



ASAS-ASAS

HUKUM TATA NEGARA

Dr. H. Bambang Sugianto, SH., M.Hum

Dedeng Zawawi, SH., MH

Muhammad Nur Amin, SH., MH

ASAS-ASAS HUKUM TATA NEGARA

PENULIS

**DR. H. BAMBANG SUGIANTO, SH., M.HUM
DEDENG ZAWAWI, SH., MH
MUHAMMAD NUR AMIN, SH., MH**



TANGGUH DENARA JAYA

UU No. 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta

Fungsi dan Sifat Hak Cipta Pasal 4

Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a merupakan hak eksklusif yang terdiri atas hak moral dan hak ekonomi.

Pembatasan Pelindungan Pasal 26

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23, Pasal 24, dan Pasal 25 tidak berlaku terhadap:

- i. penggunaan kutipan singkat Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait untuk pelaporan peristiwa aktual yang ditujukan hanya untuk keperluan penyediaan informasi aktual;
- ii. penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk kepentingan penelitian ilmu pengetahuan;
- iii. penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk keperluan pengajaran, kecuali pertunjukan dan fonogram yang telah dilakukan pengumuman sebagai bahan ajar; dan
- iv. penggunaan untuk kepentingan pendidikan dan pengembangan ilmu pengetahuan yang memungkinkan suatu Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait dapat digunakan tanpa izin Pelaku Pertunjukan, Produser Fonogram, atau Lembaga Penyiaran.

Sanksi Pelanggaran Pasal 113

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 Rp100.000.000,00 (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).

ASAS-ASAS HUKUM TATA NEGARA

**Dr. H. Bambang Sugianto, Sh., M.Hum
Dedeng Zawawi, SH., MH
Muhammad Nur Amin, SH., MH**

EDITOR:

**Dr. Windi Arista, SH., M.Hum
Alip D Pratama, SH., MH**

TATA LETAK:

Wahyuni Putri Adeningsi

DESAIN SAMPUL:

Rachmadiansyah

SUMBER:

www.tangguhdenarajaya.com

ISBN:

978-623-8209-98-9

UKURAN:

vii + 323 Hal; 15.5 cm x 23 cm

CETAKAN PERTAMA:

Oktober 2023

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang.

Dilarang menggandakan atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apa pun tanpa izin tertulis dari penerbit dan penulis.

ANGGOTA IKAPI: 006/NTT/2022

PENERBIT TANGGUH DENARA JAYA

Jl. Timor Raya No. 130 B Oesapa Barat, Kelapa Lima

Kota Kupang, Nusa Tenggara Timur

E-mail: tangguhdenarajaya@gmail.com

Telepon: 0380-8436618/081220051382



KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Warrahmatullahi Wabaraktuh,

Saya bangga dan bahagia atas hadirnya buku yang berjudul Asas-Asas Hukum Tata Negara karya dari **Dr. H. Bambang Sugianto, S.H., M. Hum, Dedeng Zawawi, SH., M.H** dan **Muhammad Nur Amin, S.H., M.H**. Buku ini, tentunya akan sangat bermanfaat baik untuk referensi maupun pengkajian mendalam dan komprehensif mengenai asas-asas hukum tata negara yang mana belum banyak buku-buku yang membahasnya secara spesifik. Sementara, saat ini melihat perkembangan ketatanegaraan yang sangat dinamis dan senantiasa berkembang sehingga dengan sendirinya membutuhkan kajian, telaah, kritik ataupun tafsiran baru masalah ketatanegaraan secara terus menerus.

Hukum tata negara tidak hanya merupakan sebagai recht atau hukum dan apalagi sebagai wet atau norma hukum tertulis, tetapi juga merupakan sebagai lehre atau teori, sehingga pengertiannya mencakup apa yang disebut sebagai

verfassungrecht (hukum konstitusi) dan sekaligus verfassunglehre (teori konstitusi). HTN ruang lingkup kajian terfokus kepada kelembagaan sebuah negara termasuk kewenangan 10 lembaga negara serta hubungan kelembagaan negara.

Mengingat bahwa asas hukum tata negara sesuatu negara tidak luput dari penyelidikan tentang hukum positifnya yaitu Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 (UUD 1945) karena ini menjadi penentu tipe negara dan asas kenegaraan dari negara bersangkutan. Untuk itu dalam buku ini akan dibahas lebih lanjut mengenai keberadaan dari asas-asas hukum tata negara berupa asas Pancasila, asas hukum, asas kedaulatan rakyat dan demokrasi, asas negara hukum, asas demokrasi, asas kesatuan, asas pembagian kekuasaan dan check balances, dan asas legalitas. Hal ini tentunya kehadiran buku sangat membantu dalam memahami makna asas-asas hukum tata Negara untuk memahami ilmu hukum tata negara di Indonesia secara holistik.

Dengan demikian, saya mengapresiasi dan mengucapkan selamat atas terbitnya buku Asas-Asas Hukum Tata Negara Dr. H. Bambang Sugianto, S.H., M. Hum dan Muhammad Nur Amin, S.H., M.H. ini. Dengan terbitnya buku ini, diharapkan dapat memberikan pemahaman bagi para mahasiswa/i hukum, legislator, pengeka hukum dan masyarakat pada umumnya yang mendalami bidang hukum tata negara. Selanjutnya, semoga dapat memberi manfaat bagi pengembangan hukum di Indonesia baik pada masa sekarang maupun masa yang akan datang, sehingga penerapan hukum akan sesuai dengan amanah Pancasila dan Undang-Undang Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

Wassalamualikum Warrahmatullahi Wabaraktuh

Palembang, Agustus 2023
Prof. Dr. Holijah, S.H., M.H.



KATA SAMBUTAN PENULIS

Puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa yang telah memberikan kekuatan dan rahmat serta karunia-Nya kepada penulis, yang akhirnya penulis mampu menyelesaikan penulisan buku yang berjudul *ASAS-ASAS HUKUM TATA NEGARA*, yang akhirnya buku ini sampai kepada tangan pembaca. Kehadiran buku ini harus mendapat apresiasi, mengingat perkembangan ketatanegaraan yang sangat dinamis dan senantiasa berkembang sehingga dengan sendirinya membutuhkan kajian, telaah, kritik ataupun tafsiran baru masalah ketatanegaraan secara terus menerus. Harapan penulis terhadap buku ini dapat menolong dan membantu bagi mahasiswa dan peminat terhadap Hukum Tata Negara dalam menganalisis berbagai fenomena dan kompleksitas serta berbagai peristiwa dalam penyelenggaraan ketatanegaraan

Mengingat menulis itu sebuah pekerjaan yang mulia, dan tulisan itu merupakan ilmu yang membawa manfaat bagi mahasiswa dan masyarakat dan penulis sangat menyadari bahwa

buku ini adalah sebuah karya anak manusia yang tak luput dari kekurangan serta kekeliruan, oleh karena itu segala saran, masukan dan koreksi yang membangun akan penulis terima dengan senang hati demi untuk perbaikan dan penyempurnaan kedepan terhadap karya-karya lain penulis. Penulis berharap buku ini dapat memberi manfaat dan membantu para pengajar Ilmu Hukum terkhusus Mata Kuliah Hukum Tata Negara, serta karya ini kupersembahkan kepada Almamater ku, Bangsa dan Negara

Selanjutnya penulis ucapkan terima kasih kepada, *Ani Sri Rahayu, Amrah Muslimin, Abu Daud Busroh , Eka Nam Sihombing, Sjachran Basah, Jimly Asshiddiqie. Nomensen Sinamo, C.F. Strong, C.S.T, Kansil, H. Ahmad Sukardja, Khelda Ayunita dan Abd Rais Asman, Koerniatmanto Soetoprawiro, Moh. Mahfud MD, Mariam Budiardjo, Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Nur Yanto, Pamudji, Bachsan Mustafa, Bagir Manan, Prajudi S. Atmosudirjo, Inul Kencana Syafie, Putera Astomo, Philipus M Hadjon, Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekamto, Soehino, Solly Lubis, Sri Soemantri, Sudikno Martokusumo, Sudarsono, Wiryono Projodikoro, Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, Muchsan* dan yang lainnya yang karya bukunya penulis kutip tidak dapat disebut satu persatu yang telah menyediakan buku karangan mereka yang bermutu sebagai sumber rujukan utama dalam penulisan buku Hukum Tata Negara ini.

Juga terima kasih kepada teman-teman dosen pengasuh mata kuliah Hukum Tata Negara yang mengajar di Lingkungan STIH Sumpah Pemuda, Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Fakultas Hukum Universitas Palembang dan Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Raden Fatah Palembang atas bantuanya sehingga buku dapat selesai dan diterbitkan.

Palembang, Agustus 2023
Hormat Penulis



DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	i
KATA SAMBUTAN PENULIS.....	iii
DAFTAR ISI.....	v
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Sejarah Perkembangan Hukum Tata Negara	1
B. Pengertian Hukum Tata Negara	3
C. Ruang Lingkup dan Objek Hukum Tata Negara.....	7
D. Hubungan Hukum Tata Negara Dengan Ilmu-Ilmu Lain.....	8
E. Asas-Asas Hukum Tata Negara	13
BAB II SUMBER HUKUM TATA NEGARA	17
A. Pengertian Sumber Hukum	17
B. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.	51
C. Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan.....	56
D. Fungsi Peraturan Perundang-Undangan.....	59
E. Pengundangan dan Berlakunya Peraturan Perundang- Undangan.....	65

BAB III KONSTITUSI.....	70
A. Sejarah Konstitusi	70
B. Pengetian Konstitusi	78
C. Materi Muatan Konstitusi	88
D. Kedudukan dan Fungsi Konstitusi	93
BAB IV NEGARA HUKUM DALAM SISTEM	
KETATANEGARAAN.....	96
A. Konsep Negara Hukum.....	96
B. Konsep <i>Rechtstaat</i> dan <i>Rule of Law</i> dalam Sistem	
Hukum.....	100
C. Konsep Negara Hukum di Indonesia	105
BAB V LEMBAGA NEGARA.....	119
A. Pengertian Lembaga Negara	119
B. Lembaga Negara Sebelum Amandemen UUD 1945 ...	132
C. Lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945	135
D. Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara.....	155
BAB VI BENTUK NEGARA DAN SISTEM	
PEMERINTAHAN.....	159
A. Pendahuluan	159
B. Bentuk Negara.....	161
C. Bentuk Pemerintahan	169
D. Sistem Pemerintahan.....	170
E. Sistem Pemerintahan Republik Indonesia Menurut	
Undang-Undang Dasar 1945.....	176
BAB VII KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA	182
A. Sejarah Konstitusi di Indonesia	182
B. Perkembangan Konstitusi di Indonesia.....	186
C. Undang-Undang Dasar 1945 Pasca Amandemen	196
BAB VIII KEWARGANEGARAAN.....	213
A. Pendahuluan	213
B. Pengertian Kewarganegaraan.....	223
C. Sistem dan Asas Kewarganegaraan	225
D. Hak dan Kewajiban Warga Negara.....	234

BAB IX SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA.....	238
A. Pengertian Pemerintahan.....	238
B. Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah	246
C. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	270
D. Perbandingan Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia.....	286
 DAFTAR PUSTAKA	 309
PROFIL PENULIS.....	321



BAB I

PENDAHULUAN

A. Sejarah Perkembangan Hukum Tata Negara

Pada masa lalu, istilah “teori hukum tata negara” sangat jarang sekali terdengar, apalagi dibahas dalam perkuliahan maupun forum-forum ilmiah. Hukum tata negara yang dipelajari oleh mahasiswa adalah hukum tata negara dalam arti sempit, atau hukum tata negara positif. Hal ini dipengaruhi oleh watak rejim *Orde Baru* yang berupaya mempertahankan tatanan ketatanegaraan pada saat itu yang memang menguntungkan penguasa untuk mempertahankan kekuasaannya. Hukum tata negara merupakan disiplin ilmu hukum yang berdiri sendiri yang objek kajiannya organisasi negara dan peristilahan sering digunakan hukum negara, hukum konstitusi dan hukum tata negara.¹

Pemikiran hukum tata negara baik secara langsung maupun tidak langsung menjadi terhegemoni bahwa tatanan

¹ Khelda Ayunita dan Abd Rais Asman, 2016. *Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Mitra Wacana Media, Jakarta, hlm. 1-2

ketatanegaraan berdasarkan hukum tata negara positif pada saat itu adalah pelaksanaan dari Pancasila dan Undang Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 (*UUD 1945*) secara murni dan konsekuen. Akibatnya pembahasan sisi teoritis dari hukum tata negara menjadi ditinggalkan, bahkan dikekang karena dipandang sebagai pikiran yang “anti kemapanan” dan dapat mengganggu stabilitas nasional.

Padahal dari sisi keilmuan hukum tata negara dalam bahasa Belanda dikenal dengan istilah *staatsrecht* atau hukum negara (*state law*) yang meliputi dua pengertian, yaitu *staatsrecht in ruimere zin* (dalam arti luas), dan *staatsrecht in engere zin* (dalam arti sempit). *Staatsrecht in Engere Zin* atau Hukum Tata Negara dalam arti sempit itulah yang biasanya disebut hukum tata negara atau *Verfassungsrecht* yang dapat dibedakan antara pengertian yang luas dan yang sempit. Hukum tata negara dalam arti luas (*in ruimere zin*) mencakup (*verfassungsrecht*) Hukum Tata Negara dalam arti sempit dan (*verwaltungsrecht*) Hukum Administrasi Negara.²

Pada masa lalu, Prof. Dr. Djokosoetono lebih menyukai penggunaan *verfassungslehre* dari pada *verfassungsrecht*.³ Istilah yang tepat untuk hukum tata negara sebagai ilmu (*constitutional law*) adalah *Verfassungslehre* atau teori konstitusi. *Verfassungslehre* inilah yang nantinya akan menjadi dasar untuk mempelajari *verfassungsrecht*.⁴ Di sisi lain, istilah “Hukum Tata Negara” identik dengan pengertian “Hukum Konstitusi” sebagai terjemahan dari *Constitutional Law* (*Inggris*), *Droit*

² Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1983. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia Cetakan kelima, Jakarta, hlm. 22

³ Djokosoetono, 1982. *Hukum Tata Negara*, Himpunan oleh Harun Alrasid, Penerbit Ghalia Indonesia. Jakarta, hlm. 70

⁴ H. Ahmad Sukardja, 2012. *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif fikih Siyasah*, Penerbit Sinar Grafika Cetakan Pertama. Jakarta, hlm. 7

Constitutionnel (Perancis), Diritto Constitutionale (Italia), atau Verfassungsrecht (Jerman). Dari segi bahasa, *Constitutional Law* memang biasa diterjemahkan menjadi “Hukum Konstitusi”. Namun, istilah “Hukum Tata Negara” jika diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris, kata yang dipakai adalah *Constitutional Law*.⁵ Oleh karena itu, Hukum Tata Negara dapat dikatakan identik atau disebut sebagai istilah lain belaka dari “Hukum Konstitusi”.⁶

B. Pengertian Hukum Tata Negara

Pengertian hukum sampai sekarang belum dapat diartikan secara utuh karena masih banyak ahli hukum melihat hukum baik dari sisi bentuk, sisi jenis, sisi berlakukannya dan dilihat dari sisi sumber. sehingga sampai sekarang setiap serjana hukum mempunyai persitilahan atau pengertian tersendiri apa itu hukum dan hukum tata negara.

Hukum Tata Negara pada dasarnya adalah hukum publik yang mengatur organisasi kekuasaan suatu negara beserta segala aspek yang berkaitan dengan organisasi negara tersebut termasuk hubungan antar lembaga negara. Sehubungan dengan itu dalam lingkungan hukum ketatanegaraan dikenal berbagai istilah yaitu, di Belanda umumnya memakai istilah “*staatsrech*” yang dibagi menjadi *staatsrech in ruimere zin* (dalam arti sempit) dan *staatsrech In engere zin* (dalam arti luas). *Staatsrech in ruimere zin* adalah Hukum Negara. Sedangkan *staatsrech in engere zin* adalah hukum yang membedakan hukum tata negara (HTN) dari hukum administrasi negara (HAN), hukum tata usaha negara atau hukum tata pemerintahan.⁷ Di Inggris pada umumnya memakai istilah “*Contitutional Law*”, penggunaan istilah tersebut

⁵ Mariam Budiardjo, 1991. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama Cetakan ketiga belas, Jakarta, hlm. 95

⁶ Bagir Manan, 2004. *Perkembangan Undang-Undang DasarRepublik Indonesia 1945*, Penerbit FH-UUI Press, Yogyakarta, hlm. 5

⁷ H. Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara.. Loc-Cit.*, hlm. 7

didasarkan atas alasan bahwa dalam Hukum Tata Negara unsur konstitusi yang lebih menonjol. Di Perancis orang mempergunakan istilah “*Droit Constitutionnel*” yang di lawankan dengan “*Droit Administrative*”, dimana titik tolaknya adalah untuk membedakan antara Hukum Tata Negara dengan Hukum Aministrasi Negara.

Sedangkan di Jerman mempergunakan istilah Hukum Tata Negara (*HTN*) yaitu *Verfassungsrecht* dan Hukum Administrasi Negara (*HAN*) yaitu *Verwassungsrecht*. Adapun pengertian Hukum Tata Negara menurut para ahli:⁸

a. *Menurut Van der Pot*

Hukum tata negara merupakan serangkaian peraturan yang digunakan untuk menentukan badan mana saja yang digunakan dan diperlukan, kewenangan masing-masing badan, hubungan anantara badan satu dengan badan yang lain, serta hubungan dengan individu-individu didalam suatu negara.

b. *Menurut Van Vollen Hoven*

Hukum tata negara merupakan hukum yang mengatur individu-ndividu yang terikat dengan hukum, serta hukum yang menentukan sistematika penyusunan wewenang suatu badan-badan tersebut.

c. *Menurut Apeldoorn*

Hukum Tata Negara dalam arti sempit yang sama artinya dengan istilah hukum tata negara dalam arti sempit, adalah untuk membedakannya dengan hukum negara dalam arti luas, yang meliputi hukum tata negara dan hukum administrasi negara itu sendiri.

⁸ Nur Yanto, 2017. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Mitra Wacana Media, Jakarta, hlm. 23-27

d. Menurut Mac Iver

Negara merupakan Organisasi politik yang ada di dalam masyarakat, tetapi negara itu bukan bentuk dari masyarakat. Negara merupakan organisasi dalam masyarakat, yaitu organisatie-kapstok.

e. Menurut Prof. Kusumadi Pudjosewojo, S.H.

Dalam bukunya Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia menyebutkan bahwa: "Hukum Tata Negara ialah hukum yang mengatur tata negara (kesatuan atau federal), dan bentuk pemerintahan (kerajaan atau republik), yang menunjukkan masyarakat-masyarakat hukum yang atasan maupun yang bawahan, beserta tingkatan-tingkatan (hierarchie), yang selanjutnya menegaskan wilayah dan lingkungan rakyat dari masyarakat hukum itu dan akhirnya menunjukkan paerlengkapannya dari masyarakat hukum itu sendiri.

f. Menurut J.H.A Logeman.

Hukum Tata Negara adalah hukum yang mengatur organisasi negara. Het staatsrecht als het recht dat betrekking heeft op de staat -die gezagsorganisatie- blijkt dus functie, dat is staatsrechtelijk gesproken het amb, als kernbegrip, als bouwsteen te hebben. Bagi Logemann, jabatan merupakan pengertian yuridis dari fungsi, sedangkan fungsi merupakan pengertian yang bersifat sosiologis. Oleh karena negara merupakan organisasi yang terdiri atas fungsi-fungsi dalam hubungannya satu dengan yang lain maupun dalam keseluruhannya maka dalam pengertian yuridis negara merupakan organisasi jabatan atau yang disebutnya ambtenorganisatie. Dari pengertian beberapa sarjana hukum diatas kita bisa mengambil suatu intisiasi atau kesimpulan arti dari hukum tata negara, dimana hukum tata negara adalah kaedah atau norma yang tertulis atau tidak tertulis yang mengatur organisasi negara baik lembaga negara, bentuk negara, sistem pemerintahan, hubungan lembaga negara dan hubungan masyarakat dengan pemerintah.

g. *Menurut Scholten*

Hukum Tata Negara adalah hukum yang mengatur organisasi dari pada Negara. Kesimpulannya, bahwa dalam organisasi negara itu telah dicakup bagaimana kedudukan organ-organ dalam negara itu, hubungan, hak dan kewajiban, serta tugasnya masing-masing.

h. *Menurut Wade and Phillips*

Hukum Tata Negara adalah hukum yang mengatur alat-alat perlengkapan negara, tugasnya dan hubungan antara alat pelengkap negara itu. Dalam bukunya yang berjudul “Constitutional law” yang terbit pada tahun 1936 .

i. *Menurut Paton George Whitecross*

Hukum Tata Negara adalah hukum yang mengatur alat-alat perlengkapan negara, tugasnya ,wewenang dan hubungan antara alat pelengkap negara itu. Dalam bukunya “textbook of Jurisprudence” yang merumuskan bahwa Constitutional Law deals with the ultimate question of distribution of legal power and the functions of the organ of the state.

j. *Menurut J.R. Stellinga*

Hukum Tata Negara adalah hukum yang mengatur wewenang dan kewajiban-keawajiban alat-alat perlengkapan Negara, mengatur hak, dan kewajiban warga Negara.

Dari pengertian dan ulasan bahwa hukum tata negara adalah salah satu cabang ilmu hukum, yaitu hukum kenegaraan atau hukum pemerintahan yang berada di ranah hukum publik, Definisi hukum tata negara telah dikembangkan oleh para ahli, sehingga tidak hanya mencakup kejian mengenai organ negara, fungsi dan mekanisme hubungan antar organ negara itu, tetapi mencakup pula persoalan-persoalan yang terkait mekanisme hubungan antar organ-organ negara dengan warga negara.

Hukum tata negara tidak hanya merupakan sebagai recht atau hukum dan apalagi sebagai wet atau norma hukum tertulis, tetapi juga merupakan sebagai lehre atau teori, sehingga pengertiannya mencakup apa yang disebut sebagai

verfassungrecht (*hukum konstitusi*) dan sekaligus verfassunglehre (*teori konstitusi*). Hukum tata negara dalam arti luas mencakup baik hukum yang mempelajari negara dalam keadaan diam (*staat in rust*) maupun mempelajari negara dalam keadaan bergerak (*staat in beweging*).

C. Ruang Lingkup dan Objek Hukum Tata Negara.

Obyek kajian ilmu hukum tata negara adalah negara. Dimana negara dipandang dari sifatnya atau pengertiannya yang konkrit. Artinya obyeknya terikat pada tempat, keadaan dan waktu tertentu. Hukum tata negara merupakan cabang ilmu hukum yang membahas tatanan, struktur kenegaraan, mekanisme hubungan antara struktur organ atau struktur kenegaraan serta mekanisme hubungan antara struktur negara dan warga negara.

Ruang lingkup Hukum Tata Negara adalah struktur umum dari negara sebagai organisasi, yaitu:

- a. Bentuk negara (Kesatuan atau Federasi)
- b. Bentuk pemerintahan (Kerajaan atau Republik)
- c. Sistem pemerintahan (Presidentil, Parlemerter, Monarki absolute)
- d. Lembaga negara dan hubungan antar lembaga negara,
- e. Corak pemerintahan (diktator praktis, nasionalis, liberal, demokrasi)
- f. Sistem pendelegasian kekuasaan negara (desentralisasi, meliputi jumlah, dasar, cara dan hubungan antara pusat dan daerah)
- g. Garis-garis besar tentang organisasi pelaksana (peradilan, pemerintahan, perundangan)
- h. Wilayah negara (darat, laut, udara)
- i. Hubungan antara rakyat dengan negara (abdi Negara, hak dan kewajiban rakyat sebagai perorangan/golongan, cara-cara pelaksanaan hak dan menjamin hak dan sebagainya)
- j. Cara-cara rakyat menjalankan hak-hak ketatanegaraan (hak politik, sistem perwakilan, pemilihan umum, referendum,

sistem kepartaian/penyampaian pendapat secara tertulis dan lisan)

- k. Dasar negara (arti pancasila, hubungan pancasila dengan kaidah-kaidah hukum, hubungan pancasila dengan cara hidup mengatur masyarakat, sosial, ekonomi, budaya dan berbagai paham yang ada dalam masyarakat).

Menurut E. Sundari adapun dan kajian terhadap ruang lingkup Hukum Tata Negara, yaitu:⁹

- a. Tujuan dari suatu negara,
- b. Bentuk negara dan sistem pemerintahan,
- c. Lembaga negara,
- d. Cara pembentukan alat kelengkapan negara,
- e. Hubungan tugas dan wewenang antara badan lembaga negara.
- f. Hubungan warga negara dengan negara,
- g. Wilayah negara dan batas wilayah.

D. Hubungan Hukum Tata Negara Dengan Ilmu-Ilmu Lain

Hukum tata negara adalah salah satu bagian dari ilmu hukum yang masuk dalam pembedaan hukum publik yang berhubungan dengan tindakan pejabat dan lembaga negara. Sebagai hukum publik hukum tata negara mengatur kepentingan umum antara masyarakat dengan masyarakat dan masyarakat dengan negara. Adapun hubungan hukum tata negara dengan ilmu hukum lain, yaitu:

1. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Ilmu Negara

Hubungan Hukum Tata Negara (*HTN*) dengan Ilmu Negara Keduanya mempunyai hubungan yang sangat dekat Ilmu Negara mempelajari negara dalam pengertian abstrak artinya tidak terikat waktu dan tempat, Ilmu Negara mempelajari konsep-konsep dan teori-teori mengenai negara, serta hakekat negara.¹⁰

⁹ E. Sundari dan M.G. Endang Sumiarni, *Politik Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Penerbit Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, hlm. 87-88

¹⁰ Khelda Ayunita dan Abd Rais Asman, *Hukum Tata Negara.. Op-Cit*, hlm. 5

Hukum tata negara mempelajari negara dalam keadaan konkrit artinya negara yang sudah terikat waktu dan tempat. Hukum tata negara mempelajari hukum positif yang berlaku dalam suatu negara, dan hukum tata negara mempelajari negara dari segi struktur.

Dengan demikian hubungan antara *Ilmu Negara dengan Hukum Tata Negara* adalah Ilmu Negara merupakan dasar dalam penyelenggaraan praktek ketatanegaraan yang diatur dalam hukum tata negara lebih lanjut dengan kata lain Ilmu negara yang mempelajari konsep, teori tentang negara merupakan dasar dalam mempelajari hukum tata negara.

Hubungan HTN dengan Ilmu Negara adalah Ilmu negara merupakan pengantar untuk mempelajari hukum tata negara karena dalam ilmu negara itu sendiri dipelajari dan diselidiki mengenai asas-asas dan pengertian-pengertian pokok mengenai negara dan hukum tata negara pada umumnya. Ilmu Negara lebih mementingkan segi nilai teoritisnya sehingga dikatakan sebagai *staats wissenschaft* sedangkan hukum tata negara lebih mementingkan segi atau nilai paraktiknya yaitu secara langsung diterapkan dalam praktik sehingga sebagai *recht wissenschaft dan normative wissenschaft*. Dan hukum tata negara menyelidiki hukum positif.

2. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Ilmu Politik.

Hukum tata negara mempelajari peraturan-peraturan hukum yang mengatur organisasi kekuasaan negara, sedangkan Ilmu Politik mempelajari kekuasaan dilihat dari aspek perilaku kekuasaan tersebut. Setiap produk undang-undang merupakan hasil dari proses politik atau keputusan politik karena setiap undang-undang pada hakekatnya disusun dan dibentuk oleh Lembaga-Lembaga politik, sedangkan hukum tata negara melihat undang-undang adalah produk hukum yang dibentuk oleh alat-alat perlengkapan

Negara yang diberi wewenang melalui prosedur dan tata cara yang sudah ditetapkan oleh hukum tata negara. dengan kata

lain ilmu politik melahirkan manusia-manusia hukum tata negara sebaliknya hukum tata negara merumuskan dasar dari perilaku politik/kekuasaan. menurut barrents, hukum tata negara ibarat sebagai kerangka manusia, sedangkan ilmu politik diibaratkan sebagai daging yang membalut kerangka tersebut.

Menurut *Barent* Hukum Tata Negara dan ilmu politik bagai kerangka manusia dengan dagingnya yang membalut ilmu politik lebih dominan mempengaruhi hukum tata negara. Sasaran akhir dari ilmu politik adalah kekuasaan sedangkan sasaran akhir dari hukum tata negara adalah kekuasaan yang dibatasi kaidah-kaidah kekuasaan tersebut dibingkai oleh norma kaidah. Keputusan-keputusan politik merupakan peristiwa yang banyak mempengaruhi hukum tata negara contohnya; timbulnya stelsel parlemen yang terjadi dahulu dengan dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden Nomor. X tanggal 16 Oktober 1945 yang diikuti Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945 adalah keputusan politik sebagai usaha Perdana Menteri Sutan Sjahrir untuk mengadakan pendemokrasian dengan jalan pertama; badan pekerja komite nasional Indonesia pusat ikut menentukan haluan negara dan tujuan negara, kedua menteri-mentri tidak bertanggungjawab kepada presiden tetapi kepada komite nasional Indonesia pusat adalah tidak konstitusional. Karena keputusan politik ini kemudian diterima oleh rakyat maka walaupun menurut Undang Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 bertentangan tetapi ia menjadi kebiasaan yang berangsur-angsur berlaku sebagai bagian dari hukum tata negara indonesia yang hidup pada waktu itu.

3. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Hukum Administrasi Negara

Hukum Administrasi Negara (*HAN*) merupakan bagian dari Hukum Tata Negara (*HTN*) dalam arti luas, sedangkan dalam arti sempit hukum administrasi negara adalah sisanya setelah dikurangi oleh hukum tata negara. Hukum Tata Negara adalah hukum yang meliputi hak dan kewajiban manusia, personifikasi,

tanggung jawab, lahir dan hilangnya hak serta kewajiban tersebut hak-hak organisasi batasan-batasan dan wewenang. Hukum Administrasi Negara adalah yang mempelajari jenis bentuk serta akibat hukum yang dilakukan pejabat dalam melakukan tugasnya.

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

Hukum tata negara memberikan tugas dan wewenang, fungsi, jabatan, badan-badan lembaga pemerintahan yang lebih dikenal dengan istilah negara dalam keadaan diam (*staat in rust*), sedangkan hukum administrasi negara bekerja ketika badan atau lembaga pemerintahan tersebut akan menjalankan tugas dan wewenangnya yang lebih dikenal dengan istilah negara dalam keadaan bergerak (*staat in beweging*).

Dalam objek kajian kedua ilmu ini Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara yaitu meletakkan negara sebagai subjek. Terhadap HTN ruang lingkup kajian terfokus kepada kelembagaan sebuah negara termasuk kewenangan lembaga negara serta hubungan kelembagaan negara. Sedangkan HAN ruang lingkup kajiannya sudah terfokus aktivitas administrasi lembaga negara atau lebih kepada produk-produk yang dihasilkan oleh kelembagaan negara sesuai dengan kewenangan.

Terdapat pandangan mengenai hubungan hukum administrasi negara dan hukum tata negara, ada yang berpendapat mempunyai perbedaan prinsip dan ada yang tidak menganggap ada perbedaan prinsip. Namun berdasarkan bacaan yang dirujuk diatas terdapat hubungan yang erat antara Hukum Administrasi Negara dan Hukum Tata Negara.

- a. Hukum Administrasi Negara melingkupi semua aturan hukum yang bersifat teknis (negara dalam keadaan bergerak), hukum yang mengatur tata pelaksanaan pemerintah dalam menjalankan tugasnya. Hukum administrasi negara memiliki kemiripan dengan hukum tata negara. Kesamaannya terletak dalam hal kebijakan pemerintah, sedangkan dalam hal perbedaan hukum tata negara lebih mengacu kepada fungsi konstitusi/hukum dasar yang digunakan oleh suatu negara dalam hal pengaturan kebijakan pemerintah. Hukum administrasi negara juga sering disebut Hukum Tata Negara dalam arti sempit atau spesifik. Contoh Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan Peraturan Presiden Nomor 16 tahun 2018 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah.
- b. Hukum Tata Negara meliputi semua aturan hukum yang bersifat fundamental (negara dalam keadaan tetap/tidak bergerak). Karena sifatnya yang fundamental inilah peraturan perundangan yang terkategori hukum tata negara adalah produk hukum yang mengatur tentang negara, yaitu antara lain dasar pendirian, struktur kelembagaan, pembentukan lembaga-lembaga negara, hubungan hukum (hak dan kewajiban) antar lembaga negara, wilayah dan warga negara dan membicarakan negara dalam arti yang abstrak

4. Hubungan HTN dengan Perbandingan HTN.

Hukum Tata Negara mengkaji hukum positif, perbandingan hukum tata negara hanya sebagai instrument bukan tujuan. Didalam mempelajari hukum tata negara sering mengalami kesulitan jika tidak ditunjang dengan perbandingan hukum tata negara, ini acapkali digunakan dalam mengkaji hukum tata negara dalam arti Hukum Tata Negara positif. Meskipun demikian melakukan perbandingan itu bukanlah tujuan melainkan alat atau unsur instrument belaka. Contohnya; masa pergantian presiden Soeharto ke Habibie (pada 1998) ketika Soeharto secara sepihak mengundurkan diri sedangkan hal ini

tidak diatur dalam UU khususnya UUD 1945 pasal 8 yang hanya menyebutkan jika presiden mangkat, berhenti atau tidak dapat menjalankan kewajibannya dalam masa jabatannya ia diganti oleh wakilnya sampai habis waktunya.

Pengunduran diri tidak disebutkan dan pengunduran diri tersebut tidak melakukan pertanggung jawaban terhadap Majelis Permusyawaratan Rakyat (*MPR*) sedangkan presiden itu sendiri diangkat oleh MPR sehingga seharusnya presiden apabila mengundurkan diri harus bertanggung jawab terlebih dahulu kepada MPR yang telah mengangkatnya. Disaat konstitusi kita tidak dapat memberi jalan keluar maka kita melihat perbandingan Hukum Tata Negara dari negara lain; missal pada Hukum Tata Negara Ameika karena AS memiliki system pemerintahan yang mirip dengan Indonesia ; pada saat John F. Kennedy ditembak (meskipun kasus ini tidak sama). Dari perbandingan dengan Hukum Tata Negara di negara lain kita lihat perbedaan dan persamaannya

E. Asas-Asas Hukum Tata Negara

Obyek asas hukum tata negara sebagaimana obyek yang dipelajari dalam hukum tata negara, sebagai tambahan menurut Boedisoesetyo bahwa mempelajari asas hukum tata negara sesuatu negara tidak luput dari penyelidikan tentang hukum positifnya yaitu Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 (*UUD 1945*) karena dari situlah kemudian ditentukan tipe negara dan asas kenegaraan bersangkutan. Adapun asas-asas hukum tata negara yaitu:

1. Asas Pancasila

Setiap negara didirikan atas filsafah bangsa. Filsafah itu merupakan perwujudan dari keinginan rakyat dan bangsanya. Dalam bidang hukum, pancasila merupakan sumber hukum materil, karena setiap isi peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengannya dan jika hal itu terjadi, maka peraturan tersebut harus segera di cabut. Pancasila sebagai

azas hukum tata negara dapat dilihat dalam Pembukaan Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945.

2. Asas Hukum, Kedaulatan rakyat dan Demokrasi

Asas kedaulatan dan demokrasi menurut Jimly Asshiddiqie gagasan kedaulatan rakyat dalam negara Indonesia, mencari keseimbangan individualisme dan kolektivitas dalam kebijakan demokrasi politik dan ekonomi. Asas kedaulatan menghendaki agar setiap tindakan dari pemerintah harus berdasarkan dengan kemauan rakyat dan pada akhirnya pemerintah harus dapat dipertanggung jawabkan kepada rakyat melalui wakil-wakilnya sesuai dengan hukum.

3. Asas Negara Hukum

Yaitu negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Asas negara hukum (*rechtsstaat*) cirinya yaitu pertama, adanya Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 atau konstitusi yang memuat tentang hubungan antara penguasa dan rakyat, kedua adanya pembagian kekuasaan, diakui dan dilindungi adanya hak-hak kebebasan rakyat.

Unsur-unsur/ciri-ciri khas daripada suatu negara hukum atau *Rechtsstaat*, yaitu:

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

4. Asas Demokrasi

Adalah suatu pemerintahan dimana rakyat ikut serta memerintah baik secara langsung maupun tak langsung. Azas

demokrasi yang timbul hidup di Indonesia adalah Azas kekeluargaan.

5. Asas Kesatuan

Adalah suatu cara untuk mewujudkan masyarakat yang bersatu dan damai tanpa adanya perselisihan sehingga terciptanya rasa aman tanpa khawatir adanya diskriminasi. Asas negara kesatuan pada prinsipnya tanggung jawab tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan pemerintah pusat. Akan tetapi, sistem pemerintahan di Indonesia yang salah satunya menganut asas negara kesatuan yang di desentralisasikan menyebabkan adanya tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan hubungan kewenangan dan pengawasan.

6. Asas Pembagian Kekuasaan dan Check Balances

Yang berarti pembagian kekuasaan negara itu terpisah-pisah dalam beberapa bagian baik mengenai fungsinya.

Beberapa bagian seperti dikemukakan oleh John Locke yaitu :

- a. Kekuasaan Legislatif
- b. Kekuasaan Eksekutif
- c. Kekuasaan Federatif

Montesquieu mengemukakan bahwa setiap negara terdapat tiga jenis kekuasaan yaitu Trias Politica

- a. Eksekutif
- b. Legislatif
- c. Yudikatif

7. Asas legalitas

Dimana asas legalitas tidak dikehendaki pejabat melakukan tindakan tanpa berdasarkan undang-undang yang berlaku. Atau dengan kata lain *the rule of law not of man* dengan dasar hukum demikian maka harus ada jaminan bahwa hukum itu sendiri dibangun berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi.

Teori hukum tata negara mulai mendapat perhatian dan berkembang pesat pada saat bangsa Indonesia memasuki era

reformasi. Salah satu arus utama dari era reformasi adalah gelombang demokratisasi. Demokrasi telah memberikan ruang terhadap tuntutan-tuntutan perubahan, baik tuntutan yang terkait dengan norma penyelenggaraan negara, kelembagaan negara, maupun hubungan antara negara dengan warga negara. Demokrasi pula yang memungkinkan adanya kebebasan dan otonomi akademis untuk mengkaji berbagai teori yang melahirkan pilihan-pilihan sistem dan struktur ketatanegaraan untuk mewedahi berbagai tuntutan tersebut.

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

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



BAB II

SUMBER HUKUM TATA NEGARA

A. Pengertian Sumber Hukum

Secara umum pengertian sumber hukum dapat diartikan merupakan asal mula hukum itu ada, dari mana, dan bagaimana awalnya diterapkan. pengertian sumber hukum akan berbeda-beda di antara para ahli. Menurut ahli perundang-undangan akan melihat bahwa sumber hukum merupakan undang-undang atau dokumen lain yang bernilai sama dengan undang-undang. Sementara ahli sosiologi dan antropologi mengatakan sumber hukum berasal dari kebiasaan dalam kehidupan di masyarakat.

Berbicara sumber hukum merupakan suatu hal yang perlu dipahami, dianalisis secara mendalam, sehingga tidak menimbulkan problema dan permasalahan dalam menganalisis dan pemecahannya, sehingga dalam memahami sumber hukum dapat diharapkan memiliki keserasian dengan perkembangan hukum yang sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya. Dalam lapangan ilmu pengetahuan hukum (*law science*), terutama pada bagian-

bagian yang erat hubungannya dengan pembuatan hukum (*law making*) dan pelaksanaannya (*law enforcement*).

Menurut Bagir Manan, menelaah dan mempelajari sumber hukum memerlukan kehati-hatian karena istilah sumber hukum mengandung berbagai pengertian. Tanpa kehati-hatian dan kecermatan yang mendalam mengenai apa yang dimaksud dengan sumber hukum dan dapat menimbulkan kesalahan dalam mengartikannya.¹¹

Sumber Hukum merupakan “*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 dua macam, yaitu *custom and statute*. Oleh karena itu, *sources of law* biasa dipahami sebagai *a methode of creating law, custom, and legislation, yaitu customary and statutory creation of law*. 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 yang lebih rendah. Oleh karena itu, pengertian sumber hukum (*sources of law* itu identik dengan hukum itu sendiri (*the sources of law is always it self law*). Ketiga, *sources of law* juga dipakai untuk hal-hal yang bersifat *non-juridis*, seperti norma moral, etika, prinsip-prinsip politik, atau pun pendapat para ahli, dan sebagainya yang dapat mempengaruhi pembentukan suatu norma hukum itu sendiri *the sources of the law*.

Menurut Prof. Sudikno Mertokusumo pengertian sumber hukum dalam sistem, yaitu:¹²

¹¹ Bagir Manan, 1987. *Konvensi Ketatanegaraan*, Penerbit CV. Armico, Bandung, hlm. 9-10

¹² C.S.T, Kansil, 1997. *Pengantar Ilmu Hukum dan Pengantar Tata Negara Indonesia*, Penerbit Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 46

- a. Sebagai asas hukum, sebagai sesuatu yang merupakan permulaan hukum, misalnya kehendak Tuhan, akal manusia, jiwa bangsa, dan sebagainya,
- b. Menunjukkan hukum terdahulu yang memberi bahan-bahan pada hukum yang sekarang berlaku seperti hukum Perancis, hukum Romawi, dan lain-lain,
- c. Sebagai sumber hukum berlakunya, yang memberi kekuatan berlaku secara formal kepada peraturan hukum (penguasa atau masyarakat),
- d. Sebagai sumber terjadinya hukum atau sumber yang menimbulkan hukum,
- e. Sebagai sumber darimana kita dapat mengenal hukum, misalnya dokumen, undang-undang, lontar, batu tertulis dan sebagainya.

Sedangkan menurut Joeniarto sumber hukum dapat dibedakan dalam tiga pengertian, yaitu:¹³

- a. Sumber hukum dalam pengertian sebagai asalnya hukum positif, wujudnya dalam bentuk yang konkret ialah berupa “*keputusan dari yang berwenang*” untuk mengambil keputusan mengenai soal yang bersangkutan.
- b. Sumber hukum dalam pengertian sebagai tempat ditemukannya aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan hukum positif. Wujudnya ialah berupa peraturan-peraturan atau ketetapan-ketetapan baik tertulis atau tidak tertulis.
- c. Sumber hukum yang dihubungkan dengan filsafat, sejarah dan masyarakat.

Sementara menurut Van Apeldoorn menjelaskan pengertian hukum selalu berhubungan lahirnya sebuah peraturan, adapun Sumber hukum:

¹³ Khelda Ayunita dan Abd Rais Asman, 2016. *Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Mitra Wacana Media, Jakarta, hlm. 21

- a. Sumber hukum historis (*rechtsbron in historischezin*), yaitu tempat kita dapat menemukan hukumnya dalam sejarah atau dari segi historis.
- b. Sumber hukum arti sosiologis (*rechtsbron in sociologischezin*), salah satu faktor-faktor yang menentukan isi hukum positif, seperti misalnya keadaan agama, pandangan agama, kebudayaan dsb.
- c. Sumber hukum dalam arti filosofis (*rechtsbron in filosofischezin*), Menyatakan isi hukum asalnya darimana.
- d. Sumber hukum dalam arti formil, Sumber hukum ini dapat dilihat dari segi terjadinya hukum positif merupakan fakta yang menimbulkan hukum yang berlaku yang mengikat hakim dan penduduk.

Disamping itu juga menurut Joeniarto sumber hukum itu juga sebagai asal hukum yang berkaitan dengan kewenangan penguasa dalam membentuk dan mengeluarkan hukum, tempat ditemukan hukum baik bentuk dan jenis yaitu undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan presiden dan yang terakhir sumber hukum diartikan hal-hal yang dapat mempengaruhi penentuan hukum tata negara.¹⁴ Sumber hukum dalam bahasa Inggris adalah *Source of Law* berbeda dengan *dasar hukum atau landasan 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.

Hans Kelsen dalam bukunya "*General Theory of Law and State*" menyatakan bahwa istilah sumber hukum itu (*sources of*

¹⁴ *Ibid*, hlm. 23-24

law) dapat mengandung banyak pengertian, karena sifatnya yang *figurative and highly ambiguous*, yaitu:

- a. Sumber hukum lazimnya dipahami sebagai *sources of law* yang mengandung artian yaitu *custom dan statute*.
- b. Sumber hukum sebagai *sources of law* juga dapat dikaitkan dengan cara untuk menilai alasan atau *the reason for the validity of law*.
- c. Sumber hukum sebagai *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*.

