankan asas desentralisasi di Indonesia dengan membentuk dewan-dewan di tingkat provinsi, karasidenan, dan kotapraja. Bahkan Jepang juga menjanjikan memberikan kemerdekaan pada Indonesia nanti pada tanggal 24 agustus 1945. Untuk kepentingan itu maka dibentuklah Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) pada tanggal 28 Mei 1945. Jepang juga membentuk Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 9 Agustus 1945.<sup>633</sup>

### **3. Periode Pasca Kemerdekaan Republik Indonesia (UUD 1945)**

Seperti diurai di atas bahwa Jepang menjanjikan memberikan kemerdekaan pada Indonesia nanti pada tanggal 24 agustus 1945. Namun sebelum tanggal 24 Agustus 1945, Indonesia menyatakan kemerdekaannya pada tanggal 17 Agustus 1945. Di samping itu ditetapkan juga Pancasila dan UUD 1945 sebagai dasar negara dan undang-undang tertinggi di Indonesia, serta mengangkat Ir. Soekarno dan Drs. Mohammad Hatta sebagai Presiden dan wakil presiden Indonesia. Di sisi lain pada tanggal 22 agustus 1945 dibentuk juga Komite Nasional Indonesia Pusat yang anggotanya terdiri dari wakil-wakil daerah yang ada di Jakarta.<sup>634</sup>

Mengenai sistem pemerintahan daerah di Indonesia berdasarkan UUD 1945 dijalankan melalui asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi. Hal ini tertuang dalam Pasal 18 UUD 1945. Menurut pasal ini daerah-daerah Indonesia dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi pula dalam bentuk daerah yang lebih kecil (kabupaten/kota). Indonesia juga melalui Pasal 18 UUD 1945 mengakui daerah-daerah administratif. Dalam daerah administrasi dibentuk badan perwakilan daerah yang bersendi atas dasar permusyawaratan. Keberadaan desa dan setingkat desa yang sesuai dengan susunan asli yang sifatnya istimewa di daerah-daerah juga diakui keberadaannya. Di samping itu juga berdasarkan

---

<sup>633</sup> *Ibid.*, hlm.263.

<sup>634</sup> *Ibid.* hlm.264.

ketentuan Pasal 18 UUD 1945 ini beserta penjelasannya menghendaki dilaksanakannya asas desentralisasi, dengan membentuk daerah-daerah otonom serta asas dekonsentrasi melalui pembentukan daerah administrasi.<sup>635</sup>

Menurut daerah Provinsi, sejak pertama berlakunya UUD 1945, Indonesia dibagi menjadi delapan provinsi yang masing-masing dikepalai oleh seorang Gubernur. Kedelapan provinsi itu meliputi: Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sumatera, Borneo, Sulawesi, Maluku, dan Sunda Kecil. Daerah propinsi ini dibagi dalam karasidenan yang dikepalai seorang residen. Gubernur dan Residen juga dibantu oleh Komite Nasional Daerah sebagai dewan rakyat. Lebih lanjut sesuai UU Nomor 1 Tahun 1945 kedudukan Komite Nasional Daerah bertindak sebagai Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hal ini sebagai efek dari dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden No X tanggal 16 Oktober 1945 tentang pemberian kekuasaan legislatif kepada Komite Nasional Pusat. Untuk memenuhi kebutuhan Pasal 18 UUD 1945 yang memuat mekanisme pemerintahan daerah di Indonesia, maka dikeluarkanlah UU No 22 Tahun 1948 mengenai Undang-Undang Pokok tentang Pemerintahan Daerah, yang mulai berlaku tanggal 10 Juli 1948. Namun ada beberapa hal yang kurang dari UU Nomor 22 tahun 1948 ini, bahwa konsiderans UU ini hanya mengatur pemerintahan daerah-daerah otonom tidak beserta dengan pemerintahan daerah administrasi.<sup>636</sup>

Berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1948 Negara Indonesia tersusun dalam tiga tingkatan yakni: provinsi yang dikepalai oleh gubernur, kabupaten (kota besar) yang dikepalai oleh bupati serta desa (kota kecil) atau marga dan sebagainya yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Semua daerah ini merupakan daerah otonom. Sedangkan karesidenan meskipun mempunyai Dewan Perwakilan Rakyat bukan merupakan menjadi daerah otonom. Undang-Undang Nomor 22 tahun 1948 menyebutkan juga bahwa susunan pemerintahan daerah terdiri dari Kepala Daerah, Dewan Pemerintah Daerah, serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kepala daerah menjabat sebagai Ketua dan anggota

---

<sup>635</sup> *Ibid.*

<sup>636</sup> *Ibid.* hlm.265.



Dewan Pemerintah Daerah. Adapun yang berhak memiliki kewenangan membuat peraturan daerah dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kepala daerah dalam hal ini memiliki dua pokok fungsi yaitu pengawas pekerjaan DPRD dan Dewan Pemerintah Harian (kepala daerah bertindak sebagai wakil pemerintah pusat) dan kepala daerah sebagai ketua dan anggota Dewan Pemerintah Daerah (kepala daerah sebagai organ pemerintah daerah). Lebih lanjut UU Nomor 22 Tahun 1948 hanya mengatur asas desentralisasi dan tugas pembantuan, tidak ada ketentuan yang mengatur asas dekonsentrasi. Jadi ada dua macam pemerintahan daerah saat itu yakni pemerintahan daerah disandarkan atas hak otonomi serta pemerintahan daerah disandarkan atas tugas pembantuan (*medebewind*). Letak perbedaannya terdapat dalam proses penyerahan penuh dan penyerahan tidak penuh. Penyerahan penuh diartikan bahwa suatu pekerjaan diserahkan secara penuh kepada pemerintah daerah, di mana daerah diberi kuasa atas asas penyelenggaraan (hak otonomi) sedangkan penyerahan tidak penuh diartikan bahwa penyerahan suatu pekerjaan pada daerah hanya sebatas pada tata cara menjalankan saja, mengenai prinsip-prinsip dan asas-asasnya masih ditentukan oleh pemerintah pusat.<sup>637</sup>

Secara keseluruhan pelaksanaan UU Nomor 22 tahun 1948 belumlah maksimal karena situasi dan kondisi Indonesia saat itu masih fokus mempertahankan kemerdekaan dari pendudukan Belanda. Pendudukan Belanda saat itu hendak kembali untuk menjajah bangsa Indonesia. Bahkan di beberapa daerah Belanda telah kembali memegang pemerintahan. Akibatnya saat itu negara Indonesia terbagi menjadi dua bagian yakni, Pemerintah Republik Indonesia yang mempertahankan kedaulatan baik dari pihak Belanda maupun dari dunia luar berdasarkan Proklamasi 17 Agustus 1945 serta pemerintah negara-negara kecil yang didirikan oleh pemerintah Belanda. Upaya pendudukan Belanda saat itu akhirnya menghasilkan suatu kesepakatan yang mengubah pemerintah Republik Indonesia menjadi Negara Republik Indonesia Serikat (27 Desember 1949). Adapun bentuk negara serikat itu meliputi: Negara Indonesia Timur (1946), Negara Sumatera Timur (1947), Negara Pasundan (1948), Negara Sumatera Selatan (1948), Negara Jawa

---

<sup>637</sup> *Ibid.*, hlm.266.

Timur (1948) dan Negara Madura (1948). Sementara itu di daerah lain juga telah dilakukan persiapan pembentukan negara-negara pembentuk Negara Republik Indonesia Serikat. Negara-negara ini nantinya akan tergabung dalam *Bijeenkomst voor Federal Overleg* (BFO) atau Pertemuan Untuk Permusyawaratan Federal, yang merupakan aliran federalisme Belanda.<sup>638</sup>

#### **4. Periode Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS)**

Secara garis besar kewenangan yang mengatur mengenai pemerintahan daerah pada masa negara Republik Indonesia Serikat dimuat dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat. Dalam konstitusi ini dijelaskan bahwa dalam negara federal mengenai sistem pembagian urusan yang menjadi wewenang negara federal dan urusan yang menjadi wewenang negara bagian pada umumnya menjadi wewenang negara federal. Sedangkan urusan pemerintahan daerah menjadi wewenang dari tiap-tiap negara bagian (sesuai Pasal 51 ayat 1 Konstitusi RIS). Selanjutnya negara-negara bagian mengatur mengenai pemerintahan daerahnya dalam suatu Undang-Undang Dasar negara bagian. Pengaturan mengenai daerah-daerah swapraja juga menjadi wewenang negara bagian (Pasal 64 dan Pasal 65 Konstitusi RIS). Terdapat semacam kontrak yang mengatur hubungan negara-negara bagian dengan daerah-daerah swapraja itu, daerah swapraja tidak dapat dihapuskan oleh negara bagian kecuali oleh Undang-Undang Federal yang menyatukan.<sup>639</sup>

Keberadaan Pasal 18 UUD 1945, UU Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah hanya berlaku di negara bagian Republik Indonesia saja. Sedangkan negara lain tidak pernah mengeluarkan undang-undang sampai kembali ke Negara Kesatuan Republik Indonesia, kecuali negara Indonesia Timur yang membentuk undang-undang tentang pemerintahan daerahnya sendiri, yakni UU Negara Indonesia Timur No 44 Tahun 1950. Jadi dengan demikian dapat dipastikan susunan pemerintahan daerah suatu negara bagian akan berbeda dengan negara bagian lainnya. Meskipun kewenangan untuk mengatur pemerintahan daerah diberikan kepada negara bagian, Pemerintah Republik Indonesia Serikat mengeluarkan juga Peraturan Pemerintah Republik

---

<sup>638</sup> *Ibid.*, hlm.267.

<sup>639</sup> *Ibid.*

Indonesia Serikat Nomor 21 Tahun 1950, Lembaran Negara Nomor 95 tahun 1950 yang membagi wilayah negara Indonesia menjadi sepuluh daerah provinsi yang bersifat administratif yaitu: Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sumatera Utara, Sumatera Tengah, Sumatera Selatan, Kalimantan, Sulawesi, Maluku dan Sunda Kecil. Hal itu dimaksudkan sebagai langkah pertama menuju pembentukan daerah-daerah otonom. Hal ini jelas bertentangan dengan Konstitusi RIS yang sebelumnya menyatakan bahwa kewenangan pengaturan pemerintah daerah adalah milik negara bagian. Negara Republik Indonesia Serikat tidak bertahan lama. Sebab banyak ditentang lewat pergerakan-pergerakan perjuangan di berbagai daerah yang menginginkan kembali ke bentuk negara yang unitaris.<sup>640</sup>

Pada 19 Mei 1950 Negara Republik Indonesia Serikat hanya terdiri dari 3 negara bagian yakni: Negara Republik Indonesia, Negara Indonesia Timur dan Negara Sumatera Timur. Sedangkan negara-negara bagian sebelumnya telah berubah menjadi satuan-satuan kenegaraan yang tegak sendiri-sendiri. Daerah-daerah ini akhirnya menggabungkan diri dengan Negara Republik Indonesia yang disebut kemudian dengan Daerah Pulihan. Di daerah ini diberlakukan kembali UU No 22 Tahun 1948 berdasarkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti UU Nomor 1 Tahun 1950 tentang Peraturan Daerah Pulihan, yang mulai berlaku sejak tanggal 13 Maret 1950. Kemudian dikeluarkan juga Undang-Undang No 8 Tahun 1950 yang diundangkan di Yogyakarta yang mengatur penghapusan peraturan dan undang-undang di daerah-daerah bagian dan daerah-daerah bukan bagian kecuali tidak bertentangan dengan Peraturan-Peraturan dan Undang-Undang Republik Indonesia. Setelah penggabungan menjelang terbentuknya kembali Negara Kesatuan oleh Pemerintah Republik Indonesia Yogyakarta berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1948 dibentuk propinsi-propinsi otonom yang meliputi: Jawa Timur, DI Yogyakarta, Jawa Tengah, Jawa Barat, Sumatera Selatan, Sumatera Tengah, Sumatera Timur. Pada masa ini juga dibentuk daerah otonom Kota Jakarta Raya. Secara keseluruhan terdapat delapan daerah otonom yang telah dibentuk pada masa Negara Republik Indonesia Serikat.<sup>641</sup>

---

<sup>640</sup> *Ibid.*, hlm.268.

<sup>641</sup> *Ibid.*, hlm. 268-269.

## 5. Periode UUDS 1950

Keberadaan Negara Republik Indonesia Serikat akhirnya digantikan oleh Negara Kesatuan melalui Piagam Persetujuan tanggal 19 Mei 1950. Secara garis besar pemerintahan daerah dijalankan melalui Undang-Undang Sementara 1950, di mana dimuat bahwa pembagian daerah di Indonesia didasarkan atas Daerah besar dan daerah kecil. Kepada daerah diberikan otonomi untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri. Sedangkan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang. Keberadaan daerah swapraja juga masih diakui, akan tetapi dapat saja dihapuskan atau diperkecil apabila Undang-Undang menghendaki. Urusan daerah swapraja menjadi urusan pemerintah pusat.<sup>642</sup>

Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 digunakan sebagai pedoman sampai sebelum terbitnya UU Nomor 1 Tahun 1957. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 ini lahir sebagai perwujudan Pasal 133 UUD Sementara 1950, yang mengatur pembentukan peraturan dan undang-undang yang akan menggantikan UUD Sementara Pasal 1950 sebagai pedoman pengaturan pemerintah daerah di Indonesia. UU Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah disahkan pada tanggal 17 Januari 1957. UU ini telah berlaku di seluruh Negara Kesatuan Republik Indonesia. UU ini mengatur terlaksananya asas desentralisasi dan asas tugas pembantuan sesuai maksud Pasal 131 UUD Sementara 1950. Asas dekonsentrasi tidak ada diatur demikian juga tidak ada pemerintahan pamong praja yang diatur dalam UU ini. UU Nomor 1 Tahun 1957 mengatur pemberian otonomi riil dan seluas-luasnya kepada daerah. Daerah otonom disebut „Daerah Swatantra”. Pemerintahnya disebut “Pemerintah Daerah Swatantra”. Sedangkan Daerah Istimewa disebut dengan “Daerah Swapraja”, sedangkan daerah kota yang mengatur rumah tangganya sendiri disebut Kotapraja. Pembagian wilayah Republik Indonesia dibagi menjadi daerah besar dan daerah kecil, yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri. Adapun tingkatan daerah meliputi: Daerah Tingkat ke I, termasuk Kotapraja Jakarta Raya, Daerah Tingkat ke II, termasuk Kotapraja, dan Daerah Tingkat ke III. Begitu juga dengan daerah Swaparaja dibagi atas daerah tingkat ke I, daerah

---

<sup>642</sup> *Ibid.*

tingkat ke II, dan daerah tingkat ke III, tingkatan yang sama juga berlaku untuk daerah Swatantra (tapi hanya sampai daerah swatantra tingkat ke II).

Bentuk dan susunan pemerintahan daerah menurut UU Nomor 1 Tahun 1957 terdiri dari Dewan Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di samping tentunya Kepala Daerah sebagai Kepala Pemerintahan. Anggota Dewan Pemerintah Daerah dipilih dari Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atas dasar perwakilan berimbang. Namun ketua dan wakil ketua DPRD tidak boleh menjadi anggota Dewan Pemerintah Daerah. Sedangkan Kepala Daerah merupakan ketua serta anggota Dewan Pemerintah Daerah. DPRD dan Dewan Pemerintah Daerah merupakan alat perlengkapan daerah yang bertugas dan berkewajiban mengurus semua urusan rumah tangganya sendiri dan dapat pula diserahi tugas untuk membantu menjalankan peraturan-peraturan oleh instansi-instansi yang lebih tinggi. DPRD merupakan lembaga yang berwenang di bidang legislatif yang berfungsi membuat Peraturan Daerah. Sedangkan Dewan Pemerintah Daerah merupakan badan yang bersifat kolegial dengan Kepala Daerah. Dewan Pemerintah Daerah menjalankan keputusan-keputusan DPRD, dan Dewan Pemerintah Daerah juga dapat diserahi tugas untuk menetapkan penyelenggaraan dari peraturan daerah. Kepala Daerah dipilih langsung oleh masyarakat dan cara pengangkatan serta pemberhentiannya diatur lewat undang-undang. Sedangkan untuk Daerah Istimewa, Kepala Daerah diangkat dari calon yang diajukan DPRD. Kepala Daerah biasanya diangkat dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu, yang tentunya memperhatikan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, kesetiaan serta adat-istiadat dalam daerah itu.<sup>643</sup>

Satu hal yang perlu disimak dalam pelaksanaan UU Nomor 1 Tahun 1957 adalah UU ini tidak mengatur secara jelas mengenai daerah yang bersifat administratif (pemerintahan umum). Demikian juga halnya saat berlaku UU Nomor 22 Tahun 1948 tidak begitu jelas diatur kedudukan mengenai pemerintahan di daerah administratif. Padahal UU Nomor 1 Tahun 1957 menganut pelaksanaan asas otonomi riil yang seluas-luasnya, sehingga untuk melaksanakan berbagai mekanisme pemerintahan umum di daerah-daerah

---

<sup>643</sup> *Ibid.*, hlm.270.

khususnya di daerah Swatantra maka dikeluarkan UU Nomor 6 Tahun 1959 tentang Penyerahan Pemerintahan Umum yang mengatur penyerahan semua tugas pemerintah pusat dalam bidang pemerintah umum yang ada di daerah untuk dijadikan urusan rumah tangganya sendiri yang meliputi bidang pemerintahan umum, pembantuan pegawai dan penyerahan keuangan kepada pemerintah daerah. Oleh karena UU inilah yang membuat daerah administratif saat itu dihapuskan karena tidak ada kewenangannya diatur, sedangkan para pegawainya yang dulunya bekerja di daerah administrasi diperbantukan ke daerah swatantra (daerah otonom). Beberapa hal yang tidak menjadi kewenangan pemerintah daerah saat itu adalah tugas kewajiban, kekuasaan dan kewenangan mengurus ketertiban dan keamanan umum, koordinasi jawatan-jawatan pemerintah pusat di daerah, serta pengawasan jalannya pemerintah daerah. Kesemuanya menjadi kewenangan pemerintah pusat.

#### **6. Periode Berlakunya Kembali UUD 1945 (Pasca Dekrit Presiden 5 Juli 1959)<sup>644</sup>**

Setelah melewati beberapa periode akhirnya perkembangan pemerintahan daerah selanjutnya memasuki kembali masa diberlakukannya UUD 1945 untuk kali kedua. Pada masa ini telah banyak hal yang disempurnakan untuk kemajuan pemerintahan daerah di Indonesia. Masa ini diawali dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959 yang menandai kembalinya negara Indonesia ke konstitusi UUD 1945. Adapun Undang-Undang yang paling mengena yang mengatur mekanisme pemerintahan daerah di negara kita saat itu adalah ditetapkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Melalui Undang-Undang ini diatur mengenai asas-asas di pemerintahan daerah baik itu asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan. UU Nomor 5 Tahun 1974 ini juga menggantikan UU Nomor 18 Tahun 1965 yang sebelumnya dibuat untuk mengatur pemerintahan daerah di Indonesia UU Nomor 5 Tahun 1974 mengenal dua macam pemerintahan yakni pemerintahan daerah yang bersifat otonom serta pemerintahan daerah yang bersifat administratif.

---

<sup>644</sup> *Ibid.*, hlm. 272-275.

Pemerintahan daerah otonom lahir sebagai konsekuensi dijalkannya asas desentralisasi yaitu asas penyerahan urusan pemerintah pusat atau daerah otonom tingkat atasnya kepada daerah otonom. Daerah otonom yang dimaksud di sini adalah daerah tingkat II (Kabupaten/Kota). Sedangkan daerah otonom tingkat atasnya adalah daerah tingkat I (propinsi). Perangkat daerah di pemerintahan daerah tingkat II diisi oleh kepala daerah (Bupati/Walikota) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kepala daerah tingkat II dicalonkan dan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Selanjutnya pemilihan telah dipertimbangkan oleh pimpinan DPRD/pimpinan fraksi dengan Gubernur. Sedangkan untuk pemilihan kepala daerah tingkat I (gubernur), dicalonkan dan dipilih oleh DPRD Propinsi dan dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara pimpinan DPRD/pimpinan fraksi dengan menteri dalam negeri.

Dalam UU Nomor 5 Tahun 1974 juga dikenal adanya wakil kepala daerah baik tingkat I maupun tingkat II. Wakil kepala daerah tingkat I diangkat oleh Presiden dari pegawai negeri yang memenuhi persyaratan sedangkan untuk wakil kepala daerah tingkat II diangkat oleh menteri dalam negeri atas nama Presiden dari pegawai negeri yang memenuhi persyaratan. Syarat-syarat untuk diangkat menjadi wakil kepala daerah juga sama dengan syarat-syarat menjadi kepala daerah. Secara garis besar susunan perangkat pemerintah kepala daerah berdasarkan UU No 5 Tahun 1974 dipetakan atas, Gubernur sebagai kepala daerah tingkat I (propinsi), Bupati sebagai kepala daerah tingkat II (Kabupaten), Walikota untuk daerah kota madya yang notabene setingkat daerah tingkat II, walikota untuk daerah kota administratif juga setingkat daerah tingkat II, serta camat untuk kepala daerah kecamatan. Di samping adanya kepala daerah, perangkat lain pemerintah daerah diisi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. DPRD berada di tingkat I dan di tingkat II. DPRD bertugas di bidang legislatif, sedangkan kepala daerah memiliki kewenangan eksekutif. Adapun tugas pokok DPRD antara lain: memberikan persetujuan kepada kepala daerah dalam hal membuat peraturan daerah untuk kepentingan daerah, bersama-sama dengan kepala daerah menyusun APBD, mengawasi jalannya pemerintahan daerah.

UU Nomor 5 Tahun 1974 selain mengenal daerah otonom seperti yang disebutkan tadi juga mengenal daerah yang bersifat administratif. Daerah administratif lahir sebagai konsekuensi diterapkannya asas dekonsentrasi dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Wilayah daerah administratif adalah lingkungan kerja perangkat pemerintah pusat yang menyelenggarakan pelaksanaan tugas pemerintahan umum di daerah. Wilayah daerah administratif antara lain wilayah provinsi yang dibagi menjadi kabupaten dan kota serta wilayah kabupaten dan kota yang dibagi-bagi lagi menjadi wilayah kecamatan. Dan apabila perlu sesuai dengan pertumbuhan dan perkembangannya, dalam wilayah kabupaten bisa juga dibentuk Kota Administratif. Dengan demikian maka dapat kita lihat bahwa UU Nomor 5 Tahun 1974 ini sudah mengatur secara lengkap tentang sistem pemerintahan daerah di negara kita. Mulai dari masalah wilayah, azas yang dianut, mengenai perangkat daerah, hak dan tanggung jawab dari masing-masing perangkat daerah serta mengenai penyerahan tugas pemerintahan umum pemerintah pusat ke daerah otonom maupun daerah administratif.

Pada perkembangan selanjutnya perjalanan bangsa Indonesia tidak hanya membuat undang-undang tentang pokok-pokok pemerintahan daerah saja, akan tetapi seiring dengan perkembangan maka pada tahun 1979 juga dikeluarkan UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang pokok-pokok pemerintahan desa yang juga menambah khasanah peraturan perundangan tentang pemerintahan daerah. Meski demikian UU Nomor 5 Tahun 1974 tidaklah digunakan sampai sekarang. Setiap langkah perjalanan bangsa selalu membawa kedinamisan untuk penyempurnaan sistem pemerintahan daerah kita. Pada masa tahun 1999, UU Nomor 5 Tahun 1974 diganti dengan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. UU itu sendiri diterbitkan seiring euforia reformasi yang berkejolak di negara kita saat itu. Kemudian sampai sekarang UU Nomor 22 Tahun 1999 yang direvisi menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004 adalah UU yang kita pakai dalam mengatur mekanisme pemerintahan daerah di negara kita.

Dari periodisasi yang telah kita tempuh mulai dari zaman Hindia-Belanda hingga berlakunya UU Nomor 5 Tahun 1974 di atas dapat kita lihat bahwa perkembangan pemerintahan daerah kita selalu mengalami perubahan-perubahan untuk penyempurnaan



sistem pemerintahan daerah di negara kita. Dan dari setiap periode yang telah ditempuh oleh negara kita maka kita akan mendapatkan perbandingan pemerintahan daerah di negara kita dari waktu ke waktu.

## **HAK ASASI MANUSIA**

### **A. Konsep HAM dalam Perspektif Hukum Tata Negara**

HAM merupakan salah satu materi muatan UUD, dan merupakan objek kajian yang pokok dalam HTN, sehingga pemahaman mengenai jaminan HAM yang berlaku pada sebuah negara merupakan hal yang penting dalam mempelajari HTN. Setiap UUD di dunia, bahkan UUD pada negara yang dianggap sebagai negara yang mengekang kebebasan HAM warga negaranya, mengatur jaminan HAM dalam UUD negara tersebut. Dalam *Article 36 ayat (1) The Constitution of the Kingdom, of China* (disahkan 4 Desember 1982) mengatur tentang kebebasan beragama dan beribadah akan tetapi dalam praktiknya di China, kebebasan beragama, dan beribadah sangat dibatasi.<sup>645</sup>

Dalam perspektif Rousseau, rakyat sebagai satu kesatuan merupakan pemegang kekuasaan tertinggi. Menurut Rousseau, perjanjian yang membuat rakyat tunduk pada pemimpinnya sama sekali bukan merupakan kontrak<sup>646</sup> karena rakyat adalah pemegang kekuasaan tertinggi, sehingga pemerintahlah yang harus dikorbankan untuk rakyat dan bukan rakyat yang dikorbankan untuk pemerintah.<sup>647</sup> Rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi menyebabkan rakyat harus dijamin dan dilindungi berbagai haknya. Konstitusi sebagai peraturan yang tertinggi dalam sebuah negara harus mengatur hal-hal mendasar dalam hubungan hukum dari

---

<sup>645</sup> Article 36 ayat (1) The Constitution of the People's Republic of China mengatur: "Citizens of the People's Republic of China enjoy freedom of religious belief" "*The Constitutions of the China*", <http://www.ocfre.unibc.ch/law/icl/>, ICL Document Status: 14 March 2004.

<sup>646</sup> Jean-Jacques Rousseau, *The Social Contract*, diterjemahkan oleh Maurice Cranston, (London: Penguin Books, 1968), hlm. 102.

<sup>647</sup> *Ibid.*, hlm. 106.

berbagai subyek hukum yang ada dalam sebuah negara, terutama aturan mengenai jaminan HAM. Jaminan HAM secara internasional mulai diatur pertama kali pada tahun 1948 dalam *Declaration Universal for Human Rights* (Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia). Setelah deklarasi ini, jaminan HAM mendapat perhatian yang serius dalam hukum internasional. Berbagai sumber hukum internasional yang menjamin HAM patut diapresiasi, akan tetapi karena sumber hukum internasional tersebut berasal dari Barat maka patut pula dikritisi hal-hal yang sudah tidak lagi relevan pada masa ini, seperti penggunaan istilah "bangsa-bangsa beradab", yang mengesankan adanya bangsa-bangsa tidak beradab.<sup>648</sup> Hal lainnya antara lain adalah perbedaan pandangan yang harus didialogkan, dan bukan dipaksakan, yaitu hak yang bagi bangsa Barat merupakan salah satu dari hak yang harus dijamin yaitu *proselytism* (menarik orang lain untuk mengikuti agamanya), akan tetapi bagi negara tertentu atau pun bangsa lain dengan pemahaman dan kultur yang berbeda merupakan hal yang seharusnya dilarang. *Proselytism* yang dilakukan dengan tidak etis, selain dilarang dalam UUD negara tertentu,<sup>649</sup> juga dilarang dalam Deklarasi Kairo tentang HAM dalam Islam, yang menyatakan: "Dilarang untuk menggunakan pemaksaan dalam bentuk apapun kepada manusia atau untuk memanfaatkan kemiskinan atau ketidaktahuannya guna mengubah kepercayaannya ke suatu agama atau ateisme".<sup>650</sup> Walaupun UUD 1945 disahkan sebelum tahun 1948, pengaturan jaminan HAM dalam UUD 1945 merupakan hal yang menunjukkan bahwa negara yang akan dibentuk oleh

---

<sup>648</sup> Lihat Hikmahanto Juwana, "*Hak Asasi Manusia+++++++ dalam Masyarakatnya*", dalam *Hak Asasi Manusia: Hakekat, Konsep dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*, cet. 3, (Bandung: PT Refika Aditama, 2009), hlm. 71-72.

<sup>649</sup> Article 13 ayat (2) UUD Yunani Tahun 1975 melarang proselytism. "There shall be freedom to practice any known religion; individuals shall be free to perform their rites of worship without hindrance and under the protection of the law. The performance of the rites of worship must not prejudice public order or public morals. Proselytism is prohibited." Article 13 the Greek Constitution of 1975 sebagaimana dikutip dalam Henry J. Steiner dan Philip Alston, *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals. 2<sup>d</sup> ed.*, (Oxford, New York: Oxford University Press, 2000), hlm. 477.

<sup>650</sup> Deklarasi Kairo tentang HAM dalam Islam sebagaimana dikutip dalam Rhona K.M. Smith, et. al., *Hukum Hak Asasi Manusia*, (Yogyakarta: PUSHAM UU, 2008), hlm. 106.

*founding fathers* merupakan negara yang menghormati warga negara sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam negara. Dari berbagai UUD yang berlaku di Indonesia, seluruh UUD mengatur mengenai HAM. UUD 1945, Konstitusi RIS, dan UUDS RI mengatur jaminan tentang HAM. Bahkan setelah perubahan UUD 1945, pengaturan tentang HAM dalam UUD semakin banyak, bahkan juga menjamin hak anak, sebagaimana diatur dalam Pasal 28B ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945.<sup>651</sup>

## B. Pengertian HAM

Jack Donnely mengemukakan bahwa HAM adalah hak-hak yang dimiliki manusia semata-mata karena ia manusia; umat manusia memilikinya bukan karena diberikan kepadanya oleh masyarakat atau berdasarkan peraturan perundang-undangan, melainkan semata-mata berdasarkan martabatnya sebagai manusia.<sup>652</sup> Menurut Michael Haas, hak (*rights*) memiliki 2 pengertian, yaitu hak-hak moral (*moral rights*) dan hak-hak hukum (*legal rights*).<sup>653</sup> Dalam pengertian hak-hak moral (*moral rights*), maka hak dapat dipandang sebagai justifikasi etis untuk memulai, memelihara, dan menghormati perlindungan individu-individu, dengan dasar antara lain keadilan dan kemerdekaan.<sup>654</sup> Di Indonesia, hak harus dihormati tidak hanya semata-mata karena penghormatan nilai-nilai universal seperti keadilan dan kemerdekaan, tetapi karena hak tersebut adalah anugerah dari Tuhan YME sebagaimana dikemukakan dalam Pasal 1 angka 1 UU Nomor 39 Tahun 1999.