Sedangkan menurut E. Utrecht membedakan antara Sumber hukum yang bersifat formal (*source of law in formal sense*) dan sumber hukum bersifat material (*source of law in material sense*). Setiap negara memiliki sistem hukum yang berbeda-beda sehingga sumber hukum yang digunakan berbeda pula. Sumber hukum administrasi negara tidak terlepas dari pengertian sumber hukum menurut pandangan ilmu hukum pada umumnya. Sumber hukum administrasi negara mencakup dua hal, yaitu sumber hukum dalam arti formil ialah tempat formal dalam bentuk tertulis dari mana suatu kaedah hukum diambil, sedangkan sumber hukum dalam bentuk materiil adalah tempat dari mana norma itu berasal, baik berbentuk tertulis ataupun tidak tertulis.¹⁵

- a. Sumber hukum yang termasuk dalam artian materiil, diantaranya:
 1. Dasar dan pandangan hidup bernegara,

¹⁵ Putera Astomo, 2014. *Hukum Tata Negara Teori dan Praktek*, Penerbit Thafa Media, Yogyakarta, hlm. 17

2. Kekuatan-kekuatan politik yang berpengaruh pada saat merumuskan kaidah-kaidah hukum tata negara
- b. Sumber hukum yang termasuk dalam artian formil harus mempunyai salah satu bentuk sebagai berikut
 1. Bentuk produk legislasi ataupun produk regulasi tertentu (*regels*),
 2. Bentuk perjanjian atau perikatan tertentu yang mengikat antar para pihak (*contract, treaty*)
 3. Bentuk-bentuk keputusan administratif tertentu dari pemegang kewenangan.

Dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui TAP/MPR Nomor. III/MPR/2000 Pasal 1 menetapkan bahwa:

- a. Sumber hukum adalah sumber yang dijadikan bahan untuk penyusunan peraturan perundang-undangan;
- b. Sumber hukum terdiri atas sumber hukum tertulis dan tidak tertulis;
- c. Sumber hukum dasar nasional adalah:
 1. Pancasila sebagaimana yang tertulis dalam pembukaan Undang Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 yaitu: Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dan Serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat indonesia, dan
 2. Batang Tubuh Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945.

Jimly Assididqie menyebutkan ada tujuh bentuk sumber hukum administrasi negara yang berlaku, yaitu:.

- a. Nilai-nilai konstitusi yang tidak tertulis.
- b. Undang-Undang Dasar baik pembukaan maupun pasal-pasalnya.
- c. Peraturan perundang-undangan yang tertulis

- d. Yurisprudensi pengadilan
- e. Konvensi ketatanegaraan
- f. Doktrin ilmu hukum yang telah menjadi *ius cominis opinion dectoorum*.
- g. Hukum Internasional yang telah diratifikasi atau telah berlaku sebagai hukum kebiasaan internasional.

1. Sumber hukum dalam arti materiil.

Pengertian Sumber hukum dalam materiil ini selalu dilihat dari isi atau materi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. materi-materi dalam peraturan perundang-undangan dapat berasal dari, yaitu:¹⁶

- a. Materi materiil peraturan perundang-undang lahir dari hasil pemikiran manusia yang dilihat dari keadaan sosial masyarakat (*sumber materiil otonom*)
- b. Materi materiil peraturan perundang-undang lahir dari keinginan negara atau pemerintah untuk mengatur kehidupan sosial dalam bernegara (*sumber materiil heteronom*)
- c. Materi materiil dari peraturan perundang-undang bersumberkan nilai-nilai agama dan kitab suci suatu agama, nilai ini sering disebut hukum agama yang lahir dari tuhan (*sumber materiil Teonom*).

Sumber hukum materil lebih pada pemahaman kepada isi dan materi dari peraturan perundang-undang yang akan dibuat oleh lembaga pembentuk undang-undang harus berasaskan tunggal yaitu Undang-Undang Dasar atau Konstitusi suatu negara. Setiap peraturan perundang-undang yang lahir dan akan dibentuk tidak boleh bertentangan dengan norma dasar suatu negara atau bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi.

¹⁶ Dr. Muhammad Syaifuddin, SH. M.Hum dengan tema Teori Hukum disampaikan pada kuliah umum pada program Pascasarjan doktor ilmu hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya tahun 2020

Di Indonesia adapun sumber hukum materil yang tertulis yang paling tinggi yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dikenal dengan istilah UUD 1945, dengan demikian setiap peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk semua isinya tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan apabila bertentangan dari sisi materiil maka dapat dibatalkan melalui *legislasi review* dan *judicial review*. Sedang sumber materiil yang tidak tertulis adalah nilai-nilai kehidupan bernegara dan berbangsa yaitu Pancasila.

2. Sumber Hukum dalam Arti Formil

Sumber hukum arti formal selalu dikaitkan dengan proses dan mekanisme dan kewenangan dalam pembuatan hukum. Artinya apakah hukum itu lahir dan buat oleh lembaga pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam teori kekuasaan yang lebih dikenal dalam *teori trias politica* dari *Montesquieu* adapun lembaga pembentuk undang-undang adalah Legislatif. Menurut Prof. Saldi Isra dalam bukunya Lembaga Negara menjelaskan adapun lembaga pembentuk undang-undang yaitu DPR, DPD dan Presiden yang dikenal *istilah Tripartit* yaitu tiga lembaga negara dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya undang-undang.¹⁷

Adapun pengertian sumber hukum dalam artian formil sebagai mana yang berlaku, sebagai berikut:

a. Peraturan perundang-undangan.

Memahami peraturan perundang-undangan sangat luas, bisa dilihat dari bentuknya, dari sifatnya, dari pemberlakuannya, dan dari isi terhadap sebuah peraturan perundang-undangannya. Peraturan perundang-undangan berbeda dengan undang-undang termasuk juga berbeda dengan hukum. Peraturan

¹⁷ Saldi Isra, 2020. *Lembaga Negara "Konsep, Sejarah, Wewenang dan Dinamikan Konstitusional"* PT. RajaGrafindo Persada Rajawali Pers, Depok, hlm. 34

perundangan kalau kita lihat dari sifat dan isinya ada dua bentuk yaitu peraturan perundang-undangan yang bersifat mengatur (*regelling*) dan ada peraturan perundangan yang bersifat menetapkan (*beschikking*).

Peraturan perundang-undangan adalah terjemahan dari kata "*wettelijke regelin*". Kata "*wet*" berasal dari bahasa Belanda yang diartikan undang-undang. sedangkan "*regeling*" diartikan pengaturan atau peraturan, sehingga dalam pustakaan Bahasa Belanda "*wettelijke regeling*" dapat diartikan peraturan perundangan. Sedangkan menurut A. Hamit Attamimi membedakan peristilahan *wet* yaitu *wet* dalam artian formal dan *wet* dalam artian material.¹⁸ *Wet* dalam arti formil "*wet in formele zin*" yang dapat diterjemahkan dalam undang-undang, dan *wet* dalam artian material "*wet in materiele zin*" dapat diterjemahkan dengan peraturan perundang-undangan.¹⁹

Menurut Mahfud MD,²⁰ peraturan perundang-undangan adalah semua hukum dalam arti luas yang bersifat tertulis yang dibentuk dengan tatacara tertentu oleh pejabat negara yang berwenang. Sementara J.H.A Logeman,²¹ mengartikan peraturan perundang-undangan sebagai peraturan-peraturan yang mengikat masyarakat umum dan berdaya laku keluar (*algemeen bindede en naar buiten werkende voorschriften*) berdaya laku keluar diartikan bahwa peraturan-peraturan dibuat ditujukan kepada masyarakat umum dan tidak ditujukan kepada pembuatnya

¹⁸ A. Hamid Attamimi, 1990. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Indonesia, Depok, hlm. 197-198

¹⁹ *Ibid*, hlm. 200

²⁰ Mahfud MD, 2009. *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Penerbit RajaGrafindo Persada Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 255

²¹ Lutfil Ansori, 2019. *Legal Drafting; "Teori dan Praktek Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan"*. Penerbit PT.RajaGrafindo Persada Rajawali Pers, Jakarta, hlm.3

saja.²² Sedangkan Zulkarnaen,²³ dalam bukunya *hukum konstitusi* menjelaskan peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum, dan melihat peraturan perundang-undangan lebih kepada aspek bentuk dan kekuatan mengikatnya untuk masyarakat.

Bagir Manan,²⁴ dalam bukunya *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia* menjelaskan peraturan perundang-undangan sebagai keputusan yang tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang isinya terdiri dari aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum dan aturan-aturan tersebut berisikan ketentuan-ketentuan tentang hak, kewajiban, fungsi.

Sedang Jimly Asshaddiqie mengatakan peraturan perundang-undangan adalah pertauran tertulis disamping bersifat umum, juga mengatur yang bersifat abstrak (*general and abstract norms*).²⁵ Sifat umum dan abstrak ini untuk membedakan mana peraturan perundang-undangan dengan ketetapan atau *beschikking* yang bersifat kongkit dan individual. Secara khusus Jimly Asshaddiqie juga menjelaskan dalam bukunya “Konstitusi” dimana peraturan perundang-undangan adalah keseluruhan susunan hierarkis peraturan perundang-undangan yang berbentuk undang-undang kebawah, yaitu semua produk hukum yang melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah ataupun melibatkan peran pemerintah karena kedudukan politiknya dalam rangka melaksanakan produk legislatif yang ditetapkan oleh lembaga

²² *Ibid*, hlm.5

²³ Zulkarnaen dan Beni Ahmad Saebani, 2012. *Hukum Konstitusi*, Penerbit CV. Pustaka Setia, Bandung, hlm. 187

²⁴ Bagir Manan, 1992. *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Penerbit Ind-Hill-Co, Jakarta, hlm.3-5

²⁵ Jimly Asshaddiqie, 2005. *Model-model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Penerbit Mahmahak Konstitusi Pers, Jakarta, hlm.6

perwakilan rakyat bersama-sama dengan pemerintah menurut tingkatannya masing-masing.²⁶

Lebih lanjut Bagir Manan menjelaskan memahami peraturan perundang-undangan tidak bisa dipisahkan dengan ilmu hukum dapat dibedakan istilah undang-undang dalam arti material dan undang-undang dalam arti formal. Undang-undang dalam arti material adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat yang berisi aturan yang bersifat mengikat secara umum, sedang undang-undang dalam arti formal adalah peraturan perundang-undangan yang di bentuk oleh DPR bersama presiden.²⁷

Dalam memahami peraturan perundang-undangan Bagir manan yang dikutip oleh Lutfil Ansori menjelaskan ada tiga unsur penting yang dimiliki oleh peraturan perundang-undangan, yaitu sebagai berikut:²⁸

1. Peraturan perundang-undangan berbentuk keputusan tertulis sehingga dapat disebut sebagai hukum tertulis,
2. Peraturan perundang-undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan yang memiliki wewenang membuat peraturan yang berlaku
3. Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat secara umum.

Sementara untuk keputusan yang dapat dikategorikan sebagai ketetapan atau *besechikking* harus memenuhi beberapa unsure sebagai berikut:²⁹

1. Keputusan tersebut merupakan keputusan sepihak,
2. Keputusan tersebut adalah tindakan hukum dilapangan hukum publik,
3. Keputusan dibuat oleh badan atau pejabat tata usaha negara,

²⁶ Jimly Asshiddiqie, 2011. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Penerbit Sinar Grafika Cetakan kedua, Jakarta, hlm. 264

²⁷ Bagir Manan, *Dasar-dasar.. Op-Cit*, hlm. 35

²⁸ Lutfil Ansori, *Legal Drafting... Op-Cit*, hlm.4-5

²⁹ *Ibid*

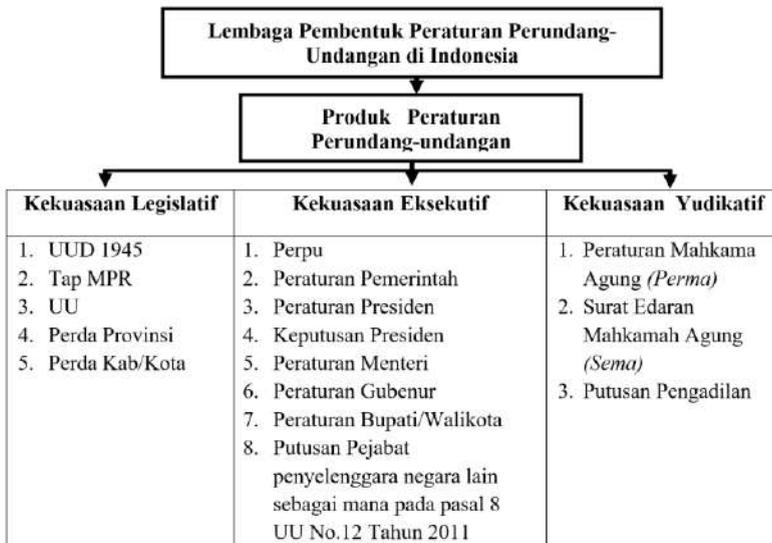
4. Keputusan tersebut merupakan keputusan mengenai masalah atau keadaan konkret dan individual,
5. Keputusan mempunyai akibat hukum tertentu yaitu menciptakan, mengubah, menghentikan, atau membatalkan suatu hubungan hukum.

Pasal 1 angka 2 Undang-undang nomor 12 Tahun 2011 perubahan kedua dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menjelaskan peraturan perundang-undangan diartikan sebagai peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Timbul pertanyaan kita apa perbedaan undang-undang dengan peraturan perundang-undangan dan apa perbedaan hukum dengan peraturan perundang-undangan, untuk menjawab persoalan ini tentunya kita harus memahami konsep dasar dari peraturan-peraturan pada umumnya. Undang-undang sebagai peraturan tertulis bagian dari peraturan perundang-undangan, sedang perundang-undangan adalah semua peraturan yang dibuat pejabat atau lembaga negara yang mengikat sebagai hukum positif yang diatur pada Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dengan perubahan kedua melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.³⁰

Untuk melihat lebih jelas peraturan perundang-undangan sebagai peraturan tertulis dibuat oleh lembaga negara, tergambar pada tabel berikut:

³⁰ Bambang Sugianto dan Evi Oktarina, 2020. *Hukum Tata Negara*, Penerbit PT. RajaGrafindo Persada Rajawali Pers, Depok, hlm. 21



Dari tabel di atas menjelaskan bahwa lembaga negara dan lembaga penyelenggara negara yang punya kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan terdiri tiga lembaga negara yaitu Legislatif dalam hal ini Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dan Kabupaten/Kota, Sedangkan Lembaga Eksekutif yaitu Presiden dan pembantunya termasuk lembaga penyelenggara negara yang dibentuk dengan undang-undang dan Peraturan Presiden, dan Lembaga Yudikatif adalah Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), dan Komisi Yudisial Republik Indonesia (KY), lembaga ini lebih dikenal dengan sebutan Lembaga Kekuasaan Kehakiman pada Pasal 24 UUD 1945.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dengan perubahan kedua melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menjelaskan yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan termasuk bentuk atau jenis terlihat pada Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dengan

perubahan kedua melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Adapun peraturan perundang-undangan menurut Pasal 7 terdiri dari:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945),
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR),
3. Undang-Undang (UU) dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)
4. Peraturan Pemerintah (PP)
5. Peraturan Presiden (Perpres)
6. Peraturan Daerah termasuk Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/kota.

Sedangkan pada Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dengan perubahan kedua melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan lebih menjelaskan bahwa peraturan perundang-undangan dilihat dari kewenangan kelembagaan pembentuknya termasuk juga sifat dan jenis peraturan perundang-undangan, apakah peraturan perundang-undangan masuk kedalam kelompok mengatur *regelling* atau peraturan perundangan masuk kelompok menetapkan *beschikking*.

Dari kelembagaan apa yang di bentuk yang berhubungan norma hukum yang sifatnya tertulis dimasukan sebagai peraturan perundang-undangan yang mencakup pada peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi. Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, Badan, Lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang-undang, atau dibentuk pemerintah atas perintah undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkatnya. Terhadap bentuk dari peraturan perundang-undangan sebagaimana disebut pada pasal 7

dan pasal 8 mempunyai kekuatan hukum sesuai dengan hierarkinya.³¹

Jimly Asshaddiqie menjelaskan dalam memahami peraturan perundang-undangan sebagai hukum tertulis dapat dikelompokkan kedalam lima macam katagori, yaitu:³²

1. Peraturan perundang-undangan yang bersifat umum, yaitu berlaku umum bagi siapa saja dan bersifat abstrak karena tidak merujuk kepada hal, atau peristiwa, atau kasus konkret yang sudah ada sebelum peraturan itu ditetapkan
2. Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus karena kekhususan wilayah berlakunya, yaitu hanya berlaku di dalam wilayah lokal tertentu,
3. Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus karena kekhususan subjek yang diaturnya, yaitu hanya berlaku bagi subyek hukum tertentu,
4. Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus karena kekhususan daya ikat materinya yaitu hanya berlaku internal
5. Peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus karena kekhususan pada prosedur pembentukannya dan/atau berbeda dari undang-undang pada umumnya. Perbedaan itu dapat terjadi karena perubahan umum atau memang diadakan perbedaan procedural karena alasan-alasan tertentu.³³

Dari beberapa pengertian peraturan perundang-undangan dari para ahli dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dengan perubahan kedua melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menurut hemat penulis ada dua unsur terpenting dalam peraturan perundang-undangan, yaitu: *pertama* penekanan pada unsur

³¹ Lihat pada Pasal 7 dan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dengan perubahan kedua Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

³² Jimly Asshaddiqie, 2010. *Perihal Undang-undang*, Penerbit PT. RajaGrafindo Persada Rajawali Pers, Depok, hlm. 25-27

³³ Lutfil Ansori, *Legal Drafting... Op-Cit*, hlm. 6

bentuknya yaitu bersifat tertulis dan *kedua* penekanan pada unsur lembaga pembentukannya. Penekanan bersifat tertulis pada bentuknya dan lembaga pembentukannya kalau dilihat dari aliran sistem hukum apakah *Civil Law (Erofa Kontinental)* atau aliran sistem hukum *Common Law (Anglo saxon)* ada perbedaan dalam memahami peraturan perundang-undangan.

Erofa Kontinental system (civil Law) yang menganut *asas legisme* membedakan dengan tegas terhadap peraturan tertulis dengan peraturan tidak tertulis, sehingga *civil law* lebih menekankan apa bila terhadap sebuah peraturan-peraturan atau hukum hanya yang tertulis yang masuk kedalam kelompok peraturan perundang-undangan sebagai asas legalitas, sedangkan peraturan tidak tertulis tidak masuk katagori dari peraturan perundang-undangan tetapi masuk bagian dari hukum, termasuk juga terhadap peraturan-peraturan atau perjanjian yang dibuat oleh badan hukum swasta.

Sedangkan pada aliran hukum *common law system* tidak membedakan secara tegas terhadap peraturan tertulis dan peraturan tidak tertulis dalam menterjemahkan peraturan perundang-undangan. *Common law system* lebih menekankan pada lembaga pembentukannya terhadap semua peraturan perundang-undangan, terkhusus kepada produk-produk lembaga yudikatif untuk membuat hukum, *common Law System* juga mengenalkan sebuah konstitusi atau undang-undang dasar sebuah negara dalam bentuk tidak tertulis.

Dari pemaknaan terhadap peraturan perundang-undangan sebagai mana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dengan perubahan kedua melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menjelaskan peraturan perundang-undangan yang bentuknya harus tertulis dan dibuat oleh lembaga negara atau lembaga penyelenggaraan negara sebagai akibat dipengaruhi oleh pemahaman aliran hukum *erofa continental (civil law system)*.

Peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga politik, tetapi sebagai produk hukum, dan bukan merupakan sebagai produk politik yang merupakan sebagai norma yang digali dan bersumberkan kepada kemajemukan bangsa Indonesia, kaya akan budaya, serta nilai-nilai pluralisme hukum. Sebagai lembaga yang merupakan representasi dari rakyat, maka Legislatif dalam membentuk peraturan perundang-undangan bukan lagi mempertimbangkan sebuah peraturan mempertimbangkan untung dan rugi atas kepentingan elite penguasa dalam menjalankan fungsinya. Sebagai lembaga pembuat undang-undang termasuk juga fungsi pengawasan dan fungsi budgeting merupakan sebuah wujud dari negara hukum, dimana pembentuk produk peraturan perundang-undangan harus memahami spirit atau filosofih yang terkandung dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Peraturan perundang-undangan sebagai produk hukum yang bersifat tertulis, tentu isinya harus bersifat mengatur terhadap perbuatan yang dilarang, perbuatan yang disuruh, serta sifat terbukanya hukum yang menganut asas kebolehan. Terhadap isi atau muatan peraturan perundang-undangan supaya dapat berlaku dan ditaati masyarakat untuk mencapai tujuan diperlukan sebuah sanksi dalam peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan dalam mengawal proses pembuatan peraturan di parlemen untuk berdialog, berkomunikasi dengan masyarakat sebagai bahan pertimbangan dalam keputusan pembuatan hukum, sehingga mencapai konsenses bersama, dan bukan keputusan politik dan kepentingan penguasa.

Peraturan perundang-undangan sebagai produk hukum nasional yang tertulis yang telah dibuat oleh lembaga yang berwenang, dan peraturan perundang-undangan berfungsi sebagai pedoman warga negara dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Pemerintah (Presiden) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan lembaga yang berwenang dalam membentuk perundang-undangan nasional. Sebagai fungsi

untuk mengatur kehidupan warga negara dalam menciptakan keamanan dan ketertiban bermasyarakat. Peraturan perundangan ditujukan untuk mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara.

Dalam kehidupan masyarakat sehari-hari senantiasa diatur oleh peraturan, baik tertulis dan tidak tertulis. Semua kegiatan warga negara diatur oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Di Indonesia terdapat hukum tidak tertulis dan hukum tertulis. Keduanya berfungsi untuk mengatur warga negara dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Hukum tidak tertulis adalah norma atau peraturan tidak tertulis yang telah dipakai oleh masyarakat dalam kehidupan sehari-hari. Biasanya sudah turun temurun dan tidak dibuat secara resmi oleh lembaga yang berwenang, contohnya norma kesusilaan, norma kesopanan, dan norma adat.

Hukum tertulis adalah aturan dalam bentuk tertulis yang dibuat oleh lembaga yang berwenang, seperti peraturan perundang-undangan berfungsi untuk mengatur kehidupan warga negara dalam menciptakan keamanan dan ketertiban bermasyarakat. Peraturan perundangan ditujukan untuk mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara, warga negara wajib menaati peraturan perundang-undangan yang sudah dibuat oleh pemerintah dengan penuh kesadaran. Contoh dalam penerapan undang-undang berlalu lintas. Ketika masyarakat tidak menaati peraturan berlalu lintas, maka akan terjadi ketidak tertiban, kemacetan bahkan akan terjadi tabrakan. Namun, sebaliknya ketika masyarakat tertib dan menaati peraturan maka akan tercipta keteraturan dan kenyamanan. Adapun fungsi peraturan perundang-undangan Indonesia yaitu: *pertama* mengatur hubungan antar manusia dalam hidup bermasyarakat, *kedua* menjaga dan melindungi hak-hak warga negara, *ketiga* menyelesaikan masalah-masalah atau sengketa-sengketa secara adil, dan *keempat* mengatur jalannya pemerintahan negara.

Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dengan perubahan kedua melalui Undang-Undang Nomor

13 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, kita sudah memiliki sejumlah instrumen hukum yang sudah pernah berlaku sebagai landasan hukum pada sistem hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Payung hukum pertama yang mengatur jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 tentang Peraturan-Peraturan Pemerintah Pusat.

Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 menyebutkan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia dibagi atas:

1. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
2. Peraturan Pemerintah
3. Peraturan Presiden.

Waktu berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950, eksistensi dan kedudukan hukum terhadap Ketetapan MPRS (sekarang Tap MPR), belum dikenal ini disebabkan pada saat itu Lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat sendiri belum terbentuk oleh karena perlengkapan pelaksana cabang-cabang kekuasaan negara belum sepenuhnya berfungsi secara baik. Fungsi dan peran Majelis Permusyawaratan Rakyat pada waktu masih dijalankan oleh sebuah lembaga yang waktu itu bernama Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP).³⁴

Dalam pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 sebelum dilakukan amandemen menegaskan “Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Dewan Pertimbangan Agung (DPA) dibentuk menurut Undang-Undang Dasar, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan Komite Nasional (KNIP), perlu

³⁴ King Faisal Sulaiman, 2017. *Teori Peraturan Perundang-Undangan dan Aspek Pengujiannya*, Penerbit Thafa Media, Bantul Yogyakarta, hln. 7-8

diketahui bahwa Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) merupakan pengganti dari Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) yang berfungsi sebagai pembantu Presiden artinya KNIP tidak diberikan kewenangan tersendiri untuk menjalankan tugas-tugas perundang-undangan secara mandiri. Selanjutnya Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945 menegaskan juga untuk pertama kali Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia, pasal ini menjelaskan luar biasanya kekuasaan Presiden Republik Indonesia akan berlangsung sampai terbentuknya Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

Sebagai akibat dari ketentuan-ketentuan Pasal IV aturan peralihan UUD 1945 ini menjelaskan dengan demikian mesin kekuasaan dari pemerintah Indonesia seharusnya berputar dikelilingi empat perlengkapan negara yaitu (a) Presiden, (b) Wakil Presiden, (c) Menteri-menteri, dan (d) Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). Dalam aturan tambahan mengatakan “dalam enam bulan sesudah berakhirnya peperangan Asia Timur Raya, Presiden Indonesia mengatur dan menyelenggarakan segala hal yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar ini dan dalam enam bulan sesudah Majelis Permusyawaratan Rakyat ini dibentuk, majelis ini bersidang untuk menetapkan Undang-Undang Dasar”.

Dalam perkembangan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 itu pada akhirnya diganti dengan Tap MPRS Nomor XX/MPRD/1966 Tentang Memorendum DPR-GR mengenai sumber tertib hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan. Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 mengkontruksi jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Tahun 1945
- b. Ketetapan MPR/S
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

- d. Peraturan Pemerintah
- e. Keputusan Presiden
- f. Peraturan-peraturan pelaksana lainnya, seperti:
 - 1. Peraturan Meteri
 - 2. Instruksi Menteri dan lain-lainnya

Berlakunya jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan melalui landasan hukumnya Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRD/1966 tersebut berlangsung cukup lama berlakunya, sehingga terjadi proses perubahan sistem ketatanegaraan pasca reformasi melalui proses amandemen atas UUD 1945. Melalui agenda amandemen UUD 1945 terjadi penataan ulang kedudukan dan fungsi lembaga negara termasuk didalamnya terhadap eksistensi lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat, dan amandemen UUD 1945 terjadi revitalisasi produk-produk hukum yang selama masuk katagori sebagai produk peraturan perundang-undangan.

Reformasi dan pemilihan umum pertama tahun 1999 terbentuknya lembaga MPR baru hasil pemilihan dengan produk hukumnya melalui Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 menggantikan Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRD/1966 menjelaskan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Tahun 1945,
- b. Ketetapan MPR/S,
- c. Undang-Undang,
- d. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang,
- e. Peraturan Pemerintah,
- f. Keputusan Presiden,
- g. Peraturan Daerah,

Pengaturan mengenai hierarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Tap MPR No.III/MPR/2000 diatas menimbulkan beberapa kelemahan dan multi tafsir yang sangat mendasar, diantaranya:

1. Karena naskah perubahan UUD sekarang dibuat terpisah, seharusnya pada ketentuan harus menyebutkan UUD 1945 tersebut diatas dengan dilengkapi dengan kata “dan perubahan UUD”
2. Pada kedudukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) pada urutan keempat dibawah undang-undang, ini dapat menimbulkan penafsiran berbeda seakan-akan kedudukannya Perpu itu berada dibawah undang-undang. Secara hukum Perpu sederajat kedudukan dengan undang-undang ini bisa dilihat banyak undang-undang proses perubahan dan penggantinya melalui Perpu. Karena Perpu dengan undang-undang ini kedudukannya sederajat, seharusnya penulisan seperti dalam Ketentuan MPRS Nomor XX/MPRD/1966, keduanya ditempatkan pada urutan ketiga yaitu dengan kalimat Undang-undangan dan Perpu.
3. Penggunaan nomenklatur Keputusan Presiden yang selama ini dipakai sering menimbulkan kelemahan-kelemahan, dikarenakan tidak ada pembedaan secara tegas antara keputusan yang sifatnya mengatur (regelling) dengan keputusan yang sifat admnistrasinya menetapkan (beschiking). Sebaiknya dengan momentum reformasi dimana anggota MPR periode 1999-2004 merupakan hasil pemilu yang reformis dapat menata kembali dengan sebaik-baiknya dalam penggunaan peristilahan kata yang baik dan benar dari aspek hukumnya.
4. Tidak disebutkan Peraturan Meteri dalam Ketentuan MPR No.III/MPR/2000, dan kita tahu Peraturan Menteri itu sangat penting untuk ditempatkan dalam hierarki dalam tata urutan peraturan perundang-undangan yang kedudukan diatas Peraturan Daerah. Dalam praktek ketatanegaraan produk peraturan-peraturan setingkat menteri banyak sekali yang isinya ditetapkan untuk penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari, dan peraturan menteri sering juga digunakan sebagai

rujukan hierarki dalam pembentukan Peraturan Daerah dan Peraturan Gubernur dan Bupati/Walikota.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dengan perubahan kedua melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sekaligus mencabut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Adapun hierarki tata urutan peraturan perundang-undangan terdapat pada Pasal 7 dan 8 UU No.12 Tahun 2011. Pasal 7 ayat:

- (1), Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat,
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
 - d. Peraturan Pemerintah
 - e. Peraturan Presiden
 - f. Peraturan Daerah Provinsi, dan
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota
- (2) Kekuatan hukum perundang-undangan selaian sesuai dengan hierarki sebagaimana di maksud pada ayat (1)

Sedang pada Pasal 8 Undang-Undang No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ayat:

- (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana di maksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, Badan, Lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat

- (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Menurut A. Hamid. S Attamimi harus ada pemisahan dan pembedaan yang jelas antara peraturan perundang-undangan (*wettelijke regels*) dengan peraturan kebijakan "*beleidsregels*" (*policy rules*). Peraturan kebijakan dapat juga disebut peraturan, tetapi bertumpu pada aspek "*doelmatigheid*" sebagai bentuk pelaksanaan prinsip *freis ermessen* atau "*beoordelingsurijheid*", yaitu prinsip kebebasan bertindak yang diberikan kepada pemerintah, berdasarkan prinsip ini pemerintah diberikan kewenangan untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan, dimana tugas-tugas pemerintahan tersebut tidak selalu diatur dalam peraturan perundang-undangan secara rinci.³⁵

Peraturan kebijakan "*beleids regels*" (*policy rules*) bisa disebut sebagai aturan atau peraturan dikarenakan isinya bersifat mengatur, tetapi bentuknya tidak tertuang dalam bentuk peraturan tertentu yang bersifat resmi. Misalnya surat edarat merupakan salah satu bentuk *quasi peraturan* atau *legislasi semu* yang tidak dapat dikategorikan sebagai peraturan, tetapi isinya bersifat mengatur atau berisikan pengaturan (*regelling*). Surat Edaran merupakan produk aturan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung untuk menjalankan fungsi pengaturan. SEMA merupakan satu bentuk edaran dari pimpinan Mahkamah Agung ke seluruh jajaran peradilan yang isinya merupakan bimbingan dalam penyelenggaraan peradilan yang lebih bersifat administrasi.³⁶

Prinsip hierarki sistem peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dengan perubahan kedua melalui Undang-Undang Nomor

³⁵ *Ibid*, hlm. 12

³⁶ *Ibid*, hlm. 13

13 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan memiliki korelasi atau adanya irisan yang sama dengan teori norma hukum berjenjang sebagaimana diperkenalkan oleh Hans Kelsen dan Hans Nawiasky yang lebih dikenal dengan “*stufenbau theory*” menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaedah berjenjang, di mana norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi. dan kaidah hukum yang tertinggi adalah konstitusi harus berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar (*grundnorm*).

Hans Kelsen juga menjelaskan dalam teori hukum berjenjang lewat teori “*Reinie Rechtslehre atau The pure theory od law*” menjelaskan hukum adalah sah (*valid*) apabila dibuat oleh lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya dan berdasarkan norma yang lebih tinggi, sehingga norma yang lebih rendah (*inferior*) dapat dibentuk oleh norma yang lebih tinggi (*superior*) dan hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk hierarki, dimana suatu norma yang lebih rendah yang berlaku itu bersumber dan berdasarkan pada norma yang lebih tinggi.

Peraturan perundang-undangan dalam bentuk undang-undang yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama oleh Presiden. Undang-undang memiliki kedudukan sebagai aturan main bagi rakyat untuk berkonsolidasi baik dalam posisi politik. Undang-undang sebagai hukum untuk mengatur kehidupan bersama dalam rangka mewujudkan bersama tujuan dalam bernegara. Undang-undang dapat dikatakan sebagai kumpulan prinsip-prinsip yang mengatur kekuasaan pemerintah, hak-hak rakyat dan hubungan antara pemerintah dengan rakyat termasuk hubungan antar lembaga-lembaga pemerintahan.³⁷

³⁷ Zulkarnaen dan Benni Ahmad Saebani, 2012, *Hukum Konstitusi*, Penerbit CV. Pustaka Setia, Bandung, hlm. 185-186

Pasal 1 angka (3) Undang-undang Nomor. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang dimaksud dengan undang-undang adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden. Dengan kata lain dapat diartikan sebagai peraturan-peraturan yang tertulis dibuat oleh lembaga negara yang berwenang dan mengikat setiap orang selaku warga negara.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang akan diberlakukan harus memenuhi persyaratan tertentu dan dibentuk oleh alat kelengkapan negara yang berwenang dan mengikat terhadap masyarakat. Undang-undang sebagaimana dikenal dalam peraturan perundang-undangan dapat dibagikan dalam arti luas yaitu undang-undang dalam arti materiil dan undang-undang dalam arti formil. yaitu:³⁸

a. Undang-undang dalam arti Formil

Undang-undang dalam arti formil adalah peraturan yang ditinjau dari sudut cara pembentukannya, dikeluarkan oleh badan perundang-undangan negara yang berwenang. Yang termasuk undang-undang formil adalah Undang-Undang Dasar, Kitab Undang-Undang dan Undang-undang. Dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat (*DPR*) berwenang membentuk undang-undang yang disyahkan oleh Presiden (*Pasal 20 Undang-Undang Dasar 19945*). Peraturan perundang-undangan dalam arti formil yang lain berupa Peraturan Pemerintah, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (*PERPU*), Keputusan Presiden (*KEPRES*), Peraturan Presiden (*Perpres*), Peraturan Daerah (*PERDA*), Peraturan Menteri (*Permen*), Keputusan Menteri (*Kepmen*), ini masuk dalam

³⁸ E. Sundari dan M.G. Endang Sumiarni, 2015. *Politik Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Penerbit Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, hlm. 43-44

undang-undang dalam arti formil karena bukan undang-undang.

b. Undang-undang dalam arti materiil.

Undang-undang dalam arti materiil adalah undang-undang (*dalam arti luas*) yang dilihat dari materinya yang berisi hak dan kewajiban yang mengikat dan mengatur kepentingan masyarakat secara umum (*algemene bindende regels*). Undang-undang dalam arti materiil yaitu setiap peraturan perundangan yang isinya mengikat masyarakat secara umum. Kekuatan berlakunya undang-undang ini perlu dibedakan dari kekuatan mengikatnya undang-undang. Telah dikemukakan bahwa undang-undang mempunyai kekuatan mengikat sejak diundangkannya didalam lembaran negara. Ini berarti bahwa sejak dimuatnya dalam lembaran negara setiap orang terikat untuk mengakui eksistensinya. Kekuatan berlakunya undang-undang menyangkut berlakunya undang-undang secara operasional.

c. Syarat berlakunya peraturan perundang-undangan

Undang-undang mempunyai persyaratan untuk dapat berlaku atau untuk mempunyai kekuatan berlaku. Ada tiga syarat kekuatan berlakunya undang-undang yaitu : kekuatan berlaku yuridis, sosiologis dan filosofis.

1. Kekuatan berlaku yuridis

Undang-undang memiliki kekuatan berlaku yuridis apabila persyaratan formal terbunya undang-undang itu telah terpenuhi. Menurut **Hans Kelsen** suatu kaedah hukum mempunyai kekuatan berlaku apabila penetapannya didasarkan atas kaedah yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu kaedah hukum merupakan system kaedah secara **hierarchies**. Di dalam *Grundnorm* atau *norma dasar* terdapat dasar belakunya semua kaedah yang berasal dari satu kata hukum. Dari *grundnorm* itu hanya dapat dijabarkan berlakunya kaedah hukum dan bukan isinya. Pertanyaan berlakunya hukum itu berhubungan dengan

dassollen, sedangkan *dassein* itu berhubungan dengan pengertian hukum.

Dasar Kekuatan berlaku Yuridis pada prinsipnya harus menunjukkan:

- a. Keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan, dalam arti harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang.
 - b. Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau sederajat.
 - c. Keharusan mengikuti tatacara tertentu, seperti pengundangan atau pengumuman setiap Undang-undang harus dalam Lembar Negara, atau peraturan daerah harus mendapatkan persetujuan dari DPRD bersangkutan.
 - d. Keharusan bahwa tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.
2. Kekuatan berlaku sosiologis

Disini intinya adalah efektivitas atau hasil guna kaedah hukum didalam kehidupan bersama. Yang dimaksudkan ialah bahwa berlakunya atau diterimanya hukum didalam masyarakat itu lepas dari kenyataan apakah peraturan hukum itu terbentuk menurut persyaratan formal atau tidak. Jadi sini berlakunya hukum merupakan kenyataan dalam masyarakat.

Dasar kekuatan berlaku sosiologis harus mencerminkan kenyataan penerimaan dalam masyarakat. Menurut Soejono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, bahwa landasan teoritis sebagai dasar sosiologis berlakunya suatu kaidah hukum didasarkan pada teori yaitu:

- a. Teori kekuasaan bahwa secara sosiologis kaidah hukum berlaku karena paksaan penguasa, terlepas diterima atau tidak diterima oleh masyarakat.

b. Teori pengakuan bahwa kaidah hukum berlaku itu berdasarkan penerimaan dari masyarakat tempat hukum itu berlaku.

3. Kekuatan berlaku filosofis

Hukum mempunyai kekuatan berlaku filosofis apabila kaedah hukum tersebut sesuai dengan cita-cita hukum (*Rechtsidee*) sebagai nilai positif yang tertinggi. Dasar kekuatan berlaku filosofis menyangkut pandangan mengenai inti atau hakikat dari kaidah hukum itu, yaitu apa yang menjadi cita hukum yaitu apa yang mereka harapkan dari hukum, misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya.

2. Yurisprudensi atau Putusan Hakim.

Yurisprudensi atau putusan hakim salah satu menjadi sumber hukum yang berlaku, adapun yurisprudensi menjadi sumber hukum dimana hakim dapat menggunakan atau memakai keputusan terdahulu sebagai landasan untuk mengambil keputusan, akan tetapi yurisprudensi tidak mengikat kepada hakim dalam mengambil keputusan walaupun objek sengketanya sama.

Yurisprudensi berasal dari kata *Jurisprudentia* (bahasa latin) yang berarti pengetahuan hukum (*rechtsgeleerdheid*) dan *yurisprudentia* dalam bahasa Belanda, *Jurisprudence* dalam bahasa Prancis yang berarti hukum peradilan atau peradilan tetap. Dalam bahasa Inggris terminology *jurisprudence* diartikan sebagai teori ilmu hukum, karena Inggris masuk dalam sistem hukum case law, common Law atau judge made law. Sedangkan dalam bahasa Jerman kata *Jurisprudence* diartikan sebagai ilmu hukum dalam arti sempit (*aliran ajaran hukum*).³⁹

Sedangkan menurut Sudikno Mertokusumo menjelaskan yurisprudensi adalah sebagai peradilan pada umumnya yaitu

³⁹ Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekamto, 1970. *Perundang-undangan dan Yurisprudensi*, Penerbit Alumni, Bandung, hlm. 58

pelaksanaan hukum dalam hal konkret terhadap tuntutan hak yang dijalankan oleh suatu badan yang berdiri sendiri dan diadakan oleh suatu negara serta bebas dari pengaruh apa atau apapun dengan cara memberikan putusan yang bersifat mengikat dan berwibawa, dan Sudikno mengatakan juga yurisprudensi dapat diartikan sebagai ajaran hukum atau doktrin yang dimuatkan dalam putusan, sehingga yurisprudensi dapat pula diartikan sebagai putusan pengadilan.⁴⁰

Kedudukan yurisprudensi sebagai sumber hukum formal sangat erat kaitannya dengan tugas hakim, pada dasarnya hakim harus menyatakan hukum berdasarkan undang-undang dan hakim berdalih apa saja tidak boleh menolak untuk memutuskan tiap-tiap perkara yang dihadapkan kepadanya. Dalam daerah hukum seorang hakim memiliki kedudukan “soverein” oleh sebab itu didalam melaksanakannya tugas seorang hakim tidak berkewajiban mengikuti putusan-putusan hakim yang lebih tinggi.⁴¹ Secara umum yurisprudensi adalah peradilan yang artinya ajaran hukum yang tersusun dari dan dalam peradilan (putusan peradilan) yang kemudian dipakai sebagai landasan atau pertimbangan hakim untuk memutuskan putusan, tetapi tidak mengikat.⁴²

Menurut Algra dan Janssen. Yurisprudensi secara khusus begitu penting untuk membentuk hukum, atau hukum hasil bentukan hakim yang terjadi pada putusan hakim pada pengadilan tinggi mengarah pada perubahan undang-undang, yurisprudensi yaitu kumpulan putusan-putusan pengadilan mengenai persoalan ketatanegaraan yang telah disusun secara teratur memberikan kesimpulan tentang adanya ketentuan-ketentuan hukum tertentu

⁴⁰ Sudikno Martokusumo, 1983 *Sejarah Peradilan dan Perundang-undangan di Indonesia Sejak 1942*, Penerbit Liberty, Yogyakarta, hlm. 179

⁴¹ Sudarsono, 2004. *Pengantar Ilmu Hukum*, Cetakan keempat, Penerbit PT. Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 86

⁴² Philipus M. Hadjon. 1993. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Penerbit Bina Ilmu, Surabaya. Hlm. 62

yang ditemukan atau dikembangkan oleh badan-badan pengadilan.⁴³

Dari pengertian yurisprudensi dapat diambil suatu kesimpulan bahwa tidak semua putusan hakim pengadilan dapat dijadikan sumber hukum formal hukum tata negara, yang menjadi sumber hukum tata negara adalah putusan hakim (*yurisprudensi*) yang objek putusan pengadilan ada hubungannya dengan peristiwa hukum ketatanegaraan atau objek merupakan kewenangan negara.

3. Traktat atau Perjanjian.

Salah satu sumber hukum tata negara adalah traktat atau perjanjian yang dibuat oleh pejabat negara atau negara, perjanjian ini bisa bersifat bilateral atau multilateral. Traktat atau perjanjian adalah perjanjian yang diadakan oleh dua negara atau lebih, bisa juga perjanjian dibuat oleh pemerintah daerah.

Dalam lapangan hukum Internasional suatu proses pembuatan perjanjian sampai mengikat kedua belah pihak atau lebih harus dilakukan beberapa tahapan, adapun tahapannya.⁴⁴

1. Perundingan atau pembicaraan diadakan mengenai hal-hal yang menyangkut kepentingan-kepentingan masing-masing kedua pihak (negara), pembicaraan atau perundingan tersebut merupakan tindakan persiapan sebelum terjadinya suatu traktat.
2. Jika para pihak telah memperoleh kata sepakat, substansi pokok yang dihasilkan dari perundingan itu diparaf sebagai tanda persetujuan sementara. Dikatakan sementara karena naskah itu masih memerlukan persetujuan lebih lanjut dari lembaga perwakilan rakyat atau parlemen masing-masing negara.
3. Sesudah memperoleh persetujuan dari masing-masing negara kemudian disusul dengan penguatan (*bekrachtiging*) oleh

⁴³ Putera Astomo, 2014. *Hukum Tata Negara teori dan Praktek*, Penerbit Thafa Media, Yogyakarta, hlm. 27

⁴⁴ *Ibid*, hlm. 28-29

kepala negara masing-masing, setelah keputusan dicapai tidak mungkin lagi bagi kedua pihak untuk mengadakan perubahan karena perjanjian tersebut sudah mengikat kedua belah pihak.

4. Keputusan yang sudah disetujui dan ditandatangani oleh para pihak kemudian diumumkan. Kebiasaannya pengumuman itu dilakukan dalam suatu upacara kenegaraan dengan saling menukar piagam perjanjian.

Di Negara Republik Indonesia sudah banyak dilakukan perjanjian-perjanjian internasional oleh pemerintah, apakah dalam bentuk organisasi internasional misalnya PBB atau organisasi Asia dan Organisasi Asian termasuk juga organisasi bidang lingkungan hidup, migas dan lainnya.

Perjanjian ini banyak dilakukan terutama yang berhubungan dengan keamanan negara, teroris, kejahatan pidana termasuk juga masalah batas wilayah suatu negara.

4. Doktrin atau Pendapat Ahli.

Doktrin atau pendapat ahli adalah ilmu pengetahuan hukum juga dapat dijadikan sumber hukum (*the source of law*) karena pendapat seorang ilmuan terutama ilmuan hukum yang mempunyai otoritas dan kredibilitas dapat dijadikan rujukan yang mengikat dalam membuat keputusan hukum. Fatwa atau (*legal opinion*) merupakan pendapat hukum yang tidak mengikat, dan pendapat hukum ini dapat diajukan oleh ilmuan hukum mengenai suatu persoalan atau lembaga negara resmi, seperti Mahkamah Agung, atau Mahkamah Konstitusi. Doktrin syarat utamanya adalah sikap atau pendapat mengenai permasalahan itu memang tidak terdapat dalam peraturan-peraturan perundang-undangan yang tertulis yang berlaku. Pendapat hukum atau (*legal opinion*) dapat menjadi rujukan dalam membuat keputusan asalkan memenuhi beberapa persyaratan.⁴⁵

Menurut Jimly Asshiddiqie, doktrin diakui sebagai salah satu sumber hukum yang dapat dijadikan referensi dalam

⁴⁵ *Ibid*, hlm.30-31

membuat keputusan-keputusan hukum, akan tetapi sumber hukum yang paling penting dalam lapangan hukum tata egara pada umumnya adalah undang-undang dasar dan peraturan perundang-undangan tertulis. yaitu yurisprudensi peradilan, konvensi ketatanegaraan dan hukum internasional tertentu.⁴⁶

Doktrin merupakan pendapat atau ajaran para ahli hukum yang terkemuka dan mendapat pengakuan dari masyarakat, misalnya hakim dalam memeriksa perkara atau dalam pertimbangan putusannya yang menyebut pendapat ahli hukum tertentu, ini berarti hakim dianggap telah menemukannya dalam doktrin, sehingga doktrin yang demikian telah menjadi sumber hukum formil sesuai pasal 38 ayat (1) dalam piagam Mahkamah Internasional salah satunya menetapkan doktrin menjadi salah satu sumber hukum formil.

Soedikno Mertokusumu mengatakan bahwa pendapat para sarjana hukum yang merupakan doktrin adalah sumber hukum, tempat hakim menemukan hukumnya, ilmu hukum adalah sumber hukum, tetapi ilmu hukum bukanlah hukum karena tidak mempunyai kekuatan mengikat sebagai hukum seperti undang-undang. Meskipun tidak mempunyai kekuatan mengikat sebagai hukum namun tidak berarti bahwa ilmu hukum tidak mempunyai wibawa. Ilmu hukum mempunyai wibawa karena pendapat dari para sarjana mempunyai wibawa yang juga obyektif sifatnya. Oleh karena itu tidak jarang ilmu hukum digunakan oleh hakim dalam putusannya sebagai dasar pertimbangan untuk dapat mempertanggungjawab putusannya yang dimuat dan dipertahankan dalam putusan pengadilan, ilmu hukum itu adalah hukum yang menjadi sumber hukum.⁴⁷

⁴⁶ Khelda Ayunita dan Abd Rais Asman, 2016. *Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Mitra Wacana Media, Jakarta, hlm. 36-37

⁴⁷ Putera Astomo, *Hukum Tata Negara.... Loc-Cit*, hlm. 31

5. Konvensi atau Kebiasaan dalam Pemerintahan

Konvensi atau kebiasaan ketatanegara salah satu sumber hukum tata negara, dimana konvensi ini syarat utama harus dilakukan secara terus menerus dan dilaksanakan dalam kegiatan kenegaraan, konvensi sipatnya tidak mengikat atau mempunyai akibat hukum terhadap pejabat negara kalau tidak melaksanakan, istilah konvensi berasal dari bahasa Inggris *convention*. Secara akademis seringkali istilah *convention* digabungkan dengan perkataan *constitution* atau *constitutional* seperti *conventions of the constitution*.⁴⁸

Konvensi atau hukum kebiasaan ketatanegaraan adalah hukum yang tumbuh dalam praktik penyelenggaraan negara untuk melengkapi, menyempurnakan dan menghidupkan (*mendinamisasi*) kaedah-kaedah hukum perundang-undangan atau hukum ada ketatanegaraan.⁴⁹ Secara umum konvensi sering diartikan sebagai *un written laws*, tetapi kadang-kadang dibedakan dan bahkan tidak dianggap sebagai hukum sama sekali.

Konvensi ketatanegaraan (*the conventions of the constitution*) dapat berbentuk kebiasaan dan dapat pula berbentuk praktik-praktik yang harus dilakukan dalam proses penyelenggaraan negara meskipun tidak tertulis. Adapun konvensi ketatanegaraan (*Conventions of the Constitution*) adalah:

- a. Kewajiban raja harus mensahkan setiap rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh kedua majelis dalam parlemen.
- b. Majelis tinggi tidak akan mengajukan sesuatu rencana undang-undang keuangan (*money bill*).

⁴⁸ Dahlan Thaib dan Nimatul Huda, 2006. *Tiori dan Hukum Konstitusi*, Penerbit PT, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 129

⁴⁹ Putera Astomo, *Hukum Tata Negara.... Op-Cit*, hlm. 23

- c. Menteri-menteri meletakkan jabatan apabila mereka tidak mendapat kepercayaan dari majelis
- d. Pidato kenegaraan Republik Indonesia yang dilakukan oleh Presiden setiap tanggal 16 Agustus sekaligus pengantar rancangan anggaran negara.
- e. Proses pengamanan terhadap tamu kenegaraan.

Konvensi sebagai sumber hukum formal dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara berupa praktik pejabat-pejabat pemerintahan. Konvensi ini penting mengingat hukum administrasi senantiasa bergerak dan seringkali dituntut perubahannya oleh situasi, tuntutan situasi ini yang sering terjadi secara tiba-tiba dan sulit diimbangi dengan lahirnya hukum tertulis. Oleh karena itu diperlukan lembaga konvensi sebagai hukum yang tidak tertulis dalam penyelenggaraan negara.⁵⁰

B. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-undang sebagai sumber hukum positif yang berlaku dalam suatu wilayah negara untuk terwujudnya tujuan negara, terbentuknya peratutran perundangan harus memenuhi asas sehingga peraturan bisa berlaku efektif, adapaaun asasnya:

- a. *Asas lex posteriori derogat legi priori*, yaitu Undang-undang yang berlaku kemudian membatalkan undang-undang yang terdahulu
- b. *Asas lex superior derogat legi inferiori*, yaitu Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula
- c. Undang-undang tidak boleh berlaku surut yaitu *Kecuali ditetapkan oleh undang-undang itu sendiri*
- d. *Asas lex specialis derogat legi generali* yaitu UU yang bersifat khusus menyampingkan UU yang bersifat umum artinya asas

⁵⁰ Nomensen Sinamo, 2014. *Hukum Administrasi Negara: "Suatu Kajian Kritis Tentang Birokrasi Negara"*. Penerbit Jala Permata Aksaram Jakarta, hlm. 44

hukum yang menyatakan peraturan atau UU yang bersifat khusus mengesampingkan peraturan atau UU yang umum. kalau terjadi konflik/pertentangan antara undang-undang yang khusus dengan yang umum maka yang khusus yang berlaku.

Pasal 5 Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- b. Kejelasan tujuan;
- c. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- d. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- e. Dapat dilaksanakan;
- f. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- g. Kejelasan rumusan; dan
- h. Keterbukaan.

Tumpang tindihnya peraturan dan kurangnya sinkronisasi dalam pembentukan aturan dengan tidak memperhatikan asas-asas perundang-undangan mengakibatkan tujuan utama peraturan perundang-undangan dibuat tidak wujud dengan baik. Dalam perspektif hukum atau peraturan perundang-undangan, adapun permasalahan utama yang sering dihadapi adalah mudah sekali terjadinya tumpang tindih atau bahkan pertentangan (*kontradiksi*) antara peraturan yang satu dengan peraturan yang lain.⁵¹ Kondisi ini merupakan pelanggaran yang besar dalam kegiatan penyusunan peraturan, pertentangan atau inkonsistensi dalam perundang-undangan ini merusak seluruh sistem hukum, karena mengakibatkan ketidakpastian hukum dan hilangnya benang merah politik hukum yang telah ditentukan sebelumnya.

⁵¹ Arfan Faiz Muhlizi, 2017. *Penataan Regulasi dalam Mendukung Pembangunan Ekonomi Nasional*. PT. RajaGrafindo Persada Rajawali Pers. Jakarta, hlm. 352.

Menurut L.M. Gandhi ada beberapa penyebab timbulnya disharmonisasi dalam peraturan perundang-undangan serta dalam praktek penegakan hukum, yaitu:⁵²

- a. Adanya perbedaan antara berbagai undang-undang atau peraturan perundang-undangan, diakibatkan banyaknya jumlah peraturan yang akhirnya ada kesulitan untuk mengetahui atau mengsinkronisasi mengenai semua peraturan tersebut;
- b. Adanya pertentangan dan perbedaan antara undang-undang dengan peraturan pelaksanaan lain, sebagai regulasi tindak lanjut peraturan;
- c. Perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan kebijakan instansi pemerintahan, hal ini berkaitan dengan berbagai juklak di mana petunjuk pelaksanaan malahan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang akan dilaksanakan;
- d. Perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan yurisprudensi dan surat Edaran Mahkamah Agung yang berhubungan dengan pelaksanaan kewenangan otonomi;
- e. Adanya kebijakan dikeluarkan oleh pemerintah pusat bertentangan satu dengan yang lain dalam pengaturan keuangan daerah;
- f. Sering terdapat perbedaan antara kebijakan pemerintah pusat dan pemerintah daerah;
- g. Perbedaan antara perumusan ketentuan hukum dengan perumusan pengertian tertentu;
- h. Adanya benturan antar kewenangan instansi-instansi pemerintah karena pembagian wewenang yang tidak sistematis dan jelas.

⁵² A. Sidharta, 2006. *Hukum dan Logika*. Alumni, Bandung, hlm. 25

Jimly Asshiddiqie,⁵³ menjelaskan masih banyaknya produk peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih dan tidak mengikuti sistem yang baku, termasuk pada nomenklatur yang sering digunakan oleh masing-masing kementerian dan badan pemerintahan setingkat menteri, perbedaan ini disebabkan oleh beberapa kementerian dalam mengeluarkan peraturan di bidangnya dengan menggunakan sebutan Keputusan Menteri, dan beberapa kementerian lainnya menggunakan sebutan peristilahan Peraturan Menteri.

Terhadap regulasi yang tumpang tindih dan bertentangan dengan peraturan lainnya dan regulasi tersebut berkaitan dengan kepastian hukum sulit terwujud dan akan berdampak kepada tidak berjalannya roda pemerintahan, terkhusus pada peraturan yang berkaitan pada sektor perekonomian dan pembangunan. Salah satu akibatnya akan terjadi obesitas regulasi sektoral dan peraturan yang di keluarkan oleh kementerian menghambat pertumbuhan ekonomi di daerah.

Untuk menghindari inkonsistensi dan inharmonisasi terhadap peraturan perundang-undangan dan peraturan bisa berlakukan efektif dan terciptanya kepastian hukum, pembentukan peraturan perundang-undangan menurut Lon L. Fuller dalam bukunya *The Morality of Law* harus memenuhi 8 (delapan) prinsip dasar asas legalitas pembentukan perundang-undangan, yaitu:⁵⁴

- a. *A failure to achieve rules at all, so that every issue must be decided on and Ad Hoc basis;*
- b. *A failure to publicize, or at least to make available to the affected party, the ruler he is expected to observe;*

⁵³ Jimly Asshiddiqie, *Tata Urut Perundang-undangan dan Problema Peraturan Daerah*, Makalah Disampaikan dalam rangka Lokakarya Anggota DPRD se-Indonesia, diselenggarakan di Jakarta, oleh LP3HET, Jum'at, 22 Oktober, 2000, hlm. 1-15

⁵⁴ Lon L. Fuller, 1969. *The Morality of Law*, Revised edition, Yale University Press, London, hlm. 39

- c. *The abuse of retroactive legislation, which not only cannot itself guide action, but undercuts the integrity of rules prospective in effect, since it puts them under the threat of retrospective change:*
- d. *A failure to make rules understandable;*
- e. *The enactment of contradictory rules;*
- f. *Rules that requires conduct beyond the powers of affected party;*
- g. *Introducing such frequent changes in the rules that the subject cannot orient his action by them;*
- h. *A failure to congruence between rules as announced and their actual administrations.”*

Dari 8 (delapan) prinsip dasar sebagaimana disampaikan Lon L. Fuller, yaitu: Suatu sistem hukum harus mengandung peraturan dan tidak boleh mengandung sekadar keputusan yang bersifat Ad Hoc, peraturan yang telah dibuat itu harus diumumkan, tidak boleh ada peraturan yang berlaku surut karena jika itu terjadi maka peraturan itu tidak bisa dipakai untuk menjadi pedoman tingkah laku, peraturan harus disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti, suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan yang bertentangan satu sama lain, peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukannya, tidak boleh ada kebiasaan untuk sering mengubah peraturan karena dapat menyebabkan seseorang kehilangan orientasi, dan harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari sudah terdapat dalam Pasal 5 dan 6 UU No.12 Tahun 2011 dengan perubahan kedua melalui UU No. 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Bambang Sugianto dalam bukunya Hukum Tata Negara menjelaskan sebuah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga berwenang harus memperhatikan beberapa asas pembentukan perundang-undangan dan asas ini

melahirkan sebuah undang-undang memenuhi prinsip kepastian, keadilan, dan kemanfaatan dan terhindarnya inharmonisasi dan inkonsistensi dalam peraturan, adapun asas tersebut:⁵⁵

- a. Asas *lex posterior derogat legi priori*, (undang-undang yang berlaku kemudian membatalkan undang-undang yang terdahulu);
- b. Asas *lex superior derogat legi inferiori*, (undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula);
- c. Undang-undang tidak boleh berlaku surut (kecuali ditetapkan oleh undang-undang itu sendiri);
- d. Asas *lex specialis derogat legi generali* (undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum) artinya: asas hukum yang menyatakan peraturan atau undang-undang yang bersifat khusus mengesampingkan peraturan atau undang-undang yang umum. kalau terjadi konflik/pertentangan antara undang-undang yang khusus dengan yang umum maka yang khusus yang berlaku.

Dari beberapa hal diatas berhubungan sering terjadinya inharmonisasi dan inkonsistensi terhadap peraturan perundang-undangan akan berdampak kepada kepastian hukum, sehingga kewenangan yang diberikan melalui regulasi itu tidak efektif dan akuntabilitas. Oleh karena terutama kelembagaan yang memiliki kewenangan bidang legislasi yang mempertimbangkan asas-asas pembentukan perundang-undangan sehingga peraturan perundang-undangan yang berlaku lebih efektif dan kepastian hukum terjamin.

C. Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangn

Istilah peraturan perundang-undangan (*legislation, wetgeving, atau gesetgebung*) dalam perpustakaan Belanda

⁵⁵ Bambang Sugianto dan Evi Oktarina, *Hukum Tata Negara. Op. Cit*, hlm. 24

mempunyai dua pengertian yang berbeda.⁵⁶ Menurut John M. Echols dan Hassan Shadily menterjemahkan istilah *legislation* sebagai perundang-undangan atau pembuatan perundang-undangan, sedangkan S. Wojowasito menterjemahkan istilah *wetgeving* dengan pengertian membentuk undang-undang dan keseluruhan daripada undang-undang negara. Sementara Adolf Heiken SJ menterjemahkan istilah *gesetzgebung* dengan pengertian perundang-undangan.⁵⁷

Satjipto Raharjo yang menyamakan legislasi dengan “*wetgeving* atau *legislation*” sebagai pembuatan undang-undang, sedangkan Rryan A. Camer mengartikan legislasi sebagai *wet making*.⁵⁸ Pemahaman terhadap undang-undang tidak terlepas dari sebuah kata “*wet*” dalam bahasa Belanda yang diartikan undang-undang. Sedangkan A. Hamid S. Attamimi menjelaskan “*wet*” dibedakan dalam artian formal dan material dengan perbedaan ini terdapat istilah “*wet informele zin*” yang diterjemahkan dalam arti undang-undang, sedangkan istilah “*wet in materielezin*” dapat diterjemahkan dengan peraturan perundang-undangan.⁵⁹

Menurut Bagir Manan untuk bisa memahami materi muatan perundang-undangan harus ada perbedaan antara undang-undang dalam arti material dengan undang-undang dalam arti formal. Undang-undang dalam arti material adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat yang berisikan aturan-aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum yang dinamakan peraturan perundang-undangan.⁶⁰

⁵⁶ Putera Astomo, 2014. *Hukum Tata Negara “Teori dan Praktek”*, Penerbit Thafa Media, Yogyakarta, hlm..19

⁵⁷ *Ibid*, hlm 20

⁵⁸ Satjipto Rahardjo, 2002. *Sosiologi Hukum “Perkembangan metode dan pilihan Masalah”*. Penerbit Muhammadiyah University Press, Surakarta, hlm. 12

⁵⁹ Putera Astomo, *Hukum Tata Negara.. Op-Cit*, hlm. 20

⁶⁰ Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Op-Cit*. hlm.

Sedangkan undang-undang dalam arti formal adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk presiden dengan persetujuan DPR.⁶¹ Bagir manan juga menjelaskan materi muatan adalah muatan yang sesuai dengan bentuk peraturan perundang-undangan, materi muatan lebih bersifat asas-asas umum daripada materi kaidahnya.⁶²

Menurut Pasal 10 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 dengan perubahan kedua melalui Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menjelaskan muatan materi yang harus diatur dengan undang-undang, yaitu:

1. Peraturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang
3. Pengesahan Perjanjian Internasional tertentu;
4. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Setiap jenis peraturan perundang-undangan memuat materi tertentu yang satu dengan yang lain berbeda, hal ini mengandung arti bahwa secara substansial perbedaan jenis suatu peraturan perundang-undangan tidak semata-mata didasarkan kepada bentuk, syarat dan cara pembentukan serta badan pembentukannya, tetapi juga didasarkan pada isi yang terkandung di dalam peraturannya. Pada hakekatnya jenis-jenis peraturan perundang-undangan sebagai suatu wadah dan perbedaan suatu wadah disebabkan oleh perbedaan muatan dan bentuk peraturan.

Pasal 15 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 dengan perubahan kedua melalui Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menjelaskan hanya tiga jenis peraturan perundang-undangan

⁶¹ *Ibid*, hlm. 35

⁶² Bagir Manan dan Kuntana Magnar., *Beberapa Masalah Op-Cit*, hlm. 145

yang isi materi muatannya memuat ketentuan sanksi pidana yaitu, *pertama* Undang-Undang, *kedua* Peraturan Daerah Provinsi, dan *ketiga* Peraturan Daerah Kabupaten dan Kota, muatan materi masing-masing ketentuan sanksi pidana terutama terhadap peraturan daerah dibatasi yang bersifat tindak pidana ringan. Perbedaan pada muatan materi terhadap masing-masing peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga sesuai dengan kewenangannya, tetapi terhadap kekuatan hukum pemberlakuannya sama dan mengikat.

Atas dasar pemahaman terhadap *wetgeving* atau peraturan perundang-undangan di Indonesia berdasarkan Pasal 7 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 dengan perubahan kedua melalui Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan termasuk juga kewenangan lembaga yang membuat peraturan perundang-undangan akan dapat dilihat apa materi muatan dari peraturan perundang-undangan.

D. Fungsi Peraturan Perundang-Undangan

Dibentuknya peraturan perundang-undangan tidak dapat dipisahkan dengan tujuan dan fungsinya. Fungsi peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai kegunaan peraturan terhadap kehidupan bernegara, dan fungsinya bisa secara umum dan fungsi secara khusus yang disesuaikan dengan bentuk dan jenis dari peraturan. Peraturan perundang-undangan dalam penyelenggara negara merupakan sebuah instrumen kebijakan (*beleids instrument*) yang dikeluarkan oleh pejabat yang diberikan wewenang untuk menghindari penyalagunaan kekuasaan (*abuse of power*).

Terhadap fungsi peraturan perundang-undangan ini berbeda dengan hukum, sebab sifat peraturan perundang-undangan tertulis yang dibuat oleh lembaga negara yang berwenang. Sedangkan hukum lebih luas dalam pemahaman bisa juga dibuat lembaga negara yang berwenang dan lembaga-

lembaga lain (swasta) termasuk juga perjanjian-perjanjian yang dibuat merupakan bagian dari hukum.

Menurut Ismail Hasani dan Gani Abdullah yang mengutip pendapat Robert Baldwin mengatakan adapun fungsi terhadap peraturan perundang-undangan yang dibuat.⁶³

- a. Untuk mencegah terhadap monopoli atau ketimpangan kepemilikan sumber daya,
- b. Untuk mengurangi terhadap dampak negatif dari suatu aktivitas dan komunitas dalam lingkungan bermasyarakat,
- c. Untuk membuka informasi publik dan mendorong kesetaraan antar kelompok,
- d. Untuk mencegah kelangkaan sumber daya publik dari eksploitasi jangka pendek,
- e. Untuk menjamin pemerataan kesempatan, sumber daya dan keadilan sosial, serta perluasan akses sosial bagi masyarakat,
- f. Untuk memperlancar koordinasi dan perencanaan dalam sektor ekonomi dan pembangunan.

Sedangkan menurut Bagir Manan dibentuknya peraturan perundang-undangan memiliki dua fungsi, yaitu fungsi internal dan fungsi eksternal., adapun fungsinya:⁶⁴

1. Fungsi Internal Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan perundang-undangan sebagai sub sistem hukum terhadap sistem kaidah hukum, secara internal peraturan perundang-undangan dapat menjalankan fungsi penciptaan hukum, fungsi pembaharuan hukum, fungsi integrasi pluralisme hukum, dan fungsi kepastian hukum. Dalam fungsi internal dijelaskan sebagai berikut:

⁶³ Ismail Hasani dan A. Gani Abdullah, 2006. *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan*, Penerbit Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, hlm. 33

⁶⁴ Bagir Manan, 1997. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Alumni Edisi kedua, Jakarta, hlm. 47

a. Fungsi penciptaan hukum (*rechtschepping*)

Fungsi ini melahirkan sistem kaidah hukum yang berlaku umum dilakukan atau terjadi melalui beberapa cara yaitu melalui putusan hakim (*yurisprudensi*). Kebiasaan yang tumbuh dalam kehidupan masyarakat atau negara, dan peraturan perundang-undangan sebagai keputusan tertulis pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berlaku secara umum.

Secara tidak langsung, hukum terbentuk melalui ajaran-ajaran hukum (*doktrin*) yang diterima dan digunakan dalam pembentukan hukum. Salah satu cara penciptaan hukum di Indonesia melalui pembentukan peraturan perundang-undangan. Atau peraturan perundang-undangan merupakan sendi utama sistem hukum nasional. Pemakaian peraturan perundang-undangan sebagai sendi utama sistem hukum nasional karena:

1. Sistem hukum Indonesia sebagai akibat sistem hukum Hindia Belanda lebih menampakkan sistem hukum kontinental yang mengutamakan bentuk sistem hukum tertulis (*geschrevenrecht, written law*).
2. Politik pembangunan hukum Indonesia mengutamakan peraturan perundang-undangan sebagai Instrumen utama. Bila dibandingkan dengan yurisprudensi dan hukum kebiasaan. Karena pembangunan hukum nasional yang menggunakan peraturan perundang-undangan sebagai instrument dapat disusun secara berencana (dapat direncanakan).

b. Fungsi Pembaharuan Hukum

Dalam fungsi pembaharuan bahwa peraturan perundang-undangan merupakan instrumen dalam pembaharuan hukum (*law reform*) dibandingkan dengan penggunaan hukum kebiasaan atau hukum *yurisprudensi*. Pembentukan peraturan perundang-undangan dapat direncanakan melalui program legislasi baik nasional maupun daerah.

Pembaharuan hukum dapat pula direncanakan dan pembaharuan tidak hanya dilakukan terhadap hukum yang sudah ada tetapi dipergunakan sebagai sarana memperbaharui terhadap yurisprudensi, Terhadap hukum kebiasaan atau hukum adat dapat melakukan pembaharuan terhadap peraturan perundang-undangan antara lain dalam rangka mengganti peraturan perundang-undangan dari masa pemerintahan Hindia Belanda menjadikan produk hukum nasional. Termasuk memperbaharui peraturan perundang-undangan yang dibuat setelah kemerdekaan yang sudah tidak sesuai lagi dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat.

Terhadap hukum kebiasaan dan hukum adat dengan adanya peraturan perundang undangan berfungsi mengganti hukum kebiasaan atau hukum adat yang tidak sesuai dengan kenyataan-kenyataan yang ada. Pemanfaatan peraturan perundang-undangan sebagai instrumen pembaharuan hukum kebiasaan atau hukum adat sangat bermanfaat, karena dalam hal-hal tertentu kedua hukum yang disebut belakangan tersebut sangat rigid terhadap perubahan

c. Fungsi Integrasi Pluralisme Sistem Hukum

Indonesia sampai dengan sekarang masih berlaku berbagai sistem hukum, yaitu: *pertama* sistem hukum Eropa kontinental, *kedua* sistem hukum adat, dan *ketiga* sistem hukum agama (khususnya Islam) dan sistem hukum nasional. Dengan adanya tiga sistem hukum menunjukkan adanya pluralisme hukum di Indonesia.

Sifat pluralisme untuk dapat mewujudkan kepastian hukum, penataan sistem pluralisme sangat sulit karena dalam penegakan hukum masih banyak mempertimbangkan faktor politik. Penataan kembali berbagai sistem hukum tersebut tidaklah dimaksudkan meniadakan berbagai sistem hukum, terutama sistem hukum yang hidup sebagai satu kenyataan yang dianut dan

dipertahankan dalam pergaulan masyarakat. Pembangunan sistem hukum nasional adalah dalam rangka mengintegrasikan berbagai sistem hukum tersebut sehingga tersusun dalam satu tatanan yang harmonis satu sama lain.

d. Fungsi Kepastian Hukum

Kepastian hukum (*rechtszekerheid, legal certainty*) merupakan tujuan utama terhadap peraturan perundang-undangan, kepastian hukum merupakan asas penting dalam tindakan hukum (*rechtshandeling*) dan penegakan hukum (*hendhaving, uitvoering*). Dengan adanya peraturan perundang-undangan dapat memberikan kepastian hukum yang lebih tinggi daripada pada hukum kebiasaan, hukum adat, atau hukum yurisprudensi.

Tujuan kepastian hukum dalam peraturan perundang-undangan tidak semata-mata diletakkan pada bentuknya yang tertulis (*geschreven, written*) yakni selain harus memenuhi syarat-syarat formal, juga harus memenuhi syarat-syarat lain, yaitu dalam perumusannya (*unambiguous*) terhadap sebuah peraturan perundang-undangan. Adanya konsistensi di dalam perumusannya baik secara internal maupun eksternal, secara internal mengandung makna bahwa dalam peraturan perundang-undangan yang sama harus terpelihara hubungan sistematis antara kaidah-kaidahnya, kebakuan susunan dan bahasa. Sedangkan secara eksternal adanya hubungan harmonisasi terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Fungsi Eksternal Peraturan Perundang-Undangan

Terhadap fungsi eksternal keterkaitan peraturan perundang-undangan dengan tempat berlakunya. Fungsi eksternal ini dapat disebut sebagai fungsi sosial yang meliputi fungsi perubahan, fungsi stabilisasi, fungsi kemudahan. fungsi ini dapat juga berlaku pada hukum-hukum kebiasaan, hukum adat, atau hukum yurisprudensi. Terhadap fungsi sosial ini

akan lebih diperankan oleh peraturan perundang-undangan yang dapat dibedakan:

a. Fungsi Perubahan

Hukum sebagai alat pembaharuan terhadap masyarakat (*law as social engineering*), dan hukum diciptakan atau dibentuk untuk mendorong perubahan pada masyarakat di bidang ketertipan, bidang ekonomi, bidang sosial, maupun budaya masyarakat "*patrilineal*" atau "*matrilineal*" yang dapat didorong menuju masyarakat "*parental*" melalui peraturan perundang-undangan perkawinan.

b. Fungsi Stabilisasi

Sebagai fungsi stabilitas peraturan perundang-undangan dapat mencegah dan mengurangi perbuatan yang melanggar pidana, ketertiban dan keamanan. Terhadap isi dari peraturan perundang-undangan yang merupakan norma larangan, suruhan dan kebolehan terutama bertujuan menjami stabilitas masyarakat. Fungsi stabilitas mencakup pada kegiatan ekonomi, seperti pengaturan kerja, pengaturan tata cara perniagaan dan lainlain, termasuk juga di bidang pengawasan terhadap budaya luar yang dapat pula berfungsi menstabilkan sistem sosial budaya yang telah ada.

c. Fungsi Kemudahan

Kegunaan peraturan perundang-undangan sebagai sarana mengatur berbagai kemudahan (*fasilitas*). Peraturan perundang-undangan yang berisi ketentuan insentif seperti keringanan pajak, penundaan pengenaan pajak, penyederhanaan tata cara perizinan, struktur permodalan dalam penanaman modal merupakan kaidah-kaidah kemudahan. Namun perlu diperhatikan, tidak selamanya peraturan kemudahan akan serta merta membuahkan tujuan pemberian kemudahan. Dalam penanaman modal selain kemudahan-kemudahan yang diperoleh, tetapi juga harus diperhatikan faktor seperti stabilitas politik, sarana

dan prasarana ekonomi, ketenagakerjaan, dan lain sebagainya.

E. Pengundangan dan Berlakunya Peraturan Perundang-Undangan

Kata “pengundangan” berasal dari kata dasarnya “undang” dimana dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) dapat diartikan diumumkan, kata pengundangan mempunyai pengertian tersendiri disamping sebagai pengumuman, juga dengan diundangkannya sesuatu peraturan perundang-undangan dalam suatu lembaran resmi negara maka peraturan perundang-undangan tersebut mempunyai sebuah kekuatan yang mengikat secara umum. Dalam Kamus Fockeme Andreae,⁶⁵ menyebutkan padanan kata pengundangan adalah *ofkondiging*, maka dapat diartikan: *ter openbare bekindmaking, is voor onderscheidene overheids handelingen voorgeschreven en wel veelal op strafe van nietigheid* (pemberitahuan kepada umum/pengumuman yang ditetapkan pada tindakan pemerintah/penguasa tertentu sebagian dengan sanksi pembatalan dan sanksi pidana).

Pengundangan juga dapat diartikan *publicatie* yang artinya juga sama dengan *bekindmaking* atau *openbare making*. Dalam kamus Black Law dimana padanannya terhadap *openbare making* adalah *promulgation* yang diartikan: *The official publication of a new law or regulation, by which it is put into effect*. Dalam hal ini pengertian *publication* yang diartikan *to make public; to make known the people in general; to bring before public*, yang pengertian sangat berbeda dengan *promulgation*.⁶⁶

⁶⁵ H.A.S Natabaya, 2006. *Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Indonesia, Jakarta, hlm. 95

⁶⁶ *Ibid*, hlm. 95

Landasan sebuah peraturan perundang-undangan diperlukan suatu pengundangan adalah *ieder een wordt geacht de wet te kennen* (dimana setiap orang dianggap tahu terhadap undang-undang) atau *ignorant iuris neminem excusat/ignorance of the law excuses no man* (ketidaktahuan seseorang terhadap undang-undang tidak dapat dijadikan alasan pemaaf), ini mengingat dengan sebuah alasan bahwa undang-undang dibuat oleh rakyat melalui wakil-wakilnya di parlemen dan di pemerintah, maka rakyat dianggap mengetahui undang-undang.

Pengundangan adalah pemberitahuan yang dilakukan secara resmi (*formal*) terhadap suatu peraturan perundang-undangan dengan menempatkan dalam suatu lembaran atau penerbitan resmi negara yang khusus untuk maksud tersebut sesuai dengan ketentuan berlaku. Dengan dimuatkan dalam lembaran atau penerbitan resmi negara, maka peraturan perundang-undangan resmi dan dapat dikenali dan sudah memenuhi asas *kendbaarheidsbeginsel* sehingga peraturan perundang-undangan tersebut mempunyai kekuatan mengikat ke luar (umum).

Dalam asas perundang-undangan pada pengundangan sebuah peraturan perundang-undangan harus dapat dibedakan antara kekuatan mengikat dengan kekuatan berlaku sebuah undang-undang. Adapun yang dimaksud kekuatan mengikat dengan kekuatan berlaku.⁶⁷

a. Kekuatan berlaku perundang-undangan

Terhadap kekuatan berlaku terjadi apabila suatu peraturan perundang-undangan dinyatakan berlaku pada tanggal tertentu namun belum mengikat.

b. Kekuatan mengikat perundang-undangan

Terhadap kekuatan mengikat baru muncul apabila peraturan perundang-undangan tersebut ditempatkan pada lembaran resmi negara.

⁶⁷ *Ibid*, hlm.97

Dalam negara hukum (rule of law atau rechtsstaat) pengundangan terhadap suatu pertauran perundang-undangan merupakan salah satu dari asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yaitu agar dapat dikenali dan dipahami dalam rangka kepastian hukum sehingga masyarakat luas yang kemungkinan kebebasannya dibatasi oleh peraturan perundang-undangan dapat mengetahui dan memahaminya sehingga pembebanan atau pengurangan kebebasan dapat diterima.

Pengundangan peraturan perundang-undangan adalah kewajiban dari pemerintah terhadap berlaku atau dapatnya berlaku sebuah peraturan perundang-undangan harus diundangkan. Dalam pengundangan peraturan perundang-undangan ada perbedaan yang satu dengan peraturan perundang-undangan yang lain. Pasal 81 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjelaskan terhadap sebuah peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia harus diundangkan dengan menempatkannya pada:

1. Lembaga Negara Republik Indonesia,
2. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia,
3. Berita Negara Republik Indonesia
4. Tambahan Berita Negara Republik Indonesia
5. Lembaran Daerah
6. Tambahan Lembaran Daerah
7. Berita Daerah

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 diundangkan di dalam Berita Indonesia (Berita Republik Indonesia II Nomor 7 Tahun 1945). Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden diundangkan di dalam Lembaran Negara (Pasal 82 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011). Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mengenai bentuk peraturan

perundang-undangan mana yang harus diundangkan di dalam Berita Negara Republik Indonesia. Dari ketentuan dalam UU Nomor 12 tahun 2011 bahwa peraturan di tingkat daerah diundangkan di Lembaran Daerah dan Berita Daerah.⁶⁸

Berlakunya peraturan perundang-undang ditentukan berlakunya pada hari dan tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undang yang berlaku (pasal 87 UU Nomor 12 tahun 2011) dan hal tertentu berlakunya suatu peraturan ditentukan secara khusus, misalnya berlaku dalam waktu tertentu setelah diundangkan, atau berlaku surut sampai tahun tertentu, atau masih akan ditentukan lagi dalam peraturan lain. Apabila tidak ada ketentuannya, maka menurut ketentuan peraturan berlaku tiga puluh hari setelah tanggal diundangkan.

Selain memiliki kekuatan mengikat, yaitu sejak diundangkan dan undang-undang juga mempunyai kekuatan berlaku. Kekuatan mengikat menyangkut waktu berlakunya undang-undang dan kekuatan berlaku ini menyangkut syarat agar undang-undang berfungsi di masyarakat. Adapun kekuatan berlakunya peraturan perundang-undangan, yaitu:

1. Kekuatan berlaku secara filosofis (*filosofische geltung*).

Hukum mempunyai kekuatan berlaku filosofis jika kaedah hukum tersebut sesuai dengan cita-cita hukum (*Rechtsidee*) sebagai nilai positif yang tertinggi. Dalam hal ini peraturan perundang-undang harus sesuai dengan tujuan dari falsafah negara yaitu untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur dan peraturan perundang-undangan yang akan diberlakukan sesuai dengan hukum yang kita cita-citakan *ius constituendum*.

Landasan filosofis adalah pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk

⁶⁸ E. Sundari dan M.G. Endang Sumiarni, 2015. *Politik Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Penerbit Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, hlm. 51

mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan UUD 1945.

2. Kekuatan berlaku secara yuridis (*yuridis geltung*).

Undang-undang mempunyai kekuatan berlaku yuridis jika persyaratan formal terbentuknya undang-undang terpenuhi. Kaidah hukum mempunyai kekuatan berlaku apabila penetapannya didasarkan kaidah yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu kaedah hukum merupakan sistem kaedah secara hierarki. Di dalam *Grundnorm* (norma dasar) terdapat dasar berlakunya semua kaedah yang berasal dari satu tata hukum. Dari *Grundnorm* ini hanya dapat dijabarkan berlakunya kaedah hukum dan bukan isinya. Pertanyaan mengenai berlakunya itu berhubungan dengan *das Sollen*, sedangkan *das Sein* itu berhubungan dengan pengertian hukum.

3. Kekuatan berlaku secara sosiologis (*soziologische geltung*).

Berlaku atau diterimanya hukum di dalam masyarakat didasarkan pada kenyataan dalam masyarakat. Kekuatan berlakunya hukum di dalam masyarakat ini ada dua macam, yaitu:

- a. Menurut teori kekuatan (*Machtstheorie*) hukum mempunyai kekuatan berlaku sosiologis apabila keberlakuannya dipaksa oleh penguasa, terlepas dari diterima ataupun tidak oleh warga masyarakat,
- b. Menurut teori pengakuan (*Anerkennungstheorie*) hukum mempunyai kekuatan berlaku sosiologis apabila diterima dan diakui oleh warga masyarakat.



BAB III

KONSTITUSI

A. Sejarah Konstitusi

Pemahaman awal tentang “*konstitusi*” pada masa itu, merupakan suatu kumpulan dari peraturan serta adat kebiasaan semata-mata. Kemudian pada masa Kekaisaran Roma pemahaman terhadap *constitutionnes* memperoleh tambahan arti sebagai suatu kumpulan dari ketentuan serta peraturan yang dibuat oleh para kaisar atau para preator, termasuk di dalamnya terdapat pernyataan-pernyataan pendapat dari para ahli hukum atau pendapat negarawan, serta adat kebiasaan setempat, disamping undang-undang.

Perkembangan konstitusi Roma mempunyai pengaruh cukup besar sampai abad pertengahan dimana konsep tentang kekuasaan tertinggi (*ultimate power*) dari para Kaisar Roma, telah menjelma dalam bentuk *L’etat General* di Perancis, bahkan kegandrungan orang Romawi akan *ordo et unitas* telah memberikan inspirasi bagi tumbuhnya paham: “Demokrasi

Perwakilan” dan “*Nasionalisme*”, dua paham ini merupakan cikal bakal munculnya paham *konstitusionalisme moderen*.⁶⁹

Pada zaman abad pertengahan, corak *konstitusionalisme* bergeser ke arah *feodalisme*. Sistem *feodal* ini mengandung suatu pengertian bahwa tanah dikuasai oleh para tuan tanah. Suasana seperti ini dibarengi oleh adanya keyakinan bahwa setiap orang harus mengabdikan pada salah satu tuan tanahnya. Sehingga raja yang semestinya mempunyai status lebih tinggi daripada tuan tanah, menjadi tidak mendapat tempat.⁷⁰ Pada abad VII (zaman klasik) lahirlah Piagam Madinah atau Konstitusi Madinah. Piagam Madinah adalah konstitusi negara Madinah yang dibentuk pada awal masa klasik Islam, tepatnya sekitar tahun 622 Masehi.

Di *Eropa Kontinental*, pihak rajalah yang memperoleh kemenangan, yaitu ditandai dengan semakin kokohnya *absolutisme*, khususnya di Perancis, Rusia, Prusia, dan Austria pada abad ke-15. Gejala ini dimahkotai oleh ucapan *L'etat C'est moi-nya Louis XIV* (1638-1715) dari Perancis. Lain halnya dengan di Inggris, kaum bangsawanlah yang mendapat kemenangan dan sebagai puncak kemenangannya ditandai dengan pecahnya *The Glorious Revolution* (1688). Kemenangan kaum bangsawan dalam revolusi istana ini telah menyebabkan berakhirnya *absolutisme* di Inggris, serta munculnya parlemen sebagai pemegang kedaulatan. Pada akhirnya, 12 negara koloni Inggris mengeluarkan *Declarations of Independence* dan menetapkan konstitusi-konstitusinya sebagai dasar Negara yang berdaulat, yaitu tepatnya pada tahun 1776. Deklarasi ini merupakan bentuk konkretisasi dari berbagai teori perjanjian.

⁶⁹ C.F. Strong, 1966. *Modern Political Constitutions*, Sidgwick & Jackson, London, hlm. 20-21

⁷⁰ Koerniatmanto Soetoprawiro, 1987. *Konstitusi Pengertian dan Perkembangannya*, Penerbit Pro-Justitia, Jakarta, hlm. 23

Perjalanan sejarah pada tahun 1789 meletus revolusi dalam *Monarki Absolutisme* di Perancis yang ditandai dengan ketegangan-ketegangan di masyarakat dan terganggunya stabilitas keamanan negara. Sampai pada akhirnya 20 Juni 1789 *Estats Generaux* memproklamkan dirinya *Constituante*, walaupun baru pada tanggal 14 September 1791 konstitusi pertama di Eropa diterima oleh Louis XVI. Sejak itu, sebagian besar dari negara-negara di dunia, baik Monarki maupun Republik, Negara Kesatuan maupun Federal, sama-sama berdasarkan atas suatu konstitusi.⁷¹

Di Perancis muncul sebuah buku yang berjudul *Du Contract Social* karya J.J. Rousseau. Dalam buku ini Rousseau mengatakan “Manusia itu lahir bebas dan sederajat dalam hak-haknya”, sedangkan hukum merupakan ekspresi dari kehendak umum (rakyat). Lalu lahirlah *De Declaration des Droit de l’Homme et du Citoyen*, karena deklarasi inilah yang mengilhami pembentukan Konstitusi Perancis (1791) khususnya yang menyangkut hak-hak asasi manusia. Pada masa inilah awal dari kongkritisasi konstitusi dalam arti tertulis (moderen) seperti yang ada di Amerika.

Konstitusi model Amerika (yang tertulis) ini kemudian diikuti oleh berbagai konstitusi tertulis di berbagai negara di Eropa. Seperti konstitusi Spanyol (1812), Konstitusi di Norwegia (1814), Konstitusi di Nederland (1815), Konstitusi di Belgia (1831), Konstitusi di Italia (1848), Konstitusi di Austria (1861), dan Konstitusi di Swedia (1866). Sampai pada abad ke XIX, tinggal di Inggris, Hongaria, dan Rusia yang belum mempunyai konstitusi secara tertulis.⁷² Tapi perlu diingat bahwa konstitusi-konstitusi waktu itu belum menjadi hukum dasar yang penting. Konstitusi sebagai Undang Undang Dasar atau sebagai hukum

⁷¹ G.J. Wolhoff, 1960. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Penerbit Timun Mas, Jakarta, hlm. 26

⁷² Koerniatmanto Soetoprawiro, 1978. *Konstitusi Pengertian dan Perkembangannya*, Penerbit Pro-Justitia, Jakarta, hlm. 26

dasar yang mempunyai arti penting atau sering disebut juga dengan “*Konstitusi Moderen*”, baru muncul bersamaan dengan semakin berkembangnya “Sistem Demokrasi Perwakilan dan Konsep Nasionalisme”. Demokrasi Perwakilan muncul sebagai pemenuhan kebutuhan rakyat akan kehadiran lembaga legislatif. Lembaga ini diharapkan dapat membuat undang undang untuk mengurangi serta membatasi dominasi hak-hak raja. Alasan inilah yang mendudukkan konstitusi (yang tertulis) itu sebagai hukum dasar yang lebih tinggi daripada raja, sekaligus terkandung maksud memperkokoh Lembaga Perwakilan Rakyat.

Pada masa Perang Dunia kesatu Tahun 1914 telah banyak memberikan dorongan yang dahsyat bagi *konstitusionalisme*, yaitu dengan jalan menghancurkan pemerintahan yang tidak liberal dan menciptakan negara-negara baru dengan konstitusi yang berasaskan demokrasi dan nasionalisme. Upaya itu dikonkritkan dengan didirikannya Liga Bangsa-Bangsa untuk perdamaian dunia. Tiga tahun kemudian muncul reaksi keras melawan *konstitusionalisme politik* yang ditandai dengan Revolusi Rusia (1917), diikuti meletusnya fasisme di Italia dan Pemberontakan Nazi di Jerman, sampai pada akhirnya meletus Perang Dunia kedua.⁷³ Pengaruh Perang Dunia kedua terhadap *konstitusionalisme politik* jauh lebih parah dibandingkan pada masa Perang Dunia kesatu. Sebab kemenangan dari bangsa-bangsa yang berserikat terhadap kekuatan tirani saat itu. Dengan adanya Perang Dunia kedua telah memberikan kesempatan kedua kalinya kepada bangsa-bangsa untuk menerapkan metode-metode *konstitusionalisme* terhadap bangunan internasional melalui Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk mencapai perdamaian dunia yang permanen.