Pengertian hak asasi manusia dalam bahasa Indonesia sebagai hak-hak dasar pada diri manusia,<sup>655</sup> membicarakan hak asasi manusia berarti membicarakan dimensi kehidupan manusia, hak asasi manusia ada bukan karena diberikan oleh masyarakat dan kebaikan dari negara, melainkan berdasarkan martabatnya sebagai

---

<sup>651</sup> Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Kedua, LN Nomor 12 Tahun 2006, Ps. 288 ayat (2).

<sup>652</sup> Jack Donnely sebagaimana dikutip dalam Smith, et. al., *Hukum Hak Asasi*, hlm. 11.

<sup>653</sup> Michael Haas, *International Human Rights: A Comprehensive Introduction. I*" published, (London and New York: Routledge, 2008), hlm.3.

<sup>654</sup> *Ibid.*

<sup>655</sup> Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1994), hlm. 334.

manusia.<sup>656</sup> Pada dasarnya terdapat dua hak dasar pada manusia yaitu: pertama, hak manusia (*human rights*) yaitu hak yang melekat pada manusia dan secara asasi ada sejak manusia itu dilahirkan. Ia berkaitan dengan eksistensi hidup manusia, bersifat tetap dan utama, tidak dapat dicabut, tidak tergantung dengan ada atau tidaknya orang lain di sekitarnya, dalam skala yang lebih luas hak asasi menjadi asas undang-undang. Wujud hak ini diantaranya berupa kebebasan batin, kebebasan beragama, kebebasan hidup pribadi, atas nama baik, melakukan pernikahan, kebebasan untuk berkumpul dan mengeluarkan pendapat, emansipasi wanita.<sup>657</sup>

Istilah hak asasi manusia adalah terjemahan dari istilah *droit de l'homme* dalam bahasa Perancis yang berarti hak manusia, hak asasi manusia dalam bahasa Inggrisnya adalah *human rights*, sedangkan dalam bahasa Belanda disebut dengan *menselijke rechten*.<sup>658</sup> Istilah hak asasi manusia dalam bahasa Inggris adalah *human rights* dipergunakan secara resmi dalam Preambul dan Pasal 1 Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa yang diterima di Francisco pada tanggal 25 Juli 1945 dan diratifikasi oleh mayoritas penandatanganannya Piagam tersebut pada bulan Oktober 1945. Istilah itu dipilih karena dianggap lebih tepat daripada hak-hak kodrati (*natural Rights*) atau hak-hak manusia (*the rights of man*).<sup>659</sup>

Di Indonesia umumnya digunakan istilah “hak-hak asasi” atau hak-hak dasar yang merupakan terjemahan dari *basic rights* (bahasa Inggris) dan *grondrechten* (bahasa Belanda) di beberapa literatur sebagian pengarangnya menggunakan istilah hak-hak asasi menjadi istilah hak-hak fundamental, sebagai terjemahan dari *fundamental rights* dalam bahasa Inggris dan *fundamentele rechten* dalam bahasa

---

<sup>656</sup> Franz Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2001), hlm.121

<sup>657</sup> I Gede Arya B. Wiranata, *Hak Asasi (Anak) Dalam Realitas Quo Vadis?* (Bandung: Reika Aditama, 2007), hlm.229

<sup>658</sup> Joko Sulistyanto, *Hak Asasi Manusia di Negara Pancasila: Suatu Tinjauan Yuridis Normatif tentang Sejarah Hak Asasi Manusia dalam Hubungannya dengan Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1997), hlm.14.

<sup>659</sup> Achmad Roestandi, *Mahkamah Konstitusi Dalam Tanya Jawab*, (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm.54-57.

belanda, di Amerika Serikat disamping dipergunakan istilah *human rights*, dipakai juga istilah *civil rights*.<sup>660</sup>

Pasal 1 angka 1 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM menyatakan pengertian HAM sebagai berikut.<sup>661</sup>

Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat 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.

Dalam pengertian hak-hak hukum (*legal rights*) maka hak diartikan sebagai tipe pengaturan kelembagaan untuk menjamin perlindungan hukum, yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.<sup>662</sup>

Mr. J.G. Steenbeek menjelaskan bahwa jaminan terhadap HAM dan warga negara merupakan salah satu hal pokok yang menjadi materi muatan UUD, selain susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental dan pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang bersifat fundamental.<sup>663</sup> HAM merupakan hal yang sangat mendasar dan harus dijamin pemenuhannya dalam negara, dan harus diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan. Berdasarkan hal tersebut, maka terdapat beberapa istilah lainnya selain istilah HAM yang harus dipahami berkaitan dengan pembahasan tentang HAM, yaitu.<sup>664</sup>

### **1. Hak konstitusional (*constitutional rights*) dan hak hukum (*legal rights*)**

Hak konstitusional adalah hak yang diatur dan dijamin dalam UUD sebuah negara, sedangkan hak hukum (*legal rights*) adalah hak yang diatur dan dijamin dalam peraturan perundang-

---

<sup>660</sup> Ramdhon Naning, *Cita dan Citra Hak-Hak Asasi Manusia di Indonesia*, (Jakarta: Lembaga Kriminolog UI Program Bantuan Hukum Indonesia, 1983), hlm.7.

<sup>661</sup> Indonesia, Undang-Undang Hak Asasi Manusia, UU Nomor 30 Tahun 1999, LN Nomor 165, TLN Nomor 3886, Tahun 1999, Ps.1 angka 1.

<sup>662</sup> Michael Haas, *International Human Rights: ...*, hlm.3.

<sup>663</sup> Lihat Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, hlm. 616-617.

<sup>664</sup> Mr. J.G. Steenbeck sebagaimana dikutip Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. ed. 2, eel. I, (Bandung: Alumni, 2006), hlm.51.

undangan di bawah UUD. Semua HAM adalah hak konstitusional jika diatur dan dijamin dalam UUD, akan tetapi tidak semua hak konstitusional adalah HAM, karena dalam UUD, hak-hak tertentu dibatasi hanya berlaku bagi warga Negara. Di Indonesia, berdasarkan Pasal 21 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, bahwa: "Hanya warga-negara Indonesia dapat mempunyai hak milik".<sup>665</sup> Secara umum, hak konstitusional dijamin lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan di bawah UUD, akan tetapi tidak semua hak dapat diatur dalam UUD, karena UUD hanya memuat hal yang mendasar saja, seperti dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM yang tidak diatur dalam UUD tetapi diatur dalam undang-undang tersebut. Pasal tersebut mengatur bahwa setiap orang berhak untuk menggunakan semua upaya hukum nasional dan forum internasional atas semua pelanggaran HAM yang dijamin oleh hukum Indonesia dan hukum internasional mengenai HAM yang telah diterima negara RI.<sup>666</sup>

## **2. Hak Warga Negara (*Citizen's Rights*) dan Hak Penduduk (*People's Rights*)**

Hak warga negara (*citizen's rights*) adalah hak yang diatur dan dijamin UUD dan peraturan perundang-undangan di bawahnya, yang hanya berlaku bagi warga negara dari negara tersebut, sedangkan hak penduduk (*people's rights*) adalah hak yang diatur dan dijamin UUD dan peraturan perundang-undangan di bawahnya, yang hanya berlaku bagi penduduk dari negara tersebut. Ciri dari kalimat yang mengatur bahwa hak tersebut merupakan hak warga negara adalah dicantulkannya "Segala/ Tiap-tiap warga negara berhak ... ", sedangkan ciri dari kalimat yang mengatur bahwa hak tersebut merupakan hak penduduk adalah dicantulkannya "Setiap orang berhak .... " Contoh hak warga negara yang diatur dalam UUD kemudian diatur dalam undang-undang adalah hak atas kebebasan beragama dan beribadah sebagaimana diatur dalam Pasal 29 UUD 1945,<sup>667</sup>

---

<sup>665</sup> Indonesia, Undang-Undang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, UU Nomor 5 Tahun 1960, LN Nomor 104, Tahun 1960, Ps. 21 ayat (1).

<sup>666</sup> Indonesia, Undang-Undang Hak Asasi Manusia, UU Nomor 30 Tahun 1999, Ps.7 ayat (1).

<sup>667</sup> Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945, Ps.29.

sedangkan dalam undang-undang diatur dalam Pasal 22 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM. Selain UU Nomor 39 Tahun 1999, RI juga meratifikasi *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) yang telah diratifikasi menjadi UU Nomor 12 Tahun 2005 tentang Ratifikasi Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik, dalam *Article* 18 ICCPR.<sup>668</sup>

Gagasan mengenai hak asasi manusia tidak terlepas dari kontribusi pemikiran para pemikir besar yang mempengaruhi kemunculan maupun perkembangan HAM. Gagasan tersebut ditandai dengan munculnya konsep hak kodrati (*natural rights theory*). Meskipun beberapa pakar menyatakan dapat merunut konsep HAM yang sederhana sampai kepada ilsafat Stoika di zaman kuno lewat yurisprudensi hukum kodrati (*natural law*) *Grotius* dan *ius naturale* dari Undang-Undang Romawi, tampak jelas bahwa asal usul konsep HAM yang modern dapat dijumpai dalam revolusi Inggris, Amerika Serikat dan Prancis pada abad ke-17 dan ke-18.<sup>669</sup>

Gagasan hak asasi manusia yang berbasis pada pandangan hukum kodrati itu mendapat tantangan serius pada abad 19. Edmund Burke, orang Irlandia yang resah dengan Revolusi Perancis, adalah salah satu di antara penentang teori hak-hak kodrati. Burke menuduh para penyusun "*Declaration of the Rights of Man and of the Citizen*" mempropagandakan "rekaan yang menakutkan mengenai persamaan manusia". Deklarasi yang dihasilkan dari Revolusi Perancis itu baginya merupakan "ide-ide yang tidak benar dan harapan-harapan yang sia-sia pada manusia yang sudah ditakdirkan menjalani hidup yang tidak jelas dengan susah payah." Tetapi penentang teori hak kodrati yang paling terkenal adalah Jeremy Bentham, seorang ilsup utilitarian dari Inggris. Kritik Bentham yang mendasar terhadap teori tersebut adalah bahwa teori hak-hak kodrati itu tidak bisa dikonfirmasi dan diverifikasi kebenarannya. Bagaimana mungkin mengetahui dari mana asal hak-hak kodrati itu, apa sajakah hak itu dan apa isinya. Serangan dan penolakan kalangan utilitarian itu kemudian diperkuat oleh mazhab positivisme,

---

<sup>668</sup> International Covenant Civil and Political Rights, [www2.ohchr.org/English/law/iccpr.htm](http://www2.ohchr.org/English/law/iccpr.htm) .diakses 16 Maret 2011.

<sup>669</sup> Scott Davidson, *Hak Asasi Manusia, Sejarah, Teori dan Praktek dalam Pergaulan Internasional*, (Jakarta: Graiti, 1994), hlm.2.



yang dikembangkan belakangan dengan lebih sistematis oleh John Austin. Kaum positivis berpendapat bahwa eksistensi dan isi hak hanya dapat diturunkan dari hukum negara. Satu-satunya hukum yang sah adalah perintah dari yang berdaulat. Ia tidak datang dari “alam” atau “moral”.<sup>670</sup>

### C. Sejarah Pemikiran HAM

Berdasarkan sejarah perkembangannya, jaminan terhadap HAM dapat dibagi dalam tiga fase dari perlawanan masyarakat pada negara-negara modern di Eropa dan Amerika. Tahap pertama adalah perlawanan masyarakat untuk membatasi kekuasaan yang sewenang-wenang dari pemerintahan aristokrat dan monarki sehingga menjadikan mereka lebih mewakili dan bertanggungjawab kepada masyarakat luas (*the struggle against oppressive government*).<sup>671</sup> Negara Inggris merupakan negara pertama yang memulai sejarah panjang terhadap jaminan HAM. Dimulai dengan pembatasan kekuasaan terhadap Raja pada tahun 1215 dengan diberikannya *Magna Charta Libertatum* pada bangsawan yang melarang penahanan, penghukuman dan perampasan benda dengan sewenang-wenang, kemudian pada tahun 1679 dihasilkan pula pernyataan Habeas Corpus yang menetapkan bahwa orang yang ditahan harus dihadapkan dalam waktu tiga hari kepada seorang hakim dan diberitahu atas tuduhan apa ia ditahan.<sup>672</sup> Tahap kedua adalah perlawanan untuk membuat kewarganegaraan lebih umum (inklusif) dari populasi secara keseluruhan, dan secara khusus memperluas hak untuk memilih dan mengutamakan kepentingan publik di atas kepentingan tuan tanah yang relatif berjumlah lebih sedikit (*the struggle for equal citizen*).<sup>673</sup> Walaupun hal ini bermula dari defisit keuangan kerajaan akibat perang yang berkepanjangan untuk memperluas atau mempertahankan wilayah sehingga membutuhkan bantuan keuangan dari kaum bangsawan yang ada di parlemen, akan

---

<sup>670</sup> Suparman Marzuki, Eko Riyadi, ed, *Hukum Hak Asasi Manusia*. (Yogyakarta: Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia, 2008), hlm. 13.

<sup>671</sup> David Beetham, *Democracy: a Beginner's Guide*, (India: Thomson Press Ltd., 2005), hlm.13.

<sup>672</sup> Franz Magnis-Suseno, *Etika Politik Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, (Jakarta: Gramedia, 1987), hlm.123.

<sup>673</sup> David Beetham, *Democracy*, hlm.14.

tetapi hal tersebut berdampak positif pada perkembangan demokrasi perwakilan, ketika rakyat menjadi berdaulat dengan memilih wakil-wakil mereka di parlemen, sehingga di parlemen tidak hanya terdapat kamar/majelis yang mewakili bangsawan dan perwakilan gereja di parlemen, akan tetapi kemudian dibentuk kamar/majelis yang mewakili rakyat jelata. Hal tersebut antara lain dapat dilihat pada negara Inggris yang memiliki parlemen pertama di dunia yang dibentuk pada tahun 1265, dan juga di negara Perancis, di mana Pemerintah Perancis yang bangkrut pada tahun 1789 terpaksa memanggil kembali States-General yang tidak pernah bersidang lagi sejak tahun 1614.<sup>674</sup> Secara teoritis, hal tersebut dikemukakan John Locke dalam bukunya, *Two Treatises of Government* (1690), John Locke mengemukakan bahwa setiap manusia dalam keadaan alami memiliki kebebasan dan setara, akan tetapi keadaan sangat tidak aman karena ancaman dari orang lain, sehingga saling bergabung untuk secara bersama-sama mempertahankan hidup (*lives*), kebebasan (*liberties*) dan tanah milik (*estate*).<sup>675</sup> Setiap manusia secara alami adalah bebas dan tidak seorang pun dapat menundukkannya pada kekuasaan tertentu tanpa persetujuan dari yang bersangkutan, dan inilah yang dipahami sebagai pernyataan dari persetujuan manusia (*declaration of a man's consent*) yang menjadikannya subyek dari hukum yang berlaku dalam sebuah negara.<sup>676</sup>

Karel Vasak, seorang ahli hukum dari Perancis, menggunakan istilah generasi untuk menunjuk pada substansi dan ruang lingkup hak-hak yang diprioritaskan pada satu kurun waktu tertentu. Ahli hukum dari Perancis itu membuat kategori generasi berdasarkan slogan Revolusi Perancis yang terkenal itu, yaitu: “kebebasan,

---

<sup>674</sup> C.F. Strong sebagaimana dikutip dalam Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral: Studi Perbandingan antara Indonesia dengan Berbagai Negara*. (Jakarta: UI Press, 2010), hlm.11.

<sup>675</sup> John Locke, *Two Treatises of Government* (In the Former, The False Principles and Foundation of Sir Robert Filmer, and His Followers, Are Detected and Overthrown: The Latter. Is an Essay Concerning the Original. Extent. and End, of Civil Government), In Ten Volume, Vol. V, (London: Printed for Thomas Tegg; W. Sharpe and Son; G. Offor; G. and J. Robinson; J. Evans and Co.; Also R. Griffin and Co. Glasgow; and J. Gumming, Dublin, 1823), hlm.159.

<sup>676</sup> *Ibid.*, hlm.157.

persamaan, dan persaudaraan”.<sup>677</sup> generasi-generasi hak yang dimaksud oleh Vasak, secara garis besarnya sebagai berikut.<sup>678</sup>

### **1. Generasi Pertama Hak Asasi Manusia**

Kebebasan atau hak-hak generasi pertama sering dirujuk untuk mewakili hak-hak sipil dan politik, yakni hak-hak asasi manusia yang “klasik”. Hak-hak ini muncul dari tuntutan untuk melepaskan diri dari kungkungan kekuasaan absolutisme negara dan kekuatan-kekuatan sosial lainnya. Hal ini ditandai dengan muncul dalam revolusi hak di Amerika Serikat dan Perancis pada abad ke-17 dan ke-18. Karena itulah hak-hak generasi pertama itu dikatakan sebagai hak-hak klasik. Hak-hak tersebut pada hakikatnya hendak melindungi kehidupan pribadi manusia atau menghormati otonomi setiap orang atas dirinya sendiri (kedaulatan individu). Termasuk dalam generasi pertama ini adalah hak hidup, keutuhan jasmani, hak kebebasan bergerak, hak suaka dari penindasan, perlindungan terhadap hak milik, kebebasan berpikir, beragama dan berkeyakinan, kebebasan untuk berkumpul dan menyatakan pikiran, hak bebas dari penahanan dan penangkapan sewenang-wenang, hak bebas dari penyiksaan, hak bebas dari hukum yang berlaku surut, dan hak mendapatkan proses peradilan yang adil.

Hak-hak generasi pertama itu sering pula disebut sebagai hak-hak negatif. Artinya tidak terkait dengan nilai-nilai buruk, melainkan merujuk pada tiadanya campur tangan terhadap hak-hak dan kebebasan individual. Hak-hak ini menjamin suatu ruang kebebasan di mana individu sendirilah yang berhak menentukan dirinya sendiri. Hak-hak generasi pertama ini dengan demikian menuntut ketiadaan intervensi oleh pihak-pihak luar (baik negara maupun kekuatan-kekuatan sosial lainnya) terhadap kedaulatan individu. Dengan kata lain, pemenuhan hak-hak yang dikelompokkan dalam generasi pertama ini sangat tergantung pada absen atau minusnya tindakan negara terhadap hak-hak tersebut. Jadi negara tidak boleh berperan aktif (positif) terhadapnya, karena akan mengakibatkan pelanggaran terhadap hak-hak dan kebebasan tersebut. Inilah yang membedakannya dengan hak-hak generasi kedua, yang sebaliknya justru menuntut peran aktif negara. Hampir semua negara telah

---

<sup>677</sup> Suparman Marzuki, Eko Riyadi, ed, *Hukum Hak Asasi Manusia*, hlm.14.

<sup>678</sup> *Ibid.*, hlm.14-16.

memasukkan hak-hak ini ke dalam konstitusi mereka. Menurut Jimly Asshiddiqie, bahwa hak asasi manusia pada generasi pertama berkenaan dengan hak-hak sipil dan politik yang mencakup antara lain: (i) hak untuk menentukan nasib sendiri, (ii) hak untuk hidup, (iii) hak untuk tidak dihukum mati, (iv) hak untuk tidak disiksa, (v) hak untuk tidak ditahan secara sewenang-wenang, (vi) hak untuk peradilan yang adil, independen, dan tidak berpihak, (vii) hak untuk berekspresi atau menyampaikan pendapat, (viii) hak untuk berkumpul dan, berserikat. (ix) hak untuk mendapatkan persamaan perlakuan di depan hukum, (x) hak untuk memilih dan dipilih.<sup>679</sup>

## 2. Generasi Kedua Hak Asasi Manusia

“Persamaan atau hak-hak generasi kedua diwakili oleh perlindungan bagi hak-hak ekonomi, sosial dan budaya. Hak-hak ini muncul dari tuntutan agar negara menyediakan pemenuhan terhadap kebutuhan dasar setiap orang, mulai dari makan sampai pada kesehatan. negara dengan demikian dituntut bertindak lebih aktif, agar hak-hak tersebut dapat terpenuhi atau tersedia. Karena itu hak-hak generasi kedua ini dirumuskan dalam bahasa yang positif: “hak atas” (*right to*), bukan dalam bahasa negatif: “bebas dari” (*freedom from*). Inilah yang membedakannya dengan hak-hak generasi pertama. Termasuk dalam generasi kedua ini adalah hak atas pekerjaan dan upah yang layak, hak atas jaminan sosial, hak atas pendidikan, hak atas kesehatan, hak atas pangan, hak atas perumahan, hak atas tanah, hak atas lingkungan yang sehat, dan hak atas perlindungan hasil karya ilmiah, kesusasteraan, dan kesenian. Hak-hak generasi kedua pada dasarnya adalah tuntutan akan persamaan sosial, hak-hak ini sering pula dikatakan sebagai “hak-hak positif”. Hak positif adalah pemenuhan hak-hak tersebut sangat membutuhkan peran aktif negara. Sementara itu, hak asasi generasi kedua berkenaan dengan hak-hak di bidang ekonomi, sosial, dan budaya menyangkut hak-hak sosial dan ekonomi antara lain: (1) hak untuk bekerja, (2) hak untuk mendapat upah yang sama, (3) hak untuk tidak dipaksa bekerja, (4) hak untuk cuti, (5) hak atas makanan, (6) hak atas perumahan, (7) hak atas kesehatan, (8) hak atas pendidikan. Hak-hak bidang budaya, antara lain: (1) hak untuk

---

<sup>679</sup> Jimly Ashiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Op Cit., hlm. 623.

berpartisipasi dalam kegiatan kebudayaan, (2) hak untuk menikmati kemajuan ilmu pengetahuan, (3) hak untuk memperoleh perlindungan atas hasil karya cipta (hak cipta).<sup>680</sup>

### 3. Generasi Ketiga Hak Asasi Manusia

Hak-hak generasi ketiga diwakili oleh tuntutan atas hak solidaritas atau hak bersama. Hak-hak ini muncul dari tuntutan gigih negara-negara berkembang atau dunia ketiga atas tatanan internasional yang adil. Melalui tuntutan atas hak solidaritas itu, negara-negara berkembang menginginkan terciptanya suatu tatanan ekonomi dan hukum internasional yang kondusif bagi terjaminnya hak-hak berikut: (i) hak atas pembangunan; (ii) hak atas perdamaian; (iii) hak atas sumber daya alam sendiri; (iv) hak atas lingkungan hidup yang baik; dan (v) hak atas warisan budaya sendiri. Inilah isi generasi ketiga hak asasi manusia itu. Hak-hak generasi ketiga ini sebetulnya hanya mengkonseptualisasi kembali tuntutan-tuntutan nilai berkaitan dengan kedua generasi hak asasi manusia terdahulu.<sup>681</sup> Menurut Jimly Asshiddiqie, ketiga generasi konsepsi HAM tersebut pada pokoknya mempunyai karakteristik yang sama, yaitu dipahami dalam konteks hubungan kekuasaan yang bersifat vertikal, antara rakyat dan pemerintahan dalam suatu negara.<sup>682</sup> Selanjutnya Asshiddiqie memaparkan konsep HAM generasi keempat. Generasi keempat, berlandaskan pada pemikiran bahwa persoalan HAM tidak cukup hanya dipahami dalam konteks hubungan-hubungan kekuasaan yang bersifat vertikal, tetapi mencakup hubungan-hubungan horizontal, antar kelompok masyarakat, antar golongan masyarakat, antar golongan rakyat atau masyarakat, dan bahkan antar satu kelompok masyarakat di suatu negara dengan kelompok masyarakat di negara lain.<sup>683</sup>

---

<sup>680</sup> Indonesia, Undang-Undang tentang *Pengesahan International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, UU Nomor 11 Tahun 2005, LN Nomor 118 Tahun 2005 TLN Nomor 4557.

<sup>681</sup> Knut D. Asplund, Suparman Marzuki, Eko Riyadi, *Hukum Hak Asasi Manusia*, hlm.16.

<sup>682</sup> Satya Arinanto, *Op Cit.*, hlm. 82-83.

<sup>683</sup> *Ibid*

## **D. Instrumen Internasional HAM**

### **1. Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM)**

Pada tanggal 10 Desember 1948, Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa memproklamasikan *Universal Declaration of Human Rights* (Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, untuk selanjutnya disingkat DUHAM), yang memuat pokok-pokok hak asasi manusia dan kebebasan dasar, dan yang dimaksudkan sebagai acuan umum hasil pencapaian untuk semua rakyat dan bangsa bagi terjaminnya pengakuan dan penghormatan hak-hak dan kebebasan dasar secara universal dan efektif, baik di kalangan rakyat negara-negara anggota PBB sendiri maupun di kalangan rakyat di wilayah-wilayah yang berada di bawah yurisdiksi mereka. Deklarasi tersebut merupakan tonggak sejarah bagi perkembangan HAM di dunia.

Dengan adanya Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia dimuatnya HAM dalam dokumen yang bersifat Internasional merupakan suatu pengakuan terhadap keberadaan HAM, Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia dalam perkembangannya mempengaruhi perkembangan HAM di berbagai negara banyak negara yang mencantumkan sejumlah hak yang terdapat di dalam deklarasi dalam konstitusi negaranya. Termasuk dalam konstitusi Indonesia, Kesadaran dari negara-negara untuk mengatur HAM lebih lanjut ke dalam sistem hukumnya dapat dianggap sebagai bentuk pengakuan sekaligus penghormatan terhadap HAM.

Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia terdiri atas 30 pasal yang memuat hak manusia di hampir seluruh aspek kehidupan. Isi pasal-pasal tersebut, antara lain: bahwa setiap orang mempunyai hak untuk hidup, kemerdekaan dan keamanan badan, diakui kepribadiannya, memperoleh pengakuan yang sama dengan orang lain menurut hukum untuk mendapat jaminan hukum dalam perkara pidana, seperti diperiksa di muka umum, dianggap tidak bersalah kecuali ada bukti yang sah, masuk dan keluar wilayah suatu negara, mendapatkan asylum (hak untuk memberi kesempatan kepada suatu negara dalam memberikan perlindungan kepada warga negara asing yang melarikan diri), mendapatkan suatu kebangsaan, mendapatkan hak milik atas benda, bebas mengutarakan pikiran dan perasaan, bebas memeluk agama, mengeluarkan pendapat, berapat dan berkumpul, mendapat jaminan sosial, mendapatkan pekerjaan, berdagang, mendapatkan pendidikan, turut serta dalam gerakan

kebudayaan dalam masyarakat, menikmati kesenian dan turut serta dalam kemajuan keilmuan, dan masih banyak hal lainnya yang tercantum dalam pasal-pasal DUHAM ini.

Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) tetap menjadi akar dari kebanyakan instrumen hak asasi manusia Internasional. DUHAM pada akhirnya berkembang menjadi dua kovenan Internasional yang mengikat secara hukum yaitu Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik dan Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya.

## **2. Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik**

Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik atau *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) merupakan produk Perang Dingin, merupakan hasil dari kompromi politik antara kekuatan negara blok Sosialis melawan negara blok Kapitalis. Saat itu situasi ini mempengaruhi proses legislasi perjanjian internasional hak asasi manusia yang ketika itu sedang digarap Komisi Hak Asasi Manusia PBB. Hasilnya adalah pemisahan kategori hak-hak sipil dan politik dengan hak-hak dalam kategori ekonomi, sosial, dan budaya atau *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (ICCPR) ke dalam dua kovenan atau perjanjian internasional, pada awalnya diusahakan dapat diintegrasikan ke dalam satu kovenan saja.<sup>684</sup> Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik pada dasarnya memuat ketentuan mengenai pembatasan penggunaan kewenangan oleh aparat represif negara, khususnya aparat represif negara yang menjadi negara-negara pihak yang tergabung dengan Kovenan. Maka hak-hak yang terhimpun di dalamnya juga sering disebut sebagai hak-hak negatif (*negative rights*). Artinya, hak-hak dan kebebasan yang dijamin di dalamnya akan dapat terpenuhi apabila peran negara terbatas atau terlihat minus. Tetapi apabila negara berperan intervensionis, tak bisa dielakkan hak-hak dan kebebasan yang diatur di dalamnya akan dilanggar oleh negara.<sup>685</sup> ICCPR pada dasarnya memuat ketentuan mengenai pembatasan penggunaan kewenangan oleh aparat represif

---

<sup>684</sup> Ifdhal Kasim Seri Bahan Bacaan Kursus HAM Untuk Pengacara XI Tahun 2007 Materi : *Kovenan Hak-Hak Sipil Dan Politik Kovenan Hak-Hak Sipil dan Politik, Sebuah Pengantar*, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, ELSAM.

<sup>685</sup> *Ibid.*

negara, maka hak-hak yang terhimpun di dalamnya juga sering disebut sebagai hak-hak negatif (*negative rights*). Artinya, hak-hak dan kebebasan yang dijamin di dalamnya akan dapat terpenuhi apabila peran negara terbatas atau terlihat minus. Tetapi apabila negara berperan intervensionis, tak bisa dielakkan hak-hak dan kebebasan yang diatur di dalamnya akan dilanggar oleh negara. Inilah yang membedakannya dengan model Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya yang justru menuntut peran maksimal negara. Negara justru melanggar hak-hak yang dijamin di dalamnya apabila negara tidak berperan secara aktif atau menunjukkan peran yang minus, karena itu ICCPR sering juga disebut sebagai hak-hak positif (*positive rights*). ICCPR mengatur cakupan perlindungan hak-hak sipil dan politik, seperti hak hidup dan martabat manusia, persamaan dimuka hukum, hak untuk tidak disiksa, persamaan gender, peradilan yang adil, hak-hak minoritas dan lain-lain. Bagian pertama berisi hak untuk menentukan nasib sendiri (*the right of self-determination*). Bagian kedua, berisi sejumlah prinsip umum yang diterapkan untuk keseluruhan, diantaranya larangan diskriminasi. Bagian ketiga, merupakan daftar hak-hak yang dijamin dalam ICCPR. Bagian keempat, tentang Komite HAM dan mekanisme pemantauan untuk pelaksanaan Kovenan. Negara mempunyai tanggungjawab perlindungan dan pemenuhan atas semua hak dan kebebasan, sesuai dengan ketentuan di dalam Pasal 2 ayat (1), yang menyatakan: "Setiap Negara Pihak pada Kovenan ini berjanji untuk menghormati dan menjamin hak yang diakui dalam Kovenan ini bagi semua individu yang berada di dalam wilayahnya dan berada di bawah yurisdikasinya, tanpa pembedaan jenis apapun, seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pandangan politik atau pandangan lainnya, asal-usul kebangsaan atau sosial, hak milik, status kelahiran atau status lainnya".<sup>686</sup> Kemudian ditambahkan pada ayat (3): "Setiap Negara Pihak pada Kovenan ini berupaya untuk:

- a) menjamin bahwa setiap orang yang hak atau kebebasannya sebagaimana diakui dalam Kovenan ini dilanggar, akan memperoleh upaya pemulihan yang efektif, walaupun pelanggaran tersebut dilakukan oleh seseorang yang bertindak dalam kapasitas sebagai pejabat negara;

---

<sup>686</sup> Ditetapkan oleh resolusi Majelis Umum 2200 A (XXI) tertanggal 16 Desember 1966.