⁷³ C.F. Strong, 1966. *Modern Political Constitutions*, Sidgwick & Jackson, London, hlm. 53-55

1. Konstitusi di Masa Yunani Kuno

Pengertian konstitusi pada masa ini masih bersifat mentah, maksudnya konstitusi belum berupa pengertian yang terperinci seperti di zaman moderen ini. Namun perbedaan antara konstitusi dengan hukum biasa sudah mulai terlihat, yaitu dengan adanya perbedaan pengertian arti *politeia* dan *nomoi* oleh Aristoteles. Pengertian *politeia* dapat disamakan dengan konstitusi, sedangkan *nomoi* berarti undang-undang biasa. Aristoteles mengklasifikasikan konstitusi ke dalam dua macam, yaitu konstitusi benar dan konstitusi salah. Konstitusi benar yaitu konstitusi yang bertujuan mewujudkan kepentingan bersama. Sedangkan, konstitusi yang salah yaitu konstitusi yang hanya bertujuan untuk memenuhi ketamaman penguasa negara.

2. Konstitusi di Masa Romawi Kuno

Meskipun pada masa Romawi Kuno tidak ada catatan tertulis mengenai konstitusi, tetapi konstitusi di masa ini masuk dalam sejarah penting dalam perjalanan konstitusi di dunia. Menurut C. F. Strong, pentingnya Romawi dalam sejarah *konstitusionalisme* terletak pada fakta bahwa peran konstitusi Romawi dapat diperbandingkan dengan peranan konstitusi Inggris terhadap dunia moderen.

Gagasan mengenai *konstitusionalisme* diawali dengan karya "*De Re Republica*" dan "*De Legibus*" oleh filsuf Cicero. Ia memaparkan pemikiran hukum yang berbeda jauh dari pemikiran filsuf Yunani sebelumnya. Pada masa ini, konstitusi juga dipahami sebagai sesuatu yang berada di luar, bahkan di atas negara, tidak seperti pada masa sebelumnya, yang memahami konstitusi sebagai "*lex*" yang menjadi penentu bagaimana bangunan kenegaraan harus diwujudkan sesuai dengan prinsip *the higher law*.

3. Konstitusi di Zaman Rasulullah SAW

Meski faham *konstitusionalisme* sudah mulai menyebar, tetapi belum ada konstitusi tertulis sampai saat itu. Pada zaman

Rassulullah SAW, dibuatlah sebuah perjanjian yang dinamai *Piagam Madinah*. *Piagam Madinah* memuat ide-ide baru mengenai pandangan hidup yang juga diyakini oleh orang zaman moderen saat ini, seperti kebebasan beragama, keberagaman, multikulturalism, humanisem, keberagaman, dan hak setiap kelompok untuk mengatur hidup sesuai kehendaknya, dan lain-lain. *Piagam Madinah* diakui oleh para sejarawan menjadi konstitusi tertulis pertama dalam sejarah, kemudian mulai tersebarlah konstitusi secara tertulis ke seluruh penjuru dunia.

4. Konstitusi di Abad Pertengahan

Konstitusi di Abad Pertengahan ditandai dengan fenomena *feodalisme* yang berkembang pesat di seluruh Eropa. *Feodalisme* termasuk salah satu *konstitusionalisme* abad pertengahan karena dalam beberapa taraf tersusun menjadi suatu bentuk pemerintahan sosial dan politik yang dapat diterima secara umum. Dalam abad pertengahan timbul ajaran dari kaum *monarchomachen* (*monarkomaken*), yaitu suatu ajaran yang membenci atau tidak senang terhadap ekses kekuasaan raja yang bersifat absolut, sebagai akibat berkembangnya *teori theokrasi* pada waktu itu.⁷⁴ Usaha untuk mencegah agar raja tidak berbuat sewenang-wenang maka golongan ini menghendaki suatu perjanjian yang membatasi kekuasaan raja. Perjanjian antara rakyat dan raja dalam kedudukan sama tinggi dan sama rendah menghasilkan suatu naskah yang disebut *Leges Fundamental* yang di dalamnya diatur dan ditetapkan hak dan kewajiban masing-masing pihak.

Dalam perkembangan sejarah sejak saat itu, maka setiap kali diadakan perjanjian antara rakyat dan raja dibuatkan atau dituangkan dalam naskah, yang di dalamnya terdapat hak dan

⁷⁴ C.F. Strong, 1966. *Modern Political Constitution... Op-Cit*, hlm.

kewajiban yang berkaitan dengan hubungan pemerintahan (antara yang memerintah dan yang diperintah) perjanjian ini disebut konstitusi sebagai undang-undang dasar dan hukum dasar yang mempunyai arti penting atau sering disebut dengan “Konstitusi Moderen”, baru muncul bersamaan dengan semakin berkembangnya “Sistem Demokrasi Perwakilan dan Konsep Nasionalisme”. Demokrasi Perwakilan muncul sebagai pemenuhan kebutuhan rakyat akan kehadiran Lembaga Legislatif. Lembaga ini diharapkan dapat membuat undang-undang untuk mengurangi serta membatasi dominasi hak-hak raja. Alasan ini lah yang mendukung konstitusi (yang tertulis) itu sebagai hukum dasar yang lebih tinggi dari pada raja, sekaligus terkandung maksud memperkokoh Lembaga Perwakilan Rakyat.

5. Konstitusi di Abad Moderen

Di-era moderen kedudukan konstitusi diharapkan dapat merupakan jaminan bagi pelaksanaan hak-hak asasi manusia. Dalam paham negara moderen (*welfare state*), sekaligus memberikan perlindungan secara yuridis konstitusional. Tujuan pokok dari konstitusi moderen adalah: *to secure social peace and progress, safeguard individual rights and promote national well-being*. Pada paham moderen merujuk kepada pendapat Struycken dan Grurys mengatakan bahwa konstitusi sama dengan undang-undang dasar dimana konstitusi diartikan sebagai undang-undang yang tertinggi dan harus memenuhi syarat-syarat, yaitu:⁷⁵

- a. Bentuknya harus tertulis dan dalam bentuk dokumen yang diterbitkan dalam lembaran negara.

⁷⁵ I Dewa Gede Atmaja, 2012. *Hukum Konstitusi; "Problematika Konstitusi Indonesia sesudah Perubahan UUD 1945"*, Penerbit SETARA PRESS Edisi Revisi Cetakan kedua, Malang Jatim, hlm. 37

- b. Isinya memuat atau mengatur materi muatan yang fundamental atau hal-hal yang pokok saja, seperti HAM, Bentuk Negara, dan fungsi-fungsi pemerintahan.
- c. Prosedur pembentukan dan perubahannya harus istimewa serta tidak boleh sama dengan undang-undang biasa.

Pada abad moderen keberadaan dan muatan konstitusi akan lebih sempurna bila dibandingkan pada abad sebelumnya, konstitusi pada abad moderen lebih banyak muatannya pada perlindungan hak-hak rakyat yang lebih dikenal dengan Hak Asasi Manusia dimulai kesamaan di depan hukum dan demokrasi termasuk juga di era moderen mengatur tentang perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh lembaga negara.

Catatan historis timbulnya negara konstitusional, sebenarnya merupakan proses sejarah yang panjang dan selalu menarik untuk dikaji. Konstitusi sebagai suatu kerangka kehidupan politik telah disusun melalui dan oleh hukum, yaitu sejak zaman Sejarah Yunani, dimana mereka telah mengenal beberapa kumpulan hukum (semacam kitab hukum). Pada masa kejayaannya (antara tahun 624-404 SM) Athena pernah mempunyai tidak kurang dari 11 (sebelas) konstitusi. Koleksi Aristoteles sendiri berhasil terkumpul sebanyak 158 buah konstitusi dari berbagai negara.

Pada tahun 1215 Inggris lah yang mempelopori seluruh dunia dengan dokumen yang termasyur sebagai *Magna Charta* dan yang merupakan suatu dokumen kenegaran, dimana terjamin beberapa hak-hak asasi manusia. Pada waktu itu Raja John didorong oleh para bangsawan berupa Baron atau Lord, yang mengepalai daerah-daerah kerajaann Inggris untuk menanda tangani *Magna Charta*. Menurut pengertian dan tafsiran kuno, konstitusi itu dapat diartikan sebagaimana ketentuan-ketentuan yang menyebutkan hak-hak dan kekuasaan-kekuasaan dari orang-orang tertentu, keluarga-keluarga tertentu ataupun badan-badan tertentu yang berkuasa. Undang-Undang Dasar atau konstitusi

formal adalah hasil zaman baru yang muncul didalam kehidupan kenegaraan, barulah pada akhir abad ke-18. Konstitusi dalam arti material, peraturan susunan kenegaraan, sebelumnya juga telah ada. Letak perbedaan konstitusi yang lama (*dari zaman sebelum revolusi Perancis*) dengan konstitusi baru, tidak hanya bersifat formal saja. Dalam konstitusi lama selalu terlihat pandangan negara secara “hukum perdata” dari abad menengah dengan tidak terlihat perbedaan prinsipil antara hak penguasaan dan hak-hak perdata biasa. Sedangkan konstitusi baru dipengaruhi oleh alam pikiran yang cenderung akan kebebasan dan kemerdekaan (*liberty and freedom*) serta semangat demokrasi dan pembagian kerja pemerintah. Pada abad ke-18, pengertian undang-undang dasar lebih diperluas, dengan memasukkan bermacam-macam peraturan negara (*undang-undang, perjanjian, pengumuman, dan sebagainya*), yang isinya dipandang penting untuk keadaan hukum dalam sesuatu negara. Kata “Undang-Undang Dasar” pada waktu itu mendapat pengertian yang tertentu, yakni perjanjian masyarakat yang tertulis dengan mana negara didirikan.

B. Pengetian Konstitusi

Konstitusi berasal dari bahasa latin yaitu *constitution* yang berarti undang-undang dasar, sedangkan dalam bahasa Inggris konstitusi adalah *contittution* yang merupakan norma utama dalam sistem politik dan hukum yang dibentuk oleh pemerintahan negara.⁷⁶ Istilah konstitusi merupakan gabungan dua kata yaitu *cume* berarti “bersama” dan *Stratuere* yang berarti “membuat sesuatu agar berdiri dan mandirikan, atau menetapkan sesuatu”.⁷⁷ Secara etimologis antara kata “*konstitusi*”, “*konstitusional*”, dan “*konstitusionalisme*” inti maknanya sama,

⁷⁶ Zulkarnaen dan Beni Ahmad Saebani, 2012. *Hukum Konstitusi*, Penerbit CV. PUSTAKA SETIA, Bandung, hlm. 34

⁷⁷ *Ibid*

namun penggunaan atau penerapannya berbeda. Konstitusi adalah segala ketentuan dan aturan mengenai ketatanegaraan (undang undang dasar, dan sebagainya) atau Undang Undang Dasar suatu negara. Dalam bahasa Prancis konstitusi disebut *constituer* yang berarti membentuk dan konstitusi berkaitan dengan pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara.⁷⁸

Dalam pengertian moderen konstitusi adalah seperangkat aturan dan ketentuan yang menggambarkan sistem ketatanegaraan suatu negara, konstitusi merupakan Undang Undang Dasar yang sering disebut dengan dokumen resmi yang memuat aturan-aturan yang bersifat pokok.⁷⁹ Kedudukan konstitusi merupakan norma hukum tertinggi yang bersifat tertulis dalam negara. Adapun fungsinya dari sebuah konstitusi adalah penentu arah dan pembatas terhadap sebuah kekuasaan terhadap penyelenggara pemerintah dan konstitusi sebagai alat pengatur hubungan antar lembaga negara dan rakyat.⁸⁰ Konstitusi juga mencerminkan segala tindakan atau perilaku seseorang maupun penguasa berupa kebijakan yang tidak didasarkan atau menyimpangi konstitusi, berarti tindakan (kebijakan) tersebut adalah tidak konstitusional. Berbeda halnya dengan konstitusionalisme, yaitu suatu paham mengenai pembatasan kekuasaan dan jaminan hak-hak rakyat melalui konstitusi.⁸¹ Berbeda istilah konstitusi dengan Undang Undang Dasar yang merupakan terjemahan dari bahasa Belanda *Grondwet*, dimana

⁷⁸ Nuruddin Hady, 2016. *Teori Konstitusi dan Negara Demokrasi*, Penerbit SETARA PRESS Edisi Revisi, Malang Jatim, hlm.1-2

⁷⁹ Zulkarnaen dan Beni Ahmad Saebani, *Hukum Konstitusi.. Loc-Cit.* hlm 34

⁸⁰ Bambang Sugianto dan Evi Oktarina, 2020. *Hukum Tata Negara*, Penerbit PT. RajaGrafindo Persada Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 33

⁸¹ Tim Penyusun Kamus, 1991. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Penerbit Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 521

“*Wet*” diterjemahkan undang-undang dan “*Grond*” yang berarti tanah atau dasar.⁸²

Pemahaman terhadap konstitusi sampai saat sekarang masih terdapat perbedaan, ini sangat dipengaruhi oleh aliran-aliran hukum yang ada di dunia ini, apakah kelompok yang penganut paham aliran hukum *Eropa Continental* dan atau penganut aliran hukum *Anglo Saxon* termasuk juga beberapa ahli hukum dari negara timur tengah yang kiblat hukumnya kepada hukum islam terdapat perbedaan dalam pemahaman konstitusi, perbedaan pemahaman terhadap konstitusi dapat mempengaruhi sistem hukum suatu negara, termasuk juga sistem hukum di Indonesia,⁸³

Dalam sistem hukum *Eropa Continental* atau *Civil Law* lebih melihat sebuah konstitusi bersifat tertulis dan dibuat oleh lembaga negara yang berwenang. Sedangkan pandangan para ahli sebagai pendukung aliran sistem hukum *Anglo Saxon* atau *Common Law* melihat konstitusi lebih luas termasuk dalam cakupan isi yang diatur, serta bentuk dan muatan dari konstitusi. Paham *Common Law* mengatakan konstitusi sebagai norma dan aturan hukum yang dibuat oleh kelembagaan apakah lembaga pemerintah atau lembaga lainnya sepanjang ketentuan yang dibuat itu bersifat mengikat kepada masyarakat dan bentuknya bisa bersifat tertulis dan tidak tertulis.

Konstitusi sebagai dokumen tertulis yang memuat aturan-aturan dan prinsip-prinsip entitas dan hukum, pemahaman ini merujuk secara khusus untuk menetapkan konstitusi nasional sebagai prinsip dasar politik.⁸⁴ Dalam berbagai literatur Hukum Tata Negara maupun Ilmu Politik kajian tentang ruang lingkup paham konstitusi (*konstitutionalisme*) terdiri dari:

⁸² Nuruddin Hady, *Teori Konstitusi.. Loc-Cit.* hlm. 1-2

⁸³ Bambang Sugianto dan Evi Oktarina, *Hukum Tata ... Loc-Cit,* hlm. 33

⁸⁴ Zulkarnaen dan Beni Ahmad Saebani, *Hukum Konstitusi.. Loc-Cit,* hlm. 34

1. Anatomi kekuasaan (kekuasaan politik) tunduk pada hukum
2. Jaminan dan perlindungan hak-hak asasi manusia.
3. Peradilan yang bebas dan mandiri
4. Pertanggungjawaban kepada rakyat (akuntabilitas publik) sebagai sendi utama dari asas kedaulatan rakyat.

Keempat prinsip atau ajaran di atas merupakan “maskot” bagi suatu pemerintahan yang konstitusional. Akan tetapi, suatu pemerintahan (negara) meskipun konstitusinya sudah mengatur prinsip-prinsip di atas, namun tidak diimplementasikan. Dalam praktik penyelenggaraan bernegara, maka belumlah dapat dikatakan sebagai negara yang konstitusional atau menganut paham konstitusi.⁸⁵

Mencermati dikotomi antara istilah *constitution* dengan *grondwet* (Undang Undang Dasar) di atas L.J. Van Apeldoorn telah membedakan secara jelas diantara keduanya yaitu, kalau *grondwet* (undang undang dasar) adalah bagian tertulis dari suatu konstitusi, sedangkan konstitusi (*constitution*) memuat baik peraturan bersipat tertulis maupun yang tidak tertulis.⁸⁶ Sementara Sri Soemantri dalam disertasinya mengartikan dimana konstitusi sama dengan Undang-Undang Dasar,⁸⁷ penyamaan kedua antara kontitusi dengan Undang-Undang Dasar ini sesuai dengan praktik ketatanegaraan di sebagian besar negara-negara dunia termasuk di Indonesia. Dalam perbedaan pemahaman antara konstitusi dengan Undang-Undang Dasar terdapat beberapa ahli hukum yang mendukung antara yang membedakan dengan yang menyamakan pengertian konstitusi dengan Undang Undang Dasar. Sedangkan E.C.S Wade dalam bukunya *Constitutional Law* menjelaskan Undang-undang

⁸⁵ Adnan Buyung Nasution, 1995. *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia*, Penerbit Grafifi, Jakarta, hlm. 16

⁸⁶ Mariam Budiarto, 2006. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Penerbit PT. Gramedia, Jakarta, hlm. 95

⁸⁷ Sri Soemantri. 1987. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Penerbit Alumni, Bandung, hlm. 1

Dasar adalah *A Document which sets out the framework and principal functions of the organs of government of state and declares the principle governing the operation of those organs* “sebuah naskah yang memaparkan rangka dan tugas-tugas pokok dari badan-badan pemerintahan suatu negara dan menentukan pokok-pokok kerja badan tersebut”. Selain itu Undang-undang Dasar menurut E.C.S Wade dapat dipandang sebagai lembaga atau kumpulan azas yang menetapkan bagaimana kekuasaan yang dijalankan beberapa lembaga negara yaitu *Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif*.⁸⁸ Berbeda dengan Ivo D Duchaceh melihat *constitution* dari muatannya dia menjelaskan *constitution* sebuah *identify the sources, purposes, uses and restraints of public power*. “Konstitusi mengidentifikasi sumber, tujuan penggunaan-penggunaan dan pembatasan-pembatasan kuasa umum lembaga negara, pembatasan kekuasaan pada umumnya merupakan corak dan materi konstitusi”.⁸⁹

Sedangkan Leon Duguit ahli sosiolog dalam bukunya *Traite de Droit Constitutional* yang melihat konstitusi dari perspektif sosiologi hukum (*rechtssociologische beschouwing*) bahwa konstitusi bukan sekedar Undang-Undang Dasar yang memuat sejumlah atau kumpulan norma-norma semata, akan tetapi memuatkan struktur yang nyata-nyata terdapat dalam masyarakat (*realitas empiric*).⁹⁰ Sedangkan Abu Bakar Busro dan Abu Daud Busroh mengatakan konstitusi pada dasarnya mengandung pokok-pokok pikiran dan paham yang melukiskan kehendak yang menjadikan tujuan dari faktor kekuatan yang nyata dalam masyarakat yang bersangkutan.⁹¹

⁸⁸ Nuruddin Hady, *Teori Konstitusi.. Loc-Cit*. hlm. 1-2

⁸⁹ Jimly Asshidiqie, 2006. *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Penerbit Konstitusi Press dan PT. Syamil Cipta Media, Jakarta, hlm. 21

⁹⁰ Nuruddin Hady, *Teori Konstitusi.. Op-Cit*, hlm. 3

⁹¹ Khelda Ayunita dan Abd Rais Asman, *Hukum Tata Negara.. Op-Cit*. hlm.40

Dalam mengartikan konstitusi dengan Undang-Undang Dasar oleh para sarjana dan ilmuwan Hukum Tata Negara terjadi perbedaan pendapat, yaitu:⁹²

1. Kelompok yang mempersamakan istilah konstitusi dengan Undang-Undang dasar, antara lain:
 - a. A. G.J.Wolhaff, menjelaskan negara-negara moderen adalah berdasarkan atas suatu UUD dan Konstitusi
 - b. Sri Sumateri menjelaskan istilah konstitusi sama dengan UUD (Grondwet)
 - c. J.C.T. Simorangkir menganggap bahwa konstitusi sama dengan Undang-Undang Dasar
2. Kelompok yang membedakan bahwa konstitusi tidak sama dengan Undang-Undang Dasar, antara lain:
 - a. Van Apeldoorn, bahwa Undang-Undang Dasar bagian tertulis dari konstitusi, dan konstitusi memuat baik peraturan tertulis maupun yang tidak tertulis
 - b. M. Solly Lubis, membedakan dalam pembagian konstitusi ada konstitusi tertulis disebut UUD dan konstitusi tidak tertulis disebut konvensi
 - c. Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, bahwa setiap peraturan hukum, karena penting harus ditulis dan konstitusi yang tidak tertulis itu adalah UUD.

Penganut paham yang membedakan pengertian konstitusi dengan Undang-Undang Dasar antara lain Herman Heller dan F. Lassalle. Herman Heller membagi pengertian konstitusi menjadi tiga, yaitu:⁹³

1. *Die Politische verfassung als gesellschaftlich wirki ichkeit.* Konstitusi adalah mencerminkan kehidupan politik di dalam masyarakat sebagai suatu kenyataan. Jadi, mengandung pengertian politis dan sosiologis.

⁹² *Ibid*, hlm. 41-42

⁹³ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1988. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia Cetakan kelima, Jakarta, hlm. 65

2. *Die Verselbstandigte rechtsverfassung*. Konstitusi merupakan suatu kesatuan kaidah yang hidup dalam masyarakat. Jadi, mengandung pengertian yuridis.
3. *Die geshereiben verfassung*. Konstitusi yang ditulis dalam suatu naskah sebagai Undang Undang yang tertinggi yang berlaku dalam suatu Negara.

Dari pendapat Herman Heller tersebut dapatlah disimpulkan bahwa jika pengertian Undang-Undang Dasar itu harus dihubungkan dengan pengertian konstitusi, maka artinya Undang-Undang Dasar itu baru merupakan sebagian dari pengertian konstitusi, yaitu konstitusi yang tertulis saja. Di samping itu, konstitusi itu tidak hanya bersifat yuridis semata-mata, tetapi mengandung pengertian logis dan politis. F. Lassalle dalam bukunya *Uber Verfassungswesen* membagi konstitusi dalam dua pengertian, yaitu:⁹⁴

1. Pengertian sosiologis atau politis (*sosiologische atau politische begrip*). Konstitusi adalah sintesis faktor-faktor kekuatan yang nyata (*dereele machtsfactoren*) dalam masyarakat. Jadi, konstitusi menggambarkan hubungan antara kekuasaan-kekuasaan yang terdapat dengan nyata dalam suatu Negara. Kekuasaan tersebut diantaranya: Raja, Parlemen, Kabinet, *Pressure Groups*, Partai politik dan lain-lain; itulah yang sesungguhnya konstitusi.
2. Pengertian Yuridis (*yuridische begrip*). Konstitusi adalah suatu naskah yang memuat semua bangunan Negara dan sendi-sendi pemerintahan.

Dari pengertian sosiologis dan politis, ternyata Lassalle menganut paham bahwa konstitusi sesungguhnya mengandung pengertian yang lebih luas dari sekedar undang undang dasar. Namun dalam pengertian yuridis, Lassalle terpengaruh pula oleh

⁹⁴ Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busroh, 1991. *Azas-azas Hukum Tata Negara*, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 73

paham kodifikasi yang menyamakan konstitusi dengan Undang-Undang Dasar Negara.

Berangkat dari beberapa pendapat para ahli tentang pengertian konstitusi di atas, dapatlah ditarik kesimpulan bahwa pengertian konstitusi meliputi konstitusi tertulis dan tidak tertulis. Undang-Undang Dasar merupakan konstitusi yang tertulis. Adapun batasan-batasannya dapat dirumuskan ke dalam pengertian sebagai berikut :

1. Suatu kumpulan kaidah yang memberikan pembatasan-pembatasan kekuasaan kepada para penguasa.
2. Suatu dokumen tentang pembagian tugas dan sekaligus petugasnya dari suatu sistem politik.
3. Suatu deskripsi dari lembaga-lembaga Negara.
4. Suatu deskripsi yang menyangkut masalah hak-hak asasi manusia (HAM).

Di Indonesia pada zaman Hindia Belanda (*Nederland Indie*) dahulu, peraturan dasar bagi ketatanegaraannya adalah *Wet op de Staatsinrichting van Nederlands Indie* atau kemudian disebut *Indische Staatsregeling* (S-1855-2) yang disingkat IS. *Indische Staatsregeling* ini merupakan semacam Undang-Undang Dasar bagi Hindia Belanda. Negara Belanda sebagai negara yang menganut sistem hukum *Erofa Continental* atau *Civil Law* dalam memahami konstitusi dengan Undang-Undang Dasar terdapat perbedaan, dimana Undang-Undang Dasar harus tertulis disebabkan asas legalitas lebih terjamin. Adapun peraturan perundang-undangan secara hierarki pada pemerintahan Hindia Belanda yang berlaku di Indonesia, yaitu:

1. *Indische Staatsregeling*

Dalam *Indische Staatsregeling* menyebutkan alat perlengkapan negara yang berwenang membuat "*Wet*" ini adalah badan perundang-undangan di Negeri Belanda, yaitu *Mahkota* (Raja bersama para menteri) bersama-sama dengan *Staten Generaal* (Parlemen Negeri Belanda).

2. *Algemene Maatsregels van Bestuur (AmvB)*

Peraturan di bawah *Indische Staatsregeling* adalah *Algemene Maatsregels van Bestuur (AmvB)* semacam Peraturan Pemerintah yang tingkatannya lebih rendah dari “*Wet*”. Adapun alat perlengkapan negara yang berwenang membuatnya *Algemene Maatsregels van Bestuur* adalah Mahkota saja tanpa ikut serta parlemen.

3. *Ordonnantie*

Selanjutnya adalah *Ordonnantie* peraturan setingkat lebih rendah dibawah *Algemene Maatsregels van Bestuur*. *Ordonnantie* yang berwenang membuatnya adalah adalah badan perundang-undangan di Hindia Belanda, yaitu Gubernur General bersama-sama dengan *Volksraad* yakni DPR di Hindia Belanda waktu itu.

4. *Regerings Verordening*

Peraturan *Regerings Verordening (RV)* yang setingkat lebih rendah dari *ordonnantie*. Alat perlengkapan negara yang membuatnya adalah badan perundang-undangan di Hindia Belanda, yaitu Gubernur General saja tanpa ikut serta *Volksraad*.

Dari Keempat macam peraturan itu mempunyai susunan yang bersifat hierarki, artinya tersusun menurut tingkatannya atau derajatnya dari yang paling tinggi, yaitu *wet* diikuti *AmvB*, *ordonnantie*, dan yang terendah *RV*. Mulai abad ke-18 dengan timbulnya Undang-Undang Dasar dalam bentuk seperti yang kita kenal dewasa ini, konstitusi itu dianggap sebagai jaminan yang paling efektif bahwa kekuasaan tidak akan disalahgunakan dan hak-hak warga negara tidak dilanggar. Timbulah istilah konstitusionalisme untuk menandakan suatu sistem asas-asas pokok yang menetapkan dan membatasi kekuasaan dan hak bagi yang menerima (penguasa, the ruler), ataupun bagi yang diperintah (rakyat, the ruled). Konstitusi-konstitusi yang pertama dipaksakan oleh rakyat yang tidak bersedia lagi diperintah untuk

kekuasaan absolut atau dianugerahkan oleh raja yang progresif pikirannya.

Menurut Muhammad Yamin menerangkan bahwa suatu konstitusi (*Constitution*) dalam artian tertulis sekumpulan aturan yang menyusun kekuasaan politik dan masyarakat, menjamin dan menguatkan kemerdekaan negara dan warga negara. Walaupun ada perbedaan mengenai konstitusi, semua negara baru menganggap perlu untuk mempunyai suatu konstitusi yang tertulis. Begitupula dengan Indonesia, ketiga Undang-Undang Dasar yang pernah dan sedang berlaku yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949, dan Undang-Undang Dasar Sementara 1950 semuanya merupakan Undang-Undang Dasar tertulis dan berdasarkan demokrasi konstitusional. Dilihat dari segi masa berlakunya ketiga Undang-Undang Dasar di Indonesia tersebut, telah berjalan berturut-turut dalam masa berlaku yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) dari tahun 1945 sampai 1949.
2. Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS) 1949 dari tahun 1949 sampai tahun 1950,
3. Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) tahun 1950 dari tahun 1950 sampai tahun 1959, dan
4. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 kembali dari tahun 1959 sampai sekarang.

Berlakunya Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 yang dasar hukumnya Dekrit Presiden 5 juli 1959 sampai dengan sekarang sudah mengalami perubahan atau amandemen keempat kali yaitu dari tahun 1999 pada era reformasi, amandemen tidak lain bertujuan menguatkan sistem pemerintahan dan mempertegaskan fungsi masing-masing lembaga negara dan termasuk lahirnya lembaga-lembaga negara baru seperti, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudicial, termasuk tugas dan wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Kekuasaan Kehakiman.

C. Materi Muatan Konstitusi

Konstitusi atau Undang-Undang Dasar sering disebut dengan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku pada suatu negara, disamping sebagai hukum dasar konstitusi memuatkan materi muatan yang pokok-pokok saja. Dikarenakan konstitusi merupakan hukum dasar yang tertinggi yang secara hierarki berada dipuncak dari sistem tata urutan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Konstitusi atau Undang-Undang Dasar merupakan hasil konsensus nasional dalam bentuk kontrak politik (*produk resultante*) yang di buat bersama-sama antara warga negara dengan negara melalui suatu mekanisme yang disepakati secara bersama.

Materi muatan dari konstitusi harus mencerminkan suasana kebathinan dan spirit kebangsaan suatu negara, disamping itu dimensi materi muatan konstitusi harus mampu meletakkan prinsip-prinsip utama dalam tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip-prinsip dasar dalam tatanan berbangsa dan bernegara diantaranya masalah kedaulatan rakyat dalam berdemokrasi, supramasi hukum, perlindungan hak asasi manusia, termasuk sistem perimbangan kekuasaan antara legislatif, eksekutif dan yudikatif. Secara umum materi muatan suatu konstitusi, yaitu:⁹⁵

1. Konstitusi sebagai hukum yang tertinggi pada suatu negara (*a constitution is a supreme law the land*),
2. Konstitusi merupakan suatu kerangka kerja sistem pemerintahan (*a constitution is a frame work government*),
3. Konstitusi merupakan suatu instrumen untuk membatasi kekuasaan pejabat pemerintahan (*a constitution is a legitimasi way to grant and limit power of government ooficials*).dan

⁹⁵ King Faisal Sulaiman, 2017. *Teori Peraturan Perundang-Undangan dan Aspek Pengujiannya*, Thafa Media, Bantul Yogyakarta, hln. 51

4. Konstitusi berfungsi sebagai kendaraan yang dapat mengakomodasikan tatanan internasional (*a constitution the vehicle for defining the international order*) ke dalam sistem hukum nasional.

Dari muatan tersebut menunjukkan kedudukan konstitusi sebagai sumber hukum yang tertinggi pada suatu negara, dan sebagai instrumen yang efektif untuk mencegah timbulnya penyalagunaan kekuasaan oleh pejabat negara (*abuse of power*), selain sebagai instrumen konstitusi merupakan hukum dasar (*basic law*). Sebagai hukum dasar konstitusi harus dapat mengarahkan dan menjiwai lahirnya suatu produk hukum yang berorientasikan tidak saja kepada kepastian hukum (*legal certainty*) dan kemanfaatan (*utility*), melainkan juga pada tuntutan sebuah keadilan bagi semua orang (*justice for all*), dalam konteks ini konstitusi dalam pembentukannya harus terbebas dari pengaruh keperpihakan ideologi, suku, dan ajaran-ajaran agama tertentu.

Konstitusi sebagai sumber hukum tertinggi memiliki sifat dan kedudukan yang sangat kuat, dan produk peraturan perundang-undangan yang lainnya tidak boleh bertentangan dengan konstitusi dan kalau bertentangan harus dibatalkan atau batal demi hukum (*lex superior derogat legi inferior*) melalui proses uji material (*judicial review*). Dari segi bentuk konstitusi harus memiliki sifat derajat tinggi dalam suatu negara yang artinya konstitusi berada di atas segala peraturan perundang-undangan yang ada sehingga tidak ada peraturan perundang-undangan yang lain yang materinya bertentangan dengan konstitusi.

Ada beberapa teori yang menjelaskan materi muatan sebuah konstitusi yang dibentuk harus dapat menjawab persoalan-persoalan pokok ketatanegaraan, antara lain:⁹⁶

a. Konstitusi merupakan hukum dasar suatu negara;

⁹⁶ *Ibid*, hlm. 54

- b. Konstitusi merupakan sekumpulan aturan-aturan dasar yang menetapkan lembaga-lembaga yang penting dalam negara;
- c. Konstitusi melakukan pengaturan terhadap kekuasaan dan hubungan keterkaitan dengan kekuasaan;
- d. Konstitusi mengatur hak-hak dasar dan kewajiban warga negara dan pemerintah baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama;
- e. Konstitusi harus dapat mengatur dan membatasi kekuasaan negara dan lembaga-lembaganya;
- f. Konstitusi merupakan ideologi dari elit politik;
- g. Konstitusi menentukan hubungan material antara negara dan masyarakat.

Menurut Jimly Asshaddiqie dan Sri Soemanteri menyampaikan pandangan bahwa konstitusi kedudukan dan fungsi dalam muatan materi sebagai berikut:⁹⁷

- a. Konstitusi berfungsi sebagai dokumen nasional (*national document*) yang mengandung perjanjian luhur, yang berisikan kesepakatan-kesepakatan tentang politik, hukum, pendidikan, kebudayaan, ekonomi, kesejahteraan, dan aspek fundamental yang menjadi tujuan negara;
- b. Konstitusi sebagai piagam kelahiran negara baru (*a birth certificate of new state*) yang merupakan bukti adanya pengakuan masyarakat internasional, termasuk menjadi anggota organisasi internasional misalnya anggota PBB, OKI dan lain-lain, perbuatan ini sebagai sikap kepatuhan suatu negara terhadap hukum internasional ditandai adanya ratifikasi terhadap perjanjian-perjanjian internasional;
- c. Konstitusi sebagai sumber hukum tertinggi, dan konstitusi mengatur maksud dan tujuan terbentuknya suatu negara dengan sistem administrasinya melalui adanya kepastian hukum yang terkandung dalam pasal-pasalny.

⁹⁷ *Ibid*, hlm. 55-56

Sedangkan menurut A.A.H. Struycken yang membedakan konstitusi dengan Undang-Undang Dasar (*grondwet*) sebagai konstitusi tertulis merupakan sebuah dokumen formal yang berisi.⁹⁸

- a. Hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau
- b. Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa;
- c. Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang.
- d. Suatu keinginan, dengan perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.

Apabila masing-masing materi muatan tersebut kita kaji, maka kita dapat menarik kesimpulan bahwa disamping sebagai dokumen nasional dan tanda kedewasaan dari kemerdekaan sebagai bangsa, konstitusi juga sebagai alat yang berisi sistem politik dan sistem hukum yang hendak diwujudkan. Selanjutnya menurut Mr. J.G. Steenbeek, sebagaimana dikutip Sri Soemantri dalam disertasinya menggambarkan secara lebih jelas apa yang seharusnya menjadi isi dari konstitusi. Pada umumnya suatu konstitusi berisi tiga hal pokok, yaitu,⁹⁹ *Pertama* Ada jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negaranya, *Kedua* Ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu Negara yang bersifat fundamental, *Ketiga* Adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.

Menurut Miriam Budiardjo, setiap Undang-Undang Dasar yang bersifat tertulis dengan muatannya berhubungan dengan ketentuan-ketentuan mengenai:¹⁰⁰

⁹⁸ Sri Soemantri, 1993. *Susunan Ketatanegaraan Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: "Ketatanegaraan Indonesia dalam Kehidupan Politik Indonesia"*, Penerbit Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 2

⁹⁹ *Ibid*, hlm. 51

¹⁰⁰ Mariam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu.. Op-Cit*, hlm. 101

1. Konstitusi memuat organisasi negara, misalnya pembagian kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif; pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan pemerintah Negara bagian; prosedur menyelesaikan masalah pelanggaran yurisdiksi oleh salah satu badan pemerintah dan sebagainya.
2. Konstitusi memuat Hak Asasi Manusia
3. Konstitusi memuat prosedur mengubah dari konstitusi.
4. Adakalanya memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari konstitusi.

Apabila kita bandingkan pendapat Steenbeek dengan pendapat Miriam Budiardjo, maka pendapat Miriam ini lebih luas cakupannya, yakni menyangkut perubahan konstitusi. Sedangkan Hans Kelsen,¹⁰¹ menjelaskan *The contents of the constitutional* menjelaskan *As a matter of fact, the constitution, in the formal sense of the word contains the most diverse elements besides the norms that are constitutional in a material sense. At the same time, there are constitutional norms (in a material sense) which do not appear in the specific form of constitution, even when there is one.* Dengan demikian unsur-unsur yang dianggap sebagai materi muatan konstitusi dari Hans Kelsen adalah:

- a. *The Preamble*
- b. *Determination of the contents of future statutes*
- c. *Determination of the administrative and yudicia function*
- d. *The unconstitutional law*
- e. *Constitutional prohibitions*
- f. *Bill of rights*
- g. *Guarantees of the constitution*

¹⁰¹ H.A.S. Natabaya, 2006. *Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepanitraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, hlm.161

D. Kedudukan dan Fungsi Konstitusi

Pada masa peralihan dari Negara feodal monarki atau oligarki dengan kekuasaan mutlak penguasa kenegaraan nasional demokrasi, konstitusi berkedudukan sebagai benteng pemisah antara rakyat dan penguasa yang kemudian secara berangsur-angsur mempunyai fungsi sebagai alat rakyat dalam perjuangan kekuasaan melawan golongan penguasa. Sejak itu setelah perjuangan dimenangkan oleh rakyat, konstitusi bergeser kedudukan dan perannya dari sekedar penjaga keamanan dan kepentingan hidup rakyat terhadap kezaliman golongan penguasa, menjadi senjata pamungkas rakyat untuk mengakhiri kekuasaan sepihak satu golongan dalam sistem monarki dan oligarki, serta untuk membangun tata kehidupan baru atas dasar landasan kepentingan bersama rakyat dengan menggunakan berbagai ideologi seperti: *Individualisme*, *liberalisme*, *universalisme*, demokrasi dan sebagainya, selanjutnya kedudukan dan fungsi konstitusi ditentukan oleh ideologi yang melandasi negara.

Di dalam negara-negara yang mendasarkan dirinya atas *demokrasi konstitusional*, dimana konstitusi atau Undang-Undang Dasar mempunyai fungsi yang khas, yaitu membatasi kekuasaan pemerintah sedemikian rupa, sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang. Dengan demikian, diharapkan hak-hak warga negara akan lebih terlindungi, gagasan ini dinamakan *konstitusionalisme*. Pembatasan-pembatasan kewenangan ini tercermin dalam konstitusi atau Undang-Undang Dasar yang mempunyai fungsi yang khusus dan merupakan perwujudan ataupun manifestasi dari hukum yang tertinggi (*Supremation of Law*) yang harus ditaati, bukan hanya oleh rakyat tetapi oleh pemerintah serta penguasa sekalipun.¹⁰² Konstitusi memuatkan untuk mencapai tujuan masyarakat negaranya, dalam konstitusi telah ditentukan adanya bermacam-

¹⁰² Mariam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu.. Op-Cit*, hlm. 97-99

macam lembaga negara. Supaya tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan, kedudukan serta tugas dan wewenang masing-masing lembaga negara juga ditentukan. Hal ini berarti adanya pembatasan kekuasaan terhadap setiap lembaga politik. Pembatasan terhadap lembaga-lembaga tersebut meliputi dua hal, yaitu:¹⁰³

- a. Pembatasan kekuasaan yang meliputi isi kekuasaannya
- b. Pembatasan kekuasaan yang berkenaan dengan waktu dijalankannya kekuasaan tersebut.

Pembatasan kekuasaan dalam artiannya mengandung arti, bahwa dalam konstitusi ditentukan tugas serta wewenang lembaga-lembaga negara. Bahkan terhadap lembaga negara yang mempunyai kedudukan dan peranan penting dalam usaha pencapaian tujuan negara dalam hal ini pemerintah, masih mendapat pengawasan dari lembaga atau permusyawaratan rakyat. Pembatasan dalam arti kedua adalah pembatasan kekuasaan mengenai waktu kekuasaan itu dapat dijalankan. Hal ini berkenaan dengan masa jabatan masing-masing lembaga negara atau pejabatnya dalam menjalankan kekuasaannya. Dengan demikian dalam waktu-waktu yang telah ditentukan harus dilakukan penggantian ataupun pembaharuan si pejabat.

Secara spesifik C. F. Strong memberikan batasan-batasan tentang tujuan suatu konstitusi dalam negara, yakni: *Are to, limit the arbitrary action of the government, to guarantee the rights of the governed, and to define the operation of the sovereign power.*¹⁰⁴ Pada prinsipnya tujuan konstitusi adalah untuk membatasi kesewenangan tindakan pemerintah, untuk menjamin hak-hak yang diperintah, dan merumuskan pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat. Pendapat yang hampir

¹⁰³ Padmo Wahyono, 1984, *Beberapa Teori Ketatanegaraan*, Penerbit Lembaga Penerbit Fakultas ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta. hlm. 10

¹⁰⁴ C.F. Strong, 1966. *Modern Political Constitutions*, Sidgwick & Jackson, London, hlm. 11-12

senada disampaikan oleh Loewenstein di dalam bukunya *Political Power and the Governmental Process*, bahwa konstitusi itu suatu sarana dasar untuk mengawasi proses-proses kekuasaan. Oleh karena itu, setiap konstitusi senantiasa mempunyai dua tujuan, yaitu:¹⁰⁵

1. Untuk memberikan pembatasan dan pengawasan terhadap kekuasaan politik.
2. Untuk membebaskan kekuasaan dari control mutlak para penguasa, serta menetapkan bagi para penguasa tersebut batas-batas kekuasaan mereka.

Menurut H.A.S Natabaya dalam bukunya *Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia* yang mengutip dari Hans Kelsen menjelaskan adapun fungsi sebuah konstitusi, adalah:¹⁰⁶

1. Konstitusi membatasi dan membagi kewenangan para penyelenggara pemerintahan negara, sehingga dapat tercipta keterkendalian dan keseimbangan (*checks and balances*) diantara penyelenggara pemerintahan negara sesuai dengan asas *trias politica* dan menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bersih (*clean governance/government*).
2. Konstitusi adalah menyelenggarakan peraturan lebih lanjut ketentuan dalam konstitusi baik yang tersurat maupun tersirat sesuai dengan asas negara berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) dan asas konstitutionalisme.

¹⁰⁵ Koerniatmanto Soetoprawiro, 1987. *Konstitusi Pengertian dan Perkembangannya*, Penerbit Pro-Justitia, Jakarta, hlm. 31

¹⁰⁶ H.A.S. Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang.. Op-Cit*, hlm.155

NEGARA HUKUM DALAM SISTEM KETATANEGARAAN

A. Konsep Negara Hukum

Negara dan hukum merupakan dua entitas yang bisa dibedakan namun saling berkaitan, negara dapat dipandang sebagai bangunan masyarakat yang membutuhkan hukum, dan hukum merupakan *condition sine qua non* bagi masyarakat.¹⁰⁷ Istilah negara hukum yang dikenal dengan (*rechtsstaat*) atau istilah lain yang digunakan dalam sistem hukum adalah *the rule of law*. Dengan demikian negara hukum adalah yang berdasarkan hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*) serta pemerintahannya harus berdasarkan atas sistem konstitusi.¹⁰⁸ Negara hukum selalu berkaitan erat dengan paham *nomocracy* yaitu hubungan hukum dan noma atau sering dikenal dengan kedaulatan hukum dan menjelaskan bahwa

¹⁰⁷ M. Iwan Satriawan dan Siti Khoiriah, 2019. *Ilmu Negara*. Penerbit PT. RajaGrafindo Persada, Rajawali Pers, Cetakan keempat. Depok, hlm. 107

¹⁰⁸ K. H. Abdul Hamid, 2016. *Teori Negara Hukum Modern*, Penerbit Pustaka Setia, Bnadung, hlm. 303

kekuasaan tertinggi dalam suatu negara ada pada norma atau hukum.¹⁰⁹

Muhammad Yamin menggunakan kata negara hukum sama dengan *rechtsstaat* atau *government of law*, sebagaimana dalam negara identik dengan keamanan melalui institusi polisi atau negara militer, polisi dan prajurit memegang pemerintah dan keadilan, negara hukum (*rechtsstaat, government of law*) berkeadilan yang tertulis berlaku, dan bukan negara kekuasaan (*machtsstaat*) dengan kekuatan dapat melakukan sewenang-wenang.¹¹⁰ Sedangkan menurut Albert Venn Dicey dalam bukunya *Introdution the study of Law of the Contitution* ada perbedaan antara *rechtsstaat* dengan *the rule of law* walaupun perkembangan saat sekarang tidak dipermasalahkan lagi keduanya, tetapi pada dasarnya kedua konsep mengarahkan kepada pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia, dengan tetap berjalan dengan sistem hukum tersendiri suatu negara.¹¹¹

Konsep negara hukum lahir akibat adanya pertentangan aliran *absolutisme* diabad ke XIX dimana kekuasaan raja sangat otoriter dan absolut, perbedaan konsep antara *rechtsstaat* dengan *the rule of law* dilatar belakangi sistem hukum suatu negara, apakah sistem hukum *Eropa Continental* atau *Civil Law* menggunakan istilah *rechtsstaat*. Sedangkan negara sistem hukum *anglo saxon* atau *common law system* menggunakan istilah *the rule of law*. Menurut Plato dan Aristoteles negara dalam melaksanakan tugas penegakan hukum selalu mengintrodusir

¹⁰⁹ Anwar C. 2015. *Teori dan Hukum Konstitusi: (Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945 (pasca Perubahan) Implikasi dan Implementasi pada Lembaga Negara)*. Penerbit Setara Press, Cetakan ketiga, Malang, hlm. 46

¹¹⁰ Muhammad Yamin, 1982. *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonseia*. Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 72

¹¹¹ Ni'matul Huda, 2018. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Penerbit PT. RajaGrafinso Persada, Rajawali Pers, Cetakan kedua belas, Edisi Revisi, Depok. hlm. 81

bahwa negara hukum sebagai negara yang diperintah oleh negara yang adil.¹¹² Sedangkan menurut F.J Stahl seorang ahli hukum *Eropa Kontinental* memberikan ciri-ciri suatu negara yang menganut asas negara hukum (*rechtsstaat*) adalah sebagai berikut:¹¹³

1. Pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia;
2. Pemisahan kekuasaan;
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang;
4. Adanya peradilan Administrasi.