- b) menjamin agar setiap orang yang menuntut upaya pemulihan tersebut harus ditentukan haknya oleh lembaga peradilan, administratif atau legislatif yang berwenang, atau oleh lembaga yang berwenang lainnya, yang diatur oleh sistem hukum negara tersebut, dan untuk mengembangkan kemungkinan pemulihan yang bersifat hukum;
- c) menjamin bahwa lembaga yang berwenang akan melaksanakan upaya pemulihan tersebut apabila dikabulkan.

Kovenan ini membentuk badan pengawasannya sendiri, yaitu Komite Hak asasi Manusia. Diatur dalam Pasal 28 sampai dengan 45. Komite inilah yang disertai mandat untuk mengawasi jalannya pelaksanaan isi kovenan hak sipil dan politik pada semua negara yang menjadi Pihak pada Kovenan. Komite akan terdiri dari 18 (delapan belas) anggota, terdiri dari warga negara dari negara-negara Pihak pada Kovenan yang merupakan orang-orang yang bermoral tinggi dan diakui kompetensinya di bidang hak asasi manusia, dan dikenal serta memiliki pengalaman di bidang hukum. Anggota-anggota Komite akan dipilih dan menjalankan tugas dalam kapasitas pribadi mereka. Tidak mewakili negara atau organisasi tertentu. Anggota-anggota Komite dipilih melalui pemungutan suara yang rahasia dan dicalonkan oleh negara-negara Pihak pada Kovenan, Setiap Negara Pihak pada Kovenan dapat mencalonkan tidak lebih dari dua orang. Orang-orang tersebut harus merupakan warga negara dari negara yang mencalonkan. Pemilihan anggota Komite diselenggarakan Sekretaris Jenderal Perserikatan Bangsa-Bangsa di Markas Besar Perserikatan Bangsa-Bangsa. Anggota Komite akan dipilih untuk jangka waktu empat tahun dan dapat dipilih kembali apabila dicalonkan kembali. Setiap anggota Komite, sebelum memulai tugasnya, wajib berjanji dengan sungguh-sungguh dalam komite terbuka bahwa ia akan melaksanakan tugasnya tanpa berpihak dan secara seksama. Indonesia meratifikasi Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik melalui UU Nomor 12 Tahun 2005 Tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik).

### **3. Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya**

Indonesia meratifikasi Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya melalui UU Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. Kovenan ini mengukuhkan dan menjabarkan pokok-pokok HAM di bidang ekonomi, sosial dan budaya dari DUHAM dalam ketentuan-ketentuan yang mengikat secara hukum. Kovenan terdiri dari pembukaan dan pasal-pasal yang mencakup 31 pasal. Pembukaan Kovenan ini mengingatkan negara-negara akan kewajibannya menurut Piagam PBB untuk memajukan dan melindungi HAM, mengingatkan individu akan tanggung jawabnya untuk bekerja keras bagi pemajuan dan penataan HAM yang diatur dalam Kovenan ini dalam kaitannya dengan individu lain dan masyarakatnya, dan mengakui bahwa, sesuai dengan DUHAM, cita-cita umat manusia untuk menikmati kebebasan sipil dan politik serta kebebasan dari rasa takut dan kekurangan hanya dapat tercapai apabila telah tercipta kondisi bagi setiap orang untuk dapat menikmati hak-hak ekonomi, sosial dan budaya serta hak-hak sipil dan politiknya. Pokok-pokok Isi Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya. Antara lain:

- 1) semua rakyat mempunyai hak untuk menentukan nasibnya sendiri dan menyerukan kepada semua negara, termasuk negara-negara yang bertanggung jawab atas pemerintahan Wilayah yang Tidak Berpemerintahan Sendiri dan Wilayah Perwalian, untuk memajukan perwujudan hak tersebut, (Pasal 1).
- 2) menetapkan kewajiban negara pihak untuk mengambil langkah-langkah bagi tercapainya secara bertahap perwujudan hak-hak yang diakui dan memastikan pelaksanaan hak-hak tersebut tanpa pembedaan apa pun, (Pasal 2).
- 3) menegaskan persamaan hak antara laki-laki dan perempuan, (Pasal 3).
- 4) negara pihak hanya boleh mengenakan pembatasan atas hak-hak melalui penetapan dalam hukum, sejauh hal itu sesuai dengan sifat hak-hak tersebut dan semata-mata untuk maksud memajukan kesejahteraan umum dalam masyarakat demokratis, (Pasal 4).

- 5) Pasal 5 menyatakan bahwa tidak ada satu ketentuan pun dalam Kovenan ini yang dapat ditafsirkan sebagai memberi hak kepada negara, kelompok, atau seseorang untuk melibatkan diri dalam kegiatan atau melakukan tindakan yang bertujuan menghancurkan hak atau kebebasan mana pun yang diakui dalam Kovenan ini atau membatasinya lebih daripada yang ditetapkan dalam Kovenan ini. Pasal ini juga melarang dilakukannya pembatasan atau penyimpangan HAM mendasar yang diakui atau yang berlaku di negara pihak berdasarkan hukum, konvensi, peraturan atau kebiasaan, dengan dalih bahwa Kovenan ini tidak mengakui hak tersebut atau mengakuinya tetapi secara lebih sempit.
- 6) Pasal 6 sampai dengan pasal 15 mengakui hak asasi setiap orang di bidang ekonomi, sosial, dan budaya, yakni hak atas pekerjaan (Pasal 6), hak untuk menikmati kondisi kerja yang adil dan menyenangkan (Pasal 7), hak untuk membentuk dan ikut serikat buruh (Pasal 8), hak atas jaminan sosial, termasuk asuransi sosial (Pasal 9), hak atas perlindungan dan bantuan yang seluas mungkin bagi keluarga, ibu, anak, dan orang muda (Pasal 10), hak atas standar kehidupan yang memadai (Pasal 11), hak untuk menikmati standar kesehatan fisik dan mental yang tertinggi yang dapat dicapai (Pasal 12), hak atas pendidikan (Pasal 13 dan 14), dan hak untuk ikut serta dalam kehidupan budaya (Pasal 1).
- 7) Selanjutnya Pasal 16 sampai dengan Pasal 25 mengatur hal-hal mengenai pelaksanaan Kovenan ini, yakni kewajiban negara pihak untuk menyampaikan laporan kepada Sekretaris Jenderal PBB mengenai tindakan yang telah diambil dan kemajuan yang telah dicapai dalam penataan hak-hak yang diakui dalam Kovenan ini (Pasal 16 dan Pasal 17), penanganan laporan tersebut oleh ECOSOC (Pasal 18 sampai dengan Pasal 22), kesepakatan tentang lingkup aksi internasional guna mencapai.
- 8) hak-hak yang diakui dalam Kovenan (Pasal 23), penegasan bahwa tidak ada satu ketentuan pun dalam Kovenan yang dapat ditafsirkan sebagai mengurangi ketentuan Piagam PBB dan konstitusi badan-badan khusus yang berkenaan dengan masalah-masalah yang diatur dalam Kovenan ini (Pasal 24), dan penegasan bahwa tidak ada satu ketentuan pun dalam Kovenan ini yang boleh ditafsirkan sebagai mengurangi hak yang melekat pada semua rakyat untuk menikmati secara penuh dan secara bebas kekayaan dan sumber daya alam mereka (Pasal 25). Kovenan

diakhiri dengan ketentuan penutup yang mengatur pokok-pokok yang bersifat prosedural (Pasal 26 sampai dengan Pasal 31), dan yang mencakup pengaturan penandatanganan, pengesahan, aksesi, dan penyimpanan Kovenan ini, serta tugas Sekretaris Jenderal PBB sebagai penyimpan (*depository*) (Pasal 26 dan Pasal 30), mulai berlakunya Kovenan ini (Pasal 27), lingkup wilayah berlakunya Kovenan ini di Negara pihak yang berbentuk federal (Pasal 28), prosedur perubahan (Pasal 29), dan bahasa yang digunakan dalam naskah otentik Kovenan ini (Pasal 31).

## **E. HAM di Indonesia**

### **1. Perdebatan Awal tentang HAM**

Pada masa Pendirian Boedi Oetomo dapat dianggap sebagai titik awal timbulnya kesadaran untuk mendirikan suatu negara kebangsaan yang terlepas dari cengkeraman kolonial, dalam konteks HAM, kesadaran tersebut dikenal sebagai perwujudan dari *the right of self determination* (hak untuk menentukan nasib sendiri).<sup>687</sup> Wujud nyata dari pemikiran HAM dalam perkembangan berikutnya adalah dimasukkannya konsepsi HAM dalam Rancangan Undang-Undang Dasar yang disusun oleh BPUPKI (Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan atau *Dokuritsu Junbi Coosakai*) diadakan pada tanggal 15 Juli 1945, anggota Moh. Hatta mengajukan usul agar dalam undang-undang dasar diatur hak untuk mengeluarkan suara dan hak untuk berkumpul dan bersidang.<sup>688</sup> Menurut Sri Soemantri, alasan Moh. Hatta untuk memasukkan hak-hak tersebut dalam undang-undang dasar ialah agar negara yang akan didirikan kelak tidak menjadi negara kekuasaan.<sup>689</sup>

Berbeda dengan Soekarno dan Supomo yang menghendaki masalah negara kekeluargaan dan hak-hak warga negara yang tidak perlu memasukkan pengaturan mengenai HAM dalam UUD. Perdebatan yang terjadi bertitik pangkal pada apakah negara harus

---

<sup>687</sup> Bagir Manan, dkk, *Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Hak Asasi Manusia di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 2001), hlm.9.

<sup>688</sup> Sri Soemantri Martosoewignjo, *Releksi HAM di Indonesia*, makalah disampaikan dalam Penataran Hukum Humaniter Internasional dan Hukum HAM, diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 22 s.d. 25 Juni 1998 bekerjasama dengan (International Committee of Red Cross (ICRC), hlm. 8

<sup>689</sup> *Ibid.*

mengatur HAM dalam UUD 1945. Perdebatan dalam sidang-sidang BPUPKI tersebut merupakan tonggak penting dalam diskursus hak asasi manusia di Indonesia, yang memberi pijakan bagi perkembangan wacana hak asasi manusia periode-periode selanjutnya. Menurut Soekarno, Indonesia harus dibangun sebagai negara kekeluargaan. Hal ini jelas dinyatakan dalam pidatonya dihadapan Sidang Kedua BPUPKI 15 Juli 1945:

“.. Buanglah sama sekali faham individualisme itu, janganlah dimasukkan dalam Undang-Undang Dasar kita yang dinamakan ‘rights of the citizens’ sebagai yang dianjurkan oleh Republik Perancis itu adanya... Tuan-tuan yang terhormat! Kita menghendaki keadilan sosial. Buat apa *Grondwet* menuliskan bahwa manusia bukan saja mempunyai hak kemerdekaan suara, kemerdekaan memberikan hal suara, mengadakan persidangan dan berapat, jikalau misalnya tidak ada sosial *rechtvaardigheid* yang demikian itu? Buat apa kita membikin *grondwet*, apa guna *grondwet* itu kalau ia tak dapat mengisi perut orang yang hendak mati kelaparan. *Grondwet* yang berisi *droit de l’homme et du citoyen* itu, tidak bisa menghilangkan kelaparannya orang miskin yang hendak mati kelaparan. Maka oleh karena itu, jikalau kita betul-betul hendak mendasarkan negara kita kepada paham kekeluargaan, paham tolong menolong, paham gotog royong dan keadilan sosial, enyahkanlah tiap-tiap pikiran, tiap-tiap paham individualisme dan liberalisme dari padanya...”<sup>690</sup>

Pendapat Soekarno didukung Soepomo yang juga berpendapat tidak perlu memasukkan pengaturan mengenai HAM dalam Undang-Undang Dasar:

“...UUD yang kami rancang, berdasarkan atas paham kekeluargaan, tidak berdasar atas paham perseorangan, yang telah kita tolak. Pernyataan berkumpul dan berserikat di dalam UUD adalah sistematik dari paham perseorangan, oleh karena itu dengan menyatakan hak bersidang dan berserikat di dalam

---

<sup>690</sup> Syafoedin Bahar, *Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI*, (Jakarta: Sekretariat Negara, 1995), hlm.259.

UUD kita akan menantang sistematis paham kekeluargaan... ”<sup>691</sup>

Pendapat Soekarno dan Soepomo ditentang oleh M. Hatta dan M. Yamin yang menginginkan agar hak-hak manusia diatur dalam UUD. Kekhawatiran Hatta adalah bahwa tidak adanya jaminan atas hak tersebut dalam UUD akan menjadikan Negara yang baru dibentuk menjadi negara kekuasaan. Hatta mengatakan secara tegas dalam Sidang BPUPKI mengenai kekhawatirannya:

“...Memang kita harus menentang individualisme... Kita mendirikan negara baru di atas dasar gotong royong dan hasil usaha bersama. Tetapi suatu hal yang saya kuatkan, kalau tidak ada satu keyakinan atau satu pertanggungjawaban kepada rakyat dalam UUD yang mengenai hak untuk mengeluarkan suara... Hendaklah kita memperhatikan syarat-syarat supaya negara yang kita bikin, jangan menjadi negara Kekuasaan...”<sup>692</sup>

Pendapat Hatta diperkuat M. Yamin dalam Sidang BPUPKI sehingga menimbulkan dua kutub pemikiran. Dalam pendapatnya Yamin menyatakan:

“...Supaya aturan kemerdekaan warga negeri dimasukkan ke dalam UUD dengan seluas-luasnya. Saya menolak segala alasan yang dimajukan untuk tidak memasukkannya... Saya hanya minta perhatian betul-betul, karena yang kita bicarakan ini hak rakyat. Kalau hal ini tidak terang dalam hukum dasar, ada kekhilafan daripada *grondwet*; *grondwettelijke fout*, kesalahan undang-undang hukum dasar, besar sekali dosanya buat rakyat yang menantikan hak daripada republik; misalnya mengenai yang tertuju kepada warga negara yang akan mendapat hak, juga penduduk akan terlindungi oleh republik ini...”<sup>693</sup>

---

<sup>691</sup> *Ibid.*, hlm.275-276

<sup>692</sup> *Ibid.*, hlm. 276.

<sup>693</sup> *Ibid.*, hlm. 262-263.

Perdebatan-perdebatan tersebut menunjukkan pemahaman mengenai perlindungan hak-hak asasi warga negara dikalangan *founding fathers* masih diwarnai konsepsi dikotomi budaya Barat dan Timur. Dikotomi antara negara berdasarkan kontrak sosial dan negara berdasarkan kekeluargaan. Bagi yang menolak memasukan materi HAM dalam konstitusi beranggapan, bahwa hak asasi manusia lahir di dunia Barat, selalu dikonotasikan menganut paham Individualisme dan liberalisme. Oleh sebab itu, tidak ada kepentingannya untuk dimasukkan dalam Undang-Undang Dasar yang menganut cita negara kekeluargaan. Timbulnya perbedaan persepsi HAM antara masyarakat Barat dan Timur, khususnya Asia Tenggara membuktikan adanya pengaruh positif di luar aspek-aspek HAM itu sendiri. Djawahir Thontowi menguraikan, perbedaan formulasi dalam arti, konsep, praktik dan juga kepentingan kepentingan penguasa.<sup>694</sup> Pada akhirnya, pada 16 Juli 1945 perdebatan dalam BPUPKI menghasilkan kompromi sehingga diterima beberapa ketentuan dalam UUD. Pasca-Proklamasi Kemerdekaan Indonesia, PPKI segera menggelar sidang pertama pada 18 Agustus 1945 dan dalam keputusannya mengesahkan UUD yang telah dirancang oleh BPUPK dengan beberapa perubahan dan tambahan.<sup>695</sup>

## **2. Pengaturan HAM di Indonesia**

Walaupun pada dasarnya HAM adalah hak yang melekat pada manusia, akan tetapi sebagai negara yang menyatakan dirinya sebagai Negara Hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) Perubahan Ketiga UUD 1945, maka perlindungan terhadap HAM berupa pengaturannya dalam peraturan perundang-undangan adalah suatu hal yang harus dilakukan. Pengaturan mengenai hak asasi manusia juga harus dilakukan agar negara dapat melakukan tugasnya menjamin dan menyelenggarakan HAM yang memerlukan peran negara. Pemikiran perlunya jaminan terhadap HAM manusia

---

<sup>694</sup> Djawahir Thontowi, "*HAM dalam Hukum Internasional dan Prospeknya dalam Kabinet Persatuan Nasional*", dalam Jurnal Magister Hukum Vol. 2 Nomor 1, Februari 2000, hlm. 25.

<sup>695</sup> Joeniarso, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Jakarta: Bina Aksara, 1984), hlm.29-31.

sudah berkembang sejak awal pergerakan kemerdekaan R.I.<sup>696</sup> Pemikiran perlunya jaminan terhadap HAM akhirnya diatur dan dijamin dalam UUD, yaitu dalam Pasal 27 ayat (1) dan (2), Pasal 28, Pasal 29 ayat (2), dan Pasal 31 ayat (1) UUD 1945. Pengaturan tentang HAM selanjutnya adalah dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (TAP MPR RI) Nomor XVII/MPR/1998 tentang Pandangan Hidup Bangsa Indonesia tentang HAM dan UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM. Dorongan untuk diadakannya perubahan UUD 1945 semakin menguat setelah masa reformasi. Sejak tahun 1999 hingga 2002, telah terjadi empat tahap perubahan UUD 1945, yang masing-masing dimuat dalam Lembaran Negara Nomor 11 hingga 14 Tahun 2006. Dalam hal peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, selain UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM, pengaturan tentang HAM juga antara lain diatur dalam UU Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM, UU Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, UU Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia, UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, dan UU Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis, serta berbagai undang-undang yang merupakan ratifikasi Kovenan Internasional.

### **a. Pengaturan HAM dalam Konstitusi di Indonesia**

Dalam Pancasila sebagai *philosophische grondslag*, terkandung prinsip-prinsip utama doktrin HAM. Sila Pertama, "Ketuhanan Yang Maha Esa" bermakna hak setiap orang untuk memilih, memeluk, dan mengamalkan ajaran-ajaran agamanya secara bebas tanpa mengalami gangguan dan juga tanpa mengganggu pihak lain.<sup>697</sup> Sila Kedua, "Kemanusiaan yang Adil dan Beradab" adalah ekspresi pengakuan HAM yang bersandar kepada dasar moral tentang keadilan, sedangkan manusia yang "beradab" adalah manusia yang mampu menghargai hak-hak orang lain berdasarkan prinsip

---

<sup>696</sup> Mengenai hal ini, lihat antara lain Bagir Manan, et. al., *Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Hak Asasi Manusia di Indonesia*. (Bandung: Yayasan Hak Asasi Manusia, Demokrasi dan Supremasi Hukum, 2001), hlm.7-21.

<sup>697</sup> Lihat Yusril Iha Mahendra, *Dinamika Tatanegara Indonesia: Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1996), hlm.99.



persamaan derajat.<sup>698</sup> Sila Ketiga, "Persatuan Indonesia" menekankan ciri khas pandangan bangsa Indonesia mengenai HAM, yaitu kendatipun hak-hak individu dan kolektif diakui, persatuan, dan kesatuan bangsa harus dijunjung tinggi dan harus mendapat keutamaan.<sup>699</sup> Sila Keempat, "Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan", mengandung inti sari demokrasi khas Indonesia yaitu Demokrasi Pancasila, dimana pengambilan keputusan dilakukan dengan mengingat dasar kerakyatan yaitu keberpihakan kepada rakyat yang diwakili oleh badan-badan permusyawaratan dan perwakilan.<sup>700</sup> Terakhir, Sila Kelima, "Keadilan Sosial Bagi Rakyat Indonesia" mengandung konsep HAM di bidang sosial dan ekonomi, dimana di bidang sosial ditegaskan keseimbangan antara semua anggota masyarakat, sedangkan dalam bidang ekonomi ditegaskan prinsip-prinsip dasar guna usaha bersama untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur, material, dan spiritual.<sup>701</sup>

### **1) Pengaturan HAM dalam UUD 1945 (Sebelum Perubahan)**

UUD 1945 (sebelum perubahan) terdiri dari Pembukaan, Batang Tubuh yang terdiri dari Pasal-Pasal, dan Penjelasan. Dalam UUD 1945, jaminan HAM terdapat dalam ketiga bagian dari UUD. Pembukaan UUD 1945 memuat jaminan HAM. Dalam alinea pertama diakui adanya *freedom to be free*, berdasarkan kalimat: "bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan pri-kemanusiaan dan pri-keadilan."<sup>702</sup> Alinea ketiga mengandung persamaan dalam bidang politik, yang menekankan bahwa rakyat Indonesia menyatakan kemerdekaannya supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas.<sup>703</sup> Alinea keempat berisikan pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi dalam seluruh

---

<sup>698</sup> *Ibid.*

<sup>699</sup> *Ibid.*

<sup>700</sup> *Ibid.*

<sup>701</sup> *Ibid.*, hlm.100.

<sup>702</sup> Ismail Suny, "*Konstitusi Indonesia dan Hak-Hak Asasi Manusia*" dalam *Mencari Keadilan*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981), hlm. 110.

<sup>703</sup> *Ibid.*

bidangnya, yaitu politik, hukum, sosial, ekonomi, kultural, dan pendidikan.<sup>704</sup>

Mengenai jaminan HAM dalam pasal-pasal UUD 1945, dapat ditelusuri sejarah dan mengetahui keinginan (original intents pembentuk UUD (*founding fathers*) berdasarkan risalah pembentukan UUD. Pada tanggal 11 Juli 1945, Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) memutuskan agar dibentuk Panitia Kecil Perancang UUD.<sup>705</sup> Rancangan UUD yang dibuat oleh Panitia Kecil tersebut pada tanggal 13 Juli dikemukakan dalam rapat oleh Ketua Panitia Kecil Soepomo. Dalam rancangan UUD tersebut telah diatur beberapa hak yaitu hak atas persamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan (Pasal 28 ayat (1)), hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak yang layak bagi kemanusiaan (Pasal 28 ayat (2)), hak atas kebebasan beragama dan beribadah (Pasal 29), hak untuk ikut serta dalam pembelaan negara (Pasal 30 ayat (1), dan hak untuk mendapatkan pengajaran (Pasal 31 ayat (1)).<sup>706</sup> Dalam rapat tanggal 15 Juli 1945, timbul dua pendapat yang berbeda mengenai urgensi dimasukkannya hak berserikat dan hak kemerdekaan berpikir. Kedua pendapat tersebut diwakili oleh Soekarno dan Soepomo yang tidak menginginkan diaturnya hak tersebut, sedangkan pendapat lainnya dikemukakan oleh Hatta dan Yamin yang menginginkan agar hak-hak tersebut diatur dalam UUD.

Soekarno berpendapat bahwa hak-hak tersebut berasal dari paham individualisme dan liberalisme.<sup>707</sup> Hatta mengemukakan pendapatnya menanggapi pendapat Soekarno, bahwa beliau menentang individualisme, akan tetapi tetap perlu diatur hak untuk mengeluarkan suara agar tidak terbentuk Negara Kekuasaan sebab negara yang didirikan berdasar atas kedaulatan rakyat.<sup>708</sup> Soepomo memperkuat argumentasi yang dikemukakan oleh Soekarno, dalam penjelasannya menanggapi pendapat Hatta, yaitu bahwa UUD yang dirancang tidak berdasar atas paham perseorangan maka jika diatur dalam UUD tentang hak berkumpul dan berserikat maka akan bertentangan dengan UUD yang bersifat paham kekeluargaan.<sup>709</sup>

---

<sup>704</sup> *Ibid.*, hlm.111.

<sup>705</sup> Lihat Bahar, er. al., eds., *Risalah Sidang Badan Penyelenggara.*, hlm. 222.

<sup>706</sup> *Ibid.*, hlm.231.

<sup>707</sup> *Ibid.*, hlm. 259-260.

<sup>708</sup> *Ibid.*, hlm. 262-263.

<sup>709</sup> *Ibid.*, hlm. 275-276.

Yamin memperkuat pendapat Hatta, bahwa pada dasarnya dimasukkannya aturan kemerdekaan warga negara tidaklah berhubungan dengan liberalism melainkan suatu keharusan perlindungan kemerdekaan yang harus diakui dalam UUD, sebagaimana diatur dalam berbagai konstitusi di berbagai negara.<sup>710</sup>

Rumusan tentang kemerdekaan berserikat yang pada akhirnya tercantum dalam Pasal 28 UUD 1945 merupakan hasil kompromi, dimana akhirnya Soepomo menyetujui dan mengusulkan rancangan pasal tentang hal tersebut,<sup>711</sup> akan tetapi muncul usulan terkait rancangan pasal tersebut,<sup>712</sup> sehingga akhirnya diperbaiki seperti yang kemudian diatur dalam Pasal 28 UUD 1945. Dengan disetujuinya kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan maka bertambahlah jaminan hak yang diatur dalam UUD 1945, walaupun pada dasarnya jika ditelaah maka ketentuan dalam Pasal 28 belum memberikan jaminan karena harus ditetapkan lebih dahulu dalam undang-undang.

Berdasarkan ketentuan dalam UUD 1945 (sebelum perubahan), maka pengaturan HAM dalam UUD 1945 diatur dalam Pasal 27 hingga Pasal 31 UUD 1945.

#### Pasal 27

- (1) Segala warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.
- (2) Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

#### Pasal 28

Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan tulisan dan sebagainya, ditetapkan dengan undang-undang.

---

<sup>710</sup> *Ibid.*, hlm. 293.

<sup>711</sup> *Ibid.*, hlm. 321-322.

<sup>712</sup> *Ibid.*, hlm. 322-324.

### Pasal 29

- (2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

### Pasal 30

- (1) Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pembelaan negara.

### Pasal 31

Tiap-tiap warga negara berhak mendapat pengajaran.

Jaminan tentang HAM sudah diatur dalam UUD 1945 (sebelum perubahan), akan tetapi UUD 1945 belum mengatur secara rinci. Ismail Suny berpendapat bahwa terdapat tiga kemungkinan bentuk hukum yang dapat menampung rincian HAM, yaitu dengan cara menjadikannya bagian integral UUD 1945 melalui amandemen UUD 1945, menetapkannya dalam Ketetapan MPR, dan bentuk terakhir adalah mengundangkannya dalam sebuah undang-undang.<sup>713</sup> Dalam pelaksanaannya, ketiga bentuk hukum tersebut digunakan untuk mengatur rincian HAM yang belum diatur dalam UUD 1945 (sebelum perubahan). UUD 1945 diubah sebanyak 4 (empat) tahap, dan pasal yang mengatur tentang jaminan HAM semakin bertambah jumlahnya. Sebelum perubahan UUD 1945, pengaturan mengenai HAM ditetapkan dalam TAP MPR RI Nomor XVII/MPR/1998 tentang Pandangan Hidup Bangsa Indonesia tentang HAM dan UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM.

Walaupun TAP MPR RI Nomor XVII/MPR/1998 tentang Pandangan Hidup Bangsa Indonesia tentang HAM tidak berlaku lagi berdasarkan Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan tahun 2002,<sup>714</sup> akan tetapi pengaturan tentang HAM dalam Piagam HAM yang

---

<sup>713</sup> Ismail Suny sebagaimana dikutip dalam Manan, et. al., *Perkembangan Pemikiran*. hlm., 80- 81.

<sup>714</sup> Indonesia, *Ketetapan tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan tahun 2002*, Ketetapan Nomor I/MPR/2003, Ps. 2 dan Ps.4.

merupakan bagian dari TAP MPR RI Nomor XVII/MPR/1998 pada dasarnya sudah diakomodasi dalam UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM. UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM didasari oleh TAP MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Pandangan Hidup Bangsa Indonesia tentang HAM dan Piagam HAM. Dikemukakan bahwa:<sup>715</sup>

Pada saat undang-undang ini sedang didiskusikan terdapat beberapa pendapat yang terbagi dalam dua kategori besar, yakni pendapat yang menyatakan bahwa pada dasarnya ketentuan mengenai HAM tersebar dalam berbagai undang-undang, dan oleh karena itu tidak perlu dibuat satu undang-undang khusus tentang HAM. Pendapat lain menyatakan bahwa pembentukan undang-undang materi khusus tentang HAM perlu dilakukan mengingat Ketetapan MPR tidak berlaku operasional dan berbagai undang-undang yang ada belum seluruhnya menampung materi HAM.

Jaminan tentang HAM sudah diatur dalam UUD 1945 (sebelum perubahan), akan tetapi UUD belum mengatur secara rinci. Berbeda dengan Konstitusi RIS dan UUDS RI yang dibentuk dan disahkan kemudian sesudah *Universal Declaration of Human Rights* (1948). Pengaturan tentang HAM dalam Konstitusi RIS dan UUDS RI yang dibentuk dan disahkan sesudah *Universal Declaration of Human Rights* tersebut, lebih rinci mengatur jaminan HAM. Begitu rincinya jaminan HAM diatur dalam UUD yang berlaku setelah UUD 1945 tersebut, bahkan dalam Konstitusi RIS terdapat pengaturan tentang kebebasan untuk berpindah agama<sup>716</sup> yang mengadopsi ketentuan dalam *Universal Declaration of Human Rights* yang banyak

---

<sup>715</sup> Manan, et. al., *Perkembangan Pemikiran*. hlm.90.

<sup>716</sup> Pasal 18 Konstitusi RIS mengartur sebagai berikut: "Setiap orang berhak atas kebebasan pikiran keinsyafan batin dan agama, hak ini meliputi pula kebebasan bertukar agama atau keyakinan begitu pula kebebasan menganut agamanya atau keyakinannya, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, baik di muka umum maupun di lingkungannya sendiri dengan jalan mengajarkan, mengamalkan beribadat menaati perintah dan aturan-aturan agama, serta dengan jalan mendidik anak-anak dalam iman dan keyakinan orang tua mereka." Indonesia Serikat, Keputusan Presiden tentang Mengumumkan Piagam Penandatanganan Konstitusi Republik Indonesia Serikat dan Konstitusi Republik Indonesia Serikat, Keppres Nomor 48, LN Nomor 3, LN Tahun 1950, Ps.1.

ditentang sehingga tidak diatur dalam UUDS RI sebagai salah satu hak yang dijamin dalam UUD.

## **2) Pengaturan HAM dalam UUD 1945 (Setelah Perubahan)**

Pengaturan tentang HAM dalam UUD 1945 (sesudah perubahan) menunjukkan semakin banyaknya HAM yang dijamin. Walaupun rincian jaminan tentang HAM sudah diatur dalam TAP MPR RI Nomor XVII/MPR/1998 tentang Pandangan Hidup Bangsa Indonesia tentang HAM dan Piagam HAM dan UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM yang berlaku sebelum UUD diubah, akan tetapi sebagai hukum yang tertinggi maka akan berbeda penghormatan dan jaminan terhadap HAM jika diatur dalam UUD dibandingkan dengan diatur dalam peraturan perundang-undangan di bawah UUD. Dengan diatur dalam UUD maka seluruh peraturan perundang-undangan di bawah UUD harus mengatur jaminan HAM yang diatur dalam UUD dan berbagai hal yang berkaitan dengan hal tersebut yang telah ditentukan dalam UUD, dan tidak boleh mengurangi, tidak mengatur, atau mengatur tetapi mengatur sebaliknya dari sesuatu yang telah dijamin dan ditentukan dalam UUD. Jika jaminan HAM dalam UUD memerlukan pengaturan lebih lanjut agar dapat terlaksana maka merupakan kewajiban pembentuk peraturan perundang-undangan untuk menyusun berbagai peraturan perundang-undangan agar HAM yang diatur UUD dapat terlaksana.

Demikian juga dengan seluruh lembaga negara, harus menjalankan kewenangannya yang berkaitan dengan HAM yang telah diatur UUD dalam rangka penghormatan, pemajuan, dan perlindungan HAM. Tidak diperbolehkan melakukan atau tidak melakukan kebijakan atau tindakan yang mengakibatkan HAM terlanggar atau tidak terjamin karena tidak dapat dilaksanakan baik keseluruhan maupun tidak. Seluruh penduduk dan warga negara, juga harus menghormati dan menjamin HAM baik yang terkait dengan dirinya, maupun dengan orang lain dengan memperhatikan proporsionalitas pelaksanaan hak dengan pemenuhan kewajiban.

Dalam UUD 1945 (sebelum perubahan), hanya diatur tentang hak-hak tertentu, sedangkan tentang kewajiban dan tanggung jawab negara belum diatur dalam UUD 1945. Hal ini berbeda dengan UUD 1945 sesudah perubahan, yang selain mengatur lebih rinci tentang jaminan HAM, juga mengatur tentang perlindungan HAM yaitu

kewajiban manusia terhadap pemenuhan HAM serta kewajiban dan tanggung jawab negara. Perubahan UUD yang terkait dengan jaminan HAM diatur dalam perubahan kedua dan perubahan keempat. Perubahan Kedua UUD 1945 yang terkait dengan HAM adalah pada Pasal 27 ayat (3), Pasal 28A hingga Pasal 28J, dan Pasal 30 ayat (1), sedangkan perubahan keempat UUD 1945 adalah yang diatur dalam Pasal 31 ayat (1) UUD 1945. Berdasarkan ketentuan dalam UUD 1945 (setelah perubahan) maka pengaturan HAM dalam UUD 1945 diatur dalam Pasal 27 hingga Pasal 31 UUD 1945.

#### Pasal 27

- F. Segala warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.
- G. Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.
- H. Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara.

#### Pasal 28

Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan tulisan dan sebagainya, ditetapkan dengan undang-undang.

#### Pasal 28A

Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.

#### Pasal 28B

- (1) Setiap orang berhak untuk untuk berkeluarga 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.

#### Pasal 28C

- (1) Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak memperoleh pendidikan dan manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.
- (2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya.

#### Pasal 28D

- (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.
- (2) Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.
- (3) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.
- (4) Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan.

#### Pasal 28E

- (1) Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara, dan meninggalkannya, serta berhak kembali.
- (2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap sesuai hati nuraninya.
- (3) Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.

#### Pasal 28F

Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.



#### Pasal 28G

- (1) Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.
- (2) Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain.

#### Pasal 28H

- (1) Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.
- (2) Setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.
- (3) Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.
- (4) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.

#### Pasal 28I

- (1) Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun.
- (2) Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif.
- (3) Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.
- (4) Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.

- (5) Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai prinsip negara hukum yang demokratis maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan.

#### Pasal 28J

- (1) Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- (2) Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

#### Pasal 29

- (3) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

#### Pasal 30

- (1) Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara.

#### Pasal 31

- (1) Setiap warga negara berhak mendapat Pendidikan.
- Jimly Asshiddiqie merinci hak yang tercantum dalam UUD 1945 sesudah perubahan, yaitu:<sup>717</sup>
- Setiap orang berhak untuk hidup.
  - Setiap orang berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.
  - Setiap orang berhak untuk membentuk keluarga melalui perkawinan yang sah.
  - Setiap orang berhak melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah.

---

<sup>717</sup> Lihat Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, hlm. 646-650.

- Setiap orang berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang.
- Setiap orang berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.
- Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya
- Setiap orang berhak mendapatkan pendidikan, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.
- Setiap orang berhak memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni, dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.
- Setiap orang berhak memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya.
- Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.
- Setiap orang berhak untuk bekerja, mendapatkan imbalan, dan mendapat perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.
- Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.
- Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan.
- Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya.
- Setiap orang bebas memilih pendidikan dan pengajaran.
- Setiap orang bebas memilih pekerjaan.
- Setiap orang bebas memilih kewarganegaraan.
- Setiap orang berhak memilih tempat tinggal di wilayah negara, meninggalkannya, dan berhak kembali lagi ke negara.
- Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran, dan sikap sesuai dengan hati nuraninya.
- Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat (*freedom of association*).
- Setiap orang berhak atas kebebasan berkumpul (*freedom of peaceful assembly*).

- Setiap orang berhak atas kebebasan mengeluarkan pendapat (*freedom of expression*).
- Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi guna mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya.
- Setiap orang berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.
- Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya.
- Setiap orang berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat dan tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.
- Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan lain yang merendahkan derajat martabat kemanusiaan.
- Setiap orang berhak memperoleh suaka politik dari negara lain.
- Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin.
- Setiap orang berhak bertempat tinggal (yang baik dan sehat).
- Setiap orang berhak mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat.
- Setiap orang berhak memperoleh layanan kesehatan.
- Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.
- Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.
- Setiap orang berhak memiliki hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun.
- Setiap orang berhak untuk hidup.
- Setiap orang berhak untuk tidak disiksa.
- Setiap orang berhak atas kemerdekaan pikiran dan hati nurani.
- Setiap orang berhak atas kebebasan beragama.
- Setiap orang berhak untuk tidak diperbudak.

- Setiap orang berhak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum.
- Setiap orang berhak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut.
- Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun.
- Setiap orang berhak mendapatkan perlindungan dari perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.

Jaminan HAM diatur lebih banyak dan lebih rinci dalam UUD 1945 sesudah perubahan akan tetapi terdapat kelemahan yang ke depan harus diperbaiki. Dari segi materi muatan, terdapat pengaturan yang serupa tapi diatur dalam beberapa pasal, seperti hak memperoleh pendidikan diatur dalam Pasal 28C ayat (1) dan Pasal 31 ayat (1). Dalam pasal tertentu, pengelompokan hak-hak dalam pasal juga tidak didasarkan pada pengaturan hak yang sejenis, misalnya Pasal 280, dimana dalam satu pasal terdiri dari beberapa hak. Hal lainnya adalah dimasukkannya hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut sebagai HAM yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun, juga mendapat tanggapan khusus dikaitkan dengan pelanggaran HAM berat di masa lalu.

## **b. Pengaturan HAM dalam Undang-Undang**

Hans Nawiasky mengemukakan bahwa norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, dan norma hukum yang di bawah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut Norma Dasar.<sup>718</sup> Norma hukum yang tertinggi dan merupakan kelompok pertama dalam hierarki norma hukum negara adalah *staatsfundamentalnorm*.<sup>719</sup> Dikemukakan pula bahwa isi *Staatsfundamentalnorm* ialah merupakan norma yang

---

<sup>718</sup> Hans Nawiasky sebagaimana dikutip dalam Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan (1) (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)*, ed. rev. (Jakarta: Kanisius, 2007), hlm. 44.

<sup>719</sup> Hans Nawiasky sebagaimana dikutip dalam Maria Farida Indrati, *Ibid.*, hlm. 45. Kelompok II adalah *Staatsgrundgesetz* (Aturan dasar Negara/Aturan Pokok Negara), Kelompok III adalah *Formel Gesetz* (UU formal), dan Kelompok IV adalah *Verordnung dan Autonome Satzung* (Aturan Pelaksana dan Aturan Otonom). *Ibid.*

merupakan dasar bagi pembentukan UUD dari suatu negara (*Staatsverfassung*), termasuk norma pengubahannya.<sup>720</sup> Hakikat hukum suatu *Staatsfundamentalnorm* ialah syarat bagi berlakunya suatu UUD, ia ada terlebih dahulu sebelum adanya UUD.<sup>721</sup> Berdasarkan teori yang dikemukakan oleh Hans Nawiasky maka Pembukaan UUD 1945 dapat diklasifikasi sebagai Norma Fundamental Negara Republik Indonesia (*Staatsfundamentalnorm*), dimana Pembukaan UUD 1945 berisikan Pancasila dan cita-cita luhur (tujuan) bangsa Indonesia. Telah dikemukakan bahwa perlindungan HAM dijamin dalam Pancasila, kemudian lebih lanjut dalam dalam Pembukaan, dan kemudian dalam Batang Tubuh. Pengaturan dalam hukum dasar tertinggi tersebut tentunya memerlukan pengaturan lebih lanjut dalam berbagai peraturan perundang-undangan, dan berbagai peraturan perundang-undangan sudah disahkan terkait dengan perlindungan dan pemenuhan HAM, antara lain UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, UU Nomor 8. LN RI Nomor 76 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, UU Nomor 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat, UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, UU Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM, UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, UU Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia, UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Anggota Dewan Perwakilan Daerah, dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, UU Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, dan UU Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman. Walaupun pengaturan dalam undang-undang yang mengatur tentang HAM tersebar dalam berbagai undang-undang, akan tetapi terdapat undang-undang organik yang mengatur tentang HAM yaitu UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM.

Dalam UU Nomor 39 Tahun 1999 diatur Asas-Asas Dasar. Asas-asas dasar ini merupakan asas-asas yang menjadi landasan dalam perlindungan HAM yang diatur dalam UU Nomor 39 Tahun

---

<sup>720</sup> *Ibid.*, hlm.46.

<sup>721</sup> *Ibid.*

1999. Asas-asas dasar dalam UU Nomor 39 Tahun 1999 diatur dalam Pasal 2 hingga Pasal 8 UU Nomor 39 Tahun 1999, yaitu:<sup>722</sup>

- a) Negara RI mengakui dan menjunjung tinggi HAM dan kebebasan dasar manusia.
- b) Prinsip non diskriminasi.
- c) Jaminan terhadap non derogable rights yaitu hak-hak yang tidak dapat dikurangi dalam situasi apa pun.
- d) Persamaan dihadapan hukum.
- e) Perlindungan masyarakat adat.
- f) Diperbolehkannya tidak hanya upaya hukum nasional, juga upaya hukum pada forum internasional.
- g) Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan HAM terutama menjadi tanggung jawab Pemerintah.

Dalam undang-undang ini, selain hak-hak yang telah diatur dalam TAP MPR RI Nomor XVII/MPR/1998 tentang HAM, diatur pula secara khusus tentang hak wanita (bagian kesembilan) dan hak anak (bagian kesepuluh), serta hak turut serta dalam pemerintahan (bagian kedelapan). Hak-hak yang dijamin dalam UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM dalam hal HAM dan kebebasan dasar manusia adalah sebagai berikut:

### **1. Hak untuk Hidup**

Dalam UUD, hak untuk hidup telah diatur, terutama dalam Pasal 27 ayat (2), Pasal 28A, dan Pasal 28H ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945. Hak untuk hidup diatur dalam Pasal 9 UU Nomor 39 Tahun 1999, yaitu:<sup>723</sup> a) Setiap orang berhak untuk hidup, mempertahankan hidup, dan meningkatkan taraf kehidupannya; b) Setiap orang berhak tenteram, aman, damai, bahagia, sejahtera lahir, dan batin; dan c) Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.

Hak untuk hidup berdasarkan Pasal 28I ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945 merupakan HAM yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun. Walaupun hak untuk hidup merupakan HAM yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun, akan tetapi

---

<sup>722</sup> Lihat Pasal 2 sampai Pasal 8 Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

<sup>723</sup> *Ibid.*, Ps. 9 ayat (1), (2), dan (3).

di Indonesia, sebagaimana diatur dalam Pasal 28J ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945 maka hak dan kebebasan setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang, dalam undang-undang masih diatur tentang hukuman pidana mati, antara lain diatur dalam Kitab undang-undang Hukum Pidana (KUHP). Pasal 5 ayat (2) ICCPR pun masih membolehkan hukuman mati dengan pembatasan.<sup>724</sup>

## **2. Hak Berkeluarga dan Melanjutkan Keturunan**

Dalam UUD, hak berkeluarga, dan melanjutkan keturunan diatur dalam Pasal 28B ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945. Hak untuk berkeluarga dan melanjutkan keturunan diatur dalam Pasal 10 UU Nomor 39 Tahun 1999, yaitu:<sup>725</sup> a) Setiap orang berhak membentuk suatu keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah; dan b) Perkawinan yang sah hanya dapat berlangsung atas kehendak bebas calon suami dan calon istri yang bersangkutan, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Perkawinan harus didasarkan pada kehendak bebas kedua belah pihak, dan harus dilakukan secara sah sebagaimana diatur dalam UU Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang bertujuan untuk melindungi pihak-pihak yang terikat dalam perkawinan, terutama istri dan anak-anak.

## **3. Hak untuk Mengembangkan Diri**

Dalam UUD, hak untuk mengembangkan diri diatur dalam Pasal 28C ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 28F Perubahan Kedua UUD 1945. Hak untuk mengembangkan diri diatur dalam Pasal 11 hingga Pasal 16 UU Nomor 39 Tahun 1999. Diantara hak untuk mengembangkan diri adalah hak untuk memperoleh pendidikan

---

<sup>724</sup> Pasal 5 ayat (2) ICCPR menyatakan: "Di Negara-negara yang belum menghapus hukuman mati, hukuman mati hanya dapat dikenakan pada kejahatan yang paling berat sesuai dengan undang-undang yang berlaku pada waktu perbuatan kejahatan dilakukan, dan tidak bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam Kovenan ini dan konvensi Tentang Pencegahan dan Penghukuman Kejahatan Pemusnahan Suku Bangsa. Hukum tersebut hanya boleh dilaksanakan tncnurut keputusan terakhirdari pengadilan yang berwenang ... "

<sup>725</sup> Indonesia, *Undang-Undang Hak Asasi Manusia, UU Nomor 39 Tahun 1999*, Ps. 10.



sebagaimana diatur dalam Pasal 12, yaitu: "Setiap orang berhak atas perlindungan bagi pengembangan pribadinya, untuk memperoleh pendidikan, mencerdaskan dirinya, dan meningkatkan kualitas hidupnya agar menjadi manusia yang beriman, bertaqwa, bertanggung jawab, berakhlak mulia, bahagia, dan sejahtera sesuai dengan hak asasi manusia."<sup>726</sup>

#### **4. Hak untuk Memperoleh Keadilan**

Dalam UUD, hak memperoleh keadilan diatur dalam Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 280 Perubahan Kedua UUD 1945. Hak untuk memperoleh keadilan diatur dalam Pasal 17 hingga Pasal 19 UU Nomor 39 Tahun 1999, yaitu:<sup>727</sup>

- a) Setiap orang, tanpa diskriminasi, berhak untuk memperoleh keadilan dengan mengajukan permohonan, pengaduan, dan gugatan, baik dalam perkara pidana, perdata, maupun administrasi serta diadili melalui proses peradilan yang bebas dan tidak memihak, sesuai dengan hukum acara yang menjamin pemeriksaan yang obyektif oleh hakim yang jujur dan adil untuk memperoleh putusan yang adil dan benar.
- b) Setiap orang yang ditangkap, ditahan, dan dituntut karena disangka melakukan sesuatu tindak pidana berhak dianggap tidak bersalah, sampai dibuktikan kesalahannya secara sah dalam suatu sidang pengadilan dan diberikan segala jaminan hukum yang diperlukan untuk pembelaannya, sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.
- c) Setiap orang tidak boleh dituntut untuk dihukum atau dijatuhi pidana, kecuali berdasarkan suatu peraturan perundang-undangan yang sudah ada sebelum tindak pidana ini dilakukannya.
- d) Setiap ada perubahan dalam peraturan perundang-undangan, maka berlaku ketentuan yang paling menguntungkan bagi tersangka.
- e) Setiap orang yang diperiksa berhak mendapatkan bantuan hukum sejak saat penyidikan sampai adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

---

<sup>726</sup> *Ibid.*, Ps.12

<sup>727</sup> *Ibid.*, Ps. 17-Ps. 19.

- f) Setiap orang tidak dapat dituntut untuk kedua kalinya dalam perkara yang sama atas suatu perbuatan yang telah memperoleh putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.
- g) Tiada suatu pelanggaran atau kejahatan apapun diancam dengan hukuman perampasan seluruh harta kekayaan milik yang bersalah.
- h) Tidak seorangpun atas putusan pengadilan boleh dipidana penjara atau kurungan berdasarkan atas alasan ketidakmampuan untuk memenuhi suatu kewajiban dalam perjanjian utang piutang.

UU yang menjamin hak untuk memperoleh keadilan, antara lain dalam KUHP dan UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

## **5. Hak atas Kebebasan Pribadi**

Dalam UUD, hak atas kebebasan pribadi diatur dalam Pasal 28D ayat (4), Pasal 28E ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945, dan Pasal 29 ayat (2) UUD 1945. Hak atas kebebasan berdasarkan Pasal 28I ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945 merupakan HAM yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun. Hak dan jaminan atas kebebasan pribadi diatur dalam Pasal 20 hingga Pasal 27 UU Nomor 39 Tahun 1999. Berbagai hak dijamin terkait dengan kebebasan pribadi. Hal yang saat ini menjadi perhatian tidak hanya di Indonesia adalah mengenai perbudakan yang diatur dalam Pasal 20 UU Nomor 39 Tahun 1999, yaitu:<sup>728</sup> (1) Tidak seorangpun boleh diperbudak atau diperhamba; dan (2) Perbudakan atau perhambaan, perdagangan budak, perdagangan wanita, dan segala perbuatan berupa apapun yang tujuannya serupa, dilarang.

Hak untuk tidak diperbudak berdasarkan Pasal 28I ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945 merupakan HAM yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun. Perdagangan manusia merupakan bagian dari sebuah tindak pidana. Di Indonesia, isu mengenai perdagangan manusia diatur tersendiri di dalam UU Nomor 21 Tahun 2007 tentang Tindak Pidana Perdagangan Orang yang mengatur mengenai larangan, berbagai bentuk perdagangan orang dan sanksi yang dijatuhkan terhadap pelaku yang memperjualbeli-

---

<sup>728</sup> *Ibid.*, Ps.20

kan manusia, selain itu, juga diatur dalam KUHP mengenai sanksi yang dijatuhkan kepada orang-orang yang melakukan perdagangan manusia.

## 6. Hak Atas Rasa Aman

Dalam UUD hak atas rasa aman diatur dalam Pasal 28G ayat (1) dan ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945. Hak atas rasa aman diatur dalam Pasal 28 hingga Pasal 35 UU Nomor 39 Tahun 1999. Undang-undang tentang HAM menjamin antara lain hak untuk mencari suaka, hak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan hak miliknya, hak agar tempat kediaman siapapun tidak boleh diganggu.<sup>729</sup>

Mengenai hak atas tempat kediaman, Pasal 28G ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945 mengatur tentang hak pemilikan tetapi tidak secara khusus mengatur mengenai kebebasan tempat kediaman<sup>730</sup> sebagaimana diatur dalam Pasal 16 Konstitusi RIS dan Pasal 16 UUDS RI. Pasal 31 UU Nomor 39 Tahun 1999 mengatur hal yang sama sebagaimana diatur dalam Pasal 16 Konstitusi RIS, yang berbunyi: 1) Tempat kediaman siapa pun tidak boleh diganggu-gugat; dan 2) Mengindjak suatu pekarangan tempat kediaman atau memasuki suatu rumah bertentangan dengan kehendak orang yang mendiaminya, hanya dibolehkan dalam hal-hal yang ditetapkan dalam suatu aturan hukum yang berlaku baginja.<sup>731</sup>

## 7. Hak atas Kesejahteraan

Dalam UUD, hak atas kesejahteraan diatur dalam Pasal 28H ayat (1), ayat (2), ayat (3). dan ayat (4) Perubahan Kedua UUD 1945, serta Pasal 34 ayat (1) dan ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945. Hak atas kesejahteraan diatur dalam Pasal 36 hingga Pasal 42 UU Nomor

---

<sup>729</sup> *Ibid.*, Ps. 28-35.

<sup>730</sup> Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Kedua, LN Nomor 12 Tahun 2006*, Ps. 28G ayat (1).

<sup>731</sup> Indonesia Serikat, *Keputusan Presiden tentang Mengumumkan Piagam Penandatanganan Konstitusi Republik Indonesia Serikat, Keppres Nomor 48, LN Nomor 3, LN Tahun 1950, Ps. 16 ayat (1) dan (2)*. Ketentuan yang sama juga diatur dalam Pasal 16 UUDS R.I. Lihat Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 7, LN Nomor 56, TLN Nomor 37, Tahun 1950*, Ps. 16 ayat (1) dan (2).

39 Tahun 1999, yang antara lain terdiri dari bahwa setiap orang berhak mempunyai milik, hak milik mempunyai fungsi sosial, hak atas pekerjaan, hak mendirikan serikat pekerja, hak untuk bertempat tinggal serta berkehidupan yang layak, hak atas jaminan sosial, hak bagi yang berusia lanjut, cacat fisik, dan atau cacat mental memperoleh perawatan, pendidikan, pelatihan, dan bantuan khusus atas biaya negara, untuk menjamin kehidupan yang layak, dan lain-lain.

Pasal 38 undang-undang tentang HAM menyatakan: "Setiap warga negara, sesuai dengan bakat, kecakapan, dan kemampuan, berhak atas pekerjaan yang layak." Selanjutnya dalam Pasal 42 diatur bahwa:

Mengenai Pasal 16 Konstitusi RIS tersebut, G.J. Wolhoff menjelaskan bahwa Pasal 16 menjamin kebebasan tempat kediaman (termasuk pekarangan yang mengelilinginya) baik terhadap oknum pribadi maupun terhadap Pegawai Publik.<sup>732</sup>

Setiap warga negara yang berusia lanjut, cacat fisik dan atau cacat mental berhak memperoleh perawatan, pendidikan, pelatihan, dan bantuan khusus atas biaya negara, untuk menjamin kehidupan yang layak sesuai dengan martabat kemanusiaannya, meningkatkan rasa percaya diri, dan kemampuan berpartisipasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Jaminan hak atas pekerjaan diatur di dalam UU Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dan khusus untuk penyandang cacat, hak ini diatur dalam UU Nomor 4 Tahun 1997 tentang Penyandang Cacat.

## **8. Hak Turut Serta dalam Pemerintahan**

Dalam UUD, hak turut serta dalam pemerintahan diatur dalam Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945. Hak turut serta dalam Pemerintahan diatur dalam Pasal 43 dan Pasal 44 UU Nomor 39 Tahun 1999, yaitu:<sup>733</sup>

---

<sup>732</sup> G.J. Wolhoff, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*. (Jakarta: Timun Mas N.V., 1955), hlm. 133

<sup>733</sup> Indonesia, *Undang-Undang Hak Asasi Manusia. UU Nomor 30 Tahun 1999*, Ps. 43-44.

- a) Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- b) Setiap warga negara berhak turut serta dalam pemerintahan dengan langsung atau dengan perantaraan wakil yang dipilihnya dengan bebas, menurut cara yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.
- c) Setiap warga negara dapat diangkat dalam setiap jabatan pemerintahan.
- d) Setiap orang berhak sendiri maupun bersama-sama berhak mengajukan pendapat, permohonan, pengaduan, dan atau usaha kepada pemerintah dalam rangka pelaksanaan pemerintahan yang bersih, efektif, dan efisien, baik dengan lisan maupun dengan tulisan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Hak turut serta dalam pemerintahan diatur lebih lanjut dalam berbagai perundang-undangan, antara lain UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), undang-undang 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah, dan UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

## **9. Hak Wanita**

Dalam UUD 1945, tidak diatur pengkhususan bagi hak wanita, jaminan HAM berlaku bagi setiap orang, termasuk wanita. Hak wanita diatur dalam Pasal 45 hingga Pasal 51 UU Nomor 39 Tahun 1999, antara memberikan jaminan bagi keterwakilan wanita di berbagai level pemerintahan dan partai politik, hak di bidang kewarganegaraan dalam hak menikah dengan pria warga negara asing WNA, hak atas pendidikan, hak atas pekerjaan, hak untuk dilindungi dalam kaitannya dengan kekhususan fungsi reproduksi

wanita, hak dan tanggung jawab yang sama dengan suami dalam pernikahan.<sup>734</sup>

Di dalam Pasal 46 undang-undang tentang HAM diatur bahwa keterwakilan perempuan harus dijamin di dalam sistem pemilihan umum, kepartaian, pemilihan anggota badan legislatif, dan sistem pengangkatan di bidang eksekutif, dan yudisial sesuai persyaratan yang ditentukan. Mengenai hak ini diatur dalam Pasal 53 UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, yang memberikan ketentuan bahwa proses pemilihan umum legislatif setiap partai harus melibatkan bakal calon perempuan setidaknya sebesar 30% keterwakilan perempuan dalam satu partai politik.<sup>735</sup>

## **10. Hak Anak**

Dalam UUD, hak anak diatur dalam Pasal 28B ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945. Hak anak diatur dalam Pasal 52 hingga Pasal 66 UU Nomor 39 Tahun 1999, yaitu antara lain hak atas perlindungan oleh orang tua, keluarga, masyarakat, dan negara, hak untuk hidup, meningkatkan taraf kehidupannya, hak atas suatu nama dan status kewarganegaraan, hak memperoleh perawatan, pendidikan, pelatihan, dan bantuan khusus alas biaya negara, hak untuk beribadah menurut agamanya, berfikir, dan berekspresi sesuai dengan tingkat intelektualitas dan usianya di bawah bimbingan orang tua dan atau wali, hak untuk dibesarkan, dipelihara, dirawat, dididik, diarahkan, dan dibimbing kehidupannya oleh orang tua atau walinya sampai dewasa, hak untuk memperoleh pendidikan dan pengajaran, dan lain-lain.<sup>736</sup>

Salah satu hak anak adalah hak atas suatu nama dan status kewarganegaraan. Hak ini diatur di dalam Pasal 28D ayat (4) Perubahan Kedua UUD 1945 dan Pasal 53 ayat (2) undang-undang

---

<sup>734</sup> *Ibid.*, Ps.45-51

<sup>735</sup> Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, UU Nomor 10 Tahun 2008*, LN Nomor 51 Tahun 2008, TLN Nomor 4836, Ps. 53.

<sup>736</sup> Indonesia, *Undang-Undang Hak Asasi Manusia, UU Nomor 39 Tahun 1999*, Ps. 52-66.

tentang HAM. Hal tersebut juga diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.<sup>737</sup>

Mengenai akta kelahiran sebagai bukti kewarganegaraan anak, diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan Pasal 32 UU Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, yaitu batas pelaporan kelahiran adalah melampaui batas waktu 60 (enam puluh) hari sampai dengan 1 (satu) tahun sejak tanggal kelahiran, pencatatan dilaksanakan setelah mendapatkan persetujuan Kepala Instansi Pelaksana setempat, dan pencatatan kelahiran yang melampaui batas waktu 1 (satu) tahun sebagaimana dilaksanakan berdasarkan penetapan pengadilan negeri.<sup>738</sup> Perlindungan terhadap status kewarganegaraan anak, baik anak hasil perkawinan yang sah atau di luar perkawinan yang sah, antara ibu WNI dengan bapak WNA, maupun anak angkat WNI yang diadopsi oleh WNA, dilindungi dengan ditetapkannya dalam UU Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan RI tentang kewarganegaraan ganda terbatas, dimana sang anak memiliki kewarganegaraan WNI dan WNA hingga berumur 18 tahun, karena pada umur tersebut diharuskan memilih salah satu dari kewarganegaraan orang tuanya.<sup>739</sup>

Hak anak juga dilindungi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-YIII/2010 Perihal Pengujian undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan terhadap UUD Negara RI Tahun 1945, dalam Putusan tersebut Mahkamah Konstitusi memberikan pengakuan terhadap anak luar kawin oleh ayah biologisnya dilakukan dengan cara pengakuan oleh sang ayah biologis (melahirkan hubungan hukum ayah dan anak pasal 280 KUHPerdara yaitu dengan pengakuan terhadap anak luar kawin terlahirlah hubungan perdata antara anak dengan ibu atau bapaknya) dan pengesahan oleh sang ayah biologis terhadap anak luar kawin tersebut.

---

<sup>737</sup> Indonesia, *Undang-Undang Perlindungan Anak, UU Nomor 23 Tahun 2002*, LN Nomor 109, Tahun 2002, TLN Nomor 4235, Ps. 5

<sup>738</sup> Indonesia, *Undang-Undang Administrasi Kependudukan, UU Nomor 23 Tahun 2006*, LN Nomor 124 Tahun 2006, TLN Nomor 4674, Ps. 32 ayat (1) dan (2).

<sup>739</sup> Indonesia, *Undang-Undang Kewarganegaraan Republik Indonesia, UU Nomor 12 Tahun 2006*, LN Nomor 63 Tahun 2006, TLN Nomor 63, Ps. 4 huruf c, d, h, i, Ps. 5 ayat (1) dan (2), dan Ps. 6 ayat (1).

Kewajiban dasar manusia diatur dalam UUD 1945 yaitu dalam Pasal 27 ayat (2), Pasal 28J ayat (1) dan (2), serta Pasal 30 ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945. Dalam UU Nomor 39 Tahun 1999 juga diatur tentang kewajiban dasar manusia dalam Pasal 67 hingga Pasal 70, yaitu:<sup>740</sup>

- a. Wajib patuh pada peraturan perundang-undangan, hukum tak tertulis, dan hukum internasional mengenai HAM yang telah diterima oleh negara RI.
- b. Wajib ikut serta dalam upaya pembelaan Negara.
- c. Wajib menghormati HAM orang lain, moral, etika, dan tata tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- d. Setiap HAM seseorang menimbulkan kewajiban dasar dan tanggung jawab untuk menghormati hak asasi orang lain secara timbal balik serta menjadi tugas Pemerintah untuk menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukannya.
- e. Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan oleh undang-undang dengan maksud untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.

Kewajiban dan tanggung jawab pemerintah terkait jaminan HAM diatur dalam UUD 1945 yaitu dalam Pasal 281 ayat (3) dan (4) Perubahan Kedua UUD 1945. Kewajiban dan tanggung jawab pemerintah serta syarat dalam hal terjadi pembatasan hak dan kebebasan seseorang dalam undang-undang diatur pula dalam UU Nomor 39 Tahun 1999, yaitu:<sup>741</sup>

- a. Setiap HAM seseorang menjadi tugas Pemerintah untuk menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukannya.
- b. Pemerintah wajib dan bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan HAM yang diatur dalam undang-undang tentang HAM, peraturan perundang-undangan lain, dan hukum internasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh negara Republik Indonesia.

---

<sup>740</sup> Indonesia, *Undang-Undang Hak Asasi Manusia, UU Nomor 39 Tahun 1999*, Ps. 67-70.

<sup>741</sup> *Ibid.*, Ps. 69-72.



- c. Kewajiban dan tanggung jawab Pemerintah meliputi langkah implementasi yang efektif dalam bidang hukum, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan keamanan negara, dan bidang lain.