Sedangkan Sri Soemantri menjelaskan konsep negara hukum suatu negara banyak perbedaan, hal ini dapat dilihat dari sistem hukum negara itu sendiri, apakah sistem hukum *Eropa Kontinental*, *Angloxaxon* atau sistem *Hukum Islam* yang akan membedakan pemahaman dari konsep negara hukum suatu negara.¹¹⁴ Menurut I Dewa Gede dalam bukunya *Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum* ada empat tipe negara hukum di dunia yang didasarkan pada sistem hukum suatu negara, yaitu *civil law system*, *common law system*, Sistem hukum islam, dan *socialist legality System* yang dianut negara-negara faham komunis.¹¹⁵ Disisi lain Sri Soemantri menjelaskan pada umumnya sebuah negara pasti menganut konsep negara hukum walaupun ada perbedaan, tetapi unsur utama negara hukum sebagai berikut:¹¹⁶

¹¹² K.H. Abdul Hamid, 2016. *Teori Negara Hukum Modern*, Penerbit Pustaka Setia, Bandung, hlm. 303-304.

¹¹³ *Ibid*, hlm. 305

¹¹⁴ Bambang Sugianto Dkk, 2023. *Reorientasi Kewenangan Gubernur Menuju Otonomi Berkeadilan*, Penerbit Tangguh Denara Jaya, Kupang Nusa Tenggara Timur, hlm. 355-356

¹¹⁵ I Dewa Gede Admadja dan H. Suko Wiyono, 2015. *Teori Konstitusi dan Konsep negara Hukum*. Penerbit Setara Press, Malang Jatim, hlm132-133

¹¹⁶ Sri Soemantri Martosoewignjo, 1992. *Politik Pembangunan Hukum Nasional*. Universitas Islam Indonesia (UII Press), Yogyakarta, hlm. 30-36

1. Pemerintah dalam menjalankan tugas dan kewajiban harus berdasarkan hukum positif atau peraturan perundang-undangan;
2. Adanya jaminan oleh negara terhadap hak-hak asasi manusia atau hak sipil;
3. Adanya pembagian kekuasaan terhadap lembaga negara sehingga lahir *checks and balances*;
4. Adanya lembaga pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechterlijke conrole*).

Menurut Plato dan Aristoteles sebuah negara hukum sebagai negara yang diperintahkan oleh negara yang adil dan dapat memberikan kesejahteraan bagi masyarakat, dan hukum yang bukan merupakan sebuah paksaan dari penguasa, melainkan sesuai dengan kehendak warga negara. Untuk mengatur hukum yang berkeadilan dibutuhkan konstitusi yang memuat aturan-aturan dalam hidup bernegara.¹¹⁷ Adapun konsep negara hukum menurut Aristoteles terdapat tiga unsur pemerintahan konstitusional, yaitu:¹¹⁸

1. Pemerintahan yang dilaksanakan oleh kepentingan umum.
2. Pemerintahan yang dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang mengesampingkan konvensi dan konstitusi.
3. Pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat bukan berupa paksaan tekann yang dilaksanakan pemerintahan.

Sedangkan Immanuel Kant dan F.J. Stahl sebagai ahli hukum *Eropa Kontinental* memberiakan cirri-ciri sebuah negara hukum tidak ada perbedaan dengan pendapat Jimly Asshiddiiqie bahwa sebuah negara hukum harus ditompangi oleh sistem demokrasi constitutional dengan mengedepankan partisipasi rakyat, Konsep negara hukum berhubungan dengan demokrasi

¹¹⁷ K.H. Abdul Hamid, *Teori Negara Hukum..Op-Cit*, hlm. 304

¹¹⁸ *Ibid*, hlm. 306

menempatkan rakyat pada posisi strategis dalam menentukan kebijakan penyelenggara, terutama menentukan kepemimpinan negara yang dipilih secara langsung oleh rakyat.¹¹⁹ Prinsip negara hukum pada dasar melakukan perlindungan bagi rakyat terhadap sebuah tindakan yang dilakukan oleh pemerintahan atas kesewenang-wenangannya dalam perlindungan terhadap hak asasi manusia. Menurut Philipus M. Hadjon,¹²⁰ terdapat tiga konsep negara hukum yaitu *rechtsstaats*, *the rule of law* dan negara hukum pancasila.

B. Konsep *Rechtstaat* dan *Rule of Law* dalam Sistem Hukum

negara hukum tidak terpisah dengan kedaulatan hukum, paham ini mengatakan bahwa kekuasaan tertinggi terletak pada hukum atau tidak ada kekuasaan lain apapun kecuali hukum semata. Banyak rumusan yang diberikan terhadap konsep negara hukum tetapi sulit untuk mencari rumusan yang sama disebabkan perbedaan asas negara hukum yang dianut maupun karena kondisi masyarakat dan zaman saat perumusan negara hukum.

Negara hukum menganut *rechtsstaat* lebih menekankan penegakan hukum berdasarkan hukum tertulis dalam bentuk peraturan perundang-undangan sesuai dengan *paham legisme*, sebab hukum identik dengan undang-undang sehingga ada kepastian hukum. Sedangkan konsep negara hukum menganut *the rule of law* dalam penegakan hukum bukan berarti tidak didasarkan hukum tertulis (peraturan perundang-undangan), tetapi yang terpenting penegakan keadilan dalam hukum, sehingga penegakan hukum tidak berarti penegakan hukum ditulis dalam undang-undang semata, bahkan hukum tidak

¹¹⁹ *Ibid*

¹²⁰ Philipus M. Hadjon, 1972. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia: "Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penerapannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Penerbit Bina Ilmu, Surabaya, hlm. 31

tertulis lebih di terima untuk penegakan hukum oleh hakim jika memang dirasakan tidak memenuhi rasa keadilan hukum.

Menurut Hans Kelsen dalam bukunya *Pure Theory of Law* negara dan hukum saling ketergantungan dimana negara menjalankan realita sosial selalu terikat dengan hukum, dan negara dalam melakukan tindakan harus yang dibenarkan oleh hukum. Hans Kelsen juga mengatakan negara dalam menciptakan hukum yang akan mengikat diri individu sebagai organ negara, artinya hukum mengatur penciptanya sendiri dan tunduk sehingga akan terhindar dari *abuse of power*,¹²¹ disini terlihat pengertian negara hukum dihubungkan dengan organisasi lembaga negara dan struktur negara yang diatur menurut hukum, setiap tindakan atau perbuatan yang dilakukan penguasa (pejabat negara) maupun rakyatnya harus berdasarkan hukum dan sekaligus dicantumkan tujuan negara hukum, yaitu menjamin hak-hak asasi rakyatnya.

Hukum sebagai alat merupakan suatu peraturan yang dapat menghalang-halangi penguasa untuk bertindak kesewenang-wenangan, hukum juga merupakan batas-batas kebebasan antara individu dan penguasa dalam setiap interaksi kemasyarakatan hingga hukum merupakan alat perlindungan bagi ketentraman umum. Tanpa hukum dalam kehidupan bernegara di masyarakat akan timbul kekacauan dan kesewenang-wenangan. Artinya hukum itu menghendaki keadilan untuk menciptakan perdamaian dan ketentraman dalam masyarakat dan hukum menciptakan keadilan.¹²²

Negara hukum berlaku universal bagi semua negara, tetapi tidak mungkin sama, sebab negara hukum selalu dipengaruhi oleh paham ideologi suatu negara, untuk

¹²¹ Hans Kelsen, 2011. *The Pure Theory of Law*, Berkely University of California Press, terjemahan oleh Raisul Muttaqiem Cetakan kesembilan, Bandung, hlm. 344-345.

¹²² Abdul Mukthie Fadjar, 2016. *Sejarah, Elemen dan Tipe Negara Hukum*. Setara Press, Malang, hlm. 5-6

memberikan keseragaman. Menurut F.J. Stahl sebagai pendukung konsep negara hukum *rechtsstaats* memiliki unsure-unsur negara hukum sebagai berikut:¹²³

1. Perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu;
3. Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan;
4. Peradilan administrasi dalam perselisihan;
5. Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*);
6. Tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*);
7. Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before of law*);
8. Terjamin hak-hak manusia oleh undang-undang dan keputusan pengadilan.

Sedangkan konsep negara hukum *rule of law* dalam *Internastional Commission of Jurist*, mengemukakan prinsip utama *rule of law*, yaitu:¹²⁴

1. Negara harus tunduk pada hukum;
2. Pemerintah harus menghormati hak-hak individu di bawah *rule of law*;
3. Hakim-hakim harus dibimbing oleh *rule of law*, melindungi dan menjalankan undang-undang tanpa takut, tanpa memihak dan menentang setiap campur tangan pemerintah terhadap kebebasan sebagai hakim.

Menurut Alberth Venn Dicey ahli hukum *Anglo Saxon* terdapat tiga ciri utama negara hukum dalam konsep *the rule of law*, yaitu:¹²⁵

¹²³ Ridwan HR, 2016. *Hukum Administraasi Negara Edisi Revisi*, Penerbit Raja Grafindo Persada Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 30

¹²⁴ *Ibid*, hlm 32-33

¹²⁵ Anwar C, *Teori dan Hukum Konstitusi, Op. Cit.*, hlm. 47-48

1. Supremasi hukum, dalam arti tidak boleh ada kesewenangan, sehingga seseorang akan di hukum jika melanggar hukum;
2. Bahwa setiap orang sama didepan hukum, baik selaku pribadi maupun dalam kualifikasi pejabat negara;
3. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang dan keputusan-keputusan pengadilan.

Dengan demikian cukup jelas apa konsep dasar teori negara hukum *the rule of law* adalah memiliki kesamaan sebagai tujuan utama dalam perlindungan terhadap hak kebebasan sipil dari setiap warga negara, maka pemerintah apakah pemerintah pusat atau pemerintah daerah harus bersifat pasif dan tunduk pada kemauan rakyat. Pemerintah dilarang campur tangan dalam urusan warga negara baik di bidang sosial maupun dalam bidang ekonomi dan pemerintah harus bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat.

Perkembangan dan kemajuan negara terhadap konsep *rule of law* mengalami pergeseran dan semakin luas unsur yang dilindungi, yaitu:¹²⁶

1. Perlindungan konstitusional terhadap hak-hak individu serta harus menentukan prosedural untuk memperoleh perlindungan hak-hak yang dijamin negara;
2. Badan kehakiman bebas dan tidak memihak;
3. Pemilihan umum yang bebas;
4. Kebebasan menyatakan pendapat;
5. Kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi;
6. Pendidikan kewarganegaraan.

Sedang menurut Mohammad Hatta salah satu unsur negara hukum adanya pengakuan terhadap kedaulatan rakyat yang berarti bahwa kekuasaan pemerintahan negara ada pada rakyat, rakyat berdaulat, berkuasa untuk menentukan cara bagaimana ia harus diperintah, putusan rakyat yang dapat

¹²⁶ *Ibid*, hlm. 48-49

menjadi peraturan pemerintahan bagi semua orang melalui mufakat dalam suatu perundingan yang teratur bentuknya, keputusan dengan melibatkan rakyat disebut kedaulatan rakyat sebagai unsur negara hukum.¹²⁷ Sedang menurut Miriam Budiardjo dalam bukunya masalah kenegaraan ciri-ciri rule of law pada pemerintahan yang demokratis adalah sebagai berikut:¹²⁸

1. Adanya proteksi constitutional;
2. Pengadilan yang bebas dan tidak memihak;
3. Kebebasan untuk menyatakan pendapat;
4. Pemilihan umum yang bebas;
5. Kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi;
6. Pendidikan civil (kewarganegaraan)
7. Pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia yang mengandung persamaan dalam bidang politik, hukum, sosial, ekonomi dan budaya;
8. Peradilan yang bebas dan tidak memihak serta tidak dipengaruhi oleh suatu kekuasaan atau kekuatan apapun;
9. Legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuknya.

Dari beberapa pendapat ahli hukum apakah mereka penganut aliran negara hukum *rechtsstaats* maupun negara hukum *rule of law* pada dasar konsep dari masing-masing negara hukum mempunyai cirri-ciri yang sama, yang penekanannya lebih kepada pengakuan hak-hak asasi manusia, negara berdasarkan *perundang-undangan* dan adalah peradilan yang bebas tidak memihak. Kalau dilihat secara mendalam perbedaan ini hanya pada penekanan pada pemahaman terhadap hukum tertulis dan hukum tidak tertulis. *Rechtsstaat* yang menganut *asas legalitas* dimana peraturan perundang-undangan harus dibuat

¹²⁷ Mohammad Hatta, 2014. *Demokrasi Kita: (Pikiran-pikiran Tentang Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat)*. Segi Arsy, Cetakan keempat, Bandung, hlm. 51-52

¹²⁸ Miriam Budiardjo, 1982. *Masalah Kenegaraan*, Penerbit Gramedia, Jakarta, hlm. 19

oleh lembaga negara dan bersifat tertulis, sedangkan pada *Rule of law* dalam *asas legalitas* tidak hanya terfokus pada hukum tertulis yang dibuat lembaga negara, tetapi ketentuan-ketentuan dibuat lembaga bukan negara termasuk juga perjanjian merupakan peraturan perundang-undangan dan sumber hukum lebih menekankan kepada *yurisprudensi*, sedangkan *Rechtsstaats* sumber hukum tertinggi adalah undang-undang.

C. Konsep Negara Hukum di Indonesia

Indonesia sebuah negara yang lahir pada abad ke-20, yang mengadopsi konsep bernegara hukum sesuai prinsip *konstitusionalisme*. Hal ini dapat dilihat dari kesepakatan (*consensus*) bangsa Indonesia sejak konstitusi negara Indonesia ditetapkan yaitu Undang-Undang Dasar 1945. Kesepakatan ini berkembang dan menjelma menjadi cita-cita bersama yang biasa juga disebut *falsafah kenegaraan* atau *staatsidee* (cita negara) yang berfungsi sebagai *filosofische grondslag* bagi pedoman di antara sesama warga masyarakat dalam konteks kehidupan bernegara.¹²⁹ Konsep negara hukum yang di atur dalam Undang-Undang Dasar 1945 tersebut mengalami perkembangan atau bahkan pergantian arah perwujudannya seiring dengan pergantian dan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang berlaku di Indonesia.

Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa Negara Republik Indonesia itu adalah negara hukum yang demokrasi (*demokratische rechtstaat*) dan sekaligus adalah negara demokrasi yang berdasarkan atas hukum (*constitutional democracy*) yang tidak terpisahkan satu sama lain.¹³⁰

¹²⁹ Jimly Asshiddiqie, 2010. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 22

¹³⁰ Jimly Asshiddiqie. 2003. *Makalah Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD 1945 disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII Tema Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan*. Denpasar, hlm. 3

Sebagaimana disebutkan dalam naskah amandemen Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan bahwa paham negara hukum sebagaimana tercantum paham negara hukum materiil sesuai dengan bunyi alenia keempat Pembukaan dan Ketentuan Pasal 34 Undang-Undang Dasar 1945. Pelaksanaan paham negara hukum materiil akan mendukung dan mempercepat terwujudnya negara kesejahteraan di Indonesia.¹³¹ Konsep negara hukum di Indonesia, selain bermakna bukan negara kekuasaan (*Machtstaat*) juga mengandung pengertian adanya pengakuan terhadap prinsip *supremasi hukum* dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang menganut prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut *sistem konstitusional*, adanya jaminan terhadap hak asasi manusia, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum, serta menjamin keadilan bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa, kesemua prinsip-prinsip negara hukum diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam paham negara hukum yang demikian itu, pada hakikatnya hukum itu sendiri yang menjadi penentu segalanya sesuai dengan prinsip nomokrasi dan doktrin '*the rule of Law, and not of Man*'. Dalam kerangka '*the rule of law*' itu, diyakini adanya pengakuan bahwa hukum itu mempunyai kedudukan tertinggi (*supremacy of law*), adanya persamaan dalam hukum dan pemerintah (*equality before the law*), dan berlakunya asas legalitas dalam ketentuan Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 berkaitan erat dengan paham negara kesejahteraan (*welfare state*) atau segala bentuknya dalam kenyataan praktek (*due process of law*).

¹³¹ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2005. *Hasil Perubahan dan Naskah Asli UUD 1945, dalam Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, hlm. 46

Negara hukum idealnya di bangun dan dikembangkan bersamaan dengan prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat (*demokratische rechtsstaat*). Sehingga hukum yang dimaksud tidak dibuat, ditetapkan, ditafsirkan dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan belaka. Prinsip negara hukum dimana hukum tidak boleh ditegakkan dengan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945, dan kekuasaan hukum tertinggi itu diletakkan pada konstitusi yang merupakan dokumen kesepakatan tentang sistem kenegaraan tertinggi. Hubungan demokrasi dan negara hukum dapat tercermin dalam penjabaran bahwa hak berserikat dan berkumpul yang dapat dijamin secara konstitusional, dengan terselenggaranya pemerintahan yang demokratis dikarenakan adanya hukum yang menaunginya. Indonesia sebagai negara yang demokrasi dapat terselenggarakan dengan berpedoman kepada syarat-syarat dasar untuk pemerintahan yang demokratis di bawah *Rule of Law* adalah sebagai berikut:¹³²

- a. Perlindungan konstitusional, dalam arti bahwa konstitusi, selain menjamin hak-hak individu, harus menentukan pula cara procedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin.
- b. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial tribunals*).
- c. Pemilihan umum yang bebas.
- d. Kebebasan untuk menyatakan pendapat
- e. Kebebasan untuk berserikat/berorganisasi dan beroposisi.
- f. Pendidikan kewarganegaraan (*civic education*).

Jika merujuk pada ke enam hal tersebut dengan mengidentifikasi keberadaan dan prakteknya dalam negara Indonesia, maka dapat dikatakan bahwa Indonesia telah

¹³² Miriam Budiardjo. 2008. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama Edisi Revisi. Jakarta, hlm. 116

memenuhi syarat sebagai negara hukum yang melaksanakan demokrasi yang berdasarkan konstitusi. Namun negara hukum seperti apakah yang dianut oleh Indonesia, belumlah terjabarkan secara eksplisit dalam Undang-Undang Dasar 1945. Apakah Indonesia termasuk dalam sistem hukum *rechtsstaat* atau sistem hukum *rule of law* yang penerapannya menganut negara hukum aktif atau dinamis dalam hal ini peran pemerintah sangat besar dalam penyelenggaraan negara. Atau menganut negara hukum formil dalam artian klasik yang mengandung konsep bahwa semakin kecil peran pemerintah semakin baik, atau bahkan secara ekstrim hanya menjadi negara penjaga malam (*nachtwachterstaat*).

Konsep *nachtwachterstaat* dalam hal ini pada prakteknya hanya memberikan ruang kewenangan bagi negara untuk menyelesaikan masalah yang menyangkut kepentingan umum, sedangkan untuk kesejahteraan atau kepentingan pribadi diserahkan kepada pribadi masing-masing anggota masyarakat tanpa campur tangan negara. Sejak kemerdekaannya, Indonesia punya pengalaman dalam pergantian dan perubahan konstitusi. Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi negara, di tahun 1949 pernah digantikan Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS) yang kemudian dilanjutkan dengan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950 sampai dengan tahun 1959.¹³³ Setelah Undang-Undang Dasar 1945 kembali diberlakukan melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sampai dengan tahun 1998 keberadaan Undang-Undang Dasar 1945 tidak ada perubahan secara formil. Reformasi 1998 dan sidang umum MPR pertama hasil pemilu tahun 1999 hingga saat ini Undang-Undang Dasar 1945 sudah mengalami perubahan sebanyak empat kali dalam rentang waktu 1999-2002.

¹³³ UUDS ini berlaku berdasarkan Undang- Undang Republik Serikat Nomor 7 Tahun 1950 Tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat Mendjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia

Pergantian dan perubahan atau lebih dikenal dengan istilah amandemen Undang-Undang Dasar 1945 ini pada kenyataan dan konsensus bersama menghasilkan sebuah kesepakatan untuk tidak menghilangkan klausul tujuan bernegara dan cita negara hukum yang dicantumkan dalam preambule atau pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, terhadap perubahan-perubahan pada batang tubuh yang berhubungan dengan pasal-pasal banyak sekali mempertegaskan kembali dan terinci prinsip-prinsip dasar dari negara Indonesia sebagai negara hukum dan perubahan yang paling utama yaitu mengatur tentang demokrasi dan hak-hak civil dalam bernegara termasuk mempertegaskan Indonesia sebagai negara hukum pada Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 27 dan 28 Undang-Undang Dasar 1945.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 dan praktek ketatanegaraan Indonesia dapat dikatakan memiliki karakteristik tersendiri sebagai negara hukum, dimana Indonesia lebih dikenal dengan konsep negara hukum pancasila dengan ciri-ciri sebagai berikut:

a. Menganut asas Berketuhanan Yang Maha Esa

Khusus mengenai cita negara hukum Indonesia yang berdasarkan pancasila, ide kenegaraan Indonesia tidak dapat dipisahkan dengan nilai Ketuhanan Yang Maha Esa yang merupakan sila pertama dari pancasila. Ciri atau unsur asas Berketuhanan Yang Maha Esa yang terkandung dalam gagasan negara hukum moderen. Asas Berketuhanan Yang Maha Esa sebagai hak dasar warga negara dan negara memberikan jaminan dan perlindungan bagi umatnya dalam menunaikan agama dan diberikan kebebasan untuk memilih beragama.

Unsur Berketuhanan Yang Maha Esa di Indonesia itu menjunjung tinggi nilai-nilai supremasi agama dalam sistem hukum tidak mengabaikan keyakinan masyarakat yang diyakini. Pengakuan segenap bangsa Indonesia mengenai kekuasaan tertinggi yang terdapat dalam hukum konstitusi

tidak boleh bertentangan dengan keyakinan segenap warga bangsa mengenai prinsip dan nilai-nilai Tuhan Yang Maha Esa itu, pengakuan akan prinsip supremasi hukum sebagai ekspresi kesadaran rasional kenegaraan atas keyakinan pada Tuhan Yang Maha Esa dan setiap manusia Indonesia hanya memutlakkan Yang Esa antar sesama warga yang menjamin persamaan dan penghormatan atas kemajemukan dalam kehidupan bersama dalam wadah negara Pancasila.

b. Asas Legalitas (*Due Process of Law*)

Dalam setiap negara hukum harus memberlakukan asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tertulis tersebut harus ada dan berlaku lebih dulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan atau tindakan administrasi harus didasarkan atas aturan atau '*rules and procedures*' (*regels*).

Oleh karena itu, untuk menjamin ruang gerak bagi para pejabat administrasi negara dalam menjalankan tugasnya, maka sebagai pengimbang, diakui pula adanya prinsip '*frijs ermessen*' yang memungkinkan para pejabat tata usaha negara atau administrasi negara mengembangkan dan menetapkan sendiri '*beleid-regels*' ('*policy rules*') atau pun peraturan-peraturan yang dibuat untuk kebutuhan internal (*internal regulation*) secara bebas dan mandiri dalam rangka menjalankan tugas jabatan yang dibebankan oleh peraturan yang sah.

c. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*)

Adanya pengakuan normatif dan empirik akan prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Dalam perspektif supremasi hukum (*supremacy of law*), pada hakikatnya pemimpin tertinggi negara yang sesungguhnya, bukanlah

manusia, tetapi konstitusi yang mencerminkan hukum yang tertinggi. Pengakuan normatif mengenai supremasi hukum adalah pengakuan yang tercermin dalam perumusan hukum dan/atau konstitusi, sedangkan pengakuan empirik adalah pengakuan yang tercermin dalam perilaku sebagian terbesar masyarakatnya bahwa hukum itu memang '*supreme*'.

d. Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*)

Persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normatif dan dilaksanakan secara empirik. Dalam rangka prinsip persamaan ini, segala sikap dan tindakan diskriminatif dalam segala bentuk dan manifestasinya diakui sebagai sikap dan tindakan yang terlarang, kecuali tindakan-tindakan yang bersifat khusus dan sementara yang dinamakan '*affirmative actions*' guna mendorong dan mempercepat kelompok masyarakat tertentu atau kelompok warga masyarakat tertentu untuk mengejar kemajuan sehingga mencapai tingkat perkembangan yang sama dan setara dengan kelompok masyarakat kebanyakan yang sudah jauh lebih maju.

Kelompok masyarakat tertentu yang dapat diberikan perlakuan khusus melalui '*affirmative actions*' yang tidak termasuk pengertian diskriminasi itu misalnya adalah kelompok masyarakat suku terasing atau kelompok masyarakat hukum adat tertentu yang kondisinya terbelakang. Sedangkan kelompok warga masyarakat tertentu yang dapat diberi perlakuan khusus yang bukan bersifat diskriminatif, misalnya, adalah kaum wanita ataupun anak-anak terlantar.

e. Pembatasan Kekuasaan

Adanya pembatasan kekuasaan negara dan organ-organ negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal. Sesuai dengan hukum besi kekuasaan, setiap kekuasaan pasti memiliki kecenderungan untuk berkembang menjadi sewenang-wenang, seperti dikemukakan oleh Lord Acton:

“Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely”.

Karena itu, kekuasaan selalu harus dibatasi dengan cara memisah-misahkan kekuasaan ke dalam cabang-cabang yang bersifat *‘checks and balances’* dalam kedudukan yang sederajat dan saling mengimbangi dan mengendalikan satu sama lain. Pembatasan kekuasaan juga dilakukan dengan membagi-bagi kekuasaan ke dalam beberapa organ yang tersusun secara vertikal. Dengan begitu, kekuasaan tidak tersentralisasi dan terkonsentrasi dalam satu organ atau satu tangan yang memungkinkan terjadinya kesewenangan.

f. Organ-Organ Campuran Yang Bersifat Independen:

Dalam rangka membatasi kekuasaan itu, di zaman sekarang berkembang pula adanya pengaturann kelembagaan pemerintahan yang bersifat *‘independent’*, seperti bank sentral, organisasi tentara, dan organisasi kepolisian. Selain itu, ada pula lembaga-lembaga baru seperti Komisi Hak Asasi Manusia, Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Ombudsman Nasional (KON), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), dan lain sebagainya. Lembaga, badan atau organisasi-organisasi ini sebelumnya dianggap sepenuhnya berada dalam kekuasaan eksekutif, tetapi sekarang berkembang menjadi independen sehingga tidak lagi sepenuhnya merupakan hak mutlak seorang kepala eksekutif untuk menentukan pengangkatan ataupun pemberhentian pimpinannya.

Independensi lembaga atau organ-organ tersebut dianggap penting untuk menjamin demokrasi, karena fungsinya dapat disalahgunakan oleh pemerintah untuk melanggengkan kekuasaan. Misalnya, fungsi tentara yang memegang senjata dapat dipakai untuk menumpang aspirasi pro- demokrasi, bank sentral dapat dimanfaatkan untuk mengontrol sumber-sumber keuangan yang dapat dipakai untuk tujuan mempertahankan kekuasaan, dan begitu pula lembaga atau organisasi lainnya

dapat digunakan untuk kepentingan kekuasaan. Karena itu, independensi lembaga-lembaga tersebut dianggap sangat penting untuk menjamin prinsip negara hukum dan demokrasi.

g. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak:

Adanya peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*). Peradilan bebas dan tidak memihak ini mutlak harus ada dalam setiap negara hukum. Dalam menjalankan tugas judisialnya, hakim tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun juga, baik karena kepentingan jabatan (politik) maupun kepentingan uang (ekonomi). Untuk menjamin keadilan dan kebenaran, tidak diperkenankan adanya intervensi ke dalam proses pengambilan putusan keadilan oleh hakim, baik intervensi dari lingkungan kekuasaan eksekutif maupun legislative ataupun dari kalangan masyarakat dan media massa.

Dalam menjalankan tugasnya, hakim tidak boleh memihak kepada siapapun juga kecuali hanya kepada kebenaran dan keadilan. Namun demikian, dalam menjalankan tugasnya, proses pemeriksaan perkara oleh hakim juga harus bersifat terbuka, dan dalam menentukan penilaian dan menjatuhkan putusan, hakim harus menghayati nilai-nilai keadilan yang hidup di tengah-tengah masyarakat. Hakim tidak hanya bertindak sebagai ‘mulut’ undang-undang atau peraturan perundang-undangan, melainkan juga ‘mulut’ keadilan yang menyuarakan perasaan keadilan yang hidup di tengah-tengah masyarakat

h. Peradilan Tata Usaha Negara:

Meskipun peradilan tata usaha negara juga menyangkut prinsip peradilan bebas dan tidak memihak, tetapi penyebutannya secara khusus sebagai pilar utama negara hukum tetap perlu ditegaskan tersendiri. Dalam setiap negara hukum harus terbuka kesempatan bagi tiap-tiap warga negara untuk menggugat Keputusan Pejabat Administrasi Negara dan dijalanannya putusan hakim tata usaha negara

(*administrative court*) oleh pejabat administrasi negara. Pengadilan Tata Usaha Negara ini penting disebut tersendiri, karena dialah yang menjamin agar warga negara tidak didzalimi oleh keputusan-keputusan para pejabat administrasi negara sebagai pihak yang berkuasa. Jika hal itu terjadi, maka harus ada pengadilan yang menyelesaikan tuntutan keadilan itu bagi warga Negara, dan harus ada jaminan bahwa putusan hakim tata usaha Negara itu benar-benar dijalankan oleh para pejabat tata usaha Negara yang bersangkutan. Sudah tentu, keberadaan hakim peradilan tata usaha negara itu sendiri harus pula dijamin bebas dan tidak memihak sesuai prinsip '*independent and impartial judiciary*' tersebut di atas.

i. Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*):

Di samping adanya pengadilan tata usaha negara yang diharapkan memberikan jaminan tegaknya keadilan bagi tiap-tiap warga negara, Negara hukum moderen juga lazim mengadopsikan gagasan Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraannya, baik dengan pelembagaannya yang berdiri sendiri di luar dan sederajat dengan Mahkamah Agung ataupun dengan mengintegrasikannya ke dalam kewenangan Mahkamah Agung yang sudah ada sebelumnya.

Pentingnya peradilan Mahkamah Konstitusi (*constitutional court*) ini adalah upaya memperkuat sistem '*checks and balances*' antara cabang-cabang kekuasaan yang sengaja dipisah-pisahkan untuk menjamin demokrasi. Misalnya, mahkamah ini diberi fungsi pengujian konstitusionalitas undang-undang yang merupakan produk lembaga legislatif, dan memutus berkenaan dengan berbagai bentuk sengketa antar lembaga negara yang mencerminkan cabang-cabang kekuasaan negara yang dipisah-pisahkan. Keberadaan Mahkamah Konstitusi ini di berbagai negara demokrasi dewasa ini makin dianggap penting dan karena itu dapat ditambahkan menjadi satu pilar baru bagi tegaknya negara hukum modern

j. Perlindungan Hak Asasi Manusia

Adanya perlindungan konstitusional terhadap hak asasi manusia dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil. Perlindungan terhadap hak asasi manusia tersebut dimasyarakatkan secara luas dalam rangka mempromosikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai ciri yang penting suatu Negara Hukum yang demokratis. Setiap manusia sejak kelahirannya menyanggah hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang bersifat bebas dan asasi. Terbentuknya negara dan demikian pula penyelenggaraan kekuasaan suatu negara tidak boleh mengurangi arti atau makna kebebasan dan hak-hak asasi kemanusiaan itu. Karena itu, adanya perlindungan dan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia itu merupakan pilar yang sangat penting dalam setiap negara yang disebut sebagai negara hukum. Jika dalam suatu negara, hak asasi manusia terabaikan atau dilanggar dengan sengaja dan penderitaan yang ditimbulkannya tidak dapat diatasi secara adil, maka negara yang bersangkutan tidak dapat disebut sebagai negara hukum dalam arti yang sesungguhnya.

k. Bersifat Demokratis (*Demokratische Rechtsstaat*)

Prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan bernegara, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan ditegakkan mencerminkan nilai-nilai keadilan yang hidup di tengah masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak hanya untuk kepentingan penguasa secara bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi. Karena hukum tidak boleh hanya menjamin kepentingan segelintir orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan akan rasa adil bagi semua orang tanpa kecuali. Dengan demikian, cita negara hukum (*rechtsstaat*) yang dikembangkan bukanlah '*absolute rechtsstaat*',

melainkan '*demokratische rechtsstaat*' atau negara hukum yang demokratis. Dalam setiap negara hukum yang bersifat nomokratis harus dijamin adanya demokrasi, sebagaimana di dalam setiap negara demokrasi harus dijamin penyelenggaraannya berdasar atas hukum

l. Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare Rechtsstaat*)

Hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang diidealkan bersama. Cita-cita hukum itu sendiri, baik yang dilembagakan melalui gagasan negara demokrasi (*democracy*) maupun yang diwujudkan melalui gagasan negara hukum (*nomocracy*) dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan umum. Bahkan sebagaimana cita-cita nasional Indonesia yang dirumuskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, tujuan bangsa Indonesia bernegara adalah dalam rangka melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Negara Hukum berfungsi sebagai sarana untuk mewujudkan dan mencapai keempat tujuan bernegara Indonesia itu. Dengan demikian pembangunan negara Indonesia tidak terjebak menjadi sekedar '*rule driven*', melainkan '*mission driven*', yang didasarkan atas aturan hukum.

m. Transparansi dan Kontrol Sosial

Adanya transparansi dan kontrol sosial yang terbuka terhadap setiap proses pembuatan dan penegakan hukum, sehingga kelemahan dan kekurangan yang terdapat dalam mekanisme kelembagaan resmi dapat dilengkapi secara komplementer oleh peran serta masyarakat secara langsung (partisipasi langsung) dalam rangka menjamin keadilan dan kebenaran.

Adanya partisipasi langsung ini penting karena sistem perwakilan rakyat melalui parlemen tidak pernah dapat

diandalkan sebagai satu-satunya saluran aspirasi rakyat. Karena prinsip *'representation in ideas'* dibedakan dari *'representation in presence'*, karena perwakilan fisik saja belum tentu mencerminkan keterwakilan gagasan atau aspirasi. Demikian pula dalam penegakan hukum yang dijalankan oleh aparatur kepolisian, kejaksaan, pengacara, hakim, dan pejabat lembaga pemasyarakatan, semuanya memerlukan kontrol sosial agar dapat bekerja dengan efektif, efisien serta menjamin keadilan dan kebenaran.

Menurut Gustav Radbruch yang dikutip oleh Muhammad Erwin dalam bukunya refleksi kritis terhadap hukum, menjelaskan hukum terdapat tiga nilai dasar (*grundwerten*) menjadi tujuan negara hukum, yaitu: (1). keadilan (*gerechtigkeiteit*), (2). kemanfaatan (*zweckmaeszigkeit*), dan (3). nilai kepastian hukum (*rechtssicherheit*). Sebagai refleksi dari pemikiran tentang hukum, maka hukum pasti berkeadilan, dan hukum yang adil harus bermanfaat dan ketiga nilai dasar tersebut harus seiring demi tercapainya hakikat sebuah negara hukum.¹³⁴

Indonesia sebagai negara hukum (*rechtsstaat* dan *rule of law*) untuk terwujud prinsip kepastian hukum terhadap regulasi yang dikeluarkan negara *rechtsstaat* yang dipadukan dengan prinsip keadilan pada negara *rule of law* dalam penyelenggaraan pemerintahan,¹³⁵ Perpaduan kedua konsep ini dihubungkan dengan pembagian kekuasaan secara vertikal antara pemerintah pusat dengan pemerintah provinsi dalam negara modern (*welfare state*) dengan kewenangan yang dimiliki daerah,¹³⁶ dengan

¹³⁴ Muhammad Erwin dan Jimmy Nov Sidabutar, 2009. *Refleksi Kritis Terhadap Hukum dan Hukum Indonesia*. Universitas Sriwijaya, Palembang, hlm. 56

¹³⁵ M. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum. Op. Cit*, hlm. 26

¹³⁶ Lihat pada konsep negara hukum menurut Baschan, negara hukum kesejahteraan memiliki ciri-ciri dan karakteristik, yaitu (1) Negara mengutamakan kepentingan rakyat (*welfare staat*), (2) Negara campur tangan dalam semua lapangan kehidupan masyarakat, (3) Negara menganut sistem ekonomi yang lebih dipimpin oleh pemerintah pusa, bukan ekonomi liberal,

perbedaan letak kewenangan antara pemerintah pusat dengan daerah pada filsafat kenegaraan yaitu berbasis pada filsafat pancasila pada sila ketiga.¹³⁷ Oleh karena itu pembangunan politik hukum dalam negara hukum harus berpijak kepada nilai-nilai universal yang berlaku pada negara hukum pancasila di Indonesia.

(4) Negara menjaga keamanan dalam arti luar di segala bidang kehidupan, Baschan Mustafa, 1988. *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*. Alumni, Bandung, hlm. 35-36

¹³⁷ Konsep negara hukum Indonesia berdekatan konsep *rechtsstaat* dan *rule of law*, tetapi tidak sama. Hal ini didasarkan atas latar belakang yang berbeda antara *rechtsstaat* yang didasari adanya usaha pembebasan rakyat dari paham *absolutisme*. Sedangkan konsep negara hukum Indonesia dilatarbelakangi akan menentang kesewenang-wenangan atau *absolutisme* oleh penyelenggara negara. Oleh karena itu jiwa dan isi negara hukum memiliki ciri khusus yaitu Pancasila. Lihat dalam Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, hlm. 84

LEMBAGA NEGARA

A. Pengertian Lembaga Negara

Lembaga negara adalah lembaga pemerintahan atau "*Civilized Organization*" di mana lembaga Negara tersebut dibuat oleh negara, dari negara, dan untuk negara di mana bertujuan untuk membangun negara itu sendiri. Lembaga negara terbagi dalam beberapa macam dan mempunyai tugas masing-masing.¹³⁸ Lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, atau lembaga negara saja. Lembaga negara ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh Undang-Undang Dasar 1945, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari Undang-Undang dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Hierarki atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang

¹³⁸ Bambang Sugianto dan Evi Oktarina, *Hukum Tata Negara*, PT. RajaGrafindo Persada Rajawali Pers, Cetakan Pertama, 2021, hlm. 69

berlaku. Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh Undang-Undang Dasar 1945 merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang merupakan organ undang-undang, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya.

Dalam setiap pembicaraan mengenai organisasi negara, ada dua unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu organ dan fungsinya. Dalam bentuk organ adalah bentuk atau wadahnya, sedangkan fungsi adalah isinya. Dalam bentuk organ adalah status bentuknya, sedangkan fungsi adalah gerakan wadah itu sesuai maksud pembentukannya. Dalam naskah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 Organ Lembaga Negara dimaksud, ada yang disebut secara eksplisit namanya, dan ada pula yang disebutkan eksplisit hanya fungsinya. Ada pula lembaga atau organ yang disebut bahwa baik namanya maupun fungsi atau kewenangannya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah. Dilihat dari segi fungsinya lembaga-lembaga negara ada yang bersifat utama atau *primer* (*primary constitutional organs*), dan lembaga negara yang bersifat penunjang/sekunder (*auxiliary state organs*).¹³⁹

Sedangkan dari segi hierarkinya lembaga negara itu dibedakan kedalam tiga lapis yaitu:

1. Organ lapis pertama disebut sebagai lembaga tinggi negara, di mana, fungsi dan kewenangannya dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945.
2. Organ lapis kedua disebut sebagai lembaga negara saja, dimana dalam lapis ini ada lembaga yang sumber kewenangannya dari uud, ada pula sumber kewenangannya dari undang-undang dan sumber kewenangannya yang

¹³⁹ *Ibid*, hlm. 70

bersumber dari regulator atau pembentuk peraturan dibawah Undang-Undang.

3. Organ lapis ketiga merupakan lembaga daerah yaitu merupakan lembaga negara yang ada di daerah yang ketentuannya telah diatur oleh Undang-Undang Dasar 1945 yaitu Pemerintah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pemerintahan Kabupaten, Bupati, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten dan Pemerintah Kota, Walikota dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota.

Disamping itu didalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 disebutkan pula adanya satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa yang diakui dan dihormati keberadaannya secara tegas oleh Undang-Undang Dasar, sehingga eksistensinya sangat kuat secara konstitusional.

1. Tujuan Pembentukan Lembaga Negara

Secara konseptual, tujuan diadakannya lembaga-lembaga negara atau alat-alat kelengkapan negara adalah selain menjalankan fungsi negara, juga untuk menjalankan fungsi pemerintahan secara aktual. Dengan kata lain, lembaga-lembaga itu harus membentuk suatu kesatuan proses yang satu sama lain saling berhubungan dalam rangka penyelenggaraan fungsi negara atau istilah yang digunakan prof. Sri soemantri adalah *actual governmental process*. Jadi, meskipun dalam praktiknya tipe lembaga-lembaga negara yang diadopsi setiap negara bisa berbeda-beda, secara konsep lembaga-lembaga tersebut harus bekerja dan memiliki relasi sedemikian rupa sehingga membentuk suatu kesatuan untuk merealisasikan secara praktis fungsi negara dan secara ideologis mewujudkan tujuan negara jangka panjang.