Larangan terkait pengaturan dan pelaksanaan hak dan kebebasan seseorang diatur dalam UUD 1945 yaitu dalam Pasal Pasal 28J ayat (2) Perubahan Kedua UUD 1945. Dalam UU Nomor 39 Tahun 1999 larangan terkait pengaturan dan pelaksanaan hak dan kebebasan seseorang tersebut diatur dalam Pasal 73 dan Pasal 74, yaitu:<sup>742</sup>

- a. Hak dan kebebasan yang diatur dalam undang-undang tentang HAM hanya dapat dibatasi oleh dan berdasarkan undang-undang, semata-mata untuk menjamin pengakuan dan penghormatan terhadap HAM serta kebebasan dasar orang lain, kesusilaan, ketertiban umum, dan kepentingan bangsa.
- b. Tidak satu ketentuanpun dalam undang-undang tentang HAM boleh diartikan bahwa Pemerintah, partai, golongan atau pihak manapun dibenarkan mengurangi, merusak, atau menghapuskan HAM atau kebebasan dasar yang diatur dalam undang-undang tentang HAM.

UU Nomor 39 Tahun 1999 juga menjelaskan secara terperinci mengenai KOMNAS HAM yang diletakkan dalam bab tersendiri yaitu bab VII. Diatur pula ketentuan mengenai Pengadilan HAM. Mengenai Pengadilan HAM selanjutnya diatur dalam UU Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM. Pengadilan HAM bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus pelanggaran HAM yang berat, yaitu yang meliputi kejahatan genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan. Terhadap pelanggaran HAM berat yang terjadi sebelum diundangkannya UU Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM, diperiksa dan diputus oleh Pengadilan HAM *ad hoc* yang dibentuk atas usul DPR berdasarkan peristiwa tertentu dengan Keputusan Presiden. Selain dalam UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM, pengaturan tentang HAM diatur dalam berbagai undang-undang, termasuk undang-undang yang merupakan ratifikasi Kovenan Internasional. Dalam Pasal 2 TAP MPR RI Nomor XVII/MPR/1998 tentang Pandangan Hidup Bangsa Indonesia

---

<sup>742</sup> *Ibid.*, Ps.73-74.

tentang HAM, MPR menugaskan kepada pembentuk undang-undang untuk meratifikasi berbagai instrumen PBB tentang HAM, sepanjang tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945. Dalam bagian Landasan pada Piagam HAM, dikemukakan pula bahwa bangsa Indonesia sebagai anggota PBB mempunyai tanggung jawab untuk menghormati *Universal Declaration of Human Rights* dan berbagai instrumen internasional lainnya mengenai HAM.

Beberapa Kovenan Internasional sudah diratifikasi baik dalam bentuk undang-undang, maupun dalam bentuk Keputusan Presiden. Berbagai undang-undang yang merupakan ratifikasi Kovenan Internasional, yaitu:<sup>743</sup>

- a. UU Nomor 12 Tahun 2005 tentang Ratifikasi Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights, 1966*), UU Nomor 11 Tahun 2005 tentang Ratifikasi Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1966*).
- b. Undang-undang Nomor 29 Tahun 1999 tentang Ratifikasi Kovenan Internasional tentang Konvensi Penghapusan Diskriminasi Rasial (*the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 1965*).
- c. UU Nomor 5 Tahun 1998 tentang Pengesahan Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan Hukuman yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia (*Convention Against Torture and Cruel Punishment, Inhuman Degrading Treatment or Punishment, 1948*), UU Nomor 7 Tahun 1984 tentang Ratifikasi Kovenan Internasional tentang Konvensi Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan (*the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, 1979*). Selain diatur dalam undang-undang, kovenan juga diatur dalam bentuk Keputusan Presiden, yaitu Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1970 tentang Konvensi Hak-Hak Anak (*Convention on the Rights of the Child*).

---

<sup>743</sup> Terdapat beberapa kovenan yang belum diratifikasi, antara lain Konvensi teruang Pencegahan dan Penghukuman Kejahatan Genocide (*Convention on the Prevention on Punishment of the Crime of Genocide, 1948*).



## **PEMILIHAN UMUM DAN PARTAI POLITIK**

### **A. Pemilihan Umum**

#### **1. Tujuan Pemilihan Umum**

Keikutsertaan dalam pemilu, jika dikaitkan dengan demokrasi dilihat dari intensitas partisipasi warga negara dalam pembentukan dan pelaksanaan peraturan dan kebijakan, baru pada tahap demokrasi prosedural. Walaupun demikian, pemilu merupakan hal yang penting terkait tujuan penyelenggaraan pemilu, yang terutama adalah.<sup>744</sup>

- a. Pemilu merupakan sistem yang memungkinkan terjadinya peralihan kekuasaan secara tertib dan damai.
- b. Pemilu diselenggarakan agar demokrasi perwakilan dapat berjalan, dan hak konstitusional warga negara terpenuhi.
- c. Pemilu merupakan salah satu unsur untuk mewujudkan negara hukum.
- d. Pemilu merupakan sistem untuk mengisi keanggotaan parlemen.
- e. Pemilu merupakan sistem untuk membentuk pemerintahan.

---

<sup>744</sup> Bandingkan dengan Jimly Asshiddiqie yang mengemukakan tujuan penyelenggaraan pemilu pada pokoknya ada 4 (empat), yaitu:

1. Untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai.
2. Untuk memungkinkan terjadinya penggantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan.
3. Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat. dan
4. Untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.

Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta:PT Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm. 754.

**a. Pemilu merupakan sistem yang memungkinkan terjadinya peralihan kekuasaan secara tertib dan damai**

Pemilihan umum sebagai sistem terpenting untuk melaksanakan demokrasi perwakilan dan merupakan salah satu kriteria negara demokratis, harus terselenggara dengan baik agar dapat merepresentasikan warga negara. Unsur-unsur sistem pemilihan umum yang kuat, antara lain:<sup>745</sup> 1) memastikan bahwa keinginan rakyat menjadi dasar dari kekuasaan pemerintah; 2) menjamin hak setiap orang untuk mengambil bagian dalam pemerintahan; 3) negaranya baik secara langsung maupun melalui wakil-wakil yang dipilih secara bebas; 4) menjamin kesempatan yang sama untuk mendapatkan pelayanan publik termasuk pelayanan yang efektif; 5) menetapkan pemilihan umum secara berkala dan murni; 6) menjamin hak pilih yang universal dan sama; 7) menjamin kerahasiaan kertas suara; dan 8) menciptakan suasana pemilihan yang bebas dari intimidasi dan menghargai penuh hak prasyarat tertentu seperti: kebebasan berpendapat; berekspresi; mendapatkan informasi; berkumpul dan berorganisasi; 9) menetapkan nondiskriminasi di bidang hak politik; 10) menetapkan pemeriksaan secara bebas atas dugaan adanya ketidakberesan; 11) menetapkan penyelenggaraan pemilihan yang obyektif tidak memihak, dan bebas; dan 12) menetapkan pengalihan kekuasaan kepada partai dan calon yang memang berdasarkan hukum.

Unsur-unsur sistem pemilihan umum yang kuat harus terpenuhi agar rakyat terepresentasikan dengan tepat, peralihan kekuasaan yang tertib, dan tercipta legitimasi kekuasaan, sehingga mereka yang terpilih (wakil rakyat dan Presiden dan/ atau Wakil Presiden) dapat melaksanakan tugasnya dengan sebaik-baiknya berdasarkan kepentingan rakyat.

---

<sup>745</sup> UN Centre for Human Rights, Lembar Fakta HAM Edisi III [UN Fact Sheet] diterjemahkan oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, (Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia bekerjasama dengan British Council, 2007), hlm.50.

**b. Pemilu diselenggarakan agar demokrasi perwakilan dapat berjalan, dan hak konstitusional warga negara terpenuhi**

Rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dikemukakan oleh J.J. Rousseau dalam bukunya *Du Contract Social*. Menurut Rousseau, kontrak sosial (*social contract*) dibuat karena orang-orang dalam keadaan alami memang ingin bersatu karena menyadari bahwa jika mereka tidak menyatukan dan menggerakkan secara bersama kekuatan yang ada maka mereka akan musnah.<sup>746</sup> Pada dasarnya rumusan kontrak sosial adalah: "Bahwa masing-masing dari kita menyerahkan diri dan seluruh kekuasaan untuk kepentingan bersama di bawah kepentingan tertinggi yaitu kehendak umum (*general will*), dan sebagai sebuah badan, kita menerima anggota sebagai bagian yang tak terpisahkan dari keseluruhan."<sup>747</sup>

Dalam perspektif Rousseau, rakyat sebagai satu kesatuan merupakan pemegang kekuasaan tertinggi. Menurut Rousseau, perjanjian yang membuat rakyat tunduk pada pemimpinnya sama sekali bukan merupakan kontrak<sup>748</sup> karena rakyat adalah pemegang kekuasaan tertinggi, sehingga pemerintahlah yang harus dikorbankan untuk rakyat dan bukan rakyat yang dikorbankan untuk pemerintah.<sup>749</sup> Demokrasi adalah adanya pengaruh rakyat pada kebijakan dan aktivitas pemerintah. Demokrasi mengembangkan ide bahwa pemerintah harus memperhatikan kepentingan rakyat sesungguhnya dalam merumuskan hukum.<sup>750</sup> Dalam konsep demokrasi, pemerintah (dalam arti luas) berfungsi sebagai penyalur kepentingan rakyat. Berbagai peraturan perundang-undangan, kebijakan publik, dan tindakan pemerintah harus berlandaskan kepentingan rakyat. Walaupun demikian, sangat mungkin bahwa pemerintah tidak berdasarkan kepentingan rakyat, oleh karena itu prinsip yang mendasar selanjutnya dari demokrasi adalah pengawasan oleh

---

<sup>746</sup> Jean-Jacques Rousseau, *Du Contract Social [The Social Contract]*, diterjemahkan oleh Maurice Cranston, (London: Penguin Books, 1968), hlm.59-60.

<sup>747</sup> *Ibid.*, hlm. 61.

<sup>748</sup> *Ibid.*, hlm. 102.

<sup>749</sup> *Ibid.*, hlm. 106

<sup>750</sup> Maswadi Rauf, "Hukum dan Politik", (makalah disampaikan pada Konferensi Nasional Hukum dan Politik 2011, FHUU, 27 Oktober 2011), hlm.3.

rakyat, selain pengawasan kelembagaan yang secara sistem diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Pengawasan oleh warga negara terhadap kepentingan umum dan persamaan di antara warga negara adalah prinsip-prinsip utama demokrasi.<sup>751</sup> Untuk melaksanakan kedua prinsip tersebut maka harus dilakukan dengan 2 (dua) cara. Cara pertama, menggunakan sistem yang menjamin pengawasan rakyat yang efektif, yaitu pemilihan umum bagi partai politik, wakil rakyat yang representatif yang mengawasi eksekutif, kekuasaan kehakiman yang independen yang menjamin pejabat publik bertindak sesuai dengan peraturan perundang-undangan, media yang independen untuk mengawasi pemerintahan dan menyuarakan suara masyarakat, lembaga yang menerima pengaduan individu dalam hal terjadinya kesalahan administrasi (*maladministration*), seperti *Ombudsman*.<sup>752</sup> Cara Kedua adalah sesuatu yang diperlukan untuk mengetahui apa lagi dari hak-hak warga negara yang dibutuhkan untuk memenuhi hak dasar demokratis (*basic democratic right*) mereka agar dapat bersuara dalam kepentingan publik; dalam hal ini dibutuhkan hak sipil dan hak politik karena tanpa kebebasan berekspresi, kebebasan berorganisasi, kebebasan dewan, kebebasan bertindak, masyarakat tidak akan efektif baik dalam organisasi kemasyarakatan maupun dalam kebijakan publik.<sup>753</sup>

### **c. Pemilu merupakan salah satu unsur untuk mewujudkan negara hukum**

Dasar filosofis dari Negara Hukum adalah bahwa pemerintah (dalam arti luas) dalam melaksanakan kewenangannya berdasarkan hukum. Dalam pelaksanaannya, Negara Hukum mengalami perkembangan yang berbeda pada negara yang menganut sistem hukum *civil law* dan pada negara yang menggunakan sistem hukum *common law*, sebagaimana

---

<sup>751</sup> David Beetham, "Democracy and Human Rights: Civil, Political, Economic, Social and Cultural", dalam Janusz Symonides, ed., *Human Rights: New Dimensions and Challenges*, (Adershot, Burlington USA, Singapore, Sydney: joint publication Dartmouth Publishing Company, Ashgate Publishing Company, UNESCO Publishing, 2000), hlm.72.

<sup>752</sup> *Ibid.*, hlm. 73.

<sup>753</sup> *Ibid.*

dikemukakan oleh Albert Venn Dicey dan F.J. Stahl. Dalam negara yang menganut sistem hukum *civil law*, Negara Hukum dikenal dengan istilah *Rechtsstaat*, sedangkan pada negara yang menggunakan sistem hukum *common law*, Negara Hukum dikenal dengan istilah *Rule of Law*.

Albert Venn Dicey mengemukakan tiga unsur utama *Rule of Law*, yaitu: supremasi hukum (*the absolute supremacy of regular law*), persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*), dan aturan UUD merupakan konsekuensi dari hak-hak individual (*a constitution code the consequence of the rights of individuals*),<sup>754</sup> sedangkan unsur-unsur *Rechtsstaat* menurut F.J. Stahl adalah sebagai berikut:<sup>755</sup>

- a. Mengakui dan melindungi hak-hak asasi manusia;
- b. Untuk melindungi hak asasi tersebut maka penyelenggara negara harus berdasarkan pada teori *trias politica*;
- c. Dalam menjalankan tugasnya, pemerintah berdasar atas undang-undang (*wehnatig bestuur*);

Apabila dalam menjalankan tugasnya berdasar undang-undang pemerintah masih melanggar hak asasi (campur tangan pemerintah dalam kehidupan pribadi seseorang) maka ada pengadilan administrasi yang akan menyelesaikannya.

Dalam perkembangannya, Negara Hukum tidak hanya mencakup unsur-unsur yang dikemukakan oleh Dicey dan Stahl, sebagaimana unsur-unsur dari *the rule of law* dalam *International Commission of Jurist* (Bangkok, 1965), yaitu:<sup>756</sup>

- a. Adanya proteksi konstitusional.
- b. Adanya pengadilan yang bebas dan tidak memihak.
- c. Adanya pemilihan umum yang bebas.
- d. Adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat dan berserikat.
- e. Adanya tugas oposisi.
- f. Adanya pendidikan civic.

---

<sup>754</sup> Albert Venn Dicey, *Introductuon to the Study of the Law of the Constitution*, (St. Martin's Street London: MacMillan and Co. Limited, 1915), hlm. 198-199.

<sup>755</sup> Azhary, *Negara Hukum Indonesia: Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-Unsurnya*, (Jakarta: UI-Press, 1995), hlm. 46.

<sup>756</sup> Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*, cet. 3 (Bandung: Alumni, 1977), hlm. 13.



Pemilu dan parpol merupakan unsur dalam negara hukum, sehingga kedua hal tersebut merupakan keharusan dalam sebuah negara hukum. Salah satu contoh adalah praktik ketatanegaraan di Negara Pakistan. Presiden Jenderal Ayub Khan dari Pakistan membentuk UUD yang mulai berlaku tahun 1962, yang walaupun ,neniadakan partai-partai politik akan tetapi tetap melaksanakan pemilihan umum untuk mengisi keanggotaan parlemen setelah dibubarkan oleh Presiden Ayub Khan. Presiden tersebut akhirnya menggabungkan diri dalam salah satu partai politik (*Muslim League*) karena dalam pemilu rakyat banyak memilih pemimpin partai-partai lama sehingga parlemen yang baru dibentuk menyusun UU yang membolehkan didirikan parpol, sehingga Presiden Ayub Khan mau tidak mau harus menggabungkan diri dalam parpol.<sup>757</sup>

#### **d. Pemilu merupakan sistem untuk mengisi keanggotaan parlemen.**

Pemilihan umum (pemilu) merupakan sarana untuk memilih calon anggota parlemen yang akan mewakili rakyat dalam parlemen. *Tsebelis* dan *Money* mengemukakan keanggotaan dari kedua kamar berdasarkan metode seleksi dan kategori dari warga negara yang diwakili.<sup>758</sup> Dikemukakan bahwa pada sebagian besar *lower house* (majelis rendah/kamar pertama) dipilih secara langsung oleh warga negara,<sup>759</sup> sedangkan seleksi pada *upper house* (majelis tinggi/kamar kedua) dapat melalui metode seleksi keturunan (*heredity*), pengangkatan (*appointment*), pemilihan tidak langsung (*indirect election*), dan pemilihan langsung (*direct election*),<sup>760</sup> atau golongan yang diwakili (*the type of representation*).<sup>761</sup> Dalam praktiknya, pada negara yang hanya memiliki 1 kamar/majelis dalam parlemennya (sistem unikameral) maka keanggotaannya adalah melalui pemilihan umum, sedangkan pada negara yang menggunakan sistem

---

<sup>757</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Hukum Politik*, ed. rev., cet. 3, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 123-125, 414.

<sup>758</sup> Lihat George Tsebelis dan Jeannette Money, *Bicameralism*, (London: Cambridge University Press, 1997), hlm. 44.

<sup>759</sup> *Ibid.*, hlm. 46.

<sup>760</sup> *Ibid.*, hlm 46-47.

<sup>761</sup> *Ibid.*, hlm. 47.

bikameral (memiliki 2 kamar/majelis dalam parlemennya) atau sistem multikameral (memiliki lebih dari 2 kamar majelis dalam parlemennya), maka sebagian besar *lower house* (majelis rendah/kamar pertama) dipilih secara langsung oleh warga negara melalui pemilihan umum dari calon yang diusulkan partai politik (parpol). Sebagian besar karena tidak semua anggota kamar pertama dipilih secara langsung dalam pemilihan umum, sebagai contoh adalah kamar pertama pada parlemen negara Kolombia.<sup>762</sup>

Menurut Montesquieu, lembaga perwakilan rakyat (*representative body*) dibentuk untuk membuat UU, atau untuk melihat apakah UU dilaksanakan sebagaimana seharusnya,<sup>763</sup> dan memberikan persetujuan dalam hal kekuasaan eksekutif menentukan penerimaan keuangan publik (*public money*).<sup>764</sup>

Montesquieu juga mengemukakan bahwa Legislator pada saat negara baru terbentuk atau negara lama sangat korup, berfungsi membuat UUD, membagi tanah secara adil, serta membuat UU untuk mengatur pembagian tanah secara adil tersebut.<sup>765</sup> Berdasarkan apa yang dikemukakan oleh Montesquieu adalah bahwa fungsi legislator (anggota parlemen atau lembaga perwakilan rakyat) adalah membentuk UUD dan UU, mengawasi pelaksanaan UU dan memberikan persetujuan terhadap anggaran negara. Oleh karena itu, peranan legislator sangat penting dalam sebuah negara, sehingga pemilu yang merupakan metode seleksi untuk memilih legislator tentunya juga merupakan hal yang penting dalam sistem ketatanegaraan.

#### **e. Pemilu merupakan sistem untuk membentuk pemerintahan**

Pemilu merupakan sistem untuk membentuk pemerintahan, terutama pada negara yang menggunakan sistem

---

<sup>762</sup> Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral: Stud Perbandingan antara Indonesia dengan Berbagai Negara*, (Jakarta: UI Press, 2010), hlm. 146-147.

<sup>763</sup> Montesquieu, *L'Esprit des Lois [The Spirit of Laws]*, diterjemahkan oleh Thomas Nugent tahun 1752, rev. By J. V. Prichard, (London: G. Bell and Sons, Ltd., 1914), hlm. 156

<sup>764</sup> *Ibid* .. hlm. 160.

<sup>765</sup> *Ibid* .. hlm. 67.

pemerintahan presidensial karena Presiden sebagai kepala pemerintahan yang membentuk kabinet dipilih dalam pemilu. Pada negara yang menggunakan sistem pemerintahan parlementer, walaupun pemilu merupakan metode seleksi untuk mengisi keanggotaan sebagian besar anggota parlemen, terutama pada kamar pertama, akan tetapi hasil dari pemilu tersebut yang menjadi dasar dalam penyusunan pemerintahan. Partai politik pemenang pemilu dengan suara mayoritas akan menyusun kabinet yang merupakan penyelenggara kekuasaan pemerintahan.

## **2. Pengertian, Asas, dan Sistem Pemilihan Umum**

### **a. Pengertian Pemilihan Umum**

Pengertian pemilu di Indonesia diatur dalam Pasal 1 angka 1 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, yaitu: "... sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945."<sup>766</sup> Dalam UUD 1945, pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan anggota DPRD,<sup>767</sup> sedangkan Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.<sup>768</sup>

Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD serta Presiden dan Wakil Presiden diatur dalam UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Sedangkan untuk kepala daerah, berdasarkan Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013 tidak dimasukkan sebagai rezim pemilu melainkan rezim pemerintah daerah sehingga

---

<sup>766</sup> *Ibid.*, Ps.1 ayat (1).

<sup>767</sup> Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Ketiga*, LN Nomor 13 Tahun 2006, Ps. 22E ayat (1) dan (2).

<sup>768</sup> Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Kedua*, LN Nomor 12 Tahun 2006, Ps.18 ayat (4).

bukanlah pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945 yang sudah membatasi secara limitatif bahwa pemilu adalah untuk memilih anggota DPR, anggota DPD, anggota DPRD, Presiden dan Wakil Presiden.<sup>769</sup>

### **b. Asas-Asas Pemilihan Umum**

Eric Barendt mengemukakan asas-asas pemilu, yaitu rutin (regular), bebas (free), dan langsung (*direct*).<sup>770</sup> Barendt mencontohkan praktik ketatanegaraan di Inggris. Asas reguler dilaksanakan berdasarkan UU Parlemen Tahun 1911, yang mengatur bahwa pemilu dilaksanakan antara setiap 7 hingga 5 tahun, sedangkan asas langsung adalah bahwa pemilih memilih secara langsung anggota parlemen tanpa terlebih dahulu memilih badan pemilih yang kemudian memilih anggota parlemen.<sup>771</sup>

Yves Menny dan Knapp mengemukakan 3 (tiga) asas dalam pemilu yaitu kebebasan, keadilan, dan mayoritas.<sup>772</sup> Dikemukakan oleh Menny dan Knapp bahwa prinsip mayoritas memiliki 2 (dua) aspek, yaitu kandidat terpilih adalah seseorang yang memperoleh suara mayoritas, baik mayoritas relatif maupun mayoritas sederhana, dan berarti bahwa pemerintahan negara dipercayakan kepada mereka yang memperoleh mayoritas suara di parlemen.<sup>773</sup> Tentu saja pengertian mayoritas yang dimaksud oleh Menny dan Knapp adalah asas mayoritas dalam sistem pemerintahan parlementer karena dalam sistem pemerintahan parlementer kabinet dibentuk berdasarkan suara mayoritas di parlemen, akan tetapi pada dasarnya asas ini juga merupakan asas pemilu dalam sistem pemerintahan presidensial dalam arti bahwa pemerintahan negara dipercayakan kepada mereka yang memperoleh mayoritas suara dalam pemilu presiden dan wakil presiden.

---

<sup>769</sup> Lihat Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 97/PUU-XI/2013.

<sup>770</sup> Eric Barendt, *An Introduction to Constitutional Law*, (Oxford: Oxford University Press, 1998), hal. 158

<sup>771</sup> *Ibid.*, hlm. 159-160.

<sup>772</sup> Lihat Yves Meny dan Andrew Knapp, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, and Germany*, 3<sup>rd</sup> ed, (New York: Oxford University Press, 1998), hlm. 154-167.

<sup>773</sup> *Ibid.*, hlm. 164.

Asas pemilu diatur dalam Pasal 22E ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945, yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.<sup>774</sup> Asas tersebut diulang kembali penyebutannya dalam Pasal 2 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, akan tetapi yang menarik adalah bahwa dalam UU tersebut tidak dijelaskan pengertian dari asas-asas tersebut berbeda dalam UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD yang menjabarkan asas-asas tersebut dalam penjelasan umum, yaitu langsung,<sup>775</sup> umum,<sup>776</sup> bebas,<sup>777</sup> rahasia,<sup>778</sup> jujur,<sup>779</sup> adil,<sup>780</sup> dan rutin, setiap lima tahun sekali.<sup>781</sup>

---

<sup>774</sup> Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Ketiga*. LN Nomor 13 Tahun 2006, Ps. 22E ayat (1).

<sup>775</sup> Dengan asas langsung, rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara. Indonesia, *Undang-Undang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, UU Nomor 10 Tahun 2008, LN Nomor 51 Tahun 2008, TLN Nomor 4836, Penjelasan Umum.

<sup>776</sup> Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaeruhan, pekerjaan, dan status sosial. *Ibid*

<sup>777</sup> Setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapa pun. Di dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya oleh negara, sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hati nurani. *Ibid*

<sup>778</sup> Dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain. *Ibid*

<sup>779</sup> Dalam penyelenggaraan pemilu ini, penyelenggara pemilu, aparat pemerintah, peserta pemilu, pengawas pemilu, pemantau pemilu, pemilih, serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

<sup>780</sup> Setiap pemilih dan peserta pemilu mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun. *Ibid*.

<sup>781</sup> Hal ini menunjukkan asas bahwa pemilu dilakukan secara rutin setiap 5 tahun. *Ibid*

### c. Sistem Pemilihan Umum

Perekayasa desain sistem pemilu, akan menghasilkan.<sup>782</sup>

- a. *Pertama*, pembentukan badan perwakilan dengan derajat representasi yang tinggi terhadap penduduk (orang) dan/atau daerah (ruang), baik dengan lembaga perwakilan yang terpisah maupun dengan satu lembaga perwakilan rakyat.
- b. *Kedua*, menciptakan lembaga perwakilan berdasarkan prinsip satu orang, satu suara, dan One Person, One Vote, and One Value, OPOYOV).
- c. *Ketiga*, memastikan akuntabilitas wakil rakyat kepada konstituen, dan akuntabilitas pemerintah kepada rakyat.
- d. *Keempat*, menciptakan sistem kepartaian (pluralisme sederhana/dua-tiga partai, pluralisme moderat/5-7 partai, atau pluralisme terpolarisasi/banyak partai) yang dipandang tidak saja sesuai dengan bentuk Pemerintahan (presidensial, parlementer atau semi-parlementer) tetapi juga dengan struktur masyarakat (yang homogen atau heterogen).
- e. *Kelima*, menciptakan DPR dan Pemerintah yang sama-sama mendapat legitimasi dari rakyat.
- f. *Keenam*, menciptakan sistem perwakilan rakyat yang produktif dalam legislasi, dan menciptakan sistem perwakilan rakyat yang lebih memperhatikan kepentingan konstituen daripada kepentingan penyandang dana.
- g. *Ketujuh*, mendorong kemunculan partai politik yang terbuka dan bersifat inklusif sehingga partai politik menjadi sarana integrasi nasional.
- h. *Kedelapan*, membantu pembentukan Pemerintahan presidensial yang berkinerja tinggi dengan dukungan lembaga perwakilan rakyat.
- i. *Kesembilan*, mendorong kemunculan partai oposrsi di lembaga perwakilan rakyat. Kesepuluh, membantu menghilangkan perilaku memilih fanatik (yang rencanakan kekerasan) dan mendorong kemunculan perilaku memilih yang rasional.

---

<sup>782</sup> Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, dan Topo Saruoso, *Perekayasa Sistem Pemilihan Umum Untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis*. cet. I, (Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia, 2008), hlm. 18-19

Terdapat beberapa macam sistem pemilu, yaitu: sistem pluralitas/mayoritas, sistem proporsional, dan sistem semiproporsional.

#### **a. Sistem Pluralitas/Mayoritas**

Dalam sistem ini, secara umum (kecuali *Block Vote* dan *Party Block Vote*) setiap daerah pemilihan (distrik) diwakili oleh satu orang (*single-member constituency*) yaitu satu kursi untuk setiap daerah pemilihan), yang terdiri dari 2 (dua) pilihan formula pemilihan, yaitu kursi di setiap daerah pemilihan diberikan kepada partai/calon yang memperoleh suara terbanyak (sistem mayoritas), dan kursi di setiap daerah pemilihan diberikan kepada partai/calon yang memperoleh suara lebih banyak (sistem pluralitas).

Sistem pluralitas/mayoritas terdiri atas:<sup>783</sup>

1) *First past the post.*

Dalam sistem ini, calon yang mendapatkan suara terbanyak (mayoritas sederhana) adalah pemenangnya. Negara yang menggunakan antara lain adalah Amerika Serikat dan Inggris.

2) *Block Vote* atau *Approval Voting.*

Ciri dari sistem ini adalah berwakil majemuk (memilih beberapa anggota perwakilan dalam 1 distrik), pemilih memiliki jumlah pilihan sebanyak jumlah kursi yang diperebutkan, dan calon yang mendapat suara terbanyak yang terpilih. Negara yang menggunakan antara lain Otoritas Palestina, Kuwait, dan Filipina. Varian dari sistem ini adalah *Party Block Vote*, di mana yang dipilih oleh pemilih adalah parpol. Negara yang menggunakan antara lain adalah Singapura, Lebanon, dan Ekuador.

3) *Alternative Vote.*

Ciri dari sistem ini adalah pemilih memiliki preferensi untuk merangking sejumlah calon yang disukai dan pemenangnya yang mendapat suara mayoritas absolut. Negara yang menggunakan adalah Australia.

---

<sup>783</sup> Lihat Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu*. cet. 1, (Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP UGM, 2009), hhn. 27-30.

4) *Two Round System*.

Prinsip dari sistem ini adalah pemilu putaran kedua akan dilaksanakan jika pada putaran pertama tidak ada calon yang memenuhi batas minimal perolehan suara.

Keuntungan sistem pluralitas/mayoritas adalah:<sup>784</sup>

- 1) Sistem ini mendorong ke arah integrasi partai-partai politik karena kursi yang diperebutkan dalam setiap distrik pemilihan hanya satu.
- 2) Fragmentasi partai dan kecenderungan membentuk partai baru dapat dibendung, sistem ini mendorong ke arah penyederhanaan partai secara alami dan tanpa paksaan. Wakil yang terpilih dapat dikenal oleh komunitasnya karena kecilnya distrik sehingga hubungan dengan konstituen lebih erat. Kedudukan calon terhadap pimpinan partainya akan lebih independen karena faktor kepribadian seseorang merupakan faktor penting dalam kemenangannya dan kemenangan partai, sekalipun demikian calon tidak lepas sama sekali dari disiplin partai sebab dukungan serta fasilitas partai diperlukan baik untuk pencalonan maupun kampanye.
- 3) Bagi partai besar sistem ini menguntungkan karena melalui *distortion effect* dapat meraih suara dari pemilih-pemilih lain, sehingga memperoleh kedudukan mayoritas, dengan demikian partai pemenang sedikit banyak dapat mengendalikan parlemen.
- 4) Lebih mudah bagi suatu partai untuk mencapai kedudukan mayoritas dalam parlemen sehingga tidak perlu diadakan koalisi dengan partai lain.
- 5) Sistem ini sederhana dan mudah diselenggarakan.

Kelemahan sistem pluralitas/mayoritas adalah:<sup>785</sup>

- 1) Sistem ini kurang memperhatikan kepentingan partai-partai kecil dan golongan minoritas, apalagi jika golongan-golongan ini terpecah dalam berbagai daerah pemilihan (distrik).
- 2) Sistem ini kurang representatif dalam arti bahwa partai yang calonnya kalah dalam suatu distrik kehilangan suara yang telah mendukungnya.

---

<sup>784</sup> Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. hlm. 466-467.

<sup>785</sup> *Ibid.*, hlm. 466-467



- 3) Sistem ini kurang efektif dalam masyarakat yang plural sehingga menimbulkan anggapan bahwa suatu kebudayaan nasional yang terpadu merupakan prasyarat bagi suksesnya sistem ini.
- 4) Ada kemungkinan si wakil cenderung lebih memperhatikan kepentingan distrik daripada kepentingan nasional.

### **b. Sistem Proporsional**

Dalam sistem ini, kursi di masing-masing daerah pemilihan diberikan kepada partai secara proporsional sesuai dengan jumlah suara sah yang diperoleh masing-masing partai dalam pemilu.

Sistem proporsional terdiri atas:<sup>786</sup>

#### 1) *Proportional Representation*

Ciri dari tipe ini adalah setiap distrik berwakil majemuk, setiap partai memberikan daftar calon dengan jumlah lebih banyak dibanding jumlah kursi pada setiap daerah pemilihan (distrik), pemilih memilih salah satu calon, partai memperoleh kursi sebanding dengan suara yang diperoleh, dan calon yang dapat mewakili adalah yang perolehan suaranya melampaui ambang batas suara (*threshold*).

#### 2) *Transverable Vote*

Ciri dari tipe ini adalah setiap distrik berwakil majemuk, pemilih melakukan rangking kandidat secara preferensial, calon yang dapat mewakili adalah yang perolehan suaranya melampaui ambang batas suara (*threshold*), jika tidak ada yang melebihi kuota maka kandidat yang preferensinya paling sedikit disingkirkan tapi preferensi keduanya didistribusikan kepada kandidat lain.

Keuntungan sistem proporsional adalah:<sup>787</sup>

- 1) Sistem proporsional dianggap representatif karena jumlah kursi partai dalam parlemen sesuai dengan jumlah suara masyarakat yang diperoleh dalam pemilihan umum.
- 2) Sistem proporsional dianggap lebih demokratis dalam arti lebih egalitarian karena tidak terdapat kesenjangan antara suara nasional dan jumlah kursi dalam parlemen, sehingga

---

<sup>786</sup> Lihat Pamungkas, *Perihal Pemilu*, hlm. 30-36.

<sup>787</sup> Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, hlm. 467-468.

semua golongan dalam masyarakat memperoleh peluang menampilkan wakilnya di parlemen.

Kelemahan sistem proporsional.<sup>788</sup>

- 1) Sistem ini kurang mendorong partai-partai untuk cenderung mempertajam perbedaan-perbedaan berakibat menambah jumlah partai.
- 2) Sistem ini mempermudah fragmentasi partai. Jika timbul konflik internal, anggotanya cenderung memisahkan diri dan mendirikan partai baru.
- 3) Wakil yang terpilih kemungkinan renggang ikatannya dengan konstituennya karena daerah pemilihannya (distrik) yang besar dan karena peran partai lebih besar dari kepribadian calon sebagai faktor yang menentukan kemenangan sehingga wakil akan lebih terdorong memperhatikan kepentingan partai.
- 4) Banyaknya partai sehingga sulit bagai salah satu partai memperoleh suara mayoritas (50%+1) sehingga melakukan koalisi untuk membentuk pemerintahan.

### c. Sistem Semiproporsional

Sistem ini terdiri dari paralel, *limited vote*, dan *single non-transferable vote*, tapi hanya akan dikemukakan paralel dan *single non-transferable vote* karena *limited vote* merupakan sistem yang jarang digunakan.<sup>789</sup>

#### 1) Paralel.<sup>790</sup>

Sistem ini menggunakan baik *proportional representation* dan *first past the post*. Sebagai contoh adalah negara Jepang yang 60% anggota parlemen dipilih berdasarkan *first past the post*, sedangkan sisanya menggunakan *proportional representation*. Kelebihan dari sistem ini adalah memberikan alternatif pilihan bagi pemilih dan partai-partai kecil yang tidak dapat memperoleh kursi pada sistem mayoritas/pluralitas memiliki kesempatan dari alokasi kursi berdasarkan sistem proporsional.

---

<sup>788</sup> *Ibid*.. hlm. 469.

<sup>789</sup> Lihat Andrew Reynolds, "*Limited Vote (LY)*" dalam Ace Project, ed., *Sistem Pemilu*, (International IDEA. 1998), hlm. 96.

<sup>790</sup> *Ibid*.. hlm. 94-95.

Kelemahannya adalah terdapat 2 (dua) jenis anggota parlemen, yaitu kelompok anggota parlemen mewakili distrik berwakil tunggal yang harus bertanggung jawab kepada pemilih setempat dan kelompok kedua yang terpilih dari daftar partai yang bertanggungjawab kepada partainya.

2) *Single non-transferable vote*.<sup>791</sup>

Dalam sistem ini, setiap pemilih memiliki 1 (satu) suara tetapi ada lebih dari satu kursi yang harus diisi dalam setiap distrik (daerah pemilihan). Calon yang mendapat suara tertinggi yang memperoleh kursi di parlemen, Sistem ini antara lain digunakan di Yordania. Kelebihan sistem ini adalah semakin besar ukuran distrik (jumlah kursi dalam daerah pemilihan) maka sistemnya akan menjadi semakin proporsional tapi sistem ini tidak menyebabkan fragmentasi partai seperti sistem proporsional, selain itu, sistem ini mudah digunakan dan mudah pula cara menghitung hasilnya. Kelemahannya adalah karena sistem ini memberikan kepada pemilih 1 (satu) suara saja maka sistem ini hampir-hampir tidak memberikan ruang bagi parpol untuk mendapatkan dukungan luas pemilih.

## **B. Pemilihan Umum di Indonesia**

Beberapa bulan setelah kemerdekaan RI diproklamirkan, dikeluarkan Maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1945 yang mendorong pembentukan parpol karena direncanakan akan diadakan pemilu pada bulan Januari 1946. Rencana tersebut tidak dapat terselenggara karena keadaan di Indonesia setelah proklamasi selalu dalam keadaan darurat perang sebab Belanda selalu melancarkan serangannya. Belanda baru mengakui kedaulatan Indonesia pada tanggal 27 Desember 1949, di mana Drs. Mohammad Hatta, selaku ketua, dan para anggota delegasi RIS, menerima penyerahan kedaulatan dari Ratu Yuliana di Amsterdam, Belanda.<sup>792</sup> Pada waktu yang sama, di Indonesia diadakan penyerahan pemerintahan. H.V.K. Lovink membubuhkan tanda tangannya pada Akta Penyerahan Kekuasaan Pemerintah di

---

<sup>791</sup> Lihat K.M.L. Tobing, *Perjuangan Politik Indonesia: Persetujuan Roem-Royen dan K.M.B cet. I*, (Jakarta: Haji Masagung, 1987), hlm. 235-240

<sup>792</sup> Lihat K.M.L. Tobing, *Perjuangan Politik Indonesia: Persetujuan Roem-Royen dan K.M.B ..cet. I*, (Jakarta: Haji Masagung, 1987), hlm. 235-240

Indonesia, dan Sultan Hamengkubuwono IX, Anak Agung Ode Agung, Mohammad Roem, dan Kosasih membubuhkan tanda tangan pada akta penerimaannya,<sup>793</sup> Terdapat perbedaan tentang istilah yang digunakan, di mana pihak Belanda menggunakan "penyerahan kedaulatan", sedangkan pihak Indonesia menggunakan istilah "pemulihan kedaulatan." Pemilu baru terselenggara pada tahun 1955, dan setelah itu pemilu diadakan pada tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, 1999, 2004, 2009, 2014, dan 2019.

Setelah perubahan UUD 1945, terdapat beberapa kali perubahan tentang pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dan pengaturan terakhir saat buku ini ditulis adalah pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tidak termasuk dalam rezim pemilihan umum.<sup>794</sup> Pasal 18 ayat (4) Perubahan Kedua UUD 1945 mengatur bahwa: "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis."<sup>795</sup> Dalam Putusan MK Nomor 97/PUU-XI/2013, pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tidak dimasukkan sebagai rezim pemilu melainkan rezim pemerintah daerah sehingga bukanlah pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945 yang sudah membatasi secara limitatif bahwa pemilu adalah untuk memilih anggota DPR, anggota

---

<sup>793</sup> Tobing, *ibid.*, hlm. 241

<sup>794</sup> Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004, Mahkamah menyatakan bahwa "rezim" pemilihan kepala daerah langsung (Pilkada) walaupun secara formal ditentukan oleh pembentuk undang-undang bukan merupakan rezim pemilihan umum, tetapi secara substantif adalah pemilihan umum sehingga penyelenggaraannya harus memenuhi asas-asas konstitusional Pemilu. Putusan MK tersebut kemudian diatur dalam UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu dan UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Hal tersebut berbeda dengan Putusan MK Nomor 97/PUU-XJ/2013, di mana pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tidak dimasukkan sebagai rezim pemilu melainkan rezim pemerintah daerah sehingga bukanlah pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945 yang sudah membatasi secara limitatif bahwa pemilu adalah untuk memilih anggota DPR, anggota DPD, anggota DPRD, Presiden dan Wakil Presiden.

<sup>795</sup> Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Kedua*, LN Nomor 12 Tahun 2006, Ps.18 ayat (4).

DPD, anggota DPRD, Presiden dan Wakil Presiden.<sup>796</sup> Pemilihan kepala daerah selanjutnya diatur dalam:

1. UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.
2. UU Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.
3. UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi UU.

Dalam Pasal 1 angka 3 UU Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota diatur bahwa Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang sebagaimana diatur dalam UU.<sup>797</sup> Berdasarkan Pasal 107 UU Nomor 1 Tahun 2015 maka sistem yang digunakan dalam pemilihan Kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah sistem mayoritas/pluralitas, yaitu *two round system* dengan memperhatikan persebaran suara.<sup>798</sup>

Berikut adalah pemilihan umum yang diatur dalam Pasal 22E UUD 1945 yaitu pemilu untuk memilih anggota DPR, anggota DPD, anggota DPRD, Presiden dan Wakil Presiden.

---

<sup>796</sup> Lihat Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 97/PUU-XV/2013

<sup>797</sup> Indonesia, *Undang-Undang Perubahan atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang*, UU Nomor 8 Tahun 2015, LN No. 57 Tahun 2015, TLN No. 5678, Ps. 1 angka 3.

<sup>798</sup> Indonesia, *Undang-Undang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota*, UU Nomor 1 Tahun 2015, LN No. 245 Tahun 2015, TLN No. 5588, Ps. 107 ayat (1)-(3)

## 1. Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD

Pasal 19 ayat (1) Perubahan Kedua UUD 1945 menentukan bahwa anggota DPR dipilih melalui pemilu.<sup>799</sup> Pemilu anggota DPR mempergunakan sistem proporsional terbuka.<sup>800</sup> Dalam UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum diatur bahwa jumlah kursi anggota DPR ditetapkan sebanyak 575,<sup>801</sup> dengan daerah pemilihan adalah provinsi atau bagian provinsi dan jumlah kursi setiap daerah pemilihan berkisar tiga hingga 10 kursi.<sup>802</sup> Dalam lampiran UU Nomor 7 Tahun 2017 ditentukan bahwa Aceh mendapat 13 kursi yang terbagi atas 2 (dua) dapil yaitu Aceh I mendapat 7 kursi yang terdiri dari 15 kabupaten, sedangkan Aceh II mendapat 6 kursi yang terdiri dari 8 kabupaten.<sup>803</sup>

Berbeda dengan DPR yang merupakan lembaga negara yang sudah diatur sejak UUD 1945 (sebelum perubahan), DPD merupakan lembaga negara yang merupakan penguatan dari utusan daerah baik secara kelembagaan maupun kewenangan, sehingga baru terbentuk setelah perubahan UUD 1945. Hingga saat ini sudah tiga kali diselenggarakan pemilu untuk memilih anggota DPD yaitu pemilu tahun 2004, 2009, dan 2014. Pasal 22C Perubahan Ketiga UUD 1945 mengatur bahwa anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum, di mana anggota DPD dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota DPD itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR.<sup>804</sup> Sistem pemilu yang digunakan untuk memilih anggota DPD adalah *single non-transferable vote*. Pasal 168 ayat (3) UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum mengatur bahwa pemilu untuk memilih anggota DPD dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak.<sup>805</sup> Jumlah kursi anggota DPD untuk setiap provinsi ditetapkan 4 (empat),<sup>806</sup> dan daerah pemilihan

---

<sup>799</sup> Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Kedua*, LN No. 12 Tahun 2006, Ps. 19 ayat (1).

<sup>800</sup> Indonesia, *Undang-Undang Pemilihan Umum*, UU Nomor 7 Tahun 2017, Ps. 168 ayat (2).

<sup>801</sup> *Ibid.*, Ps. 186.

<sup>802</sup> *Ibid.* Ps. 187 ayat (2).

<sup>803</sup> *Ibid.*.. Lampiran

<sup>804</sup> Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Ketiga*, LN No. 13 Tahun 2006, Ps. 22C ayat (1) dan (2).

<sup>805</sup> Indonesia, *Undang-Undang Pemilihan Umum*, UU Nomor 7 Tahun 2017. Ps. 168 ayat (3).

<sup>806</sup> *Ibid.*, Ps. 196.

untuk anggota DPD adalah provinsi.<sup>807</sup> Dari setiap provinsi di Indonesia, diwakili oleh 4 orang anggota DPD yang dipilih berdasarkan suara terbanyak dibandingkan perolehan suara dari calon-calon lainnya, sehingga jumlah anggota DPD adalah 140 yang berasal dari 35 provinsi.

Pasal 18 ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945 mengatur bahwa: "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum."<sup>808</sup> Sebagaimana anggota DPR, pemilu anggota DPRD mempergunakan sistem proporsional terbuka.<sup>809</sup> Jumlah kursi DPRD provinsi ditetapkan paling sedikit 35 dan paling banyak 120,<sup>810</sup> dengan daerah pemilihan adalah kabupaten/kota atau gabungan kabupaten/kota.<sup>811</sup> Jumlah kursi DPRD provinsi ditetapkan paling sedikit 3 dan paling banyak 12.<sup>812</sup> Jumlah kursi DPRD kabupaten/kota ditetapkan paling sedikit 20 (dua puluh) dan paling banyak 55 (lima puluh lima),<sup>813</sup> dengan daerah pemilihan adalah kecamatan atau gabungan kecamatan.<sup>814</sup> Penentuan jumlah kursi disesuaikan dengan jumlah penduduk. Sebagai contoh jumlah kursi DPRD Kota Depok periode 2004-2009 adalah 45 kursi, sedangkan jumlah kursi DPRD Kota Depok periode 2004-2009 adalah 50 kursi.

Peserta Pemilu adalah partai politik untuk Pemilu anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dan perseorangan untuk Pemilu anggota DPD.<sup>815</sup>

## 2. Pemilu Presiden dan Wakil Presiden

Perubahan bertahap terhadap UUD 1945 dimulai sejak Oktober 1999, yaitu Perubahan Pertama yang ditetapkan oleh Sidang Umum MPR RI pada tahun 1999, Perubahan Kedua yang

---

<sup>807</sup> *Ibid.*, Ps. 197

<sup>808</sup> Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Kedua*, LN No. 12 Tahun 2006, Ps. 18 ayat (3).

<sup>809</sup> Indonesia, *Undang-Undang Pemilihan Umum*, UU Nomor 7 Tahun 2017, Ps. 168 ayat (3).

<sup>810</sup> *Ibid.*, Ps. 188 ayat (1)

<sup>811</sup> *Ibid.*, Ps. 189 ayat (1).

<sup>812</sup> *Ibid.*, Ps. 189 ayat (2).

<sup>813</sup> *Ibid.*.. Ps. 191 ayat (I).

<sup>814</sup> *Ibid.*.. Ps. 192

<sup>815</sup> *Ibid.*, Ps. 1 angka 27

ditetapkan oleh Sidang Umum MPR RI pada tahun 2000, Perubahan Ketiga yang ditetapkan oleh Sidang Umum MPR RI pada tahun 2001, dan Perubahan Keempat yang ditetapkan oleh Sidang Umum MPR RI pada tahun 2002. Dalam melakukan perubahan terhadap UUD 1945, Panitia *Ad Hoc* (PAH) I MPR menyusun kesepakatan dasar berkaitan dengan perubahan UUD 1945, yaitu:<sup>816</sup>

- a. tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. mempertegas sistem pemerintahan presidensial;
- d. Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memuat hal-hal normatif akan dimasukkan ke dalam pasal-pasal (Batang Tubuh)
- e. melakukan perubahan dengan cara adendum.

Berdasarkan kesepakatan untuk memperkuat sistem presidensial maka diadakan berbagai perubahan pengaturan dalam UUD 1945, antara lain bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung. Pasal 6A Perubahan Ketiga UUD 1945 mengatur bahwa:<sup>817</sup>

- a. Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.
- b. Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.
- c. 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 Presiden.

---

<sup>816</sup> Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Panduan Dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ayat*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR-RI, 2007), hlm. 13

<sup>817</sup> Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Ketiga*, LN No. 13 Tahun 2006, Ps. 6A.



Berdasarkan Pasal 6A Perubahan Ketiga UUD 1945 tersebut maka sistem yang digunakan dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden adalah sistem mayoritas/pluralitas, yaitu *two round system*, dimana jika salah satu pasangan calon tidak memperoleh lebih dari 50% jumlah suara sah dan dengan persyaratan persebaran, untuk lebih menjamin legitimasi bagi Presiden dan Wakil Presiden karena dukungan bagi keduanya tersebar di sebagian besar wilayah RI. Pemilu Presiden dan wakil Presiden dilaksanakan di seluruh wilayah Indonesia sebagai satu kesatuan daerah pemilihan.<sup>818</sup>

Dalam Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 perihal Pengujian UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD 1945 ditetapkan pemilu serentak (pelaksanaan pemilu dilakukan bersamaan antara pemilihan anggota legislatif dan pemilihan presiden dan wakil presiden) diberlakukan pada pemilu tahun 2019.<sup>819</sup> Pemilu serentak (*concurrent election*) sudah dilaksanakan di beberapa negara dengan sistem pemerintahan presidensial antara lain Brasil yang sudah melakukannya sejak 1994.

Berdasarkan penelitian Mark P. Jones terhadap negara-negara di Amerika Latin menunjukkan bahwa pemilu serentak berpengaruh pada hubungan legislatif dan eksekutif di mana Presiden memiliki kemungkinan lebih besar mendapatkan dukungan legislatif yang kuat dan merupakan faktor yang menonjol dalam menimbulkan keterpaduan eksekutif dan legislatif dan pada akhirnya menghasilkan pemerintahan yang efektif.<sup>820</sup>

Syarat pasangan calon agar dapat memenangkan pemilu adalah.<sup>821</sup>

---

<sup>818</sup> Indonesia, *Undang-Undang Pemilihan Umum*, UU Nomor 7 Tahun 2017, Ps. 168 ayat (I).

<sup>819</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013, amar putusan.

<sup>820</sup> Mark P. Jones dalam Fitra Arsil, "Koalisi Partai Polilik di Indonesia: Kajian terhadap Pengaturan dan Praktik terkait Koalisi Partai Politik di Indonesia Periode 1945-1959 dan 1998-2008," (Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 2015), him. 145.

<sup>821</sup> Indonesia, *Undang-Undang Pemilihan Umum*, UU Nomor 7 Tahun 2017, Ps.416 ayat (1)-(5).

1. Pasangan Calon terpilih adalah Pasangan Calon yang memperoleh suara lebih dari 50% dari jumlah suara dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dengan sedikitnya 20% suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari Y, jumlah provinsi.
2. Dalam hal tidak ada Pasangan Calon yang memenuhi syarat sebelumnya maka dua Pasangan Calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dipilih kembali oleh rakyat secara langsung dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.
3. Dalam hal perolehan suara terbanyak dengan jumlah yang sama diperoleh oleh dua Pasangan Calon, kedua Pasangan Calon tersebut dipilih kembali oleh rakyat secara langsung dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.
4. Dalam hal perolehan suara terbanyak dengan jumlah yang sama diperoleh oleh tiga Pasangan Calon atau lebih, penentuan peringkat pertama dan kedua dilakukan berdasarkan persebaran wilayah perolehan suara yang lebih luas secara berjenjang.
5. Dalam hal perolehan suara terbanyak kedua dengan jumlah yang sama diperoleh oleh lebih dari satu Pasangan Calon, penentuannya dilakukan berdasarkan persebaran wilayah perolehan suara yang lebih luas secara berjenjang.

## **C. Partai Politik**

### **1. Pengertian, fungsi, dan sistem partai politik**

Hans Kelsen mengemukakan pentingnya parpol pada negara demokrasi yang menggunakan sistem pemerintahan parlementer, akan tetapi pada dasarnya tidak hanya pada negara yang menggunakan sistem pemerintahan parlementer saja tetapi juga pada negara dengan sistem pemerintahan presidensial dan semi. Dikemukakan oleh Hans Kelsen bahwa seorang individu saja mempunyai pengaruh kecil terhadap organ-organ legislatif dan eksekutif, sehingga untuk mendapatkan pengaruh maka individu harus bersatu dengan individu-individu lain yang menganut pandangan politik yang sama sehingga terbentuk partai politik.<sup>822</sup>

Mac Iver menjelaskan pentingnya parpol dalam sebuah negara, yaitu.<sup>823</sup>

---

<sup>822</sup> Hans Kelsen, *General Theory...*, hlm.294.

<sup>823</sup> Lihat R.M. Mac Iver, *The Modern State, 1th ed.*, (London: Oxford University Press. 1955), hlm. 399-400

1. Sistem kepartaian dalam sebuah negara merupakan cara agar perubahan pemerintahan tidak akan terjadi melalui kudeta (*coup d'etat, putsch*), atau revolusi.
2. Sistem kepartaian dalam sebuah negara menyebabkan pemerintah lebih memperhatikan pelayanan di banding penguasaan, negara tidak dijalankan dengan sistem tertutup dengan dasar kekuasaan (kekuatan), tetapi terbuka karena sistem kepartaian tidak didasarkan kepada kekuasaan (kekuatan) tetapi ide-ide dan program-program.
3. Sistem kepartaian dalam sebuah negara menyebabkan perubahan dari negara kelas (*class-state*) menjadi negara bangsa (*nation-state*).<sup>824</sup>

Perkembangan parpol dimulai di negara-negara Eropa Barat, dengan meluasnya gagasan bahwa rakyat merupakan faktor yang perlu diperhitungkan serta diikutsertakan dalam proses politik maka partai politik telah lahir secara spontan dan berkembang menjadi penghubung antara rakyat dan pemerintah.<sup>825</sup> Parpol menjadi sangat penting untuk menerjemahkan keinginan dari individu-individu menjadi program-program politik, baik berupa kebijakan di eksekutif maupun berupa dasar bagi penyusunan UU di legislatif.

Secara umum, organisasi dan legitimasi parpol merupakan fenomena baru, kecuali di negara-negara Eropa Barat.<sup>826</sup> Partai politik berkembang sebagai aktor yang memiliki legitimasi, dan kompetisi yang melembaga dari parpol-parpol merupakan karakteristik dari negara terbuka (*open polity*).<sup>827</sup> Inggris merupakan negara pertama munculnya parpol pada abad ke-IS, dan hal tersebut terjadi karena negara tersebut memiliki kondisi fundamental untuk berkembangnya parpol di negara tersebut yaitu penerimaan

---

<sup>824</sup> Negara kelas adalah negara yang dikuasai oleh kelas-kelas tertentu dalam negara, yaitu kelas bangsawan, sehingga hanya bangsawan yang memiliki wakil di parlemen, sedangkan negara bangsa ditandai dengan kesamaan kedudukan warga negara, yaitu diwakilinya seluruh warga negara dalam parlemen

<sup>825</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, hlm. 397-398

<sup>826</sup> Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy Theory and Practice in Europe and America, rev. Ed.*, (Boston: Ginn and Company, 1949), him. 426-458

<sup>827</sup> Hans Daalder, "Parties: Denied, Dismissed, or Redundant? A Critique" dalam Richard Gunther, Jose Ramon Montero dan Juan J.Linz. *ed.*, *Political parties Old Concepts and new Challenges*. 1<sup>st</sup> ed .. (Oxford: Oxford University Press, 2002), hlm. 40.

kekuatan yang berbeda di masyarakat, dan pentingnya demokrasi perwakilan.<sup>828</sup>

Perkembangan berikutnya, parpol tidak hanya memiliki legitimasi tetapi merupakan keharusan.<sup>829</sup> Parpol merupakan prasyarat dari demokrasi perwakilan.<sup>830</sup> Pada setiap negara di dunia yang menyatakan dirinya sebagai negara demokratis, dan mengadakan pemilu sebagai sistem untuk memilih anggota parlemen maupun penyelenggara pemerintahan maka akan diatur pula pengaturan mengenai keberadaan parpol. Yves Meny dan Andrew Knapp mengemukakan bahwa: "*A democratic system without political parties or with a single party is impossible-or at any rate hard-to imagine*"<sup>831</sup> untuk menggambarkan betapa besarnya peranan parpol.

Telah dikemukakan dalam bab sebelumnya tentang pendapat K.C. Wheare terkait materi muatan konstitusi. K.C. Wheare mengemukakan bahwa berdasarkan perbandingan dari berbagai konstitusi terdapat perbedaan tentang sesuatu yang seharusnya menjadi materi muatan konstitusi karena perbedaan pokok, yaitu yang menganggap Konstitusi, terutama hanya sebagai dokumen hukum sehingga memuat peraturan-peraturan hukum, dan yang menganggap Konstitusi sebagai sebuah manifesto, pengakuan keyakinan, pernyataan cita-cita, atau piagam negara (*charter of the land*).<sup>832</sup> Apa yang dikemukakan oleh K.C. Wheare terlihat dalam UUD 1945, di mana Pembukaan berisikan pernyataan kemerdekaan, Pancasila sebagai falsafah dasar negara, serta cita-cita luhur bangsa Indonesia, juga dalam batang tubuhnya berisikan pasal-pasal yang memuat aturan hukum.

Pancasila sebagai falsafah dasar negara dan cita-cita luhur bangsa Indonesia, serta UUD 1945 sebagai hukum yang tertinggi menjadi dasar bagi penyelenggaraan organisasi negara, termasuk dalam penyelenggaraan parpol. Dalam UUD 1945, parpol tidak diatur secara khusus dalam pasal tersendiri, akan tetapi dalam Pasal

---

<sup>828</sup> *Ibid*

<sup>829</sup> *Ibid*

<sup>830</sup> *Ibid.*, hlm.42

<sup>831</sup> Meny dan Knapp, *Government and Politics.*, hlm. 86

<sup>832</sup> K.C. Wheare, *Modern Constitutions.* cet. 3, (London, Oxford, New York: Oxford University Press, 1975), hlm. 32

6A ayat (2),<sup>833</sup> Pasal 22E ayat (3),<sup>834</sup> dan Pasal 24C ayat (I) Perubahan Ketiga UUD 1945.<sup>835</sup> Pancasila dan UUD 1945 merupakan hal yang harus diperhatikan oleh parpol sebagaimana diatur dalam asas dan ciri parpol. Asas dan ciri parpol diatur dalam Pasal 9 UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, yaitu:<sup>836</sup>

1. Asas Partai Politik tidak boleh bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Partai Politik dapat mencantumkan ciri tertentu yang mencerminkan kehendak dan cita-cita Partai Politik yang tidak bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
3. Asas dan ciri Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (I) dan ayat (2) merupakan penjabaran dari Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

#### **a. Pengertian Partai Politik**

Pengertian parpol diatur dalam Pasal 1 angka 1 UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, yaitu: "Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia

---

<sup>833</sup> Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Ketiga*, LN No. 13 Tahun 2006, Ps. 6A ayat (2), yaitu: "Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum."

<sup>834</sup> *Ibid.*, Ps. 22E ayat (3), yaitu: "Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik."

<sup>835</sup> *Ibid.*, Ps. 24C ayat (1), yaitu: "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum."

<sup>836</sup> Indonesia, *Undang-Undang Partai Politik*. UU Nomor 2 Tahun 2008, LN No. 2 Tahun 2008, TLN No. 4801, Ps. 9.

berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945."<sup>837</sup>

Berikut, adalah pengertian parpol dari beberapa pakar, yaitu:

a. *Miriam Budiardjo*<sup>838</sup>

Parpol adalah suatu kelompok yang terorganisir anggota-anggota mempunyai orientasi, nilai nilai, dan cita yang sama. Tujuannya *untuk* memperoleh kekuasaan politik dan memperebut kedudukan politik untuk melaksanakan programnya.

b. *Carl J. Friedrich*<sup>839</sup>

*Political party is a group of human beings, stably organized with the objective of securing or maintaining for its leaders the control of government, and with the further objective of giving to members of the party, through such control, ideal and material benefits and advantages* (Parpol adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya dan berdasarkan penguasaan ini, memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan dan keuntungan yang bersifat idiil serta materiil).

c. *Giovanni Sartori*<sup>840</sup>

Parpol adalah suatu kelompok politik yang mengikuti pemilu dan, melalui pemilu itu, mampu menempatkan calon-calonnya untuk menduduki jabatan-jabatan publik.

## **b. Fungsi Partai Politik**

Fungsi parpol diwujudkan secara konstitusional,<sup>841</sup> dan mengenai fungsi parpol, diatur dalam Pasal 11 UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, yaitu:<sup>842</sup>

---

<sup>837</sup> Indonesia, *Undang-Undang Perubahan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik*, UU Nomor 2 Tahun 2011, LN No. 8 Tahun 2011, TLN No. 5189, Ps.1 angka 1.

<sup>838</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, hlm. 403-404

<sup>839</sup> Friedrich, *Constitutional Government*, hlm. 419.

<sup>840</sup> Giovanni Sartori, sebagaimana dikutip dalam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. hlm.404.

<sup>841</sup> Indonesia, *Undang-Undang Partai Politik*, UU Nomor 2 Tahun 2008. Ps.11 ayat (2).

<sup>842</sup> *Ibid.*, Ps. 11 ayat (1).