Terwujudnya pemerintahan yang baik *God Dan Klin Government* untuk tercapai tujuan negara ini tidak terlepas dari fungsi dan tugas lembaga negara, dengan adanya lembaga negara dalam melaksanakan tugas pemerintahan harus adanya

pemisahan kekuasaan atau *Teori Pemisahan Kekuasaan Negara* oleh John Locke adalah orang pertama yang mengemukakan teori pemisahan kekuasaan negara dalam bukunya “*Two Treaties On Civil Government*”. Membagi sistem kekuasaan negara menjadi tiga bidang sebagai berikut:

1. *Legislatif yaitu kekuasaan untuk membuat undang-undang;*
2. *Eksekutif yaitu kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang;*
3. *Federatif yaitu kekuasaan mengadakan perserikatan dan aliansi serta segala tindakan dengan semua orang dan badan-badan di luar negeri.*

Diilhami pemikiran John Locke setengah abad kemudian Montesquieu seorang pengarang, filsuf asal Prancis menulis buku “*l'esprit des Lois tahun 1748*”. Di dalamnya menjelaskan tentang sistem pemisahan kekuasaan yang berlaku di Inggris:¹⁴⁰

1. *Legislatif yaitu kekuasaan yang dilaksanakan oleh badan perwakilan rakyat (parlemen);*
2. *Eksekutif yaitu kekuasaan yang dilaksanakan oleh pemerintah;*
3. *Yudikatif yaitu kekuasaan yang dilaksanakan oleh badan peradilan (mahkamah agung dan pengadilan di bawahnya).*

2. Landasan Hukum Pembentukan Lembaga Negara

Eksistensi negara sebagaimana lazimnya membutuhkan penyelenggara negara untuk mencapai cita-cita dan mewujudkan tujuan bernegara. Penyelenggara negara dimaksud adalah pemerintah yang berdaulat. Dalam hal ini negara atau pemerintah membutuhkan alat-alat perlengkapan negara atau organ negara atau lembaga negara. Pemerintah (yang memerintah) bertindak atas nama negara dan menyelenggarakan kekuasaan dari negara tersebut serta tetap harus mendapat persetujuan dari yang

¹⁴⁰ Firman Freaddy Busroh dkk, *Hukum Tata Negara*, Penerbit INARA PUBLIHER, Malang, 2022, hlm. 99-100

diperintah (rakyat). Alat-alat perlengkapan negara atau organ negara atau lembaga negara umumnya merepresentasikan “kekuasaan legislatif kekuasaan eksekutif, kekuasaan yudikatif.”¹⁴¹ Untuk menyamakan persepsi dalam artikel ini istilah alat-alat perlengkapan negara atau organ negara atau lembaga negara adalah lembaga negara. Hal itu didasarkan pada pendapat Padmo Wahjono, bahwa lembaga negara ialah “alat-alat perlengkapan negara pada suatu negara yang mempunyai peranan dasar dalam kegiatan kenegaraan,”¹⁴² Jimly Asshiddiqie menyatakan, bahwa lembaga negara adalah “lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat.”¹⁴³

Pendapat Max Weber mengenai pembagian kekuasaan-kekuasaan dan persaingan antar kekuasaan-kekuasaan tersebut dalam suatu negara. Menurutnya negara merupakan suatu struktur administrasi atau organisasi yang konkrit dan membatasi pengertian negara semata-mata sebagai paksaan fisik yang digunakan untuk memaksakan ketaatan. Pendapat Max Weber tersebut menyiratkan eksistensi lembaga-lembaga negara dalam suatu negara adalah untuk merealisasikan kekuasaan-kekuasaan negara. Pengertian lembaga negara menurut Jellinek¹⁴⁴ dibagi menjadi dua, yaitu lembaga negara yang langsung (*mittelbare organ*) dan lembaga negara yang tidak langsung (*unmittelbare organ*). Lembaga negara yang langsung (*mittelbare organ*) adalah lembaga negara yang ada di dalam Konstitusi atau Undang-Undang Dasar. Lembaga negara yang tidak langsung

¹⁴¹ Bagir Manan, 2012. *Membedah Undang-Undang Dasar 1945*. Penerbit UB Press. Malang Jatim, hlm. 8

¹⁴² Padmo Wahjono, 1984. *Beberapa Masalah Ketatanegaraan Di Indonesia*. Penerbit CV. Rajawali, Jakarta, hlm. 17

¹⁴³ Asshiddiqie, Jimly, 2009. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, hlm. 33

¹⁴⁴ Lukman Hakim, 2009. *Eksistensi Komisi-Komisi Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Disertasi. Malang: Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang Jatim, hlm. 22

(*unmittelbare organ*) adalah lembaga negara yang keberadaannya tergantung pada lembaga negara langsung. Konstitusi sebagai *condition sine qua non* sebuah negara tidak saja merupakan kontrak sosial melainkan juga memberikan gambaran tentang mekanisme penyelenggaraan negara oleh lembaga-lembaga negara.¹⁴⁵ Konstitusi Negara Indonesia (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah perubahan) mengatur dan menetapkan bahwa lembaga negara yang langsung (*mittelbare organ*) ada 34 organ atau lembaga negara.¹⁴⁶

Beberapa lembaga negara tersebut diantaranya: Majelis Permusyawaratan Rakyat, Presiden & Wakil Presiden, duta & konsul, dewan pertimbangan, Kementerian Negara, Pemerintahan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Komisi Pemilihan Umum, Bank Sentral, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), Komisi Yudisial (KY), Mahkamah Konstitusi (MK), Tentara Nasional Indonesia (TNI), dan Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI). Lembaga negara yang tidak langsung (*unmittelbare organ*) dapat diartikan sebagai lembaga negara yang tidak diatur oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Berarti keberadaan lembaga negara yang tidak diatur oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tergantung pada lembaga negara yang diatur dan ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan kata lain lembaga negara yang tidak diatur oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan lembaga negara pendukung

¹⁴⁵Achmad Safiudin, dkk. 2018. Urgensitas Mahkamah Konstitusi Mengeluarkan Fatwa Hukum dalam Pembentukan Undang-Undang. *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*. (Online), Volume 3, Nomor 2. hlm. 113-125,

¹⁴⁶Siti Awaliyah, 2011. Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*. Volume 24. No.2. Malang Jatim

terhadap lembaga negara yang diatur dan ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam berbagai kepustakaan, lembaga negara yang tidak diatur oleh Konstitusi atau UUD ada yang menyatakan sebagai lembaga negara independen atau "*state auxiliary bodies* atau *independent regulatory agencies* atau *independent regulatory commissions*.¹⁴⁷ Praktek ketatanegaraan Indonesia telah memunculkan sejumlah lembaga negara yang tidak diatur oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan berbagai jenis peraturan perundang-undangan sebagai dasar hukum. Hal tersebut berarti membutuhkan penataan, supaya benar dan tepat jenis peraturan perundang-undangan sebagai dasar hukum pengaturan lembaga negara yang tidak diatur oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dasar hukum pengaturan sejumlah lembaga negara yang tidak diatur oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan berbagai jenis peraturan perundangan, yakni ada yang diatur dengan Undang-Undang, ada yang diatur dengan Peraturan Pemerintah, ada yang dengan Keputusan Presiden atau ada yang dengan Peraturan Presiden. Berdasarkan penjelasan di atas maka menarik untuk dilakukan sebuah kajian mengenai terjadinya berbagai jenis peraturan perundang-undangan sebagai dasar hukum pengaturan lembaga negara yang tidak diatur oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta jenis peraturan perundang-undangan yang tepat untuk dasar hukum pengaturan lembaga negara yang tidak diatur oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam penyelenggaraan negara, kekuasaan negara harus dibatasi mengingat Indonesia adalah negara hukum. Pembatasan

¹⁴⁷ Michael E Milakovich dan Gordon, George J. 2001. *Public Administration in America. USA*: Wadsworth & Thomson Learning, Seventh Edition. hlm. 432-443.

terhadap kekuasaan negara atau dengan kata lain pembatasan terhadap lembaga-lembaga negara yang merupakan perwujudan nyata kekuasaan negara. Lembaga negaralah yang melaksanakan kekuasaan-kekuasaan negara atau lebih tepat kekuasaan pejabat yang menjalankan lembaga-lembaga negara. Pembatasan kekuasaan harus dilakukan untuk menghindari timbulnya kesewenangwenangan pemerintah terhadap rakyat. Harus diingat, bahwa eksistensi pemerintah dalam menjalankan kekuasaan negara ialah atas amanah dan untuk rakyat. Kepentingan rakyat harus diutamakan, sehingga pemerintah harus selalu mendengarkan dan mengakomodir aspirasi dan kebutuhan rakyat. Oleh sebab itu pemerintah harus menjamin kebebasan bagi rakyat untuk menyampaikan aspirasi dan partisipasi dalam rangka penyelenggaraan negara. Pemerintahan dalam menjalankan kekuasaan-kekuasaan negara membutuhkan lembaga negara.

Di dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia belum ada pengertian lembaga negara, baik itu lembaga negara yang diatur oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maupun lembaga negara yang tidak diatur oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selain itu juga belum jelas, jenis apakah yang dikategorikan sebagai lembaga negara yang Berbagai Jenis Peraturan Perundang-Undangan sebagai Dasar Hukum Pengaturan Lembaga Negara yang Tidak Diatur Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam penyelenggaraan negara, kekuasaan negara harus dibatasi mengingat Indonesia adalah negara hukum. Pembatasan terhadap kekuasaan negara atau dengan kata lain pembatasan terhadap lembaga-lembaga negara yang merupakan perwujudan nyata kekuasaan negara.

Lembaga negaralah yang melaksanakan kekuasaan-kekuasaan negara atau lebih tepat kekuasaan pejabat yang menjalankan lembaga-lembaga negara. Pembatasan kekuasaan harus dilakukan untuk menghindari timbulnya kesewenangwenangan pemerintah terhadap rakyat. Harus diingat,

bahwa eksistensi pemerintah dalam menjalankan kekuasaan negara ialah atas amanah dan untuk rakyat. Kepentingan rakyat harus diutamakan, sehingga pemerintah harus selalu mendengarkan dan mengakomodir aspirasi dan kebutuhan rakyat. Oleh sebab itu pemerintah harus menjamin kebebasan bagi rakyat untuk menyampaikan aspirasi dan partisipasi dalam rangka penyelenggaraan negara. Pemerintahan dalam menjalankan kekuasaan-kekuasaan negara membutuhkan lembaga negara.

Di dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia belum ada pengertian lembaga negara, baik itu lembaga negara yang diatur oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maupun lembaga negara yang tidak diatur oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selain itu juga belum jelas, jenis apakah yang dikategorikan sebagai lembaga negara yang diatur oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maupun sebagai lembaga negara yang tidak diatur oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Lebih lanjut mestinya dibutuhkan juga peraturan tentang lembaga negara, syarat-syarat pembentukan lembaga negara, mekanisme menentukan dan memilih anggota dan bagaimanakah pertanggung jawaban dilaksanakan. Eksistensi lembaga negara yang tidak diatur oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perlu kepastian dan kejelasan dasar hukum dalam kerangka Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. Pembentukan lembaga negara selalu terkait dengan sistem ketatanegaraan suatu negara, “yang didalamnya termuat antara lain fungsi-fungsi dari setiap lembaga negara yang dibentuk.”¹⁴⁸ Hal tersebut diperkuat oleh pendapat Sri Soemantri, bahwa “lembaga negara harus membentuk suatu kesatuan proses yang satu sama lain saling berhubungan dalam rangka penyelenggaraan fungsi negara atau *actual governmental*

¹⁴⁸ Lukman Hakim, *Eksistensi Komisi-Komisi..Of-Cit*, hlm. 44

process.¹⁴⁹ Berarti harus ada koordinasi dan kerjasama diantara lembaga negara yang diatur oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan lembaga negara yang tidak diatur oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selanjutnya pembahasan mengenai jenis peraturan perundangan-undangan yang menjadi dasar hukum pengaturan lembaga negara yang tidak diatur oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Untuk lebih memudahkan dalam pembahasan dijabarkan dalam bentuk tabel secara berurutan, mulai dari dasar hukum undang-undang sampai dengan dasar hukum Perpres. Tabel mengenai lembaga negara yang tidak diatur oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan dasar hukum undang-undang.

LEMBAGA NEGARA

DASAR HUKUM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG

NO	LEMBAGA NEGARA	DASAR HUKUM
1	Komisi Kepolisian Nasional (KOMPOLNAS)	UU Nomor 2 Tahun 2002
2	Badan Tenaga Nuklir Nasional (BATAN)	UU Nomor 10 Tahun 1997
3	Badan Pusat Statistik (BPS)	UU Nomor 16 Tahun 1997
4	Komisi Penyiaran Indonesia (KPI)	UU Nomor 32 Tahun 2002
5	Komisi Nasional Hak Asasi Manusia	UU Nomor 39 Tahun 1999
6	Komite Nasional Keselamatan Transportasi (KNKT)	UU Nomor 17 Tahun 2008
7	Badan Narkotika Nasional (BNN)	UU Nomor 35 Tahun 2009
8	Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN)	UU Nomor 52 Tahun 2009
9	Badan Keamanan Laut (BAKAMLA)	UU Nomor 32 Tahun 2014
10	Badan Intelijen Negara (BIN)	UU Nomor 17 Tahun 2011
11	Ombudsman Republik Indonesia (ORI)	UU Nomor 37 Tahun 2008

¹⁴⁹ Sri Soemantri, *Tentang LembagaLembaga Negara Menurut UUD 1945*. Bandung : Alumni. 1986, hlm. 33

LEMBAGA NEGARA
DASAR HUKUM PEMBENTUKAN PERATURAN
PEMERINTAH

NO	LEMBAGA NEGARA	DASAR HUKUM
1	Dewan Ketahanan Pangan (DKP)	PP Nomor 68 Tahun 2002
2	Badan SAR Nasional (BASARNAS)	PP Nomor 36 Tahun 2006

LEMBAGA NEGARA
DASAR HUKUM PEMBENTUKAN KEPUTUSAN
PRESIDEN

NO	LEMBAGA NEGARA	DASAR HUKUM
1	Komite Olah Raga Nasional Indonesia (KONI)	Keppres Nomor 72 Tahun 2001
2	Badan Pengawasan Obat dan Makanan (BPOM)	Keppres Nomor 110 Tahun 2001 dan Perpres Nomor 4 Tahun 201
3	Badan Pengawas Tenaga Nuklir (BAPETEN)	Keppres Nomor 110 Tahun 2001 dan Perpres Nomor 4 Tahun 2013
4	Badan Standarisasi Nasional (BSN)	Keppres Nomor 110 Tahun 2001 dan Perpres Nomor 4 Tahun 2013
5	Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional (LAPAN)	Keppres Nomor 110 Tahun 2001 dan Perpres Nomor 4 Tahun 2013
6	Dewan Kelautan Indonesia (DEKIN)	Keppres Nomor 21 Tahun 2007

Dengan memahami berbagai jenis peraturan perundang-undangan sebagai dasar hukum pengaturan lembaga negara yang tidak diatur oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sebagaimana pada uraian sebelumnya menunjukkan kepada kita, bahwa pemberian jenis peraturan perundang-undangan sebagai dasar hukum pengaturan terhadap lembaga negara yang tidak diatur oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam praktek ketatanegaraan Indonesia tidak konsisten. Berarti dibutuhkan

penataan terhadap jenis peraturan perundangundangan sebagai dasar hukum pengaturan lembaga negara yang tidak diatur oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam arti jenis peraturan perundangan-undangan yang benar dan tepat.

Eksistensi lembaga negara yang tidak diatur oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 harus ada kepastian jenis peraturan perundang undangan sebagai dasar hukum pengaturan lembaga negara tersebut dalam kerangka Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. Pada akhirnya nanti diharapkan dalam perspektif kehidupan bernegara, eksistensi lembaga negara yang tidak diatur oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 harus memiliki kepastian jenis peraturan perundang-undangan sebagai dasar hukum pengaturan lembaga-lembaga negara tersebut. Selain itu, juga tidak ada peraturan perundang-undangan yang mengatur dan menetapkan tentang jenis peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum keberadaan lembaga negara tersebut. Hal itu berakibat tidak ada kepastian hukum dan juga berakibat tidak konsisten jenis peraturan perundang-undangan yang dijadikan sebagai dasar hukum pengaturan lembaga negara yang tidak diatur oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Lembaga negara yang diatur oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dasar hukum pengaturannya pasti dan jelas oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Apabila dipahami, bahwa eksistensi lembaga negara yang tidak diatur oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tergantung pada lembaga negara yang diatur dan ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maka secara geledé normstelling dasar hukum pengaturan lembaga negara yang tidak diatur oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah oleh UU. Selain secara *geledé*

normstelling, bahwa dasar hukum yang benar dan tepat untuk eksistensi lembaga negara yang tidak diatur oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah undang-undang, mengingat juga undang-undang itu adalah jenis peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPR dengan persetujuan bersama Presiden. Menurut Hans Kelsen dan Hans Nawiasky, Undang-undang dipandang sebagai derivasi konstitusi yang tidak bisa dipisahkan dari konstitusi tersebut.¹⁵⁰

Pengertian alinea di atas semakin mempertegas, bahwa dasar hukum pengaturan lembaga negara yang tidak diatur oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang benar dan tepat harus dengan undang-undang. Dengan demikian penyelenggara negara dan pemerintahan khususnya Presiden tidak dengan mudah dan dengan kehendak politiknya membentuk dan membubarkan lembaga negara yang tidak diatur oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut. Tentu saja akan berbeda, jika dasar hukum eksistensi lembaga negara yang tidak diatur oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak dengan undang-undang. Sebagai perbandingan mengenai pengaturan lembaga negara di negara lain adalah pengaturan lembaga negara di Negara Malaysia dan di Negara Amerika Serikat. Pemilihan Negara Malaysia, mengingat sistem pemerintahan Malaysia berbeda dengan sistem pemerintahan Negara Indonesia. Sedangkan pemilihan Negara AS, bahwa sistem pemerintahan Negara AS hampir sama dengan sistem pemerintahan Negara Indonesia. Sebelum penjelasan lebih lanjut, mengenai pengaturan lembaga negara di Negara Malaysia dan di Negara AS, perlu disampaikan terlebih dahulu mengenai hierarki peraturan perundang-undangan yang ada kedua negara tersebut.

¹⁵⁰ Sudirman, Memurnikan Kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai Lembaga Pengawal Konstitusi. *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*. (Online), Volume 1, Nomor 1, 2016, hlm 48-50

Dari hierarki peraturan perundang-undangan akan diketahui bagaimanakah dasar hukum pengaturan lembaga negara dalam arti apakah dasar hukum pengaturan oleh Konstitusi/UUD, apakah dasar hukum pengaturan juga oleh undang-undang, apakah dasar hukum pengaturan juga dengan jenis peraturan perundang-undangan selain undang-undang.

B. Lembaga Negara Sebelum Amandemen UUD 1945

Sebelum amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 lembaga negara dibagi dua kelompok yaitu Lembaga Tertinggi Negara dan Lembaga Tinggi Negara, Adapun lembaga MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat) ini jadi lembaga tertinggi negara yang diberikan kekuasaan gak terbatas. Dibawah ini, merupakan tugas dan wewenang MPR:

1. Membuat putusan yang gak bisa ditentang oleh lembaga negara lain, termasuk menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang pelaksanaannya dimandatkan pada Presiden.
2. Mengangkat Presiden dan Wakil Presiden.
3. Meminta dan menilai pertanggungjawaban Presiden mengenai pelaksanaan GBHN.
4. Memberhentikan presiden kalo yang bersangkutan melanggar GBHN.
5. Mengubah Undang-Undang Dasar.
6. Menetapkan pimpinan majelis yang dipilih dari dan oleh anggota MPR.
7. Memberikan keputusan terhadap anggota yang melanggar sumpah anggota MPR.
8. Menetapkan peraturan tata tertib Majelis.
9. Memberikan penjelasan yang bersifat penafsiran terhadap putusan-putusan Majelis.

Sedangkan Lembaga Tinggi Negara terdiri dari DPR, Presiden, BPK, DPA dan Mahkamah Agung, Sebelum

amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) merupakan lembaga perwakilan rakyat yang gak bisa dibubarkan oleh Presiden. Karena, anggota DPR merupakan Anggota Partai Politik peserta PEMILU yang dipilih oleh rakyat dan DPR gak bertanggung jawab terhadap Presiden. Sebelum adanya amandemen, tugas dan wewenang DPR seperti dibawah ini:

1. Mengajukan rancangan undang-undang.
2. Memberikan persetujuan atas Peraturan Perundang-undangan (Perpu).
3. Memberikan persetujuan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).
4. Meminta MPR buat mengadakan sidang istimewa

Terhadap lembaga kepresidenan Sebelum amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Presiden ini merupakan lembaga negara yang mempunyai kekuasaan buat menjalankan pemerintahan. Di Indonesia, Presiden menjabat sebagai kepala negara dan juga kepala pemerintahan. Jadi, pada saat sebelum amandemen ini dilakukan, Presiden ini diangkat oleh MPR dan bertanggung jawab kepada MPR. Selain itu, juga gak dijelaskan adanya aturan mengenai batasan periode jabatan seorang Presiden dan mekanisme yang jelas tentang pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya. Ada beberapa wewenang dan tugas dari Presiden sebelum amandemen, yaitu:

1. Menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang dalam situasi yang memaksa.
2. Menetapkan Peraturan Pemerintah.
3. Mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri
4. Memegang posisi dominan sebagai mandatori MPR.
5. Memegang kekuasaan eksekutif, kuasa legislatif, dan juga yudikatif.
6. Mengangkat dan memberhentikan anggota BPK.

Mahkamah Agung (MA) Sebelum amandemen Undang-Undang Dasar 1945, kekuasaan kehakiman ini dilakukan cuma

oleh Mahkamah Agung (MA). Lembaga mahkamah agung ini sifatnya mandiri dan juga gak boleh diintervensi atau dipengaruhi oleh kekuasaan-kekuasaan lainnya. Adapun Tugas dan wewenang MA sebelum amandemen, diantaranya adalah:

1. Memberikan pertimbangan kepada presiden buat memberikan grasi dan rehabilitasi.
2. Menguji peraturan perundang-undangan.
3. Mengajukan tiga orang hakim konstitusi.
4. Berwenang mengadili pada tingkat kasasi

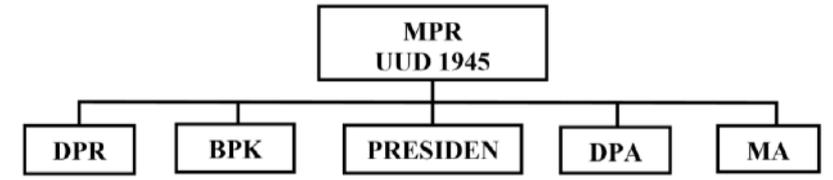
Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) Sebelum amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, gak banyak dijelaskan mengenai BPK (Badan Pemeriksaan Keuangan) ini. Tapi, ada beberapa tugas dan wewenang dari BPK sebelum amandemen, yaitu:

1. Berwenang mengawasi dan memeriksa pengelolaan keuangan negara (APBN) dan daerah (APBD) serta menyampaikan hasil pemeriksaan kepada DPR dan DPD serta ditindak lanjuti oleh aparat penegak hukum.
2. Mengintegrasikan peran BPKP sebagai instansi pengawas internal departemen yang bersangkutan ke dalam BPK.

Dewan Pertimbangan Agung (DPA) Sebelum amandemen UUD 1945, Dewan Pertimbangan Agung (DPA) ini fungsinya yaitu memberikan masukan atau pertimbangan kepada Presiden. DPA dibentuk berdasarkan Pasal 16 UUD 1945 sebelum amandemen. Tugas dan wewenang DPA seperti dibawah ini:

1. Pada Ayat 2 pasal ini menyatakan, kalo DPA berkewajiban memberi jawaban atas pertanyaan Presiden dan berhak mengajukan usul kepada Pemerintah.
2. Kemudian, dalam penjelasan Pasal 16 disebutkan kalo DPA berbentuk *Council of State* yang wajib memberi pertimbangan kepada pemerintah.

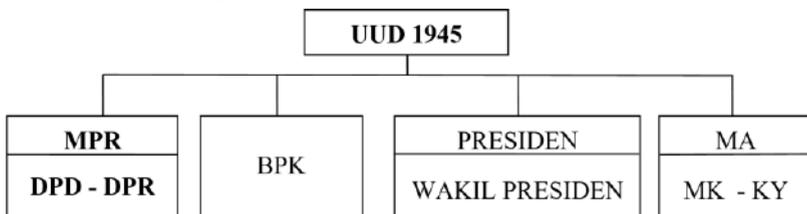
**STRUKTUR KETATANEGARAAN REPUBLIK
INDONESIA
SEBELUM AMANDEMEN UUD 1945**



C. Lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945

Setelah amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tidak lagi mengenal istilah Lembaga Tertinggi Negara dan Lembaga Tinggi Negara. Kedudukan MPR merupakan lembaga tinggi negara yang mempunyai kedudukan sejajar dengan lembaga tinggi lainnya. Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adanya penghapusan beberapa lembaga negara dan penambahan beberapa lembaga negara terutama Lembaga Negara tentang Kekuasaan Kehakiman. Adapun Lembaga Negara Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terdiri dari: Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung, Komisi Yudisial, Mahkamah Konstitusi.

**STRUKTUR KETATANEGARAAN REPUBLIK
INDONESIA
PASCA AMANDEMEN UUD 1945**



1. Tugas, Fungsi dan Kedudukan Lembaga Negara Pasca Amandemen 1945

a. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

Majelis Permusyawaratan Rakyat (*MPR*) yang anggotanya terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat (*DPR*) dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (*DPD*) yang dipilih melalui pemilihan umum untuk masa jabatan selama lima tahun dan berakhir bersamaan pada saat anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat yang baru mengucapkan sumpah/janji yang dipandu oleh Ketua Mahkamah Agung dalam sidang paripurna MPR. Sebelum Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 diamandemen, MPR berkedudukan sebagai Lembaga Tertinggi Negara. Namun, setelah Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 diamandemen istilah lembaga tertinggi negara tidak ada yang ada hanya lembaga Negara yang kedudukannya sama dengan lembaga-lembaga negara lainnya.

Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 Majelis Permusyawaratan Rakyat (*MPR*) pasca amandemen mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut:

1. Mengubah dan menetapkan undang-undang dasar;
2. Melantik presiden dan wakil presiden;
3. Memberhentikan presiden dan wakil presiden dalam masa jabatannya menurut undang-undang dasar.

Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam 5 (lima) tahun di ibu kota negara. Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat (*MPR*) mempunyai hak berikut ini: mengajukan usul perubahan pasal-pasal undang-undang dasar;

1. Menentukan sikap dan pilihan dalam pengambilan keputusan;
2. Memilih dan dipilih;
3. Membela diri;
4. Imunitas;
5. Protokoler;
6. Keuangan dan administratif.

Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat (*MPR*) mempunyai kewajiban sebagai berikut:

1. Mengamalkan Pancasila;
2. Melaksanakan UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan;
3. Menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan kerukunan nasional;
4. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;
5. Melaksanakan peranan sebagai wakil rakyat dan wakil daerah.

b. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI)

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 Pemilihan Umum. DPR berkedudukan di tingkat pusat, sedangkan yang berada di tingkat provinsi disebut Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (*DPRD*) Provinsi dan yang berada di Kabupaten/Kota disebut *DPRD* Kabupaten/Kota.

Berdasarkan Undang-undang Pemilihan Umum Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu ditetapkan sebagai berikut:

1. Jumlah anggota DPR sebanyak 560 orang;
2. Jumlah anggota *DPRD* provinsi sekurang-kurangnya 35 orang dan sebanyak- banyak 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 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPR yang baru mengucapkan sumpah/janji yang dipandu oleh Ketua Mahkamah Agung dalam sidang paripurna DPR.

DPR merupakan lembaga negara perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Menurut dari dalam Pasal 20A Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yang memuat mengenai fungsi-fungsi DPR. Fungsi-fungsi DPR adalah sebagai berikut...

1. Fungsi Legislasi

Yaitu, fungsi legislasi adalah DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang

2. Fungsi Anggaran

Yaitu fungsi anggaran adalah DPR membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh presiden

3. Fungsi Pengawasan

Yaitu, fungsi pengawasan adalah DPR melaksanakan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan APBN.

Tugas dan Wewenang DPR -DPR mempunyai tugas dan wewenang yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945. Tugas dan wewenang DPR adalah sebagai berikut...

1. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memegang kekuasaan membentuk undang-undang [Pasal 20 ayat (1)]
2. Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama [Pasal 20 ayat (2)]
3. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang [Pasal 21]
4. Rancangan undang-undang APBN diajukan oleh presiden untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPRD [Pasal 23 ayat (2)]
5. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan [Pasal 20A ayat (2)].

Hak-Hak DPR - Selain fungsi dan wewenang, DPR mempunyai hak yang berhubungan dengan fungsi dan wewenang

DPR dalam pelaksanaannya. Hak-hak DPR adalah sebagai berikut...

a. Hak Interpelasi

Hak DPR untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, bangsa, dan bernegara.

b. Hak Angket

Hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

c. Hak Menyatakan Pendapat

Hak DPR yang dilakukan untuk menyatakan pendapat atas kebijakan pemerintah dan kejadian dari luar biasa yang terjadi di tanah air dan dunia internasional

d. Hak Budget

Hak untuk mengesahkan RAPBN menjadi APBN

e. Hak Bertanya

Hak DPR untuk bertanya kepada pemerintah atau presiden yang dilakukan secara tertulis.

f. Hak Imunitas

Hak yang tidak dapat diganggu gugat di pengadilan dari hasil keputusan yang dibuatnya

g. Hak Petisi

Hak untuk mengajukan usul atau anjuran serta pertanyaan mengenai suatu masalah

h. Hak Inisiatif

Hak untuk mengajukan usul atas rancangan undang-undang

i. Hak Amandemen

Hak untuk melakukan perubahan alat suatu rancangan undang-undang

Kewajiban Anggota DPR dalam peranan yang sangat strategis, DPR memiliki kewajiban-kewajiban yang harus dipatuhi dan dilaksanakan oleh setiap anggota DPR. Kewajiban-kewajiban anggota DPR adalah sebagai berikut:

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila
- b. Melaksanakan UUD NRI Tahun 1945 dan menaati peraturan perundang-undangan
- c. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan NKRI
- d. Mendahulukan kepentingan negara diatas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan
- e. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat
- f. Menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara
- g. Menaati tata tertip dan kode etik
- h. Menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain
- i. Menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala
- j. Menampung dan menindak lanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat
- k. Memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.

c. Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPR-RI)

Dewan Perwakilan Daerah sebuah lembaga negara yang memiliki kewenangan bidang legislasi yang bersama-sama dengan DPR dan Pemerintah untuk membentuk undang-undang, ketiga kewenangan ini sering disebut kewenangan tri-fartit yaitu (*DPR.DPD dan Pemerintah*) dalam perencanaan bidang legislasi. Fungsi, Tugas dan Wewenang Dewan Perwakilan Daerah (*DPD*) memiliki fungsi, tugas dan wewenang yang sesuai dengan susunan dari keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah. Dan apa itu Dewan Perwakilan Rakyat. Dewan Perwakilan Daerah adalah

lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum dari perwakilan setiap provinsi. Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi yang jumlahnya sama dan jumlah dari seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah tidak lebih dari sepertiga dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

Dewan Perwakilan Daerah paling sedikit bersidang sekali dalam satu tahun. Dalam Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dalam undang-undang pada (Pasal 22C Ayat (1), (2), (3), dan (4) UUD Negara RI Tahun 1945) merupakan salah satu dari lembaga kedaulatan rakyat yang baru adalah Dewan Perwakilan Daerah. Dewan Perwakilan Daerah memiliki susunan, kedudukan, fungsi, tugas dan hak sebagai berikut:

1. Susunan dan Keanggotaan DPD

Berdasarkan Pasal 221 UU No.27 Tahun 2009 tentang MPR DPR DPD dan DPRD, DPD terdiri atas wakil-wakil Daerah Provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum . Anggota DPD dari setiap provinsi ditetapkan sebanyak empat orang. Jumlah seluruh anggota DPD tidak lebih dari 1/3 jumlah anggota dari DPR. Keanggotaan dari DPD diresmikan oleh keputusan dari presiden.

Anggota DPD berdomisili pada daerah yang pemilihannya dan selama sidang bertempat tinggal di ibu kota negara Republik Indonesia. Masa jabatan dari anggota DPD ialah lima tahun dan berakhir bersamaan pada saat anggota DPD baru mengucapkan sumpah/janji. Sebelum memangku jabatannya, anggota DPD mengucapkan sumpah/janji secara bersama-sama yang dipandu oleh ketua Mahkamah Agung dalam Sidang Paripurna DPD.

2. Kedudukan dan Fungsi DPD

DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara. DPD mempunyai fungsi, antara lain sebagai berikut. Pengajuan usul, ikut dalam

pembahasan dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu Pengawasan atas pelaksanaan dalam undang-undang tertentu.

3. Tugas dan Wewenang DPD.

Tugas dan wewenang DPD di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tugas dan wewenang DPD adalah sebagai berikut:

1. Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah [Pasal 22D Ayat (1)], Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama (Pasal 22D Ayat (2)).
2. Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti [Pasal 22D Ayat (3)].

d. 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 Undang Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR, tetapi setelah amandemen Undang Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum.

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 Undang Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945

Sebagai seorang kepala negara, menurut Undang Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Presiden mempunyai wewenang sebagai berikut:

- a. Membuat perjanjian dengan negara lain dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- b. 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.
- c. Menerima duta dari negara lain

- d. 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:

- a. Memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-Undang Dasar
- b. Berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) kepada DPR
- c. Menetapkan peraturan pemerintah
- d. Memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala Undang-Undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa
- e. 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.
- f. 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:

- a. Menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain dengan persetujuan DPR
- b. Membuat perjanjian internasional lainnya dengan persetujuan DPR

c. Menyatakan keadaan bahaya

e. 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). Adapun kewajiban dan wewenang Mahkamah Agung, antara lain sebagai berikut:

- a. Berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundangundangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang;
- b. Mengajukan tiga orang anggota hakim konstitusi;
- c. Memberikan pertimbangan dalam hal presiden memberi grasi dan rehabilitasi.

f. Mahkamah Konstitusi

Berdirinya Mahkamah Konstitusi (*MK*) diawali dengan diadopsinya ide 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.

Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga peradilan sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman disamping Mahkamah Agung yang dibentuk melalui perubahan Undang-Undang Dasar 1945 amandemen ketiga. Indonesia merupakan Negara ke 78 yang membentuk Mahkamah Konstitusi.

Pembentukan Mahkamah Konstitusi merupakan suatu fenomena dan tuntutan Negara-negara modern abad ke duapuluh.¹⁵¹

Ide pembentukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia muncul dan menguat di era reformasi pada saat dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945, namun demikian dari sisi gagasan judicial review sebenarnya telah ada sejak pembahasan UUD 1945 oleh BPUPK pada tahun 1945. Prof. Muhammad Yamin telah mengemukakannya pendapat bahwa “Balai Agung” perlu diberikan kewenangan untuk membandingkan Undang-Undang.¹⁵²

Namun Prof Soepomo menolak pendapat tersebut karena memandang bahwa UUD yang sedang disusun pada saat itu menganut paham trias politika dan kondisi saat itu belum banyak serjana hukum dan belum memiliki pengalaman judicial review. Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final.

Mahkamah Konstitusi Lembaga Negara yang lahir setelah Amandemen Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Lembaga ini bertugas

- a. Mengadili pengujian Undang-Undang terhadap Undang Undang Dasar Republik Indonesia atau dikenal **Judicial Review** apakah bertentangan atau tidak
- b. Mengadili Sengketa Pemilihan Legislatif dan Pemilihan Presiden
- c. Mengadili Sengketa Pemilihan Kepala Daerah
- d. Pembubaran Partai politi
- e. Mengadili sengketa antar Lembaga Negara

¹⁵¹ Khelda Ayunita, *Pengantar Hukum Konstitusi dan Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta, Penerbit Mitra Wacana Media, 2017, hlm. 79

¹⁵² *Ibid*, hlm. 79-80

f. wajib memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga:

g. Komisi Yudisial

Komisi Yudisial (KY) merupakan Lembaga Kekuasaan Kehakiman dan Komisi Yudisial merupakan lembaga negara yang mempunyai wewenang berikut ini:

- a. Mengusulkan pengangkatan hakim agung;
- b. 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.

h. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Kedudukan Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) sejajar dengan lembaga negara lainnya. Yang bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksaan Keuangan yang bebas dan mandiri. Jadi, tugas BPK adalah memeriksa pengelolaan keuangan negara.

Hasil pemeriksaan Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) diserahkan kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya. Berdasarkan UUD 1945 Pasal 23 F maka anggota BPK dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan diresmikan oleh presiden. BPK berkedudukan di ibu kota negara dan memiliki perwakilan di setiap provinsi.

i. Lembaga Negara Independen

Secara sederhana lembaga negara bisa dibedakan dengan lembaga swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa disebut dengan organisasi non pemerintah (ornop). Sedangkan lembaga negara yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat, adalah lembaga yang berada dalam ranah legislatif eksekutif, yudikatif. Doktrin trias politica yang artinya tiga poros kekuasaan, sebagaimana dikembangkan oleh Montesquieu yang pada dasarnya menyatakan bahwa ada tiga fungsi kekuasaan dalam negara dan selalu harus tercermin dalam tiga jenis organ negara, sering terlihat tidak relevan lagi untuk dijadikan rujukan.¹⁵³

Hakekat ajaran Montesquieu dengan konsep *separation of power*, menjelaskan bahwa dalam setiap negara senantiasa terdapat tiga fungsi kekuasaan, dimana ketiga fungsi kekuasaan tersebut harus dilembagakan masing-masing dalam tiga organ negara. Satu organ hanya boleh menjalankan satu fungsi, dan tidak boleh mencampuri urusan masing-masing dalam arti mutlak. Hal ini dimaksudkan untuk mencegah dominasi cabang yang satu terhadap cabang kekuasaan yang lainnya. Konsep trias politica yang dijabarkan oleh Montesquieu, saat ini jelas tidak relevan lagi karena tidak mungkin satu organ hanya berurusan dengan satu fungsi secara eksklusif. Kenyataannya saat ini bahwa antara cabang-cabang kekuasaan memiliki hubungan dan bahkan kedudukannya sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip checks and balances. 1

Senada dengan hal tersebut menurut Jimly Asshiddiqie konsep atas trias politica tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari

¹⁵³Laurensius Arliman S. Kedudukan Lembaga Negara Independen Di Indonesia Untuk Mencapai Tujuan Negara Hukum., *Jurnal Kertha Semaya*, Vol. 8 No. 7 Tahun 2020, hlm. 1030-104

ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa, hubungan antar cabang kekuasaan tidak mungkin tidak saling bersentuhan, dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip checks and balances. Seiring dengan hal tersebut, maka ketatanegaraan semakin berkembang di setiap negara dunia¹⁵⁴. Menurut Crince le Roy, terdapat kekuasaan lainnya disamping tiga kekuasaan negara menurut Montesquieu. Akan tetapi para ahli sering tidak memberikan tempat bagi kekuasaan yang ditemukan itu di dalam pola kekuasaan berdasarkan Undang-Undang Dasar atau nama yang sering kita kenal adalah konstitusi. Akibatnya menurut Crince le Roy, terjadi ketegangan-ketegangan antara hukum tertulis di satu pihak dengan kenyataan dalam masyarakat dipihak yang lainnya. Bahkan, ada ahli yang mengatakan kekuasaan tersebut tidak mempunyai alamat. Apabila kekuasaan tersebut tidak mempunyai alamat, maka harus diusahakan kekuasaan tersebut mendapatkan alamat.¹⁵⁵ Terhadap kekuasaan ini, sering disebut sebagai kekuasaan ke-empat, beberapa ahli menyebut sebagai *De Vierde Macht* atau *The Fourth Branch of The Government*.¹⁵⁶

Pada konteks ketatanegaraan Republik Indonesia, Konstitusi Republik Indonesia menampilkan wajah baru, setelah selesainya empat perubahan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945 (UUD 1945), yang secara berantai dilakukan oleh MPR RI selama empat tahun, sejak 1999 hingga 2002. Salah satu kecenderungan wajah ketatanegaraan Indonesia transisi, serta setelah perubahan UUD 1945 adalah

¹⁵⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 5.

¹⁵⁵ Tri Suhendra Arbani. Analisis Yuridis Cabang Pemerintahan Keempat “The Fourth Branch Of Government” dalam Struktur Ketatanegaraan di Indonesia. *Jurnal Supremasi Hukum*, Vol. 5, No. 2, hlm. 174.

¹⁵⁶ Crince le Roy, *Kekuasaan ke-empat Pengenalan Ulang*, Yayasan Dharma Bakti, Jakarta, 1981, hlm. 21.

lahirnya lembaga negara independen (independent agencies)" maupun lembaga non struktural lainnya, serta komisi eksekutif (*executive branch agencies*).¹⁵⁷

Hal ini senada dengan pendapat Muhamamad Fauzan yang menyatakan bahwa penyebutan atau istilah untuk lembaga negara mandiri ini bermacam-macam, ada yang disebut dengan "Komisi atau Komite", "Dewan" atau "Badan". Istilah yang masih bermacam-macam ini menjadi membingungkan bagi masyarakat awam terkait dengan kedudukan lembaga-lembaga negara mandiri dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Lembaga negara mandiri tentunya berbeda kedudukannya dengan lembaga negara yang dasar kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Menjadi persoalan ketika ada lembaga negara yang dasar kewenangannya UUD 1945 tetapi penyebutannya berbeda dibandingkan dengan lembaga negara yang lain, yaitu "Komisi Yudisial".¹⁵⁸

Sebenarnya kemunculan lembaga-lembaga baru yang bersifat mandiri dan independen tidak hanya dalam konteks negara Indonesia, akan tetapi pada tiga dasarwasa terakhir di abad ke 20 mengalami perkembangan global kelembagaan negara secara pesat. Menurut Ahmad Basarah hal ini disebabkan beberapa hal, antara lain: ¹⁵⁹

- a. Negara mengalami perkembangan di mana kehidupan ekonomi dan sosial menjadi sangat kompleks yang mengakibatkan badan eksekutif mengatur hampir seluruh kehidupan masyarakat;

¹⁵⁷ Syukron Jazuly. Independent Agencies dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia, *Jurnal Supremasi Hukum*, Vol. 4, No. 1, (2015). hlm. 222-223.

¹⁵⁸ Muhammad Fauzan. Eksistensi Komisi Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia (Studi Terhadap Komisi Perlindungan Anak Indonesia). *Jurnal Media Hukum*, Vol. 17, No. 2, (2010).. hlm. 299.

¹⁵⁹ Ahmad Basarah. Kajian Teoritis Terhadap Auxiliary State`S Organ Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia. *Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 43. No. 1, (2014). hlm. 1-2.

- b. Hampir semua negara modern mempunyai tujuan untuk mencapai kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya yang berkonsep negara kesejahteraan (welfare state). Untuk mencapai tujuan tersebut negara dituntut menjalankan fungsi secara tepat, cepat dan komprehensif dari semua lembaga negara yang ada;
- c. Adanya keadaan dan kebutuhan yang nyata, baik karena faktor-faktor sosial, ekonomi, politik dan budaya di tengah dinamika gelombang pengaruh globalisme versus lokalisme yang semakin kompleks mengakibatkan variasi struktur dan fungsi organisasi dan institusi-institusi kenegaraan semakin berkembang; dan
- d. Terjadinya transisi demokrasi, yang mengakibatkan terjadinya berbagai kesulitan ekonomi, dikarenakan terjadinya aneka perubahan sosial dan ekonomi. Negara yang mengalami perubahan sosial dan ekonomi memaksa banyak negara melakukan eksperimentasi kelembagaan (institutional experimentation).

Selain itu praktek ketatanegaraan dan pelayanan publik era-reformasi yang semakin kompleks menjadikan kebutuhan akan adanya lembaga semacam ini. Jumlah lembaga pendukung juga semakin banyak dan sangat powerful. Daniel E. Hall mengemukakan hal ini karena, “first, the job of governing has become too large for Congress, the courts, and the President to handle. Second, agencies possess expertise. They can hire specialists and benefit from continuous contact with the same subjects.”¹⁶⁰ Sedangkan kehadiran dan perkembangan lembaga negara di Indonesia, faktor transisi demokrasi menjadi pemicu utama munculnya lembaga-lembaga baru. Hal ini ditandai pasca-jatuhnya rezim otoritarianisme birokratik Soeharto, pada paruh pertama 1998, yang kemudian dilegitimasi melalui empat kali

¹⁶⁰ Daniel E. Hall, 1997. *Constitutional Law Case and Commentary*, Penerbit Delmar Publishers, United State of America, hlm. 285.

perubahan UUD 1945. Kehadiran lembaga- lembaga tersebut menuai pro dan kontra. Tidak jarang kehadiran lembaga tersebut mendapatkan pertanyaan negatif. Kelahiran komisi-komisi negara di Indonesia sering dinilai sekedar pelengkap penderita dari cabang kekuasaan tertentu, sekilas nampak tidak lebih dari perwujudan kelatahan kita dalam berdemokrasi dan berbagi kuasa.¹⁶¹

Terdapat lebih dari 34 organ, jabatan, atau lembaga-lembaga yang secara eksplisit disebut dan diatur keberadaannya dalam UUD 1945. Organ tersebut dapat dibedakan dari dua kriteria, yaitu kriteria hirarki bentuk sumber normatif yang menentukan kewenangannya, dan kualitas fungsinya yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan negara. Dari segi hirarkinya lembaga atau organ negara dapat dibedakan ke dalam tiga lapis.¹⁶²

1. Organ lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara, atau seluruh lembaga tersebut mendapat kewenangan dari UUD 1945, contohnya: Lembaga Kepresidenan, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Badan Pemeriksa Keuangan;
2. Organ lapis kedua disebut sebagai lembaga negara saja, yakni: Menteri Negara, Tentara Nasional Indonesia, Polisi Republik Indonesia, Komisi Yudisial, Komisi Pemilihan Umum, dan Bank Indonesia, lembaga-lembaga tersebut ada yang mendapatkan kewenangannya dari UUD 1945, dan ada pula yang mendapatkan kewenangannya dari undang-undang; dan

¹⁶¹Wahyudi Djafar. *Komisi Negara: Antara "Latah" dan Keharusan Transisional. Majalah Asasi*, Edisi September-Oktober, 2009, hlm. 8.

¹⁶² Lukman Hakim. Pelembagaan Komisi-Komisi Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. *Jurnal Konstitusi Puskasi Fakultas Hukum Universitas Widyagama Malang*, Vol. 2, No. 2. (2009). hlm. 15.

3. Organ lapis ketiga adalah lembaga negara yang sumber kewenangannya berasal dari regulator atau pembentuk peraturan di bawah undang-undang, contohnya: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Perlindungan Anti Kekerasan Terhadap Perempuan dan lain-lainnya.