- 1) Pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- 2) Penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat.
- 3) Penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara.
- 4) Partisipasi politik WNI.
- 5) Rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

Selain fungsi-fungsi yang dikemukakan dalam UU, Miriam Budiardjo membagi pula fungsi parpol di negara demokratis dalam fungsi parpol sebagai sarana komunikasi politik, sarana sosialisasi politik, sarana rekrutmen politik, dan sarana pengatur konflik.<sup>843</sup> Yves Menny dan Andrew Knapp juga mengemukakan fungsi-fungsi parpol, yaitu fungsi integrasi dan mobilisasi (*integration and mobilization*), mempengaruhi pola pengambilan keputusan (*influencing voting patterns*), rekrutmen anggota politik (*recruitment of political personnel*), dan elaborasi kebijakan-kebijakan (*elaboration of policies*).<sup>844</sup>

Berbeda dengan fungsi-fungsi parpol dalam UU dan yang dikemukakan oleh Miriam Budiardjo, Yves Menny dan Andrew Knapp mengemukakan fungsi-fungsi parpol, yang tidak hanya berkaitan dengan parpol dengan konstituennya tetapi juga dengan kelompok lainnya, yaitu dalam hal fungsi integrasi dan mobilisasi (*integration and mobilization*), di mana dalam fungsi ini parpol harus melakukan integrasi dan mobilisasi internal untuk berkompetisi dengan partai-partai lain, terutama dengan partai yang memiliki ideologi yang berbeda, yaitu antara partai buruh dengan partai konservatif yang memiliki ideologi berbeda.<sup>845</sup> Fungsi lainnya yang berbeda adalah fungsi mempengaruhi pola pengambilan keputusan (*influencing voting patterns*). Dalam fungsi

---

<sup>843</sup> Lihat Budiardjo, *Dasar-Dasar Hukum Politik*. hlm. 405-409.

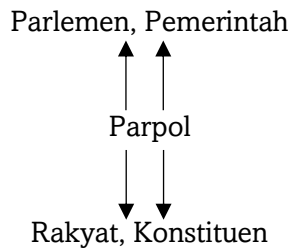
<sup>844</sup> Lihat Meny dan Knapp, *Government and Politics*, hlm. 115-120

<sup>845</sup> Lihat *ibid.*, hlm. 115.

ini, parpol harus dapat diidentifikasi oleh pemilih dan menjaga loyalitas pemilih dengan cara ideologi parpol, program parpol, dan keuntungan yang diperoleh karena memilih parpol.<sup>846</sup>

a. *Sebagai sarana komunikasi politik*

Fungsi sebagai sarana komunikasi politik dapat diilustrasikan sebagai berikut:



Dalam hubungannya dengan konstituen dan rakyat secara keseluruhan, maka parpol melakukan penggabungan kepentingan (*interest aggregation*). Berbagai kepentingan tersebut diterima, disaring, diolah, dan kemudian dirumuskan (*interest articulation*) menjadi program parpol. Parpol, melalui wakil-wakilnya di parlemen dan pemerintah (dalam hal menjadi partai pemerintah, yaitu partai yang mendukung pemerintah) menggunakan apa yang dirumuskan oleh parpol (program dan ide) sebagai dasar dalam pembentukan UU serta dasar dalam pengambilan kebijakan. Apa yang telah dirumuskan dalam bentuk peraturan dan kebijakan oleh wakil-wakilnya di parlemen dan pemerintah, akan disampaikan parpol kepada konstituen, dan rakyat secara keseluruhan, baik yang berasal dari perjuangan wakil-wakil parpol di parlemen dan pemerintah, serta berbagai peraturan dan kebijakan yang ditetapkan yang berkaitan dengan rakyat secara keseluruhan.

Proses ini terus berjalan, sehingga sebagaimana dikemukakan oleh Miriam Budiardjo bahwa dalam menjalankan fungsi ini, parpol sering disebut sebagai perantara dalam suatu bursa ide-ide, kadang-kadang juga dikatakan bahwa parpol bagi pemerintah bertindak sebagai "alat pendengar", sedangkan bagi warga masyarakat sebagai

---

<sup>846</sup> Lihat *ibid.*, hlm. 117-118



"pengeras suara".<sup>847</sup> Dalam Pasal 11 ayat (1) huruf c, fungsi ini dikemukakan dalam UU dengan kalimat: "Penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara."<sup>848</sup>

b. *Sebagai sarana sosialisasi politik*

Miriam Budiardjo mengemukakan pengertian sosialisasi politik, yaitu suatu proses yang melaluinya seseorang memperoleh sikap dan orientasi terhadap fenomena politik, yang umumnya berlaku dalam masyarakat di mana ia berada.<sup>849</sup> Proses sosialisasi ini pada dasarnya merupakan proses pendidikan karena yang diharapkan tidak hanya kognitif (pengetahuan), psikomotorik (sikap), tetapi juga afektif (orientasi) terhadap sebuah peristiwa, dan dalam hal ini adalah peristiwa politik.

Dalam UU tentang Parpol, diatur bahwa salah satu fungsi parpol adalah: "Pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara."<sup>850</sup> Apa yang dikemukakan dalam Pasal 11 ayat (1) huruf a dijelaskan lebih lanjut bahwa fungsi parpol melakukan pendidikan politik bagi masyarakat sesuai dengan ruang lingkup tanggung jawabnya dengan memperhatikan keadilan dan kesetaraan gender, dengan tujuan antara lain:<sup>851</sup>

1. meningkatkan kesadaran hak dan kewajiban masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
2. meningkatkan partisipasi politik dan inisiatif masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; dan

---

<sup>847</sup> Lihat Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, hlm. 406.

<sup>848</sup> Indonesia, *Undang-Undang Parrai Politik, UU Nomor 2 Tahun 2008*, Ps. 11 ayat (1) huruf c.

<sup>849</sup> Lihat Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, hlm. 407

<sup>850</sup> Indonesia, *Undang-Undang Partai Politik, UU Nomor 2 Tahun 2008*. Ps. 11 ayat (1) huruf a.

<sup>851</sup> *Ibid.*, Ps. 11 ayat (2).

3. meningkatkan kemandirian, kedewasaan, dan membangun karakter bangsa dalam rangka memelihara persatuan dan kesatuan bangsa.

Untuk mengukur apakah parpol melakukan fungsi sosialisasi politik antara lain dengan melihat cara sikap dan orientasi parpol maupun anggota parpol terhadap pelaksanaan kewajibannya. Sebagai contoh, adalah kewajiban mematuhi peraturan perundang-undangan, yaitu kewajiban membayar pajak.

Bagaimana sikap dan orientasi parpol-parpol terhadap anggota parpol yang tidak membayar pajak. Kemudian hal lainnya adalah bagaimana dalam pelaksanaan fungsi ini, parpol mampu membangun karakter anggota parpol, terlihat dari sikap anggota parpol dan tindakan parpol terhadap anggotanya yang bertentangan dengan budaya politik, yaitu antara lain etika dalam penyelenggaraan tugas sebagai anggota parlemen dan di pemerintahan berkaitan dengan gaji, bahwa mereka tidak dapat menentukan gaji bagi diri mereka sendiri.

c. *Sebagai sarana rekrutmen politik*

Mac Iver menjelaskan salah satu urgensi parpol dalam sebuah negara adalah salah satu cara agar perubahan pemerintahan tidak akan terjadi melalui kudeta (*coup d'etat*, *putsch*), atau revolusi.<sup>852</sup> Untuk mengisi posisi di parlemen dan pemerintahan maka parpol memerlukan kader-kader yang dipersiapkan secara baik untuk menduduki berbagai jabatan publik tersebut. Dalam hal ini maka fungsi rekrutmen politik tidak dapat dipisahkan dengan fungsi sosialisasi politik, sehingga persiapan dalam hal ini tidak hanya dalam waktu singkat akan tetapi hingga kader-kader tersebut memiliki sikap dan orientasi (persepsi) sehingga bisa memperjuangkan sesuatu yang menjadi ide dan program-program partai sesuai kebijakan partai dengan tetap mengutamakan persatuan dan kesatuan bangsa.

---

<sup>852</sup> Lihat Mac Iver, *The Modern State*, hlm. 399.

Fungsi Parpol melakukan rekrutmen politik dijelaskan dalam Pasal 29 UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Parpol, yaitu:<sup>853</sup>124

- (1) Partai Politik melakukan rekrutmen terhadap warga negara Indonesia untuk menjadi:
  - a. anggota Partai Politik;
  - b. bakal calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
  - c. bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah; dan
  - d. bakal calon Presiden dan Wakil Presiden.
- (1a) Rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilaksanakan melalui seleksi kaderisasi secara demokratis sesuai dengan AD dan ART dengan mempertimbangkan paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.
- (2) Rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dan huruf d dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan AD dan ART serta peraturan perundang-undangan.
- (3) Penetapan atas rekrutmen sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (1a), dan ayat (2) dilakukan dengan keputusan pengurus Partai Politik sesuai dengan AD dan ART.

Selain mempersiapkan rekrutmen untuk calon anggota DPR, DPRD, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, serta Presiden dan Wakil Presiden, parpol juga harus melakukan rekrutmen politik untuk mempersiapkan kader-kadernya untuk menduduki berbagai jabatan publik lainnya, terutama jabatan yang tidak mengharuskan persyaratan meniti karier sejak awal di lembaga yang bersangkutan, akan tetapi jabatan yang proses rekrutmennya melalui proses politik, antara lain *fit and proper test* di parlemen, seperti jabatan Ketua Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Termasuk juga jabatan menteri di kabinet. Untuk jabatan menteri, terutama harus dipersiapkan oleh parpol di negara yang menggunakan sistem pemerintahan parlementer karena menteri berasal dari anggota parlemen

---

<sup>853</sup> Indonesia, *Undang-Undang Perubahan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik*, UU Nomor 2 Tahun 2011, Ps. 29.

yang terpilih dalam pemilu, seperti di negara Inggris dan Belanda.

d. *Sebagai sarana pengatur konflik*

Konflik terjadi terutama karena terdapat perbedaan. Perbedaan tersebut atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik; dan perbedaan dalam berbagai bidang, baik dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya. Sebagai negara yang penduduknya sangat heterogen, dengan jumlah penduduk yang banyak dan wilayah yang luas, tentunya sangat mungkin terjadi konflik yang diakibatkan perbedaan-perbedaan dalam masyarakat.

Fungsi parpol sebagai sarana pengatur konflik, dapat dilaksanakan dengan 2 (dua) tingkatan, yaitu:

1. *Mengatur konflik dalam masyarakat dengan menggunakan kewibawaan parpol.*

Masyarakat heterogen merupakan potensial konflik, terlebih lagi jika tidak diatur dengan baik. Parpol yang merupakan gabungan individu-individu yang menganut pandangan politik yang sama tentunya memiliki kemampuan untuk menyamakan persepsi di tengah berbagai perbedaan yang ada di tengah anggota dan konstituennya. Fungsi ini sangat terkait dengan fungsi komunikasi politik dan sosialisasi politik, sebab bila masing-masing parpol melaksanakan fungsi komunikasi politik dan sosialisasi politik maka kesamaan dan kedekatan tidak hanya antara sesama pengurus tetapi dengan anggota, bahkan konstituennya yang belum tentu merupakan anggota parpol. Parpol memiliki kewibawaan bagi para pengurus, anggota, dan konstituen, sehingga jika terjadi konflik di masyarakat terkait berbagai perbedaan, antara lain agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, dan lain sebagainya maka parpol dapat menjadi pihak yang menenangkan dan menemukan alternatif solusi menyelesaikannya. Terlebih jika terjadi kerja sama di antara parpol untuk menyelesaikan konflik di masyarakat maka fungsi parpol sebagai pengatur konflik terlaksana dengan baik, sebagaimana

diatur dalam Pasal 11 ayat (1) huruf b UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Parpol, yaitu: "Penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat."<sup>854</sup>

2. *Mengatur konflik dalam masyarakat dengan cara memindahkan konflik dalam masyarakat ke dalam pembahasan di parlemen dan pemerintahan melalui wakil-wakilnya.*

Tingkatan selanjutnya adalah bahwa parpol melalui wakil-wakilnya di parlemen dan pemerintah, membawa berbagai konflik di masyarakat untuk diselesaikan di kedua lembaga tersebut. Dengan dibahas dalam parlemen dan pemerintah maka konflik tersebut dapat dianalisis dan diselesaikan secara damai sesuai dengan tingkat permasalahan, yaitu antara lain dialog di tingkat daerah, membutuhkan dialog tidak hanya dengan pemerintah daerah tetapi juga dengan pemerintah pusat, atau bahkan harus diselesaikan dengan membentuk UU. Contoh konflik yang tidak dapat diselesaikan di tingkat pemerintah daerah kemudian dilakukan pula dialog dengan pemerintah pusat adalah Perjanjian Malino, untuk mengatur konflik yang terjadi di Ambon dan Poso. UU yang dibentuk untuk mengatur konflik antara lain UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua.

### **c. Sistem Partai Politik**

Klasifikasi sistem kepartaian terbagi atas sistem partai tunggal, sistem dwi-partai, dan sistem multipartai.<sup>855</sup>

#### **1) Sistem Partai Tunggal**

Hans Kelsen dalam bukunya menjelaskan bahwa negara komunis dan negara sosialis, menggunakan sistem satu partai.<sup>856</sup> Dalam sistem partai tunggal, para anggotanya berada di bawah kekuasaan absolut dari pemimpin partai yang

---

<sup>854</sup> Indonesia, *Undang-Undang Partai Politik*, UU Nomor 2 Tahun 2008, Ps. 11 ayat (1) huruf b.

<sup>855</sup> Maurice Duverger sebagaimana dikutip dalam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, hlm. 415-420. Mac Iver. Meny dan Knapp, membagi dalam sistem dua partai dan sistem banyak partai. Lihat Meny dan Knapp, *Government and Politics*. hlm. 105-108. Lihat pula Mac Iver, *The Modern State*, hlm. 416-420

<sup>856</sup> Kelsen, *General Theory*, hlm. 301.

sekaligus sebagai kepala negara.<sup>857</sup> Hans Kelsen membahas sistem ini dalam subjudul "Kediktatoran Partai".<sup>858</sup> Dijelaskan lebih lanjut bahwa dalam kediktatoran partai kebebasan berbicara dan pers serta kebebasan politik lain, sepenuhnya ditindas, tidak hanya lembaga-lembaga negara tetapi juga organ-organ partai dapat secara sewenang-wenang mengganggu kebebasan warga negara, bahkan kebebasan pengadilan pun ditiadakan jika berkaitan dengan kepentingan partai berkuasa.<sup>859</sup>

Sistem ini tersebar di berbagai negara komunis dan sosialis, antara lain di Republik Rakyat Cina (RRC) dan Kuba. Di Indonesia pada tahun 1945, ada usaha untuk mendirikan partai tunggal dengan harapan agar bisa menjadi "motor perjuangan", akan tetapi dihentikan sebelum terbentuk, antara lain karena sistem ini dianggap berbau fasis.<sup>860</sup>

## 2) Sistem Dwi-Partai

Sistem dwipartai biasanya diartikan bahwa ada 2 (dua) partai di antara beberapa partai, yang berhasil memenangkan 2 (dua) tempat teratas dalam pemilu secara bergiliran, dan dengan demikian mempunyai kedudukan dominan, di mana jika salah satunya menang dalam pemilu maka menjadi partai yang berkuasa sedangkan partai lainnya menjadi partai oposisi.<sup>861</sup> Hal yang sama juga dikemukakan oleh Jean Blondel, yaitu: "*Two-party systems are dominated by two large parties, although there may be some other small parties in parliament.*"<sup>862</sup>

Sistem ini dapat berjalan baik jika terpenuhinya 3 (tiga) syarat, yaitu komposisi masyarakat bersifat homogen, adanya konsensus kuat dalam masyarakat mengenai asas dan tujuan sosial dan politik, dan adanya kontinuitas sejarah.<sup>863</sup>

---

<sup>857</sup> *Ibid.*, hlm. 302.

<sup>858</sup> *Ibid.*

<sup>859</sup> *Ibid*

<sup>860</sup> Lihat Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, hlm. 416.

<sup>861</sup> *Ibid*

<sup>862</sup> Jean Blondel sebagaimana dikutip dalam Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering An Inquiry Into Structures, Incentives and Outcomes*, 2<sup>nd</sup> ed., (New York: New York University Press, 1997), hlm. 118.

<sup>863</sup> Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, hlm. 417.

Dalam sistem ini, maka sistem pemilu yang digunakan adalah sistem mayoritas/pluralitas, yaitu pada setiap daerah pemilihan (distrik) diwakili oleh satu orang (*single-member constituency*). Dengan sistem mayoritas/ pluralitas, parpol didorong untuk melakukan integrasi karena kursi yang diperebutkan dalam setiap distrik pemilihan hanya satu.

Giovanni Sartori mengemukakan kelebihan sistem dua partai yang dikemukakan dalam berbagai literatur, kemudian ia mengajukan kritik terhadap hal tersebut. Kelebihan yang dikemukakan dalam berbagai literature terhadap sistem dua partai, adalah:<sup>864</sup>

a) Moderat dan mengumpulkan pengaruh.

Jika hanya ada 2 parpol yang bersaing maka mereka akan memusatkan perhatiannya pada pemilih mengambang (*floating voters*), sehingga kedua partai harus membuat program yang moderat, yang bisa diterima secara umum. Kebijakan yang moderat dalam jangka panjang diharapkan membantu efektivitas jangka panjang dan stabilitas sebuah rezim.

b) Pada negara dengan sistem pemerintahan parlementer, sistem ini menyebabkan eksekutif akan menjadi stabil dan efektif karena didukung mayoritas yang kuat di parlemen, seperti praktik ketatanegaraan di negara Inggris.

c) Pemilih dapat menggunakan pilihannya dengan jelas karena hanya ada 2 (dua) alternatif dari kebijakan publik yang ditawarkan oleh dua parpol.

d) Mayoritas menjadi sangat berpengaruh tetapi pertanggungjawaban juga menjadi jelas dalam penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan karena hanya ada partai yang berkuasa dan partai oposisi.

Kritik terhadap sistem dua partai sekaligus menggambarkan kelebihan sistem multipartai adalah sebagai berikut:<sup>865</sup>

a) Menurut Sartori, stabilitas sebagai kelebihan sistem dua partai terhadap sistem multipartai dalam praktiknya saat ini berubah karena beberapa negara yang mempraktikkan

---

<sup>864</sup> Sartori, *Comparative Constitutional*, hlm. 107-110.

<sup>865</sup> *Ibid.*, hal. 111-114.

sistem multipartai (negara-negara Skandinavia dan Benelux) ternyata stabil walaupun menggunakan sistem dua partai.

- b) Fakta memperlihatkan bahwa sistem multipartai berkaitan dengan waktu berkuasa kabinet yang relatif pendek akan tetapi merupakan kesalahan menjadikan instabilitas kabinet sebagai indikator fundamental ketidakstabilan rezim karena walau pun kabinet dan menteri berganti, tetapi birokrasi sebagai penyelenggara administrasi pemerintahan tetap berlangsung.
- c) Kritik Sartori lainnya adalah terhadap pendapat bahwa kedua partai akan menjadi moderat, dan pernyataan bahwa pemilih dapat menggunakan pilihannya dengan jelas karena hanya ada 2 (dua) alternatif dari kebijakan publik yang ditawarkan oleh dua parpol. Menurut Sartori, jika kedua partai menjadi moderat maka programnya akan menjadi sama satu dengan yang lain, sehingga menjadi tidak jelas bagi pemilih karena partai yang lain hanya akan menjadi "pengulang" bagi partai lainnya.

Menurut Sartori, sistem dua partai bukan merupakan kondisi yang perlu juga cukup untuk memperjelas pertanggungjawaban partai kepada pemerintah. Sistem multipartai juga mempunyai partai mayoritas yang memiliki kemampuan untuk membentuk kabinet tanpa berkoalisi dengan partai lain (*minimal winning one-party cabinet*).

Sistem ini digunakan di negara Inggris, Amerika Serikat, Filipina, Kanada, dan Selandia Baru, yang oleh Maurice Duverger, sistem ini adalah khas Anglo Saxon.<sup>866</sup> Di Indonesia pada tahun 1968 sistem ini berusaha diperkenalkan untuk mengganti sistem multipartai, akan tetapi ditolak oleh parpol pada saat itu.<sup>867</sup>

#### **d. Sistem Multipartai**

Berbeda dengan sistem dua partai yang mengalami kesulitan dalam melakukan kompromi sehingga tetap mempertahankan kesatuan maka dalam sistem multipartai hal tersebut tidak terjadi karena kelompok-kelompok dapat dihimpun dengan

---

<sup>866</sup> Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, him. 416.

<sup>867</sup> *Ibid.*, hal. 418



bebasnya, dapat bergabung dan memisahkan diri mengikuti perkembangan keadaan.<sup>868</sup> Umumnya dianggap bahwa keanekaragaman dalam sebuah negara berupa agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, dan perbedaan dalam berbagai bidang, baik dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya, mendorong pilihan ke arah sistem multipartai.

Dalam sistem ini, maka sistem pemilu yang digunakan adalah sistem representasi proporsional (*proportional representation*) dengan ciri setiap daerah pemilihan berwakil majemuk, setiap partai memberikan daftar calon dengan jumlah lebih banyak dibanding jumlah kursi pada setiap daerah pemilihan (distrik), pemilih memilih salah satu calon, partai memperoleh kursi sebanding dengan suara yang diperoleh, dan calon yang dapat mewakili adalah yang perolehan suaranya melampaui ambang batas suara (*threshold*). Banyak negara menggunakan sistem multipartai, antara lain Jerman dan Belanda. Indonesia juga sejak merdeka hingga saat ini menggunakan sistem multipartai.

#### **D. Pembentukan dan Pembubaran Partai Politik**

Parpol merupakan bagian yang penting dalam sebuah negara demokrasi. Oleh karena itu, sebelum dibentuk, hendaknya parpol mengetahui tujuan, hak dan kewajibannya. Tujuan parpol terbagi dalam tujuan umum dan tujuan khusus yang diwujudkan secara konstitusional.<sup>869</sup>Tujuan umum parpol adalah:<sup>870</sup>

- a. Mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan UUD 1945.
- b. Menjaga dan memelihara keutuhan NKRI.
- c. Mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam NKRI.
- d. Mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

---

<sup>868</sup> Lihat Mac Iver, *The Modern State*, hlm. 417-420

<sup>869</sup> Indonesia, *Undang-Undang Partai Politik*, UU Nomor 2 Tahun 2008. Ps. 10 ayat (3).

<sup>870</sup> *Ibid.*, Ps. 10 ayat (1)

Sedangkan tujuan khusus parpol adalah.<sup>871</sup>

- a. Meningkatkan partisipasi politik anggota dan masyarakat dalam rangka penyelenggaraan kegiatan politik dan pemerintahan.
- b. Memperjuangkan cita-cita parpol dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- c. Membangun etika dan budaya politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Hak parpol dalam Pasal 12 UU tentang Parpol, yaitu.<sup>872</sup>

- a. memperoleh perlakuan yang sama, sederajat, dan adil dari negara;
- b. mengatur dan mengurus rumah tangga organisasi secara mandiri;
- c. memperoleh hak cipta atas nama, lambang, dan tanda gambar Partai Politik sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- d. ikut serta dalam pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, serta kepala daerah dan wakil kepala daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- e. membentuk fraksi di tingkat Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- f. mengajukan calon untuk mengisi keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- g. mengusulkan pergantian antarwaktu anggotanya di Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- h. mengusulkan pemberhentian anggotanya di Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- i. mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, calon gubernur dan wakil gubernur, calon bupati dan wakil bupati, serta calon wali kota dan wakil wali kota sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- j. membentuk dan memiliki organisasi sayap Partai Politik; dan

---

<sup>871</sup> *Ibid* ..Ps. 10 ayat (2).

<sup>872</sup> *Ibid*., Ps. 12.

- k. memperoleh bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Partai Politik berkewajiban:<sup>873</sup>

- a. mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan peraturan perundang-undangan;
- b. memelihara dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. berpartisipasi dalam pembangunan nasional;
- d. menjunjung tinggi supremasi hukum, demokrasi, dan hak asasi manusia;
- e. melakukan pendidikan politik dan menyalurkan aspirasi politik anggotanya;
- f. menyukseskan penyelenggaraan pemilihan umum;
- g. melakukan pendaftaran dan memelihara ketertiban data anggota;
- h. membuat pembukuan, memelihara daftar penyumbang dan jumlah sumbangan yang diterima, serta terbuka kepada masyarakat;
- i. menyampaikan laporan pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran keuangan yang bersumber dari dana bantuan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah secara berkala 1 (satu) tahun sekali kepada Pemerintah setelah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan;
- j. memiliki rekening khusus dana kampanye pemilihan umum; dan
- k. menyosialisasikan program Partai Politik kepada masyarakat.

## 1. Pembentukan Partai Politik

Hans Kelsen mengemukakan bahwa yang sangat penting bagi demokrasi hanyalah bahwa pembentukan partai baru jangan ditiadakan, dan tidak boleh ada partai politik yang diberikan kedudukan istimewa atau monopoli.<sup>874</sup>

---

<sup>873</sup> *Ibid.* Ps.13.

<sup>874</sup> Kelsen, *General Theory*, hlm. 295

Dalam praktiknya, sebagaimana telah dikemukakan bahwa parpol di Pakistan pernah dilarang akan tetapi akhirnya larangan tersebut dicabut. Pada negara demokratis, diatur aturan yang sama bagi semua parpol, akan tetapi hal tersebut berbeda dengan negara komunis dan sosialis, partai pemerintah diberikan kedudukan istimewa, bahkan monopoli dengan hanya diakui partai tunggal dalam negara tersebut.

Benih parpol di Indonesia sudah ada sejak dibentuknya Boedi Oetomo pada 20 Mei 1908.<sup>875</sup> Setelah UU Pembentukan *Volksraad* (parlemen Hindia Belanda) disetujui pada bulan Desember 1916, Boedi Oetomo mengikuti kampanye pemilihan anggota *Volksraad* dan memperoleh kursi nomor dua terbesar.<sup>876</sup> Setelah Boedi Oetomo bermunculan berbagai organisasi pergerakan yang juga memperoleh kursi di *Volksraad*, seperti Serikat Islam.<sup>877</sup>

Setelah kemerdekaan 17 Agustus 1945, pemerintah Indonesia mengeluarkan beberapa kebijakan untuk menangkis tuduhan pihak Belanda dan sekutu-sekutunya bahwa pemerintah Indonesia tidak demokratis, diktator, dan merupakan boneka Jepang.<sup>878</sup> Kebijakan-kebijakan yang terkait dengan pemilu dan parpol adalah:<sup>879</sup> 151

- 1) Mengeluarkan Maklumat Politik Pemerintah tanggal 1 November 1945, yang menyatakan akan diadakannya pemilu yang merupakan bukti bahwa cita-cita dan dasar kerakyatan itu benar-benar ada dan pedoman penghidupan masyarakat dan negara.
- 2) Mengambil tindakan yang memberikan tindakan kepada rakyat untuk mendirikan parpol, dengan dikeluarkannya Maklumat Pemerintah 3 November 1945.

Setelah dikeluarkannya Maklumat, 10 partai-partai baru terbentuk,<sup>880</sup> dan dari hasil Pemilu 1955, terdapat 27 parpol yang mendapatkan kursi di DPR. Pembentukan parpol diatur dalam Pasal

---

<sup>875</sup> Lihat Bagir Manan, *et al.*, *Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Hak Asasi Manusia di Indonesia*. (Bandung: Yayasan Hak Asasi Manusia, Demokrasi dan Supremasi Hukum, 2001). hlm. 7-9. Lihat pula A.K. Pringgodigdo, *Sejarah Pergerakan Rakyat Indonesia*, cet. 13, (Jakarta: Dian Rakyat, 1994), hlm. 1-4.

<sup>876</sup> Bagir Manan *et al.*, *ibid.* hlm. 8-9.

<sup>877</sup> A.K. Pringgodigdo, *Sejarah Pergerakan*, hlm. 8

<sup>878</sup> Bagir Manan *et al.*, *Perkembangan Pemikiran*. hlm. 29

<sup>879</sup> *Ibid.*, hlm. 29-30.

<sup>880</sup> Pamungkas, *Perihal Pemilu*, hlm. 61.

2 UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, yaitu.<sup>881</sup>

#### Pasal 2

- (1) Partai Politik didirikan dan dibentuk oleh paling sedikit 30 (tiga puluh) orang warga negara Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun atau sudah menikah dari setiap provinsi.
  - (1a) Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didaftarkan oleh paling sedikit 50 (lima puluh) orang pendiri yang mewakili seluruh pendiri Partai Politik dengan akta notaris.
  - (1b) Pendiri dan pengurus Partai Politik dilarang merangkap sebagai anggota Partai Politik lain.
- (2) Pendirian dan pembentukan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyertakan 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.
- (3) Akta notaris sebagaimana dimaksud pada ayat (1a) harus memuat AD dan ART serta kepengurusan Partai Politik tingkat pusat.
- (4) AD sebagaimana dimaksud pada ayat (3) memuat paling sedikit:
  - a. asas dan ciri Partai Politik;
  - b. visi dan misi Partai Politik;
  - c. nama, lambang, dan tanda gambar Partai Politik;
  - d. tujuan dan fungsi Partai Politik;
  - e. organisasi, tempat kedudukan, dan pengambilan keputusan;
  - f. kepengurusan Partai Politik;
  - g. mekanisme rekrutmen keanggotaan Partai Politik dan jabatan politik;
  - h. sistem kaderisasi;
  - i. mekanisme pemberhentian anggota Partai Politik;
  - j. peraturan dan keputusan Partai Politik;
  - k. pendidikan politik;
  - l. keuangan Partai Politik; dan
  - m. mekanisme penyelesaian perselisihan internal Partai Politik.

---

<sup>881</sup> Indonesia, *Undang-Undang Perubahan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik*, UU Nomor 2 Tahun 2011. Ps. 2.

- (5) Kepengurusan Partai Politik tingkat pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disusun dengan menyertakan paling sedikit 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan.

Kepengurusan parpol harus memperhatikan keterwakilan perempuan paling rendah 30% (tiga puluh perseratus) yang diatur dalam AD dan ART Partai Politik masing-masing, baik kepengurusan di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota.<sup>882</sup>

Setelah dibentuk dan didirikan, tahap selanjutnya menjadikan parpol sebagai badan hukum, dan jika parpol tersebut ingin menjadi peserta pemilu maka setelah memenuhi syarat dan disahkan sebagai parpol berbadan hukum, maka parpol harus memenuhi syarat sebagai parpol sebagai peserta pemilu.

## **2. Parpol sebagai Badan Hukum**

Parpol yang telah dibentuk dan didirikan, agar memenuhi syarat sebagai badan hukum, harus melakukan hal-hal berikut:

- 1) Mendaftar ke Kementerian Hukum dan HAM.<sup>883</sup>
- 2) Pendaftaran dilengkapi dengan dokumen persyaratan yang diatur dalam Pasal 3 ayat (2), yaitu:<sup>884</sup>
  - a) akta notaris pendirian Partai Politik;
  - b) nama, lambang, atau tanda gambar yang tidak mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan nama, lambang, atau tanda gambar yang telah dipakai secara sah oleh Partai Politik lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
  - c) kepengurusan pada setiap provinsi dan paling sedikit 75% (tujuh puluh lima perseratus) dari jumlah kabupaten/kota pada provinsi yang bersangkutan dan paling sedikit 50% (lima puluh perseratus) dari jumlah kecamatan pada kabupaten/kota yang bersangkutan;
  - d) kantor tetap pada tingkatan pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sampai tahapan terakhir pemilihan umum; dan rekening atas nama Partai Politik.

---

<sup>882</sup> Indonesia, *Undang-Undang Partai Politik*. UU No. 2 Tahun 2008. Ps. 20.

<sup>883</sup> Indonesia, *Undang-Undang Perubahan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik*. UU Nomor 2 Tahun 2011. Ps. 3 ayat (1).