Jika kita lihat pengaturan dari kedudukan lembaga negara independen di Indonesia ini dibentuk berdasarkan peraturan yang berada dibawah UUD 1945. Ada lembaga negara independen yang lahir atau dibentuk berdasarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR), Undang-Undang (UU), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), Keputusan Presiden (Keppres), Peraturan Presiden (Perpres) dan Peraturan Pemerintah (PP).¹⁶³ menyatakan bahwa pelembagaan komisi negara dalam sistem ketatanegaraan ini memberi dasar bagi pencermatan pengaturan lebih lanjut lembaga-lembaga negara yang hadir sebagai alat perlengkapan baru, khususnya untuk terbentuknya tatanan negara dan tatanan pemerintahan yang efisien dan efektif.

Berikut lembaga negara independen yang dibentuk berdasarakan peraturan perundang-undangan yang membentuknya:

LEMBAGA NEGARA KEDUDUKAN INDEPENDEN DI INDONESIA

NO	NAMA LEMBAGA	DASAR HUKUM
1	Badan Nasional Sertifikasi Profesi	UU No. 13 Tahun 2003
2	Badan Amil Zakat Nasional	UU No. 23 Tahun 2013
3	Badan Pengawas Pemilihan Umum	UU No. 15 Tahun 2011
4	Dewan Pers	UU No. 40 Tahun 1999
5	Dewan Pengupahan Nasional	UU No. 13 Tahun 2003

¹⁶³ Lukman Hakim. Pelembagaan Komisi-Komisi Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. *Jurnal Konstitusi Puskasi Fakultas Hukum Universitas Widyagama Malang*, Vol. 2, No. 2. (2009). hlm. 15

	Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korup	UU No. 30 Tahun 2002
6	Komisi Pemilihan Umum	UU No. 22 Tahun 2007
7	Badan Restorasi Gambut	Perpres No. 1 Tahun 2016
8	Badan Pertimbangan Kepegawaian	PP No. 24 Tahun 2011
9	Dewan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam	Keppres No. 8 Tahun 2016

Terhadap Lembaga Independent adapun prinsip pokok dalam menjalankan tugas, tidak dapat di intervensi dengan semua kepentingan. Termasuk juga dari pemerintahan. Tujuan dibentuknya lembaga negara independen ini menurut Hendra Nurtjahjo karena dua hal yaitu: ¹⁶⁴ karena adanya tugas-tugas kenegaraan yang semakin kompleks yang memerlukan independensi yang cukup untuk operasionalisasinya dan adanya upaya empowerment terhadap tugas lembaga negara yang sudah ada melalui cara membentuk lembaga baru yang lebih spesifik,

Senada dengan hal tersebut I Dewa Gede Atmadja menyatakan bahwa tujuan akhir lembaga negara independen yang ada di dalam ketatanegaraan Republik Indonesia sesuai dengan tujuan pembentukannya untuk mewujudkan keinginan tujuan negara yang diamanatkan oleh konstitusi sebagaimana tersirat pada pembukaan UUD 1945 alinea keempat yaitu:¹⁶⁵

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; b) memajukan kesejahteraan umum;
2. Mencerdaskan kehidupan bangsa; dan
3. Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah, yang mengandung arti bahwa Negara melalui kehadiran lembaga

¹⁶⁴ Hendra Nurtjahjo. Lembaga, Badan, Dan Komisi Negara Independen (State Auxiliary Agencies) Di Indonesia, *Jurnal Hukum & Pembangunan Fakultas Hukum Universitas Indonesia*, Vol. 35. No. 3, (2005). hlm. 280

¹⁶⁵ I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi, Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Penerbit Setara Press, Malang, 2012, hlm. 177

negara independen mempunyai kewajiban untuk melindungi bangsa Indonesia tanpa ada perbedaan, sehingga dapat melaksanakan seluruh hak dan kewajibannya.¹⁶⁶ Mengingat kelahiran lembaga negara independen karena ketidakpercayaan masyarakat terhadap kinerjanya selama ini, maka lembaga negara independen yang hadir harus mampu mengisi kekosongan tersebut. Hal ini bisa dibuktikan dengan adanya lembaga negara independen seperti: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan, Komisi Perlindungan Anak Indonesia, Ombudsman Republik Indonesia, Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban serta lembaga negara independen lainnya yang bertujuan melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia.

D. Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara

Sengketa kewenangan yang melibatkan lembaga negara independen yang dapat diselesaikan di Mahkamah Konstitusi ialah sengketa yang melibatkan lembaga negara yang memiliki kewenangan konstitusional. Meskipun tidak disebutkan dengan jelas nama lembaganya tetapi kewenangan konstitusionalnya telah disebutkan dengan jelas. Kekuasaan yang diberikan kepada lembaga negara sifatnya saling membatasi antara yang satu dengan yang lain (*checks and balances*)¹⁶⁷ Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa Indonesia merupakan negara hukum. Dalam konsepsi negara hukum terdapat prinsip pembagian atau pemisahan kekuasaan. Dalam melaksanakan kekuasaan dalam suatu negara terdapat lembaga negara. Di Indonesia terdapat beragam jenis lembaga negara, salah satunya ialah lembaga negara independen.

¹⁶⁶ Maleha Soemarsono. Negara Hukum Indonesia Ditinjau Dari Sudut Teori Tujuan Negara. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*. Vol. 37. No. 2. (2007). hlm 308

¹⁶⁷ Eddyono, L. W., (2010), Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara oleh Mahkamah Konstitusi *Jurnal Konstitusi*, Volume. 7 Nomor.3 hlm.1-48

Lembaga negara independen lahir dengan fungsi dan tugas ketatanegaraan yang bersifat khusus. Beberapa ahli berbeda pendapat terkait dengan kedudukan lembaga negara independen. Hal ini dikarenakan tidak terdapat patokan khusus yang diberikan oleh pembentuk lembaga negara independen terkait dengan kedudukannya dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia. Ketidakjelasan kedudukan tersebut membuat lembaga negara independen terlibat dalam beberapa sengketa kewenangan. Salah satu kasus sengketa kewenangan yang melibatkan lembaga negara independen ialah sengketa kewenangan antara Komisi Pemilihan Umum dan Pemerintah Provinsi Papua. Obyek sengketa dalam kasus sengketa kewenangan antara Komisi Pemilihan Umum dan Pemerintah Provinsi Papua ialah terkait dengan penyelenggaraan pemilukada pada daerah otonomi khusus dalam hal ini Provinsi Papua. Kasus ini telah diselesaikan di Mahkamah Konstitusi dengan register perkara No. 3/SKLN-X/2012. Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan tersebut dan menyatakan bahwa baik pemohon dan termohon memenuhi syarat menjadi pihak dalam Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara (*subjectum litis*).

Sengketa yang melibatkan lembaga negara independen berikutnya ialah sengketa kewenangan Antara Komisi Penyiaran Indonesia dengan Presiden Republik Indonesia *c.q* Menteri Komunikasi dan Informatika. Obyek sengketa dalam kasus tersebut ialah kewenangan pemberian izin penyelenggara penyiaran dan pembuatan aturan dalam hal penyiaran. Kasus ini diregister oleh Mahkamah Konstitusi dengan Nomor 030/SKLN-IV/2006. Mahkamah Konstitusi menolak permohonan tersebut dan menyatakan bahwa Komisi Penyiaran Indonesia tidak memenuhi syarat *subjectum litis*.

Dalam dua kasus tersebut para pihak pemohon merupakan lembaga negara independen. Akan tetapi, terdapat perbedaan putusan terkait dengan terpenuhinya syarat *subjectum litis*. Berdasarkan 24C ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar

1945 *jo.* Pasal 61 ayat (1) Undang-Undang Pasal Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi *jo.* Pasal 2 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08/PMK/2006 tentang Pedoman Beracara dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara telah memlimitasi lembaga negara yang dapat menjadi pihak yang berperkara (*subjectum litis*) dalam Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara di Mahkamah Konstitusi.

Dalam ketentuan tersebut, lembaga negara yang dapat menjadi pihak dalam SKLN telah terlimitasi. Akan tetapi pada perkara No. 3/SKLN-X/2012, Mahkamah Konstitusi berpendapat Komisi Pemilihan Umum memenuhi syarat sebagai *subjectum litis*. Secara langsung Komisi Pemilihan Umum bukanlah lembaga negara yang disebutkan dalam Pasal 2 PMK Nomor 08/PMK/2006. Hal ini dikarenakan Komisi Pemilihan Umum merupakan lembaga negara independen bukan lembaga negara yang diatur secara detail oleh konstitusi. Akan tetapi, Komisi Pemilihan Umum memiliki kewenangan yang ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena itu, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa Komisi Pemilihan Umum memenuhi syarat *subjectum litis*. Lantas sejauh manakah lembaga negara independen yang dapat menjadi *subjectum litis* dalam SKLN di Mahkamah Konstitusi? Apakah hanya terbatas pada Komisi Pemilihan Umum atau masih terdapat lembaga negara lain yang dapat menjadi *subjectum litis*.

Ketentuan mengenai kriteria *subjectum litis* SKLN di Mahkamah Konstitusi, berpedoman pada ketentuan dalam Pasal 24C ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar 1945. Adapun bunyi dari pasal tersebut adalah sebagai berikut.

1. 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.

2. Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Yang kemudian diturunkan dalam Pasal 61 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, bahwa: Pemohon adalah lembaga negara negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan.

BENTUK NEGARA DAN SISTEM PEMERINTAHAN

A. Pendahuluan

Negara dapat artikan sebuah organisasi dan dapat pula diartikan kelompok sosial yang terorganisir. Pengertian negara adalah sebuah organisasi yang memiliki kekuasaan tertinggi yang saat dan ditaati oleh rakyatnya dan juga sebagai kelompok sosial yang menduduki wilayah ataupun daerah tertentu yang diorganisasi di bawah lembaga politik dan pemerintah yang efektif.¹⁶⁸ Menurut *Aristoteles* dalam bukunya “*Politica*” mengatakan bahwa negara itu adalah merupakan suatu persekutuan yang mempunyai tujuan tertentu, dan negara itu terjadi karena penggabungan keluarga-keluarga yang menjadi suatu kelompok yang lebih besar.¹⁶⁹ Dan negara adalah organisasi

¹⁶⁸ Bambang Sugianto dan Evi Oktarina, 2020. *Hukum Tata Negara*, Penerbit PT. RajaGrafindo Persada Rajawali Pers, Cetakan Pertama, hlm. 47-48

¹⁶⁹ Soehino, 1980. *Ilmu Negara*. Yogyakarta, Penerbit Liberty Cetakan kedua, Yogyakarta. hlm 281

organisasi masyarakat yang mempunyai daerah yang tertentu dimana kekuasaan negara berlaku sepenuhnya, rumusan bahwa negara suatu organisasi diantara kelompok atau beberapa kelompok manusia itu bersama mendiami suatu wilayah dengan mengakui adanya pemerintahan yang mengurus tata tertib dan keselamatan mereka.¹⁷⁰

Menurut Kraneburk¹⁷¹ bahwa pengertian negara adalah organisasi yang timbul karena kehendak dari suatu golongan atau bangsanya **sendiri** (*organization arising due the will of a group or his own people*). Senada akan hal itu, menurut George Wilhelm Fredrich Hegel, bahwa pengertian negara adalah suatu organisasi kesusilaan yang muncul sebagai sintesis dari kemerdekaan individual dan kemerdekaan universal (*a decency organization that appears as a synthesis of individual freedom and universal freedom*).¹⁷²

Menurut Soenarko, negara adalah suatu organisasi kekuasaan masyarakat yang memiliki daerah tertentu dimana kekuasaan negara berlaku sepenuhnya sebagai sovereign. Kemudian dalam buku Dasar Dasar Ilmu Politik Mirriam Budiardjo dikatakan bahwa pengertian negara adalah suatu daerah teritorial yang rakyatnya diperintah oleh sejumlah pejabat dan yang berhasil menuntut dari warganya ketaatan pada perundang undangan melalui penguasaan kontrol dari kekuasaan yang sah.¹⁷³

¹⁷⁰ Solly Lubis, 1984. *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Penerbit Alumni Cetakan ketiga, Bandung. hlm. 26

¹⁷¹ Bambang Sugianto dan Evi Oktarina, *HukumTata Negara Op-Cit*, hlm. 47.

¹⁷² *Ibid*, hlm 48

¹⁷³ Mariam Budiardjo, 1991. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Penerbit PT.Gramedia Pustaka Utama Cetakan ketiga belas, hlm. 39.

B. Bentuk Negara

Berbicara bentuk negara dan bentuk pemerintah sampai sekarang sering menjadi perdebatan, sebab ada yang mengatakan bentuk Negara dilihat dari bangunan dari pemerintahan apakah republic atau kerajaan, tapi ada juga ahli mengatakan bentuk negara apakah kesatuan atau federal.¹⁷⁴ Tetapi ada beberapa sarjana melihat yang dimaksud dari bentuk negara dan bentuk pemerintah sangat berbeda.

Bentuk negara ini lebih menggambarkan wujud dan bentuk suatu wilayah dan kewenangan dari organisasi negara, maka penulis lebih melihat bentuk negara adalah organisasi dan kewenangan dari negara. Ini dapat dilihat apakah negara berbentuk kesatuan atau negara bentuknya federal. Menurut Bagir Manan mengartikan bentuk Negara yaitu menyangkut kerangka bagian luar organisasi negara yang dapat dibedakan antara bentuk negara kesatuan dan bentuk negara federal, sedangkan berbicara bentuk pemerintahan berkaitan erat dengan bagian dalamnya. Adapun bentuk pemerintahan dibedakan antara Pemerintahan Republik dan Pemerintahan Kerajaan.¹⁷⁵ Sementara menurut Samidjo mengartikan bentuk negara adalah sebagai gambaran mengenai susunan atau organisasi negara secara keseluruhan mengenai struktur negara yang meliputi segenap unsur-unsurnya seperti daerah, bangsa dan pemerintahannya.¹⁷⁶ Pada akhir abad pertengahan sampai modern, konsep mengenai bentuk negara dikenal dalam dua bentuk yaitu negara yang berbentuk kerajaan (*monarkhi*) dan negara dalam bentuk republik. *Nicola Machiaveli* menyebutkan

¹⁷⁴ Abu Daud Busroh, 1989. *Sistem Pemerintahan Republik Indonesia*, Penerbit Bina Aksara, Jakarta, hlm. 5

¹⁷⁵ Bagir Manan, 2003. *Lembaga Kepresidenan*, Penerbit Fakultas Hukum UII Press, Yogyakarta, hlm. 2

¹⁷⁶ Samidjo, 1989. *Imu Negara*, Penerbit Amico, Jakarta, hlm. 62

bahwa jika suatu negara bukan republic (*republica*) tentulah negara itu berbentuk kerajaan (*principal*).¹⁷⁷

Sedangkan *Leon Duguit* justru mengatakan tidak setuju terhadap penggunaan (*staatwill*) sebagai parameter untuk mengklasifikasikan bentuk negara, dan mengatakan dalam bukunya yang berjudul *Traite de Droit Constitutional*, bahwa untuk menentukan bentuk sebuah negara apakah negara tersebut monarkhi atau negara republik ialah dengan cara melihat mekanisme penunjukan atau pengangkatan kepala negaranya. Jika kepala negaranya diangkat berdasarkan garis keturunan, maka negara tersebut adalah monarkhi, sedangkan jika kepala negaranya diangkat bukan atas dasar keturunan, maka negara tersebut berbentuk republik.¹⁷⁸

Dari banyaknya pandangan yang berbeda mengartikan bentuk negara disini penulis menekankan bentuk negara tidak sama dengan bentuk pemerintah. Adapun bentuk negara dapat dibagi dalam dua kelompok yaitu, negara kesatuan dan negara federal. Negara kesatuan dapat bagi dua yaitu Negara Kesatuan Dalam Pemerintahannya Republik dan Negara Kesatuan Dalam Bentuk Pemerintahan Kerajaan. Adapun ciri-ciri sebuah negara itu adalah negara kesatuan sebagai berikut :

- a. Terdapat pemerintah pusat yang memiliki kedaulatan baik ke dalam maupun ke luar.
- b. Terdapat satu UUD yang berlaku untuk seluruh wilayah negara.
- c. Terdapat satu kepala negara atau pemerintahan.
- d. Terdapat satu badan perwakilan rakyat.

¹⁷⁷ Azhary, 1974. *Ilmu Negara Pembahasan Buku Prof Kranenbug*, Penerbit Fakultas Hukum UI, Jakarta, hlm. 49

¹⁷⁸ Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif fikih Siyasah*, Jakarta, Sinar Grafika, Cetakan Pertama. 2012, hlm. 105

Sedangkan bentuk Negara Serikat merupakan negara yang terdiri dari beberapa negara bagian dengan satu pemerintah pusat yang memiliki kedaulatan. Namun tiap negara bagian punya kedaulatan ke dalam untuk mengatur wilayahnya masing - masing. Tiap negara bagian punya undang-undang dasar tersendiri, kepala negara, dan badan perwakilan. Adapun kekuasaan Pemerintah Pederal yang tidak didelegasikan kepada Negara bagian yaitu menyangkut:

- a. Urusan luar negeri,
- b. Urusan Pertahanan dan keamanan,
- c. Urusan Kebijakan Viscal dan Keuangan, dan

1. Negara Federal atau Serikat

Negara federal adala negara yang sering kali disebut dengan istilah negara serikat. Negara federal dapat diartikan sebagai bentuk negara yang terdiri dari kumpulan beberapa negara bagian. Keseluruhan dari negara bagian tersebut diatur dengan peraturan yang mengatur tentang pembagian kewenangan antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian. Hal ini dapat diartikan juga bahwa setiap negara bagian memiliki pemerintah dan konstitusi sendiri. Meski demikian yang menjalankan hubungan internasional dengan pihak luar negeri tetaplah menjadi kewenangan negara federal.

Negara Serikat adalah negara bersusunan jamak, terdiri atas beberapa negara bagian yang masing-masing tidak berdaulat. Kendati negara-negara bagian boleh memiliki konstitusi sendiri, kepala negara sendiri, parlemen sendiri, dan kabinet sendiri, yang berdaulat dalam negara serikat adalah gabungan negara-negara bagian yang disebut negara federal. Setiap negara bagian bebas melakukan tindakan ke dalam, asal tak bertentangan dengan konstitusi federal. Tindakan ke luar (hubungan dengan negara lain) hanya dapat dilakukan oleh pemerintah federal.

Setiap bentuk negara memiliki cirinya masing- masing, begitu pula dengan bentuk negara federal. Di bawah ini adalah beberapa ciri dari negara federal:

- a. Negara federal memiliki kedaulatan keluar dan ke dalam negara bagian atau yang disebut dengan limitatif. Ini juga menegaskan bahwa negara bagian tidak memiliki kedaulatan, tetapi kekuasaan sebenarnya tetaplah dimiliki oleh negara bagian.
- b. Masing- masing negara bagian mempunyai pemerintahan sendiri termasuk kepala negara beserta kabinetnya, serta anggota parlemen.
- c. Masing- masing negara bagian boleh membuat dasar hukumnya sendiri. Meski demikian, dasar hukum dan peraturan yang dibuat oleh negara bagian harus selaras dengan dasar hukum dari negara federal.
- d. Pengaturan hubungan negara dengan warga negara yang berada di wilayahnya tidak dilakukan secara langsung melainkan melalui negara bagian. Hal tersebut tidaklah berlaku untuk semua peraturan. Ada juga hubungan yang terjadi secara langsung, misalnya dalam hal penyebutan jabatan kepala negara. Pendudukan biasa menyebut istilah kepala negara untuk pemimpin negara federal, sedangkan istilah gubernur digunakan untuk menyebut kepala negara bagian.

Contoh dari beberapa negara yang mempunyai bentuk negara federal/serikat yakni Amerika Serikat, Meksiko, Australia, Malaysia, Brasil, India, Swiss dan Jerman. Kembali dengan pernyataan sebelumnya yakni pembagian kewenangan antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian.

Menurut C.F. Strong, yang membedakan negara serikat yang satu dengan yang lain adalah:

- a. Cara pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian;

- b. Badan yang berwenang untuk menyelesaikan perselisihan yang timbul antara pemerintah federal dengan pemerintah negara bagian.

Berdasarkan kedua hal tersebut, lahirlah bermacam-macam negara serikat, antara lain:

- a. Negara serikat yang konstitusinya merinci satu persatu kekuasaan pemerintah federal, dan kekuasaan yang tidak terinci diserahkan kepada pemerintah negara bagian. Contoh negara serikat semacam itu antara lain: Amerika Serikat, Australia,
- b. Negara serikat yang konstitusinya merinci satu persatu kekuasaan pemerintah negara bagian, sedangkan sisanya diserahkan kepada pemerintah federal. Contoh: Kanada dan India;
- c. Negara serikat yang memberikan wewenang kepada Mahkamah Agung Federal dalam menyelesaikan perselisihan di antara pemerintah federal dengan pemerintah negara bagian. Contoh: Amerika Serikat dan Australia;
- d. Negara serikat yang memberikan kewenangan kepada parlemen federal dalam menyelesaikan perselisihan antara pemerintah federal dengan pemerintah negara bagian. Contoh: Swiss.

Dalam praktik kenegaraan, jarang dijumpai sebutan jabatan kepala negara bagian (*lazimnya disebut gubernur negara bagian*). Pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dengan negara bagian ditentukan oleh negara bagian, sehingga kegiatan pemerintah federal adalah hal ikhwal kenegaraan selebihnya (*residuary power*).

Pada umumnya kekuasaan yang dilimpahkan negara-negara bagian kepada pemerintah federal meliputi:

- a. Hal-hal yang menyangkut kedudukan negara sebagai subyek hukum internasional, misalnya: masalah daerah, kewarganegaraan dan perwakilan diplomatik;

- b. Hal-hal yang mutlak mengenai keselamatan negara, pertahanan dan keamanan nasional, perang dan damai;
- c. Hal-hal tentang konstitusi dan organisasi pemerintah federal serta azas-azas pokok hukum maupun organisasi peradilan selama dipandang perlu oleh pemerintah pusat, misalnya: mengenai masalah uji material konstitusi negara bagian;
- d. Hal-hal tentang uang dan keuangan, biaya penyelenggaraan pemerintahan federal, misalnya: hal pajak, bea cukai, monopoli, matauang (moneter);
- e. Hal-hal tentang kepentingan bersama antarnegara bagian, misalnya: masalah pos, telekomunikasi, statistik.

Persamaan antara negara serikat dan negara kesatuan bersistem desentralisasi, yaitu:

- a. Pemerintah pusat sebagai pemegang kedaulatan ke luar.
- b. Sama-sama memiliki hak mengatur daerah sendiri (otonomi).

Sedangkan perbedaannya adalah: mengenai asal-asul hak mengurus rumah tangga sendiri itu. Pada negara bagian, hak otonomi itu merupakan hak aslinya, sedangkan pada daerah otonom, hak itu diperoleh dari pemerintah pusat.

2. Negara Kesatuan

Negara Kesatuan dimana kedaulatan ke luar maupun ke dalam dari negara kesatuan sepenuhnya dimiliki oleh pemerintah pusat. Tidak ada organisasi pemerintahan lain yang berdaulat selain pemerintah pusat. Oleh karena itu, negara yang berbentuk kesatuan hanya memiliki satu kepala negara yang dibantu jajaran mentrinya, atau memiliki satu perlemen saja.

Negara Kesatuan adalah negara bersusunan tunggal, yakni kekuasaan untuk mengatur seluruh daerahnya ada di tangan pemerintah pusat. Pemerintah pusat memegang kedaulatan sepenuhnya, baik ke dalam maupun ke luar. Hubungan antara pemerintah pusat dengan rakyat dan daerahnya dapat dijalankan secara langsung. Dalam negara kesatuan hanya ada satu konstitusi, satu kepala negara, satu dewan menteri (kabinet), dan satu parlemen. Demikian pula dengan pemerintahan, yaitu

pemerintah pusatlah yang memegang wewenang tertinggi dalam segala aspek pemerintahan. Ciri utama negara kesatuan adalah supremasi parlemen pusat dan tiadanya badan-badan lain yang berdaulat. *Contoh dari negara kesatuan yakni Indonesia, Belanda, Philipina, Jepang dan Itali.*

Bentuk negara kesatuan merupakan kebalikan dari negara federal/serikat. Organisasi yang berada di bawah pemerintah negara berbentuk kesatuan ditetapkan dan diatur oleh pemerintah pusat. Sementara itu, negara bagian yang berada di bawah negara serikat dapat membuat peraturan sendiri untuk membentuk organisasi pemerintahan dibawahnya. Berikut adalah ciri- ciri khusus dari negara berbentuk kesatuan untuk mempertegas perbedaannya dengan negara serikat.

- a. Negara kesatuan hanya mempunyai satu pemerintah pusat dengan beberapa daerah kekuasaan di bawahnya.
- b. Masing- masing negara kesatuan di dunia hanya memiliki satu bendera dan satu Undang- Undang Dasar sebagai dasar hukumnya.
- c. Adanya keseragaman (*uniformitas*) peraturan di seluruh wilayah negara;
- d. Dalam pemerintahan negara kesatuan hanya memiliki 1 (satu) dewan perwakilan rakyat.
- e. Adanya kesederhanaan hukum, karena hanya ada satu lembaga yang berwenang membuatnya;
- f. Negara kesatuan hanya membuat satu kebijakan yang berkaitan dengan bidang politik, sosial, ekonomi, dan keamanan.

Meskipun negara kesatuan hanya memiliki satu pemerintah pusat, tapi ada dua tipe dalam menjalankan pemerintahannya. Kedua tipe penyelenggaraan pemerintahan negara kesatuan yakni sistem sentralisasi dan sistem desentralisasi. Pada sistem sentralisasi, pemerintah pusat mengatur segala urusan negara secara langsung yang kemaudian dilaksanakan oleh daerah- daerah di bawahnya. Sementara itu

dalam sistem desentralisasi, daerah mendapat kewenangan untuk mengatur urusannya sendiri atau yang disebut dengan otonomi daerah. Kewenangan yang diberikan kepada daerah tersebut dikenal dengan istilah hak otonomi. Sistem sentralisasi dan desentralisasi memiliki kelebihanannya masing- masing.

Dalam negara kesatuan bersistem *sentralisasi*, semua hal diatur dan diurus oleh Pemerintah Pusat, sedangkan daerah hanya menjalankan perintah-perintah dan peraturan-peraturan dari pemerintah pusat. Daerah tidak berwenang membuat peraturan-peraturan sendiri dan atau mengurus rumah tangganya sendiri. Dalam negara kesatuan bersistem *desentralisasi*, daerah diberi kekuasaan untuk mengatur rumah tangganya sendiri (*otonomi, swatantra*). Untuk menampung aspirasi rakyat di daerah, terdapat parlemen daerah, meskipun demikian, pemerintah pusat tetap memegang kekuasaan tertinggi.

3. Negara Konfederensi

Macam- macam bentuk negara yang ketiga yaitu negara konfederasi, apa yang sebenarnya dimaksud dengan negara konfederasi. Negara konfederasi merupakan negara yang terbentuk dari perkumpulan beberapa negara yang membuat perjanjian internasional yang berisi kewenangan tertentu yang diberikan kepada konfederensi. Meskipun terbentuk dari gabungan beberapa negara, negara konfederensi tidak sama dengan negara federal.

Negara- negara yang tergabung dalam konfederasi memiliki kedaulatan penuh, sedangkan negara- negara bagian yang tergabung dalam negara federal tidak berdaulat, sebagai berikut:

- a. Bentuk negara konfederasi hanya bertahan sampai abad 19 saja.
- b. Negara yang dulunya berbentuk konfederasi lama kelamaan beralih ke bentuk federal, contohnya negara Swiss.
- c. Negara tersebut dulunya berbentuk konfederasi, tetapi sejak tahun 1848 Swiss cenderung menggunakan sistem federal

dimana hubungan internasional diselenggarakan oleh pemerintah pusat.

Lanjut ke bentuk negara yang kedua yakni negara kesatuan. Sebagai pengetahuan, setengah dari seluruh negara di dunia berbentuk negara kesatuan. Pengertian dari negara kesatuan sendiri yaitu negara yang memiliki pemerintah pusat (bersusun tunggal) untuk mengatur semua peran konstitusi dalam negara demokrasi di wilayah yang berada dalam cakupan negara kesatuan. Ini dapat diartikan bahwa pemerintah pusat mengatur rakyatnya secara langsung melalui konstitusi yang dibuatnya, sebagai berikut:

- a. Penerapan sistem baik itu sentralisasi maupun desentralisasi bisa disesuaikan dengan kondisi masing- masing negara.
- b. Untuk negara kesatuan yang memiliki wilayah yang sangat luas seperti Indonesia biasanya akan diterapkan sistem desentralisasi untuk memudahkan pemerintah pusat dalam membangun negara.

C. Bentuk Pemerintahan

Bentuk pemerintahan adalah suatu istilah yang digunakan untuk merujuk pada rangkaian institusi politik yang digunakan untuk mengorganisasikan suatu negara guna menegakan kekuasaannya atas suatu komunitas politik. Adapun beberapa bentuk pemerintahan dibagi menjadi dua yaitu ajaran klasik yang terdiri dari pendapat aristoteles, plato dan Polybius.

1. Bentuk Kerajaan

Kerajaan atau Monarkhi, ialah negara yang dikepali oleh seorang Raja dan bersifat turun-temurun dan menjabat untuk seumur hidup. Selain Raja, kepala negara suatu Monarkhi dapat berupa Kaisar atau Syah (*kaisar Kerajaan Jepang, Syah Iran dan sebagainya*). (*Contoh Monarkhi Inggris, Belanda, Norwegia, Swedia, Muang Thai*).

Dalam Sistem Negara Kerajaan atau Monarkhi yang ada di dunia dibagi beberapa bentuk, yaitu:

- a. Monarkhi Mutlak (absolut):
Seluruh kekuasaan dan wewenang tidak terbatas (kekuasaan mutlak). Perintah raja merupakan undang-undang yang harus dilaksanakan. Kehendak raja adalah kehendak rakyat. Terkenal ucapan Louias ke-XIV dari Prancis: L'Etat cest moi (Negara adalah saya).
- b. Monarkhi Konstitusional.
Monarkhi, di mana kekuasaan raja itu dibatasi oleh suatu Konstitusi (UUD). Raja tidak boleh berbuat sesuatu yang bertentangan dengan konstitusi dan segala perbuatannya harus berdasarkan dan sesuai dengan isi konstitusi.
- c. Monarkhi Parlemitter.
Suatu Monarkhi, di mana terdapat suatu Parlemen (DPR), terhadap dewan di mana para Menteri, baik perseorangan maupun secara keseluruhan bertanggung jawab sepenuhnya.
Dalam *Sistem Parlemitter*, raja selaku kepala negara itu merupakan lambang kesatuan negara, yang tidak dapat diganggu gugat, tidak dapat dipertanggungjawabkan (*The King can do no wrong*), yang bertanggung jawab atas kebijaksanaan pemerintah adalah Menteri baik bersama-sama untuk seluruhnya maupun seseorang untuk bidangnya sendiri (sistem pertanggungjawaban menteri: tanggung jawab politik, pidana dan keuangan).

2. Bentuk Republik

Republik berasal dari bahasa Latin yaitu *Res Publica* atau *kepentingan umum* ialah negara dengan pemerintahan rakyat yang dikepalai oleh Seorang Presiden sebagai Kepala Negara yang dipilih dari dan oleh rakyat untuk suatu masa jabatan tertentu (Amerika Serikat 4 tahun Indonesia 5 tahun). Biasanya Presiden dapat dipilih kembali setelah habis masa jabatannya.

D. Sistem Pemerintahan

Sistem pemerintahan terdiri dari dua suku kata, yaitu "*sistem*" dan "*pemerintahan*". Kata "*sistem*" berarti menunjuk pada hubungan antar lembaga negara sedemikian rupa sehingga

merupakan suatu kesatuan yang bulat dalam menjalankan mekanisme kenegaraan.

Dalam praktik penyelenggaraan suatu negara jika kita tinjau dari segi pembagian kekuasaan negara bahwa organisasi pemerintahan negara itu bersusun, bertingkat dan terdiri atas berbagai macam alat perlengkapan (*organ*) yang berbeda satu sama lain berdasar tugas dan fungsi masing-masing (*pembagian secara horizontal*) maupun dalam satu bagian dibagi menjadi organ yang lebih tinggi dan rendah (*pembagian secara vertikal*).

Adapun sistem pemerintahan diartikan sebagai suatu tatanan utuh yang terdiri atas berbagai komponen pemerintahan yang bekerja saling bergantung dan mempengaruhi dalam mencapai tujuan dan fungsi pemerintahan. Sistem pemerintahan dibagi menjadi dua yaitu:

1. Sistem pemerintahan presidensial

Sistem presidensial (*presidensiil*), merupakan sistem pemerintahan negara republik di mana kekuasaan eksekutif dipilih melalui pemilu dan terpisah dengan kekuasaan legislatif.

Menurut Rod Hague, Sistem pemerintahan presidensiil yang berlaku suatu negara terdiri dari 3 unsur yaitu:

- a. Presiden yang dipilih rakyat memimpin pemerintahan dan mengangkat pejabat-pejabat pemerintahan yang terkait.
- b. Presiden dengan dewan perwakilan memiliki masa jabatan yang tetap, tidak bisa saling menjatuhkan.
- c. Tidak ada status yang tumpang tindih antara badan eksekutif dan badan legislatif.

Dalam sistem presidensial, presiden memiliki posisi yang relatif kuat dan tidak dapat dijatuhkan karena rendah subjektif seperti rendahnya dukungan politik. Namun masih ada mekanisme untuk mengontrol presiden. Jika presiden melakukan pelanggaran konstitusi, pengkhianatan terhadap negara, dan terlibat masalah kriminal, posisi presiden bisa dijatuhkan. Bila ia diberhentikan karena pelanggaran-pelanggaran tertentu, biasanya seorang wakil presiden akan menggantikan posisinya. Model ini

dianut oleh Amerika Serikat, Filipina, Indonesia dan sebagian besar negara-negara Amerika Latin dan Amerika Tengah.

▪ **Ciri-ciri pemerintahan presidensial yaitu:**

- a. Dikepalai oleh seorang presiden sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara.
- b. Kekuasaan eksekutif presiden diangkat berdasarkan demokrasi rakyat dan dipilih langsung oleh mereka atau melalui badan perwakilan rakyat.
- c. Presiden memiliki hak prerogratif (hak istimewa) untuk mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri yang memimpin departemen dan non-departemen.
- d. Menteri-menteri hanya bertanggung jawab kepada kekuasaan eksekutif (bukan kepada kekuasaan legislatif).
- e. Kekuasaan eksekutif tidak bertanggung jawab kepada kekuasaan legislatif.
- f. Kekuasaan eksekutif tidak dapat dijatuhkan oleh legislatif.

▪ **Kelebihan Sistem Pemerintahan Presidensial:**

- a. Badan eksekutif lebih stabil kedudukannya karena tidak tergantung pada parlemen.
- b. Masa jabatan badan eksekutif lebih jelas dengan jangka waktu tertentu. Misalnya, masa jabatan Presiden Amerika Serikat adalah empat tahun, Presiden Filipina adalah enam tahun dan Presiden Indonesia adalah lima tahun.
- c. Penyusun 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.

▪ **Kekurangan Sistem Pemerintahan Presidensial:**

- a. Kekuasaan eksekutif di luar 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
- d. Pembuatan keputusan memakan waktu yang lama

2. Sistem pemerintahan parlementer

Sistem parlementer adalah sebuah sistem pemerintahan di mana parlemen memiliki peranan penting dalam pemerintahan. Dalam hal ini parlemen memiliki wewenang dalam mengangkat perdana menteri dan parlemen pun dapat menjatuhkan pemerintahan, yaitu dengan cara mengeluarkan semacam mosi tidak percaya. Berbeda dengan sistem presidensiil, di mana sistem parlemen dapat memiliki seorang presiden dan seorang perdana menteri, yang berwenang terhadap jalannya pemerintahan. Dalam presidensiil, presiden berwenang terhadap jalannya pemerintahan, namun dalam sistem parlementer presiden hanya menjadi simbol kepala negara saja. Negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer adalah Inggris, Jepang, Belanda, Malaysia, Singapura dan sebagainya.

▪ Ciri-ciri pemerintahan parlementer yaitu:

- a. Dikepalai oleh seorang perdana menteri sebagai kepala pemerintahansedangkan kepala negara dikepalai oleh presiden/raja.
- b. Kekuasaan eksekutif presiden ditunjuk oleh legislatif sedangkan raja diseleksi berdasarkan undang-undang.
- c. Perdana menteri memiliki hak prerogratif (hak istimewa) untuk mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri yang pimpin departemen dan non-departemen.
- d. Menteri-menteri hanya bertanggung jawab kepada kekuasaan legislatif.
- e. Kekuasaan eksekutif bertanggung jawab kepada kekuasaan legislatif.
- f. Kekuasaan eksekutif dapat dijatuhkan oleh legislatif.

- **Kelebihan Sistem Pemerintahan Parlementer:**
 - a. Pembuat kebijakan dapat ditangani secara cepat karena mudah terjadi penyesuaian pendapat antara eksekutif dan legislatif. Hal ini karena kekuasaan eksekutif dan legislatif berada pada satu partai atau koalisi partai.
 - 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.
- **Kekurangan Sistem Pemerintahan Parlementer:**
 - a. Kedudukan badan eksekutif/kabinet sangat tergantung 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.
 - 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 diparlemen dan partai, anggota kabinet dapat menguasai parlemen.
 - d. Parlemen menjadi tempat kaderisasi bagi jabatan-jabatan eksekutif. Pengalaman mereka menjadi anggota parlemen dimanfaatkan dan manjadi bekal penting untuk menjadi menteri atau jabatan eksekutif lainnya.

Dilihat dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan dari masing-masing konstitusi suatu negara dapat dibagi dalam bentuk, yaitu:

1. Sistem Pemerintahan Parlementer

Sistem pemerintahan parlementer merupakan sistem pemerintahan yang mana parlemen memiliki peranan yang sangat besar di dalam pemerintahan. Dalam sistem pemerintahan parlementer, parlemen yang duduk di

pemerintahan berhak/memiliki wewenang untuk mengangkat perdana menteri sekaligus menjatuhkan pemerintahan yang sedang memimpin negara melalui beberapa macam cara seperti salah satunya mengeluarkan mosi tidak percaya terhadap pemerintahan yang sedang berkuasa.

2. Sistem Pemerintahan Presidensial

Pengertian sistem pemerintahan presidensial adalah sistem pemerintahan yang kekuasaan tertingginya berada di tangan presiden. Dalam sistem pemerintahan ini, presiden berperan sebagai kepala pemerintahan tertinggi yang berhak mengambil berbagai macam keputusan atau pun kebijakan yang berkaitan dengan negara.

3. Sistem Pemerintahan Komunis

Sistem pemerintahan komunis merupakan sistem pemerintahan yang menganut asas komunisme (tidak mengakui keberadaan Tuhan). Dalam pemerintahan komunis, setiap orang harus hidup sama rata dan setara, tidak ada yang miskin atau pun kaya, semuanya harus saling dukung dan saling bantu.

4. Sistem Pemerintahan Demokrasi Liberal

Sistem pemerintahan demokrasi liberal merupakan sistem pemerintahan gabungan antara sistem pemerintahan demokrasi dan sistem pemerintahan liberal. Dalam sistem pemerintahan ini, pengendalian kekuasaan dilakukan oleh kepala pemerintahan yang dipilih secara langsung oleh rakyat.

5. Sistem Pemerintahan Liberal

Sistem pemerintahan liberal merupakan sistem pemerintahan yang menganut asas kebebasan sebagai landasan penetapan kebijakannya. Dalam sistem pemerintahan ini, pemerintah tidak begitu banyak menetapkan kebijakan, dan mayoritas aktivitas di dalam negara dijalankan oleh pihak swasta.

6. Sistem Pemerintahan Semi Presidensial

Sistem pemerintahan semi presidensial merupakan sistem pemerintahan gabungan antara sistem pemerintahan

parlementer dengan sistem pemerintahan presidensial. Dalam sistem pemerintahan ini, kekuasaan tertinggi ada di dua pihak yaitu di tangan presiden (sebagai pemimpin negara) dan di tangan parlemen (sebagai wakil rakyat).

E. Sistem Pemerintahan Republik Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 1945.

Negara Indonesia, berdasarkan pada Undang Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 yang dimilikinya menganut sistem pemerintahan presidensial yakni sistem pemerintahan Negara republik di dalamnya, kekuasaan eksekutif dipilih melalui pemilihan umum dan terpisah dari kekuasaan legislatif. Selain itu menurut Undang Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945, sistem pemerintahan Indonesia tidak menganut sistem pemisahan kekuasaan atau trias politika murni sebagaimana yang diajarkan oleh Montesquieu. Namun, Indonesia menganut sistem pembagian kekuasaan.

1. Sistem Pemerintahan Republik Indonesia

a. Sistem Pemerintahan Republik Indonesia Tahun 1945-1949

Sistem Pemerintahan : Presidensial Semula sistem pemerintahan yang digunakan adalah presidensial tetapi sebab kedatangan sekutu(agresi militer) dan berdasarkan Maklumat Presiden no X tanggal 16 November 1945 terjadi pembagian kekuasaan dimana kekuasaan eksekutif dipegang oleh Perdana Menteri maka sistem pemerintahan indonesia menjadi Sistem Pemerintahan Parlementer.

b. Sistem Pemerintahan Republik Indonesia Tahun 1949-1950

Bentuk pemerintahan Indonesia saat itu adalah Serikat dengan konstitusi RIS sehingga sistem pemerintahan yang digunakan adalah parlementer. Namun karena tidak seluruhnya diterapkan maka Sistem Pemerintahan saat itu disebut Quasy Parlementer.

c. Sistem Pemerintahan Republik Indonesia Tahun 1950-1959

Berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara pada tahun 1950 Sistem Pemerintahan Indonesia masih menganut Sistem Parlementer pada era ini banyak Perdana Menteri.

d. Sistem Pemerintahan Republik Indonesia Tahun 1959-1966

Presiden mengeluarkan Dekrit 5 juli tahun 1959 yang isinya

1. Tidak berlakunya UUDS 1950 dan berlakunya kembali UUD 1945.
2. Pembubaran Badan Konstitusional
3. Membentuk DPR sementara dan DPA sementara

Dengan berlakunya kembali Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959, maka Sistem Pemerintahan Republik Indonesia kembali ke Sistem Pemerintahan Presidensial. Perjalanan panjang bangsa Indonesia dari tahun 1945 dan terjadinya Reformasi 1998 dan dilakukannya Pemilihan Umum tahun 1999 ini mengalami perubahan dalam sistem penyelenggaraan negara dengan dilakukannya perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945. Adapun Pokok-pokok sistem pemerintahan Indonesia berdasarkan UUD 1945 sebelum diamandemen tertuang dalam Penjelasan UUD 1945 tentang tujuh kunci pokok sistem pemerintahan negara tersebut sebagai berikut.

- a. Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum (rechtsstaat).
- b. Sistem Konstitusional.
- c. Kekuasaan negara yang tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- d. Presiden adalah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi dibawah Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- e. Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

- f. Menteri negara ialah pembantu presiden, menteri negara tidak bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat.
- g. Kekuasaan kepala negara tidak tak terbatas

Pemerintahan orde baru dengan tujuh kunci pokok diatas berjalan sangat stabil dan kuat. Pemerintah memiliki kekuasaan yang besar. Sistem Pemerintahan Presidensial yang dijalankan pada era ini memiliki kelemahan pengawasan yang lemah dari DPR namun juga memiliki kelebihan kondisi pemerintahan lebih stabil.

Di akhir era orde baru muncul pergerakan untuk mereformasi sistem yang ada menuju pemerintahan yang lebih demokratis. Untuk mewujudkan hal itu dibutuhkan sebuah pemerintahan yang konstitusional (berdasarkan konstitusi). Pemerintahan yang konstitusional adalah yang didalamnya terdapat pembatasan kekuasaan dan jaminan hak asasi. Kemudian dilakukanlah amandemen Undang-undang Dasar 1945 sebanyak 4 kali, tahun: 1999, 2000, 2001, 2002. Berdasarkan konstitusi yang telah diamandemen ini diharapkan sebuah sistem pemerintahan yang lebih demokratis akan terwujud.