<sup>884</sup> *Ibid.*, Ps. 3 ayat (2).

- 3) Kementerian menerima pendaftaran dan melakukan penelitian dan/atau verifikasi kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan.<sup>885</sup>
- 4) Keputusan Menteri mengenai pengesahan parpol menjadi badan hukum diumumkan dalam Berita Negara RI.<sup>886</sup>

### **3. Partai Politik sebagai Peserta Pemilu**

Untuk menjadi peserta pemilu, parpol harus ditetapkan/lulus verifikasi oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU).<sup>159</sup> Parpol dapat menjadi peserta pemilu setelah memenuhi persyaratan sebagai berikut:<sup>887</sup> 160

- 1) berstatus badan hukum sesuai dengan undang-undang;
- 2) memiliki kepengurusan di seluruh provinsi;
- 3) memiliki kepengurusan di 75% (tujuh puluh lima persen) jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan;
- 4) memiliki kepengurusan jumlah kecamatan 50% (lima puluh persen) kabupaten/kota yang bersangkutan;
- 5) menyertakan paling sedikit 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat;
- 6) memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 (seribu) orang atau 1/1000
- 7) (satu perseribu) dari jumlah penduduk pada kepengurusan partai politik sebagaimana dimaksud pada huruf c yang dibuktikan dengan kepemilikan kartu tanda anggota;
- 8) mempunyai kantor tetap untuk kepengurusan pada tingkatan pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sampai tahapan terakhir Pemilu;
- 9) mengajukan nama, lambang, dan tanda gambar partai politik kepada KPU; dan
- 10) menyertakan nomor rekening dana Kampanye Pemilu atas nama partai politik kepada KPU.

---

<sup>885</sup> *Ibid.*, Ps. 4 ayat (1).

<sup>886</sup> *Ibid.*, Ps. 4 ayat (4).

<sup>887</sup> *Ibid.*, Ps. 173 ayat (2).

#### 4. Pembubaran Partai Politik

*European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)* pada sidang pleno ke-41 tanggal 10-11 Desember 1999 telah mengadopsi *Guidelines on Prohibition and Dissolution of Political Parties and Analogous Measures*, yaitu.<sup>888</sup>

- 1) Negara harus mengakui bahwa setiap orang mempunyai hak berorganisasi secara bebas dalam partai politik. Hak ini harus meliputi pula kebebasan memiliki pendapat politik dan menerima serta memberi informasi tanpa campur tangan otoritas politik dan terlepas dari pembatasan, Persyaratan pendaftaran partai politik tidak dimaksudkan untuk melanggar hak-hak tersebut.
- 2) Jika ada pembatasan terhadap pelaksanaan hak-hak dasar melalui partai politik tersebut, harus konsisten, dan relevan dengan ketentuan Konvensi Uni Eropa tentang Perlindungan Hak Asasi Manusia dan perjanjian internasional lainnya, baik pada waktu normal maupun darurat.
- 3) Larangan atau pembubaran paksa partai politik juga mungkin dibenarkan dalam kasus partai politik melakukan tindakan menggunakan kekerasan sebagai alat politik untuk menjauhkan tatanan demokrasi konstitusional, yang dengan demikian meruntuhkan hak dan kebebasan yang dijamin konstitusi. Namun demikian, kenyataan bahwa sesuatu menganjurkan perubahan konstitusi secara damai tidak cukup sebagai alasan pelarangan atau pembubaran.
- 4) Suatu partai politik secara keseluruhan tidak dapat dimintai pertanggungjawaban atas tindakan individu yang tidak mendapatkan mandat dari partai.
- 5) Pelarangan atau pembubaran partai politik sebagai suatu tindakan panjang tertentu harus digunakan dengan kendali penuh. Sebelum meminta lembaga yudisial yang berkompeten untuk melarang atau membubarkan partai politik, pemerintah atau organ negara harus menilai dengan memperhatikan situasi negara, apakah partai tersebut benar-benar menjadi ancaman bagi kebebasan dan tatanan politik yang demokratis atau hak-hak

---

<sup>888</sup> *European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)* sebagaimana dikutip dalam Muchamad Ali Safa'at, "Pembubaran Partai Politik di Indonesia (Analisis Pengaturan hukum dan Praktik Pembubaran Partai Politik 1959-2004)," Disertasi Doktor FHUI, Jakarta, 2009, hlm. 40-42.



individu atau, apakah tidak ada tindakan lain yang kurang radikal untuk mencegah bahaya tersebut.

- 6) Upaya hukum untuk pelarangan atau pembubaran partai politik secara paksa yang legal harus merupakan konsekuensi dari temuan yudisial tentang pelanggaran konstitusional yang benar-benar tidak biasa serta diambil berdasarkan prinsip proporsionalitas. Upaya-upaya tersebut harus berdasarkan bukti yang cukup bahwa partai itu sendiri dan tidak hanya individu anggotanya yang mengejar tujuan politik itu dengan menggunakan atau bersiap-siap menggunakan sarana yang tidak konstitusional.
- 7) Pelarangan atau pembubaran sesuatu partai politik harus diputuskan harus diputuskan oleh Mahkamah konstitusi atau lembaga yudisial lain yang tepat dengan prosedur yang menjamin *due process*, keterbukaan, dan pengadilan yang *fair*.

Dalam praktiknya, setelah kemerdekaan, telah 3 (tiga) parpol yang dibubarkan, yaitu Partai Masyumi dan PNI pada masa pemerintahan Soekarno dengan Keputusan Presiden Nomor 200 Tahun 1960 dan Keputusan Presiden Nomor 201 Tahun 1960, dan PKI pada masa pemerintahan Soeharto dengan Ketetapan MPR Ketetapan MPRS RI Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran PKI, Pernyataan sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara RI bagi PKI dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Paham atau Ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme.<sup>889</sup>

Sebelum berlakunya UU No. 2 Tahun 1999 tentang Parpol, pembubaran parpol tidak didasarkan putusan pengadilan tetapi dengan Keputusan Presiden setelah mendapat pertimbangan MA dan Ketetapan MPR. Dalam UU Nomor 2 Tahun 1999 tentang Parpol, MA berwenang membekukan atau membubarkan parpol, serta berwenang menjatuhkan sanksi administratif. Dengan dibentuknya MK maka pembubaran parpol menjadi kewenangan MK. Umumnya, pada negara-negara yang memiliki MK,

---

<sup>889</sup> Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai politik dan Mahkamah Konstitusi*. (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), hlm. 173-189.

pembubaran parpol diadili di MK, seperti di negara Jerman dan Korea Selatan.

Pasal 41 UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, mengatur bahwa parpol bubar apabila membubarkan diri atas keputusan sendiri, menggabungkan diri dengan parpol lain, atau dibubarkan oleh Mahkamah Konstitusi (MK).<sup>890</sup> Pembubaran parpol diberitahukan kepada Menteri dan Menteri mencabut status badan hukum parpol.<sup>891</sup> Pembubaran parpol diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia oleh Kementerian.<sup>892</sup>

- a. Membubarkan diri atas keputusan sendiri dilakukan berdasarkan Anggaran Dasar (AD) dan Anggaran Rumah Tangga (ART) partai tersebut.<sup>893</sup>
- b. Menggabungkan diri dengan parpol lain, dengan cara menggabungkan diri membentuk parpol baru dengan nama, lambang, dan tanda gambar baru; atau menggabungkan diri dengan menggunakan nama, lambang, dan tanda gambar salah satu parpol.<sup>894</sup>
- c. Dibubarkan oleh MK

Pembubaran parpol oleh MK terkait pelanggaran terhadap larangan yang diatur dalam Pasal 40 UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Parpol, sedangkan sanksi diatur dalam Pasal 47 dan Pasal 48 UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Parpol. Berdasarkan Pasal 48 tersebut terlihat bahwa sanksi pembubaran adalah sanksi yang diberikan setelah sanksi administratif.

Jenis larangan dan sanksi bagi parpol adalah sebagai berikut:

- a. Jika parpol tidak memenuhi syarat untuk pembentukan parpol sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan 3,<sup>895</sup> bertentangan dengan asas dan ciri yang diatur dalam Pasal 9,<sup>896</sup> serta menggunakan

---

<sup>890</sup> Indonesia, *Undang-Undang Partai Politik*, UU No. 2 Tahun 2008, Ps. 41.

<sup>891</sup> *Ibid.*, Ps. 44

<sup>892</sup> Indonesia, *Undang-Undang Perubahan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik*, UU Nomor 2 Tahun 2011, Ps. 45

<sup>893</sup> Indonesia, *Undang-Undang Partai Politik*, UU No. 2 Tahun 2008, Ps. 42

<sup>894</sup> *Ibid.*, Ps. 43

<sup>895</sup> Indonesia, *Undang-Undang Perubahan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik*, UU Nomor 2 Tahun 2011, Ps. 2 dan Ps. 3.

<sup>896</sup> Indonesia, *Undang-Undang Partai Politik*, UU Nomor 2 Tahun 2008, Ps. 9

nama, lambang, atau tanda gambar yang sama dengan bendera atau lambang negara RI; lambang lembaga negara atau lambang Pemerintah; nama, bendera, lambang negara lain atau lembaga/badan internasional; nama, bendera, simbol organisasi gerakan separatis atau organisasi terlarang; nama atau gambar seseorang; atau yang mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan nama, lambang, atau tanda gambar parpol lain,<sup>897</sup> maka dikenai sanksi administratif berupa penolakan pendaftaran parpol sebagai badan hukum oleh Kementerian Hukum dan HAM.<sup>898</sup>

- b. Jika parpol tidak membuat pembukuan, memelihara daftar penyumbang dan jumlah sumbangan yang diterima, serta terbuka kepada masyarakat,<sup>899</sup> maka dikenai sanksi administratif berupa teguran oleh Pemerintah.<sup>900</sup>
- c. Jika parpol tidak menyampaikan laporan pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran keuangan yang bersumber dari dana bantuan APBN dan APBD secara berkala 1 (satu) tahun sekali kepada Pemerintah setelah diperiksa oleh BPK,<sup>901</sup> maka dikenai sanksi administratif berupa penghentian bantuan APBN/APBD sampai laporan diterima oleh Pemerintah dalam tahun anggaran berkenaan.<sup>902</sup>
- d. Jika parpol tidak memiliki rekening khusus dana kampanye pemilu,<sup>903</sup> maka dikenai sanksi administratif berupa teguran oleh KPU.<sup>904</sup>
- e. Jika parpol tidak menyosialisasikan program parpol kepada masyarakat,<sup>905</sup> maka dikenai sanksi administratif yang ditetapkan oleh badan/lembaga yang bertugas untuk menjaga kehormatan dan martabat parpol beserta anggotanya.<sup>906</sup>

---

<sup>897</sup> *Ibid.* . Ps. 40 ayat (1).

<sup>898</sup> Indonesia, *Undang-Undang Perubahan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik*, UU Nomor 2 Tahun 2011, Ps. 47 ayat (1).

<sup>899</sup> Indonesia, *Undang-Undang Partai Politik*, UU Nomor 2 Tahun 2008, Ps. 13 ayat

(1) huruf h.

<sup>900</sup> *Ibid.*, Ps. 47 ayat (2).

<sup>901</sup> *Ibid.*, Ps. 13 ayat (1) huruf i.

<sup>902</sup> *Ibid.* .Ps. 47 ayat (3).

<sup>903</sup> *Ibid.*, Ps. 13 ayat (1) huruf j.

<sup>904</sup> *Ibid.*, Ps. 47 ayat (4).

<sup>905</sup> *Ibid.*, Ps. 13 ayat (1) huruf k.

<sup>906</sup> *Ibid.*, Ps. 47 ayat (5).

- f. Larangan menggunakan nama, lambang, atau tanda gambar yang sama dengan bendera atau lambang negara Republik Indonesia; lambang lembaga negara atau lambang Pemerintah; nama, bendera, lambang negara lain atau lembaga/badan internasional; nama, bendera, simbol organisasi gerakan separatis atau organisasi terlarang; nama atau gambar seseorang; atau yang mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan nama, lambang, atau tanda gambar parpol lain.<sup>907</sup> Sanksi bagi pelanggaran larangan ini adalah sanksi administratif berupa pembekuan kepengurusan oleh pengadilan negeri (PN).<sup>908</sup>
- g. Larangan melakukan kegiatan yang bertentangan dengan UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan atau melakukan kegiatan yang membahayakan keutuhan dan keselamatan NKRI.<sup>909</sup> Sanksi bagi pelanggaran larangan ini adalah sanksi administratif berupa pembekuan sementara parpol yang bersangkutan sesuai dengan tingkatannya oleh PN paling lama 1 (satu) tahun.<sup>910</sup> Parpol yang telah dibekukan sementara dan melakukan pelanggaran lagi, dibubarkan dengan putusan MK.<sup>911</sup>
- h. Larangan menerima dari atau memberikan kepada pihak asing sumbangan dalam bentuk apa pun yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.<sup>912</sup> Sanksi bagi pelanggaran larangan ini adalah pengurus parpol yang bersangkutan dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda 2 (dua) kali lipat dari jumlah dana yang diterimanya.<sup>913</sup>
- i. Larangan menerima sumbangan berupa uang, barang, ataupun jasa dari pihak manapun tanpa mencantumkan identitas yang jelas; larangan menerima sumbangan dari perseorangan dan/atau perusahaan/badan usaha melebihi batas yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan; larangan meminta atau menerima dana dari badan usaha milik negara (BUMN), badan usaha milik daerah (BUMD), dan badan usaha

---

<sup>907</sup> *Ibid.*, Ps. 40 ayat (1)

<sup>908</sup> *Ibid.*, Ps. 48 ayat (1).

<sup>909</sup> *Ibid.*.. Ps. 40 ayat (2).

<sup>910</sup> *Ibid.*, Ps. 48 ayat (2).

<sup>911</sup> *Ibid.*.. Ps. 48 ayat (3).

<sup>912</sup> *Ibid.*, Ps. 40 ayat (3) huruf a.

<sup>913</sup> *Ibid.*.. Ps. 48 ayat (4).

milik desa atau dengan sebutan lainnya.<sup>914</sup> Sanksi bagi pelanggaran larangan ini adalah pengurus parpol yang bersangkutan dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan denda 2 (dua) kali lipat dari jumlah dana yang diterimanya.<sup>915</sup>

- j. Larangan mendirikan badan usaha dan/atau memiliki saham suatu badan usaha.<sup>916</sup> Sanksi bagi pelanggaran larangan ini adalah sanksi administratif berupa pembekuan sementara kepengurusan parpol yang bersangkutan sesuai dengan tingkatannya oleh PN serta aset dan sahamnya disita untuk negara.<sup>917</sup>
- k. Larangan menganut dan mengembangkan serta menyebarkan ajaran atau paham komunisme/Marxisme-Leninisme.<sup>918</sup> Sanksi bagi pelanggaran larangan ini adalah sanksi pembubaran parpol oleh MK.<sup>919</sup>

Dalam Pasal 68 UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang MK diatur bahwa pemohon perkara pembubaran parpol adalah Pemerintah, dan Pemerintah wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang ideologi, asas, tujuan, program, dan kegiatan partai politik yang bersangkutan, yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945.<sup>920</sup>

Berdasarkan ketentuan dalam UU maka parpol dibubarkan oleh MK jika:

- a. Melakukan lagi kegiatan yang bertentangan dengan UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan atau melakukan kegiatan yang membahayakan keutuhan dan keselamatan NKRI setelah diberikan sanksi administratif berupa pembekuan sementara parpol yang bersangkutan oleh PN.

---

<sup>914</sup> *Ibid.*, Ps. 40 ayat (3) huruf b, c, dan d.

<sup>915</sup> *Ibid.*, Ps. 48 ayat (5).

<sup>916</sup> *Ibid.*, Ps. 40 ayat (4).

<sup>917</sup> *Ibid.*, Ps. 48 ayat (5).

<sup>918</sup> *Ibid.*, Ps. 40 ayat (6).

<sup>919</sup> *Ibid.*, Ps. 48 ayat (7).

<sup>920</sup> Indonesia, *Undang-Undang Mahkamah Konstitusi*, UU No. 24 Tahun 2003, LN No. 98 Tahun 2003, TLN No. 4316, Ps. 68 ayat (1) dan (2).

- b. Menganut dan mengembangkan serta menyebarkan ajaran atau paham komunisme/Marxisme-Leninisme.
- c. Ideologi, asas, tujuan, program, dan kegiatan parpol yang bersangkutan, dianggap bertentangan dengan UUD 1945.

## Daftar Pustaka

- Abu Daud Busroh, A. B. (1985). *Asas-Asas Hukum Tata Negara, Cet.Kedua*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Adi Purowoto, d. (2023). *Hukum Tata Negara Konsep dan Teori*. Padang: PT. Global Eksekutif Teknologi.
- Ali, A. (n.d.). *Menguak Tabir Hukum; Suatu kajian Filosofis dan Sosiologis*. Jakarta: Gunung Agung.
- Aminiy, A. (2004). *Pasang Surut Peran DPR-MPR 1945-2004*. Jakarta: Yayasan Pancur Siwah bekerja sama dengan PP Wanita Islam.
- Anwar, M. S. (1998). *Menggapai Kedaulatan Untuk Rakyat: 75 Tahun Prof. Miriam Budiardjo*. Bandung: Mizan.
- Apeldoorn, L. v. (2000). *Pengantar Ilmu Hukum [Inleiding tot de Studie van het Nederlandse Recht], diterjemahkan oleh Oetarid Sadino, cet. 28.* Jakarta: PT Pradnya Paramita.
- Arinanto, S. (1991). *Hukum dan Demokrasi*. Jakarta: Ind Hill.
- Asshiddiqie, J. (1994). *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaanya di Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve.
- Asshiddiqie, J. (2006). *Pengantar Ilmu Hukum Tata negara, Cet. Pertama*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kesekretariatan Mahkamah Konstitusi RI.
- Asshiddiqie, J. (2007). *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer.
- Asshiddiqie, J. (2010). *Konsitusi Ekonomi*. Jakarta: Kompas.
- Asshiddiqie, J. (n.d.). *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*. Yogyakarta: UII Press.
- Asshiddiqie, J. (n.d.). *Kompilasi Konstitusi Sedunia. Buku I*. Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Asshiddique, J. (2010). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia Ed.Kedua*. Jakarta: Sinar Grafika.

- Azhary, T. (2004). *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini, cet. kedua*. Jakarta: Kencana.
- Bagir Manan, (2001). *Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Hak Asasi Manusia di Indonesia*. Bandung: Alumni.
- Bahar, S. (1995). *Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI*. Jakarta: Sekretariat Negara.
- Barendt, E. (1998). *An Introduction to Constitutional Law*. Oxford : Oxford University Press.
- Barry Holden, e. (2000). *Global Democracy Key Debates*. London and New York: Routledge.
- Beetham, D. (2005). *Democracy: a Beginner's Guide*. India: Thomson Press Ltd.
- Budiarjo, M. (2002). *Dasar-Dasar Ilmu Politik, Cet. Dua puluh dua*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Chairuddin, F. (2020). *Hukum Tata Negara*. Tangerang Selatan: Universitas Terbuka.
- Davidson, S. (1994). *Hak Asasi Manusia, Sejarah, Teori dan Praktek dalam Pergaulan Internasional*. Jakarta: Graiti.
- Dicey, A. (1915). *Introduction to the Study of the Law of the Constitution, 8th ed*. London: Macmillan and Co.
- Didik Sukriono. (2009, Juni). Menggagas Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia. *Vol. II, Nomor 1*, pp. 9-10.
- Djawahir Thontowi, ". d. (2000). HAM dalam Hukum Internasional dan Prospeknya dalam Kabinet Persatuan Nasional. *Jurnal Magister Hukum Vol. 2 Nomor 1*, 25.
- Elza Peldi Taher, e. (1994). *Demokratisasi Politik, Budaya dan Ekonomi; Pengalaman Indonesia Masa Orde Baru, Cet. 1*. Jakarta: Yayasan Paramadina.
- Haris, S. (1995). *Demokrasi di Indonesia: Gagasan dan Pengalaman*. Jakarta: LP3ES.
- Hoessein, B. (2009). *Perubahan, Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah: Dari Orde Baru ke Era Reformasi*. Depok: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI.
- Hoessein, B. (2009). *Perubahan, Model. Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah: Dari Orde Baru ke Era Reformasi*. Depok: Departemen Imu Administrasi FISIP UI.



- Indonesia, M. B. (1988). *Hari-Hari Menjelang Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945*. Jakarta: Markas Besar Angkatan Bersenjata Republik Indonesia Pusat Sejarah dan Tradisi ABRI.
- Indrati, M. F. (2007). *Ilmu Perundang-undangan (1) (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)*, ed. rev. . Jakarta: Kanisius.
- Isra, S. (n.d.). *Pergeseran Fungsi Legislasi dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 (Disertasi)*. Yogyakarta: Fakultas Hukum UGM.
- Joeniarto. (1984). *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Jakarta: Bina Aksara.
- Kahin, G. M. (1969). *Nationalism and Revolution in Indonesia, 7th printing*. London: Cornell University Press.
- Karim, M. (1993). *Perjalanan Partai Politik di Indonesia; sebuah potret pasang surut, Cet. 3*. Jakarta: Rajawali Press.
- Kasiyanto, M. (1995). *Masalah Sospol dalam Pembangunan; Kharismatik, Fundamentalis, Revolusi, Gagal Membangun*. Jakarta: Yayasan Tri Mawar.
- Kusuma, R. A. (2004). *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945 (Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentoek Menyelidiki Oesaha2 Persiapan Kemerdekaan)*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Kusuma, R. A. (2010). "Sistem Pemerintahan Sebelum dan Sesudah Amandemen". *Jurnal Konstitusi Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, Vol. I Nomor 1* , 10.
- Leirissa, R. (2006). *Kekuatan Ketiga dalam Perjuangan Kemerdekaan Indonesia*. Jakarta: Pustaka Sejarah.
- Lijphart, A. (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty- One Countries*. New Haven and London: Yale University Press.
- Logemann, J. (n.d.). *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif, [Over de Theorie van Een Stellig Staatsrecht]*, diterjemahkan oleh Makkatutu dan J.C. Pangkerego, korektor. G.H.M. Riekerk. Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve.
- Ma'arif, A. S. (1985). *Islam dan Masalah Negara*. Jakarta: LP3ES.
- Maemunah. (2018). *Hukum Tata Negara*. Yogyakarta: Deepublish.
- Mahdi, I. (2011). *Hukum Tata Negara Indonesia*. Yogyakarta: Teras.
- Mahendra, Y. I. (1996). *Dinamika Tatanegara Indonesia : Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian*. Jakarta: Gema Insani Press.

- Mahmassani, S. R. (1993). *Konsep Dasar Hak-Hak Asasi Manusia: Studi Perbandingan dalam Syariat Islam dan Perundang-Undangan Modern, terjemahan Hasanuddin dari Arkan al-Huque al-Insan, cetakan-1*. Jakarta: Tintamas.
- Manan, B. (2004). *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, cet. IV*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UU.
- Martin H. Hutabarat, Z. H. (1996). *Ed. Hukum dan Politik Indonesia; Tinjauan Analitis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Marwan, A. (2017). Kegentingan yang Memaksa dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang. *Jurnal Legislasi Indonesia Vol.14 No.1* , 114.
- MD, Mahfud. (1999). *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*. Yogyakarta: Gema Media.
- MD, Mahfud. (2001). *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia, edisi revisi, Cet ke-2*. Yogyakarta: Rineka Cipta.
- MD, Mahfud. (2003). *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia; Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan, Cet. kedua*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Mintorahardjo, S. (2003). *Ed. Demokrasi Indonesia Dalam Proses Menjadi* . Jakarta: LkaDe.
- Moh. Kusnardi, H. I. (1985). *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Mujiburohman, D. A. (2017). *Pengantar Hukum Tata Negara*. Yogyakarta: STPN Press.
- Naning, R. (1983). *Cita dan Citra Hak-Hak Asasi Manusia di Indonesia*. Jakarta: Lembaga Kriminolog UI Program Bantuan Hukum Indonesia.
- Nasution, A. B. (1995). *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional Di Indonesia: Studi Sosio-Legal Atas Konstituante 1956-1959*. Jakarta: Grafiti.
- Nur Iman Subono, (. ,. (2003). *Perempuan dan Partisipasi Politik Panduan untuk Jurnalis*. Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan dan the Japan Foundation.
- Pamungkas, S. (2009). *Perihal Pemilu. cet. 1*. Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP UGM.

- Parma, S. (2007). *Teori Politik Modern, Cet.7*. Jakarta: Raja Graindo Persada.
- Plato. (1986). *The Laws*. Penguin Classics.
- Pringgodigdo, A. (1958). *Sedjarah Singkat Berdirinja Negara Republik Indonesia, cet I*. Surabaya: N.V. Pustaka Indonesia.
- Pringgodigdo, A. (n.d.). *Perubahan Kabinet Presidensiil Mendjadi Kabinet Parlementer*. Yogyakarta: Jajasan Fonds Universitit Negeri Gadjah Mada.
- Prodjodikoro, W. (1981). *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik, cet. 2* . Bandung: PT Eresco.
- Purnadi Purbacaraka, S. S. (1979). *Perundang-Undangan dan Yurisprudensi*. Bandung: Alumni.
- Radjab, D. (n.d.). *Hukum Tata Negara Indonesia, Ed. Revisi*. Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- Rasyd, R. (1997). *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan dan Politik Orde Baru* . Jakarta: Yayasan Wantapone.
- RM. A.B. Kusuma, , D. (2010). "Konsistensi Nilai Pancasila Dalam Penyelenggaraan Negara," . *Kongres Pancasila II*, (p. 5). Denpasar.
- Roestandi, A. (2006). *Mahkamah Konstitusi Dalam Tanya Jawab*. Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Rousseau, J.-J. (1968). *The Social Contract, diterjemahkan oleh Maurice Cranston*. London: Penguin Books.
- Saafroedin Bahar, e. a. (1995). *Risalah Sidang Badan Penyelenggara Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945, ed. III, cet. 2*. Jakarta: Sekretariat Negara R.I.
- Safira, M. E. (n.d.). *Hukum Tata Negara Dalam Bingkai Sejarah Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia* . CV Senyum Indonesia.
- Schmitt, C. (1957). *Verfassungslehre*. Berlin: Duncker & Humbolt.
- Siahaan, M. (2006). *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Soehino. (1986). *Hukum Tata Negara: Teknik Perundang-undangan*. Yogyakarta: Liberty.
- Soemantri, S. (1987). *Prosedur dan Sistim Perubahan Konstitusi (Disertasi)*. Bandung: Alumni.

- Soepomo. (1950). *Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia: Dengan Sekedar Tjataan dan Keterangan di bawah Tiap-tiap Pasal menurut Pendjelasan dan Djawaban Pemerintah kepada Parlemen R.I.S.* Jakarta: Kolff N.Y.
- Soeprapto, M. F. (2002). *Ilmu Perundang-undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya.* Yogyakarta: Kanisius.
- Sudirjo, R. U. (1982). *Album Perang Kemerdekaan 1945-1950.* Jakarta: Penerbit Almanak R.I./BP Alda bekerjasama Dewan Harian Nasional Angkatan 45.
- Sularto, S. (2001). *Masyarakat Warga dan Pergulatan Demokrasi, Cet. 1* . Jakarta: Kompas.
- Sulistiyanto, J. (1997). *Hak Asasi Manusia di Negara Pancasila: Suatu Tinjauan Yuridis Normatif tentang Sejarah Hak Asasi Manusia dalam Hubungannya dengan UndangUndang Dasar 1945.* Jakarta: Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Suny, I. (1981). *Konstitusi Indonesia dan Hak-Hak Asasi Manusia dalam Mencari Keadilan.* Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Suparman Marzuki, E. R. (2008). *Hukum Hak Asasi Manusia.* Yogyakarta: Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia.
- Suseno, F. M. (1995). *Mencari Sosok Demokrasi Sebuah Telaah Filosofis.* Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Suseno, F. M. (2001). *Etika Politik: Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern* . Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Thaib, D. (2005). *Teori Konstitusi dan Hukum Konstitusi, cet. kelima.* Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Thompson, B. (1997). *Textbook on Constitutional and Administrative Law. edisi ke-3.* London: Blackstone Press Ltd .
- Tobing, K. (1987). *Perjuangan Politik Indonesia: Persetujuan Roem-Royen dan K.M.B.* Jakarta: Haji Masagung.
- Wahjono, P. (1984). *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa ini* . Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Wheare, K. (1953). *Federal Government. 3rd ed.* London, New York, Toronto: Oxford University Press,.
- Wheare, K. (1975). *Modern Constitutions. cet. 3.* London, Oxford, New York: Oxford University Press.
- Wijaya, A. (2014). Demokrasi Dalam Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia. *Al-Daulah: Jurnal Hukum dan Perundangan Islam Volume 4*, 147-152.

- Wolhoff, G. (1955). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Timun Mas N.V.
- Yudhoyono, S. B. (2004). *Menuju Perubahan Menegakkan Civil Society, Cetakan ke II*. Jakarta: Relawan Bangsa.
- Zulkarnaen. (2019). *Perbandingan Sistem Pemerintahan*. Bandung: Pustaka Setia.

## Profil Penulis



**Dr. Hedwig Adianto Mau, S.H., M.Hum**, lahir di Kupang, 29 Maret 1978, saat ini berprofesi sebagai anggota TNI AD yang bertugas di Sekolah Tinggi Hukum Militer (STHM) Direktorat Hukum Angkatan Darat (Ditkumad) dan juga sebagai Dosen tetap pada Prodi MH Pascasarjana Universitas Jayabaya dan aktif mengampuh Mata Kuliah, antara lain: Pengantar hukum Tata Negara, Teori dan Hukum Konstitusi, Perbandingan Sistem Hukum, Teori Hukum, Metode Penelitian Hukum, Metode Penelitian dan Penulisan Hukum dan Hukum Pidana Militer. Penulis menyelesaikan pendidikan Sarjana Universitas Nusa Cendana Kupang-NTT (2002), Magister Hukum pada Universitas Nusa Cendana Kupang-NTT (2013), dan Doktor Ilmu Hukum pada Universitas Jayabaya Jakarta (2019).



**Tinton Ditisrama, S.H., M.H**, lahir di Jakarta, 21 Mei 1982. Saat ini berprofesi sebagai ASN di Kementerian Keuangan dengan Jabatan Analis Anggaran Ahli, selama berkiprah sebagai ASN, penulis terlibat dalam berbagai penyusunan peraturan perundangan, khususnya di bidang Keuangan Negara. Selain itu, penulis aktif sebagai dosen pengajar di Fakultas Hukum Universitas Jayabaya, Jakarta dengan mengampu mata kuliah rumpun Hukum Tata Negara, antara lain: Pengantar Hukum Tata Negara; Hukum Administrasi; Hukum Pers; Hukum Konstitusi; serta Demokrasi dan Negara Hukum. Penulis menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum (S-1) di Universitas Terbuka pada tahun 2020, dan pendidikan Magister Ilmu Hukum (S-2) konsentrasi Hukum Tata Negara di Universitas Jayabaya pada tahun 2022.