1. Hubungan antara sistem pemerintahan yang ada di Indonesia dan sistem pemerintahan yang sesuai dengan UUD 1945

Sejak Agustus 1945 sampai akhir tahun 1949, Indonesia mulai memberlakukan Undang Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945. Menurut ketentuan Undang Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 tersebut, sistem pemerintahan Indonesia adalah presidensial. Namun, sejak November 1945, berdasarkan Maklumat Wakil Presiden No. X dan Maklumat Pemerintah 14 November 1945, kekuasaan pemerintah dipegang oleh seorang perdana menteri. Hal ini merupakan awal dari suatu sistem pemerintahan parlementer. Sistem parlementer ini adalah sebah penyimpangan ketentuan Undang Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 yang menyebutkan pemerintah harus dijalankan menurut sistem Kabinet Presidensial dimana menteri

sebagai pembantu presiden. Jadi sejak November 1945 sampai Juli 1959, sistem pemerintahan yang diselenggarakan di Indonesia berlainan dengan sistem pemerintahan yang ditentukan dalam naskah Undang Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945.

a. Pokok-pokok sistem pemerintahan setelah amandemen UUD 1945.

Reformasi tahun 1999 dimulainya pemilihan umum ini melahirkan sejarah baru dalam sistem pemerintahan Indonesia, terutama menyangkut kelembagaan Negara dan sistem pemilihan umum di Indonesia. Adapaun perubahan mendasar reformasi yaitu:

- a. Bentuk negara kesatuan dengan prinsip otonomi daerah yang luas, wilayah negara terbagi dalam beberapa provinsi.
- b. Bentuk pemerintahan adalah republik konstitusional, sedangkan sistem pemerintahan presidensial.
- c. Presiden adalah kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan. Presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung oleh rakyat dalam satu paket.
- d. Kabinet atau menteri diangkat oleh presiden dan bertanggung jawab kepada presiden.
- e. Parlemen terdiri atas dua bagian (bikameral), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Para anggota dewan merupakan anggota MPR. DPR memiliki kekuasaan legislatif dan kekuasaan mengawasi jalannya pemerintahan.
- f. Kekuasaan yudikatif dijalankan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan dibawahnya.
- g. Sistem pemerintahan ini juga mengambil unsur-unsur dari sistem pemerintahan parlementer dan melakukan pembaharuan untuk menghilangkan kelemahan-kelemahan yang ada dalam sistem presidensial. Beberapa variasi dari sistem pemerintahan presidensial di Indonesia adalah sebagai berikut;

- h. Presiden sewaktu-waktu dapat diberhentikan oleh MPR atas usul dari DPR. Jadi, DPR tetap memiliki kekuasaan mengawasi presiden meskipun secara tidak langsung.
- i. Presiden dalam mengangkat penjabat negara perlu pertimbangan atau persetujuan dari DPR.
- j. Presiden dalam mengeluarkan kebijakan tertentu perlu pertimbangan atau persetujuan dari DPR.
- k. Parlemen diberi kekuasaan yang lebih besar dalam hal membentuk undang-undang dan hak budget (anggaran)
- l. Lahirnya lembaga yudicial selain Mahkamah Agung yaitu Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudicial.

Dengan demikian, ada perubahan-perubahan baru dalam sistem pemerintahan Indonesia. Hal itu diperuntukan dalam memperbaiki sistem presidensial yang lama. Perubahan baru tersebut, antara lain adanya pemilihan secara langsung, sistem bikameral, mekanisme *checks and balance*, dan pemberian kekuasaan yang lebih besar kepada parlemen untuk melakukan pengawasan dan fungsi anggaran.

2. Checks and balance dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Reformasi berhasil merontokan kekuasaan yang absolut di *era-orde baru*, reformasi juga merealisasikan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945, salah satu gagasan yang ditawarkan adalah usulan tentang sistem dan mekanisme *checks and balance* di dalam sistem politik dan ketatanegaraan. Sebab selama pemerintahan di era 1945 sampai 1999 dapat dikatakan bahwa *checks and balance* itu tidak ada sama sekali sehingga eksekutif sangat kuat kekuasaannya, termasuk dalam pembuatan peraturan perundang-undangan.¹⁷⁹

¹⁷⁹ Moh. Mahfud MD, 2013. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Penerbit PT. RajaGrafindo Persada Cetakan kedua, Jakarta, hlm. 67.

Amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 yang dilakukan Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil Pemilihan Umum tahun 1999, melahirkan sistem pemerintah yang baru dimana Presiden selaku Eksekutif tidak lagi mendominasi dalam kekuasaan pembentukan Undang-Undang. Dalam hal hubungan antara Presiden dengan DPR, maka dominasi Presiden dalam proses legislasi digeser ke DPR.¹⁸⁰

Jika dalam waktu 30 hari sejak disahkan rancangan Undang-Undang di DPR dan sebuah rancangan Undang-Undang ditandatangani (*disahkan*) oleh Presiden, maka rancangan undang-undang tersebut sah sebagai Undang-Undang dan wajib diundangkan tanpa harus ditandatangani oleh Presiden (*Pasal 20 ayat (1) dan ayat (5) UUD 1945 hasil amandemen*). Dalam hal hubungan hubungan antara yudikatif dan legislative diberikan kewenangan pada Pasal 24 yang mengatur pengujian undang-undang baik isi (*uji materiil*) atau pengujian prosedur (*uji formil*) pengujian ini diberikan kepada Mahkamah konstitusi (*MK*). Sedangkan pengujian Peraturan perundang-undang dibawah Undang-Undang kewenangannya diberikan kepada Mahkamah Agung (*MA*).

¹⁸⁰ *Ibid.* Hlm. 68



BAB VII

KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

A. Sejarah Konstitusi di Indonesia

Indonesia sebagai negara berdasarkan hukum, tentu saja memiliki konstitusi yang dikenal dengan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 (UUD 1945). Eksistensi terhadap Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi di Indonesia mengalami sejarah yang sangat panjang yang akhirnya dapat diterima sebagai landasan hukum bagi pelaksanaan ketatanegaraan republic Indonesia.¹⁸¹

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia mulai dirumus dan dirancang sejak tanggal 29 Mei 1945 sampai 16 Juni 1945 oleh Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) atau dalam bahasa jepang dikenal dengan *Dokuritsu Zyunbi Tyoosakai* yang beranggotakan 21 orang, BPUPKI dipimpin langsung dan sebagai ketua Ir. Soekarno dan Drs. Moh, Hatta sebagai wakil ketua dengan 19

¹⁸¹ Bambang Sugianto dan Evi Oktarina, *Hukum Tata Negara. Op-Cit*, hlm. 105

orang anggota yang terdiri dari 11 orang wakil dari Jawa, 3 orang dari Sumatra dan masing-masing 1 wakil dari Kalimantan, Maluku, dan Sunda kecil. Badan tersebut (BPUPKI) ditetapkan berdasarkan maklumat gunseikan nomor 23 bersamaan dengan ulang tahun Tenno Heika pada 29 April 1945.¹⁸²

BPUPKI ini kemudian menetapkan tim khusus yang bertugas menyusun sebuah konstitusi bagi Indonesia untuk mempersiapkan merdeka yang kemudian dikenal dengan nama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesai pada 1945 (UUD'45).¹⁸³ Para tokoh perumus terhadap undang-undang dasar itu adalah antara lain Dr. Radjiman Widiadinigrat, Ki Bagus Hadikoesoemo, Oto Iskandardinata, Pangeran Purboyo, Pangeran Soerjohamidjojo, Soetarjo Kartohamidjojo, Prop. Dr. Mr. Soepomo, Abdul Kadir, Drs. Yap Tjwan Bing, Dr. Mohammad Amir (Sumatera), Mr. Abdul Abbas (Sumatera), Dr. Ratulangi, Andi Pangerang (keduanya dari Sulawesi), Mr. Latuharhary, Mr. Pudja (Bali), AH. Hamidan (Kalimantan), R.P. Soeroso, Abdul Wachid Hasyim dan Mr. Mohammad Hasan (Sumatra).

Yang melatar belakang dan pemikiran sebuah gagasan untuk dibentuknya konstitusi untuk Indonesia, berawal dari janji Pemerintahan Jepang pada waktu itu untuk memberikan kemerdekaan bagi bangsa Indonesia dikemudian hari. Janji Pemerintah Jepang tersebut antara lain berisi “sejak dari dahulu, sebelum pecahnya peperangan asia timur raya, *Dai Nippon* sudah mulai berusaha membebaskan bangsa Indonesia dari kekuasaan Pemerintah Hindia Belanda. Tentara *Dai Nippon* serentak menggerakkan angkatan perangnya, baik di darat, laut, maupun udara, untuk mengakhiri kekuasaan penjajahan Belanda”.¹⁸⁴

¹⁸² Malian Sobirin, 2001. *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*, Penerbit FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 59

¹⁸³ Bambang Sugianto dan Evi Oktarina, *Hukum Tata Negara. Op-Cit*, hlm. 106

¹⁸⁴ *Ibid*

Sejak saat itu *Dai Nippon Teikoku* memandang Indonesia sebagai saudara muda serta membimbing bangsa Indonesia dengan giat dan tulus ikhlas di semua bidang, sehingga diharapkan kelak bangsa Indonesia siap untuk berdiri sendiri sebagai bangsa Asia Timur Raya. Namun janji hanyalah janji, penjajah tetaplah penjajah yang selalu ingin lebih lama menindas dan menguras kekayaan bangsa Indonesia. Setelah Jepang dipukul mundur oleh sekutu, Jepang tak lagi ingat akan janjinya. Setelah menyerah tanpa syarat kepada sekutu, rakyat Indonesia lebih bebas dan leluasa untuk berbuat dan tidak bergantung pada Jepang sampai saat kemerdekaan tiba.

Setelah kemerdekaan diraih pada tanggal 17 Agustus 1945, kebutuhan akan sebuah konstitusi sebagai landasan hukum yang resmi nampaknya tidak bisa ditawar-tawar lagi dan harus segera dirumuskan dalam sebuah konstitusi. Setelah diproklamkan kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945 dan Indonesia menjadi sebuah negara yang merdeka dan berdaulat harus ada landasan hukum sebagai alat dan instrumen yang dapat mencerminkan sistem ketatanegaraan dimulai bentuk negara, sistem pemerintahan, hak dan kewajiban warganegara termasuk juga dasar negara Indonesia itu sendiri harus dirumuskan.

Sehari setelah ikrar kemerdekaan yang sudah dilakukan maka pada tanggal 18 Agustus 1945 diadakan sidang pertama Badan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) dalam sidangnya mengadakan dan merumuskan hal-hal yang penting dengan menghasilkan beberapa keputusan sebagai berikut:¹⁸⁵

1. Menetapkan dan mengesahkan pembukaan UUD 1945 yang bahannya diambil dari rancangan undang-undang yang disusun oleh panitia perumus pada tanggal 22 Juni 1945

¹⁸⁵ I Dewa Gede Atmaja, 2012, *Hukum Konstitusi Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Penerbit Setara Press, Malang, hlm. 114

2. Menetapkan dan mengesahkan UUD 1945 yang bahannya hampir seluruhnya diambil dari RUU yang disusun oleh panitia perancang UUD tanggal 16 Juni 1945
3. Memilih ketua persiapan kemerdekaan Indonesia Ir. Soekarno sebagai presiden dan wakil ketua Drs. Muhammad Hatta sebagai wakil presiden
4. Pekerjaan presiden untuk sementara waktu dibantu oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia yang kemudian menjadi Komite Nasional
5. Dengan terpilihnya presiden dan wakilnya atas dasar Undang-Undang Dasar 1945 itu, maka secara formal Indonesia sempurna sebagai sebuah Negara, sebab syarat yang lazim diperlukan oleh setiap Negara telah ada yaitu adanya:
 - a. Rakyat, yaitu bangsa Indonesia
 - b. Wilayah, yaitu tanah air Indonesia yang terbentang dari sabang hingga ke merauke yang terdiri dari 13.500 buah pulau besar dan kecil
 - c. Kedaulatan yaitu sejak mengucap proklamasi kemerdekaan Indonesia
 - d. Pemerintah yaitu sejak terpilihnya presiden dan wakilnya sebagai pucuk pimpinan pemerintahan Negara.

Yang sangat prinsip dan menjadi tujuan utama berdirinya bangsa Indonesia sebagaimana dirumuskan dalam konstitusi yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945 adalah memuatkan tujuan negara Indonesia yaitu membentuk Pemerintah Negara Indonesia dan melindungi, mensejahterahkan, mencerdaskan, dan dapat memberikan keadilan bagi rakyat Indonesia. Konstitusi Indonesia sebagai instrumen penyelenggara negara juga sebagai norma hukum yang tertinggi dalam sistem hukum di negara Indonesia. Mewujudkan tujuan negara sebagaimana cita-cita kemerdekaan tertuang jelas dalam konstitusi Indonesia.¹⁸⁶

¹⁸⁶ Lihat pada pembukaan *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* yang berbunyi: Bahwa sesungguhnya

B. Perkembangan Konstitusi di Indonesia

Konstitusi sebagai hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara dapat berupa konstitusi tertulis dan konstitusi tidak tertulis. Dalam hal konstitusi tertulis, hampir semua negara di dunia memilikinya yang lazim disebut undang-undang dasar (UUD) yang pada umumnya mengatur mengenai pembentukan, pembagian wewenang dan cara bekerja berbagai lembaga kenegaraan serta perlindungan hak azasi manusia.¹⁸⁷ Konstitusi Indonesia dapat dikatakan telah melewati berbagai tahap perkembangan, dan setiap tahapan dalam perjalanan konstitusi melahirkan sisten ketatanegaraan yang berbeda, yang puncak terjadi pada masa pemerintahan *Orde Baru* yang dipimpin oleh Presiden Jenderal Soeharto yang banyak menyalahgunakan konstitusi untuk tujuan kekuasaannya yang sentralistik dan otoriter yang akhir terjadi gerakan *people power* yang menjatuhkan kekuasaan *Orde Baru* menuju *Orde reformasi* memunculkan ide untuk mengamandemen UUD 1945.

Kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan. Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Atas berkat rakhmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya. Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada 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.

¹⁸⁷ Bambang Sugianto dan Evi Oktarina, *Hukum Tata Negara. Op-Cit*, hlm. 107

Tahapan atau periodenisasi konstitusi di Indonesia dapat dikelompokkan menjadi beberapa periode.¹⁸⁸

1. Periode berlaku UUD 1945 tahun 1945 sampai dengan tahun 1949
2. Periode berlaku Konstitusi RIS tahun 1949 sampai dengan tahun 1950
3. Periode berlaku Undang-Undang Dasar Sementara tahun 1950 sampai dengan tahun 1959
4. Periode berlaku kembali UUD 1945 beserta Penjelasannya tahun 1959 sampai dengan tahun 1999
5. Periode UUD 1945 pasca amandemen tahun 1999 sampai sekarang.

Dalam perkembangan sejarah kehidupan berbangsa dan bernegara, konstitusi menempati posisi yang sangat penting. Pengertian dan materi muatan konstitusi senantiasa berkembang seiring dengan perkembangan peradaban manusia dan organisasi kenegaraan. Kajian tentang konstitusi semakin penting dalam negara-negara modern saat ini yang pada umumnya menyatakan diri sebagai negara konstitusional, baik demokrasi konstitusional maupun monarki konstitusional. Dengan meneliti dan mengkaji konstitusi, dapat diketahui prinsip-prinsip dasar kehidupan bersama dan penyelenggaraan negara serta struktur organisasi suatu negara tertentu. Bahkan nilai-nilai konstitusi dapat dikatakan mewakili tingkat peradaban suatu bangsa.

Suatu konstitusi tertulis yang memuat nilai-nilai dan norma dasar yang hidup dalam masyarakat serta praktek penyelenggaraan ketatanegaraan turut mempengaruhi perumusan suatu norma kedalam peraturan perundang-undangan yang akan berlaku dalam suatu negara. Undang-undang dasar sebuah negara merupakan hasil konsensus bersama yang isinya dapat

¹⁸⁸ Jimly Assididqie. 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. Penerbit PT Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia, Jakarta, hlm. 73

merumuskan suasana kebatinan (*geistichenhentergrund*) yang menjadi latar belakang filosofis, sosiologis, politis, dan historis. Dalam perumusan dari aspek *Juridis* suatu ketentuan undang-undang dasar perlu dipahami dengan seksama, untuk dapat mengerti dengan sebaik-baiknya ketentuan yang terdapat dalam pasal-pasal undang-undang dasar.

Undang-undang dasar suatu negara tidak dapat dipahami hanya melalui teksnya saja. Untuk sungguh-sungguh mengerti, kita harus memahami konteks filosofis, sosio-historis sosio-politis, sosio-juridis, dan bahkan sosio-ekonomis yang mempengaruhi perumusannya. Di samping itu, setiap kurun waktu dalam sejarah memberikan pula kondisi-kondisi kehidupan yang membentuk dan mempengaruhi kerangka pemikiran (*frame of reference*) dan medan pengalaman (*ield of experience*) dengan muatan kepentingan yang berbeda, sehingga proses pemahaman terhadap suatu ketentuan undang-undang dasar dapat terus berkembang dalam praktek di kemudian hari. Karena itu, penafsiran terhadap undang-undang dasar pada masa lalu, masa kini, dan pada masa yang akan datang, memerlukan rujukan standar yang dapat dipertanggungjawabkan dengan sebaik-baiknya, sehingga undang-undang dasar tidak menjadi alat kekuasaan yang ditentukan secara sepihak oleh pihak manapun juga. Untuk itulah, menyertai penyusunan dan perumusan naskah undang-undang dasar, diperlukan pula adanya pokok-pokok pemikiran konseptual yang mendasari setiap perumusan pasal-pasal undang-undang dasar.

Perkembangan terhadap undang-undang dasar yang berlaku di Indonesia sejak kemerdekaan 17 Agustus 1945 sampai dengan sekarang terdapat beberapa periodenisasi yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

UUD 1945 pertama kali disahkan berlaku sebagai konstitusi Negara Indonesia dalam sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945, yaitu sehari setelah kemerdekaan negara Republik Indonesia

diproklamasikan oleh Soekarno dan Mohammad Hatta pada tanggal 17 Agustus 1945. Naskah UUD 1945 ini pertama kali dipersiapkan oleh satu badan bentukan pemerintah balatentara Jepang yang diberi nama “*Dokuritsu Zyunbi Tyoosakai*” yang dalam bahasa Indonesia disebut “Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia” (BPUPKI).

Pimpinan dan anggota badan BPUPKI ini dilantik oleh Pemerintah Balatentara Jepang pada tanggal 28 Mei 1945 dalam rangka memenuhi janji Pemerintah Jepang di depan parlemen (*Diet*) untuk memberikan kemerdekaan kepada bangsa Indonesia. Namun setelah pembentukannya badan BPUPKI ini tidak hanya melakukan usaha-usaha persiapan kemerdekaan sesuai dengan tujuan pembentukannya, tetapi malah mempersiapkan naskah Undang-Undang Dasar sebagai dasar untuk mendirikan Negara Indonesia merdeka.

Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) ini beranggotakan 62 orang, diketuai oleh K.R.T. Radjiman Wedyodiningrat, serta Itibangase Yosio dan Raden Panji Suroso, masing-masing sebagai Wakil Ketua[6]. Persidangan badan ini dibagi dalam dua periode, yaitu masa sidang pertama dari tanggal 29 Mei sampai dengan 1 Juni 1945, dan masa sidang kedua dari tanggal 10 Juli sampai dengan 17 Juli 1945. Dalam kedua masa sidang itu, fokus pembicaraan dalam sidang-sidang BPUPKI langsung tertuju pada upaya mempersiapkan pembentukan sebuah negara merdeka. Hal ini terlihat selama masa persidangan pertama, pembicaraan tertuju pada soal ‘*philosoische grondslag*’, dasar falsafah yang harus dipersiapkan dalam rangka negara Indonesia merdeka. Pembahasan mengenai hal-hal teknis tentang bentuk negara dan pemerintahan baru dilakukan dalam masa persidangan kedua dari tanggal 10 Juli sampai dengan 17 Agustus 1945.¹⁸⁹

¹⁸⁹ Miriam Budiardjo. 2007. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Penerbit Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 115-116

Dalam masa persidangan kedua itulah dibentuk Panitia Hukum Dasar dengan anggota terdiri atas 19 orang, diketuai oleh Ir. Soekarno. Panitia ini membentuk Panitia Kecil yang diketuai oleh Prof. Dr. Soepomo, dengan anggota yang terdiri atas Wongsonegoro, R. Soekardjo, A.A. Maramis, Panji Singgih, Haji Agus Salim, dan Sukiman. Pada tanggal 13 Juli 1945, Panitia Kecil berhasil menyelesaikan tugasnya, dan BPUPKI menyetujui hasil kerjanya sebagai rancangan Undang-Undang Dasar pada tanggal 16 Agustus 1945. Setelah BPUPKI berhasil menyelesaikan tugasnya, Pemerintah Balatentara Jepang membentuk Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) yang beranggotakan 21 orang, termasuk Ir. Soekarno dan Drs. Mohammad Hatta, masing-masing sebagai Ketua dan Wakil Ketua.

Setelah mendengarkan laporan hasil kerja BPUPKI yang telah menyelesaikan naskah rancangan Undang-Undang Dasar, pada sidang PPKI tanggal 18 Agustus 1945, beberapa anggota masih ingin mengajukan usul-usul perbaikan disana-sini terhadap rancangan yang telah dihasilkan, tetapi akhirnya dengan aklamasi rancangan UUD itu secara resmi disahkan menjadi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Namun demikian, setelah resmi disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945.

UUD 1945 ini tidak langsung dijadikan referensi dalam setiap pengambilan keputusan kenegaraan dan pemerintahan. UUD 1945 pada pokoknya benar-benar dijadikan alat saja untuk sesegera mungkin membentuk negara merdeka yang bernama Republik Indonesia. UUD 1945 memang dimaksudkan sebagai UUD sementara yang menurut istilah Bung Karno sendiri merupakan 'revolutie-grondwet' atau Undang-Undang Dasar Kilat, yang memang harus diganti dengan yang baru apabila negara merdeka sudah berdiri dan keadaan sudah memungkinkan. Hal ini dicantumkan pula dengan tegas dalam ketentuan asli Aturan Tambahan Pasal II UUD 1945 yang berbunyi "Dalam enam bulan sesudah Majelis Permusyawaratan Rakyat dibentuk,

Majelis ini bersidang untuk menetapkan Undang-Undang Dasar”. Adanya ketentuan Pasal III Aturan Tambahan ini juga menegaskan bahwa UUD Negara Republik Indonesia yang bersifat tetap barulah akan ada setelah MPR-RI menetapkannya secara resmi. Akan tetapi, sampai UUD 1945 diubah pertama kali pada tahun 1999, MPR yang ada berdasarkan UUD 1945 belum pernah sekalipun menetapkan UUD 1945 sebagai UUD Negara Republik Indonesia.

2. Konstitusi Republik Indonesia Serikat tahun 1949

Setelah Perang Dunia Kedua berakhir dengan kemenangan di pihak Tentara Sekutu dan kekalahan di pihak Jepang, maka kepergian Pemerintah Balatentara Jepang dari tanah air Indonesia dimanfaatkan oleh Pemerintah Belanda untuk kembali menjajah Indonesia. Namun, usaha Pemerintah Belanda untuk kembali menanamkan pengaruhnya tidak mudah karena mendapat perlawanan yang sengit dari para pejuang kemerdekaan Indonesia. Karena itu, Pemerintah Belanda menerapkan politik adu domba dengan cara mendirikan dan mensponsori berdirinya beberapa negara kecil di berbagai wilayah nusantara, seperti Negara Sumatera, Negara Indonesia Timur, Negara Pasundan, Negara Jawa Timur, dan sebagainya. Dengan kekuasaan negara-negara yang terpecah-pecah itu diharapkan pengaruh kekuasaan Republik Indonesia di bawah kendali pemerintah hasil perjuangan kemerdekaan dapat dieliminir oleh Pemerintah Belanda.

Sejalan dengan hal itu, Tentara Belanda melakukan Agresi I pada tahun 1947 dan Agresi II pada tahun 1948 untuk maksud kembali menjajah Indonesia. Dalam keadaan terdesak, maka atas pengaruh Perserikatan Bangsa-Bangsa, pada tanggal 23 Agustus 1949 sampai dengan tanggal 2 November 1949 diadakan Konperensi Meja Bundar (Round Table Conference) di Den Haag. Konperensi ini dihadiri oleh wakil-wakil dari Republik Indonesia dan ‘Bijeenkomst voor Federal Overleg’ (B.F.O.) serta wakil Nederland dan Komisi Perserikatan Bangsa-

Bangsa untuk Indonesia. Konperensi Meja Bundar tersebut berhasil menyepakati tiga hal, yaitu:

1. Mendirikan Negara Republik Indonesia Serikat.
2. Penyerahan kedaulatan kepada RIS yang berisi 3 hal, yaitu (a) piagam penyerahan kedaulatan dari Kerajaan Belanda kepada Pemerintah RIS; (b) status uni; dan (c) persetujuan perpindahan.
3. Mendirikan uni antara Republik Indonesia Serikat dengan Kerajaan Belanda

Naskah konstitusi Republik Indonesia Serikat disusun bersama oleh delegasi Republik Indonesia dan delegasi BFO ke Konperensi Meja Bundar itu. Dalam delegasi Republik Indonesia yang dipimpin oleh Mr. Mohammad Roem, terdapat Prof. Dr. Soepomo yang terlibat dalam mempersiapkan naskah Undang-Undang Dasar tersebut. Rancangan UUD itu disepakati bersama oleh kedua belah pihak untuk diberlakukan sebagai Undang-Undang Dasar RIS. Naskah Undang-Undang Dasar yang kemudian dikenal dengan sebutan Konstitusi RIS itu disampaikan kepada Komite Nasional Pusat sebagai lembaga perwakilan rakyat di Republik Indonesia dan kemudian resmi mendapat persetujuan Komite Nasional Pusat tersebut pada tanggal 14 Desember 1949. Selanjutnya, Konstitusi RIS dinyatakan berlaku mulai tanggal 27 Desember 1949.

Dengan berdirinya negara Republik Indonesia Serikat berdasarkan Konstitusi RIS Tahun 1949 itu, wilayah Republik Indonesia sendiri masih tetap ada di samping negara federal Republik Indonesia Serikat. Karena, sesuai ketentuan Pasal 2 Konstitusi RIS, Republik Indonesia diakui sebagai salah satu negara bagian dalam wilayah Republik Indonesia Serikat, yaitu mencakup wilayah yang disebut dalam persetujuan Renville. Dalam wilayah federal, berlaku Konstitusi RIS 1949, tetapi dalam wilayah Republik Indonesia sebagai salah satu negara bagian tetap berlaku UUD 1945. Dengan demikian, berlakunya UUD 1945 dalam sejarah awal ketatanegaraan Indonesia, baru berakhir

bersamaan dengan berakhirnya masa berlakunya Konstitusi RIS, yaitu tanggal 27 Agustus 1950, ketika UUDS 1950 resmi diberlakukan.

Konstitusi RIS yang disusun dalam rangka Konperensi Meja Bundar di Den Haag pada tahun 1949 itu, pada pokoknya juga dimaksudkan sebagai UUD yang bersifat sementara. Disadari bahwa lembaga yang membuat dan menetapkan UUD itu tidaklah representatif. Karena itu, dalam Pasal 186 Konstitusi RIS ini ditegaskan ketentuan bahwa Konstituante bersama-sama dengan Pemerintah selekas-lekasnya menetapkan Konstitusi Republik Indonesia Serikat. Dari ketentuan Pasal 186 ini, jelas sekali artinya bahwa Konstitusi RIS 1949 yang ditetapkan di Den Haag itu hanyalah bersifat sementara saja.

3. Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia Tahun 1950.

Bentuk negara federal nampaknya memang mengandung banyak sekali nuansa politis, berkenaan dengan kepentingan penjajahan Belanda. Karena itu, meskipun gagasan bentuk negara federal mungkin saja memiliki relevansi sosiologis yang cukup kuat untuk diterapkan di Indonesia, tetapi karena terkait dengan kepentingan penjajahan Belanda itu maka ide feodalisme menjadi tidak populer. Apalagi, sebagai negara yang baru terbentuk, pemerintahan Indonesia memang membutuhkan tahap-tahap konsolidasi kekuasaan yang efektif sedemikian rupa sehingga bentuk negara kesatuan dinilai jauh lebih cocok untuk diterapkan daripada bentuk negara federal.

Karena itu, bentuk negara federal RIS ini tidak bertahan lama. Dalam rangka konsolidasi kekuasaan itu, mula-mula tiga wilayah negara bagian, yaitu Negara Republik Indonesia, Negara Indonesia Timur dan Negara Sumatera Timur menggabungkan diri menjadi satu wilayah Republik Indonesia. Sejak itu wibawa Pemerintah Republik Indonesia Serikat menjadi berkurang, sehingga akhirnya dicapailah kata sepakat antara Pemerintah Republik Indonesia Serikat dan Pemerintah Republik Indonesia

untuk kembali bersatu mendirikan negara kesatuan Republik Indonesia. Kesepakatan itu dituangkan dalam satu naskah persetujuan bersama pada tanggal 19 Mei 1950, yang pada intinya menyepakati dibentuknya kembali NKRI sebagai kelanjutan dari negara kesatuan yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945.

Dalam rangka persiapan ke arah itu, maka untuk keperluan menyiapkan satu naskah Undang-Undang Dasar, dibentuklah satu Panitia bersama yang akan menyusun rancangannya. Setelah selesai, rancangan naskah Undang-Undang Dasar itu kemudian disahkan oleh Badan Pekerja Komite Nasional Pusat pada tanggal 12 Agustus 1950, dan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat Republik Indonesia Serikat pada tanggal 14 Agustus 1950. Selanjutnya, naskah UUD baru ini diberlakukan secara resmi mulai tanggal 17 Agustus, 1950, yaitu dengan ditetapkannya UU No.7 Tahun 1950. UUDS 1950 ini bersifat mengganti sehingga isinya tidak hanyamencerminkan perubahan terhadap Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1949, tetapi menggantikan naskah Konstitusi RIS itu dengan naskah baru sama sekali dengan nama Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950.

Seperti halnya Konstitusi RIS 1949, UUDS 1950 ini juga bersifat sementara. Hal ini terlihat jelas dalam rumusan Pasal 134 yang mengharuskan Konstituante bersama-sama dengan Pemerintah segera menyusun Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang akan menggantikan Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 itu. Akan tetapi, berbeda dari Konstitusi RIS yang tidak sempat membentuk Konstituante sebagaimana diamanatkan di dalamnya, amanat UUDS 1950 telah dilaksanakan sedemikian rupa, sehingga pemilihan umum berhasil diselenggarakan pada bulan Desember 1955 untuk memilih anggota Konstituante. Pemilihan Umum ini diadakan berdasarkan ketentuan UU No. 7 Tahun 1953. Undang-Undang ini berisi dua pasal. Pertama berisi ketentuan perubahan

Konstitusi RIS menjadi UUDS 1950; Kedua berisi ketentuan mengenai tanggal mulai berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 itu menggantikan Konstitusi RIS, yaitu tanggal 17 Agustus 1950. Atas dasar UU inilah diadakan Pemilu tahun 1955, yang menghasilkan terbentuknya Konstituante yang diresmikan di kota Bandung pada tanggal 10 November 1956.

Majelis Konstituante ini tidak atau belum sampai berhasil menyelesaikan tugasnya untuk menyusun Undang-Undang Dasar baru ketika Presiden Soekarno berkesimpulan bahwa Konstituante telah gagal, dan atas dasar itu ia mengeluarkan Dekrit tanggal 5 Juli 1959 yang memberlakukan kembali UUD 1945 sebagai UUD negara Republik Indonesia selanjutnya. Menurut Adnan Buyung Nasution dalam disertasi yang dipertahankannya di negeri Belanda, Konstituante ketika itu sedang reses, dan karena itu tidak dapat dikatakan gagal sehingga dijadikan alasan oleh Presiden untuk mengeluarkan dekrit. Namun demikian, nyatanya sejarah ketatanegaraan Indonesia telah berlangsung sedemikian rupa, sehingga Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 itu telah menjadi kenyataan sejarah dan kekuatannya telah memberlakukan kembali UUD 1945 sebagai UUD negara Republik Indonesia sejak tanggal 5 Juli 1959 sampai dengan sekarang.

Memang kemudian timbul kontroversi yang luas berkenaan dengan status hukum berlakunya Dekrit Presiden yang dituangkan dalam bentuk Keputusan Presiden itu sebagai tindakan hukum yang sah untuk memberlakukan kembali Undang-Undang Dasar 1945. Profesor Djoko Soetono memberikan pembenaran dengan mengaitkan dasar hukum Dekrit Presiden yang diberi baju hukum dalam bentuk Keputusan Presiden itu dengan prinsip 'staatsnoodrecht'. Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim[8], prinsip 'staatsnoodrecht' itu pada pokoknya sama dengan pendapat yang dijadikan landasan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara masa Orde Baru untuk menetapkan Ketetapan MPR No. XX/MPRS/1966.

Adanya istilah Orde Baru itu saja menggambarkan pendirian MPRS bahwa masa antara tahun 1959 sampai tahun 1965 adalah masa Orde Lama yang dinilai tidak mencerminkan pelaksanaan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Oleh karena itu, MPRS mengeluarkan TAP No.XX/MPRS/1966 tersebut dengan asumsi bahwa perubahan drastis perlu dilakukan karena adanya prinsip yang sama, yaitu keadaan darurat (*staatsnoodrecht*).

Terlepas dari kontroversi itu, yang jelas, sejak Dekrit 5 Juli 1959 sampai sekarang, UUD 1945 terus berlaku dan diberlakukan sebagai hukum dasar. Sifatnya masih tetap sebagai UUD sementara. Akan tetapi, karena konsolidasi kekuasaan yang makin lama makin terpusat di masa Orde Baru, dan siklus kekuasaan mengalami stagnasi yang statis karena pucuk pimpinan pemerintahan tidak mengalami pergantian selama 32 tahun, akibatnya UUD 1945 mengalami proses sakralisasi yang irrasional selama kurun masa Orde Baru itu. UUD 1945 tidak diizinkan bersentuhan dengan ide perubahan sama sekali. Padahal, UUD 1945 itu jelas merupakan UUD yang masih bersifat sementara dan belum pernah dipergunakan atau diterapkan dengan sungguh-sungguh. Satu-satunya kesempatan untuk menerapkan UUD 1945 itu secara relatif lebih murni dan konsekuen hanyalah di masa Orde baru selama 32 tahun. Itupun berakibat terjadinya stagnasi atas dinamika kekuasaan. Siklus kekuasaan berhenti, menyebabkan Presiden Soeharto seakan terpenjara dalam kekuasaan yang dimilikinya, makin lama makin mempribadi secara tidak rasional. Itulah akibat dari diterapkannya UUD 1945 secara murni dan konsekuen.

C. Undang-Undang Dasar 1945 Pasca Amandemen

Perubahan UUD 1945 merupakan salah satu tuntutan yang paling mendasar dari gerakan reformasi yang berujung pada runtuhnya kekuasaan *Orde Baru* pada tahun 1998. Hal ini menunjukkan bahwa masyarakat tidak lagi melihat faktor penyebab otoritarian *Orde Baru* hanya pada manusia sebagai

pelakunya, tetapi karena kelemahan sistem hukum dan ketatanegaraan. Kelemahan dan ketidaksempurnaan konstitusi sebagai hasil karya manusia adalah suatu hal yang pasti. Kelemahan dan ketidaksempurnaan UUD 1945 bahkan telah dinyatakan oleh Soekarno pada rapat pertama PPKI tanggal 18 Agustus 1945.

Gagasan perubahan UUD 1945 menemukan momentumnya di era reformasi. Pada awal masa reformasi, Presiden membentuk Tim Nasional Reformasi Menuju Masyarakat Madani yang didalamnya terdapat Kelompok Reformasi Hukum dan Perundang-Undangan. Kelompok tersebut menghasilkan pokok-pokok usulan amandemen UUD 1945 yang perlu dilakukan mengingat kelemahan-kelemahan dan kekosongan dalam UUD 1945. Gagasan perubahan UUD 1945 menjadi kenyataan dengan dilakukannya perubahan UUD 1945 oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Pada Sidang Tahunan MPR 1999, seluruh fraksi di MPR membuat kesepakatan tentang arah perubahan UUD 1945 yaitu:

1. Sepakat untuk tidak mengubah Pembukaan UUD 1945
2. Sepakat untuk mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia;
3. Sepakat untuk mempertahankan sistem presidensiil (dalam pengertian sekaligus menyempurnakan agar betul-betul memenuhi ciri-ciri umum sistem presidensiil);
4. Sepakat untuk memindahkan hal-hal normatif yang ada dalam Penjelasan UUD 1945 ke dalam pasal-pasal UUD 1945; dan
5. Sepakat untuk menempuh cara adendum dalam melakukan amandemen terhadap UUD 1945.

Perubahan UUD 1945 kemudian dilakukan secara bertahap dan menjadi salah satu agenda Sidang Tahunan MPR dari tahun 1999 hingga perubahan keempat pada Sidang Tahunan MPR tahun 2002 bersamaan dengan kesepakatan dibentuknya Komisi Konstitusi yang bertugas melakukan pengkajian secara komprehensif tentang perubahan UUD 1945

berdasarkan Ketetapan MPR No. I/MPR/2002 tentang Pembentukan Komisi Konstitusi. Perubahan Pertama pada tahun 1999, Perubahan Kedua pada tahun 2000, Perubahan Ketiga pada tahun 2001, dan Perubahan Keempat pada tahun 2002. Dalam empat kali perubahan itu, materi UUD 1945 yang asli telah mengalami perubahan besar-besaran dan dengan perubahan materi yang dapat dikatakan sangat mendasar. Secara substantif, perubahan yang telah terjadi atas UUD 1945 telah menjadikan konstitusi proklamasi itu menjadi konstitusi yang baru sama sekali, meskipun tetap dinamakan sebagai Undang-Undang Dasar 1945.

a. Perubahan pertama UUD 1945

Sidang Umum MPR-RI yang diselenggarakan bulan Oktober 1999 merupakan sidang umum MPR yang pertama yang dilakukan majelis hasil Pemilihan umum tahun 1999. Sidang umum ini untuk pengesahan naskah perubahan pertama itu tepatnya dilakukan pada tanggal 19 Oktober 1999 yang dapat disebut sebagai tonggak sejarah yang berhasil mematahkan semangat *konservatisme* dan *romantisme* di sebagian kalangan masyarakat yang cenderung menyakralkan atau menjadikan UUD 1945 bagaikan sesuatu yang suci dan tidak boleh disentuh oleh ide perubahan sama sekali.

Perubahan pertama ini mencakup perubahan atas 9 pasal UUD 1945, yaitu atas Pasal 5 ayat (1), Pasal 7, Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 13 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 15, Pasal 17 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 20 ayat (1) sampai dengan ayat (4), dan Pasal 21. Kesembilan pasal yang mengalami perubahan atau penambahan tersebut seluruhnya berisi 16 ayat atau dapat disebut ekuivalen dengan 16 butir ketentuan dasar. Amandemen pertama dilakukan dalam Sidang Umum MPR pada tanggal 14-21 Oktober 1999 dimana perubahan undang-undang dasar meliputi 9 pasal dan 16 ayat, yaitu:

Pasal 5

(1) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat

Pasal 7

Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan

Pasal 9

(1) Sebelum memangku jabatannya, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat sebagai berikut:

Sumpah Presiden (Wakil Presiden): "Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa."

Janji Presiden (Wakil Presiden): "Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa".

(2) Jika Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat mengadakan sidang, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan disaksikan oleh Pimpinan Mahkamah Agung.

Pasal 13

- (1) Presiden mengangkat duta dan konsul.*
- (2) Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.*
- (3) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.*

Pasal 14

- (1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.*
- (2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat*

Pasal 15

Presiden memberi gelar tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang

Pasal 17

- (1) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.*
- (2) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan*

Pasal 20

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.*
- (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.*
- (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.*
- (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.*

Pasal 21

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.

b. Perubahan kedua UUD 1945

Gelombang perubahan atas naskah UUD 1945 terus berlanjut, sehingga dalam Sidang Tahunan pada tahun 2000, MPR-RI sekali lagi menetapkan Perubahan Kedua yaitu pada tanggal 18 Agustus 2000. Cakupan materi yang diubah pada naskah Perubahan Kedua ini lebih luas dan lebih banyak lagi, yaitu mencakup 27 pasal yang tersebar dalam 7 bab, yaitu Bab VI tentang Pemerintah Daerah, Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat, Bab IXA tentang Wilayah Negara, Bab X tentang Warga Negara dan Penduduk, Bab XA tentang Hak Asasi Manusia, Bab XII tentang Pertahanan dan Keamanan Negara, dan Bab XV tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan. Jika ke-27 pasal tersebut dirinci jumlah ayat atau butir ketentuan yang diaturnya, maka isinya mencakup 59 butir ketentuan yang mengalami perubahan atau bertambah dengan rumusan ketentuan baru sama sekali.

Undang-Undang Dasar atau UUD 1945 merupakan dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sejak tahun 1999, MPR telah mengadakan perubahan atau amandemen UUD sebanyak empat kali. Tujuan dilakukannya amandemen adalah menyempurnakan aturan dasar mengenai kehidupan berbangsa dan bernegara sesuai dengan perkembangan zaman serta kebutuhan bangsa dan negara. Hal yang tidak boleh diubah dalam UUD 1945 adalah pembukaan UUD 1945 dan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Amandemen kedua dilakukan karena beberapa pasal dinilai masih memiliki makna ganda atau multitafsir. Kekuasaan di beberapa lembaga seperti MPR juga masih terlalu besar, sehingga dinilai belum demokratis. Hal-hal yang melatarbelakangi amandemen kedua adalah:

1. Sistem pemerintahan daerah yang masih bertumpu pada pusat, di mana daerah tidak punya kekuasaan untuk melaksanakan demokrasi.
2. Adanya tuntutan atas fungsi pengawasan terhadap kekuasaan presiden melalui lembaga perwakilan.
3. Pertanyaan terhadap peran warga negara dalam bela negara.
4. Merebaknya kasus terkait hak asasi manusia.

Berikut hasil perubahan amandemen kedua terhadap UUD 1945 pada sidang tahunan MPR tanggal 7-18 Agustus 2000:
Pasal 18:

Pembagian daerah dibagi menjadi daerah provinsi, kabupaten, dan kota yang mengurus sendiri urusan daerahnya. Masing-masing daerah dipimpin oleh gubernur, walikota, dan bupati yang dipilih oleh rakyat.

Pasal 18A:

Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan daerah diatur undang-undang dengan memperhatikan kekhususan daerah.

Pasal 18B: Daerah yang bersifat istimewa diakui oleh negara.

Pasal 19:

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat atau DPR dipilih melalui pemilihan umum atau pemilu dan susunannya diatur dalam undang-undang.

Pasal 20:

Rancangan Undang-Undang atau RUU yang telah disetujui bersama oleh presiden dan DPR tidak disahkan dalam waktu tiga puluh hari sejak RUU disetujui, maka RUU sah menjadi undang-undang.

Pasal 20A:

DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. DPR memiliki hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.

Pasal 22A:

Ketentuan tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dalam undang-undang.

Pasal 22B:

Anggota DPR dapat diberhentikan dari jabatannya. Pasal 25A: NKRI adalah kepulauan yang berciri nusantara yang batas dan haknya ditetapkan dalam undang-undang.

Pasal 26:

Penduduk ialah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia.

Pasal 27:

Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam bela negara.

Pasal 28A - 28J:

Setiap warga negara memiliki hak hidup, hak membentuk keluarga, hak mendapat pendidikan, hak mendapatkan perlindungan hukum, hak memeluk agama, hak berkomunikasi, hak perlindungan diri, hak bertempat tinggal, dan hak untuk tidak disiksa.

Pasal 30:

Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pertahanan dan keamanan negara melalui sistem keamanan rakyat semesta.

Pasal 36A:

Lambang negara adalah Garuda Pancasila dengan semboyan Bhineka Tunggal Ika.

Pasal 36B:

Lagu kebangsaan adalah Indonesia Raya.

Pasal 36C:

Ketentuan lebih lanjut tentang bendera, bahasa, lambang negara, dan lagu kebangsaan diatur dalam undang-undang.

c. Perubahan ketiga UUD 1945

Setelah itu, agenda perubahan dilanjutkan lagi dalam Sidang Tahunan MPR-RI tahun 2001 yang berhasil menetapkan naskah Perubahan Ketiga UUD 1945 pada tanggal 9 November 2001. Bab-bab UUD 1945 yang mengalami perubahan dalam naskah Perubahan Ketiga ini adalah Bab I tentang Bentuk dan Kedaulatan, Bab II tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara, Bab V tentang Kementerian Negara, Bab VIIA tentang Dewan Perwakilan Daerah, Bab VIIB tentang Pemilihan Umum, dan Bab VIIIA tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Amandemen keseluruhnya terdiri atas 7 bab, 23 pasal, dan 68 butir ketentuan atau ayat. Dari segi jumlahnya dapat dikatakan naskah Perubahan Ketiga ini memang paling luas cakupan materinya. Tapi di samping itu, substansi yang diaturnya juga sebagian besar sangat mendasar. Materi yang tergolong sukar mendapat kesepakatan cenderung ditunda pembahasannya dalam sidang-sidang terdahulu. Karena itu, selain secara kuantitatif materi Perubahan Ketiga ini lebih banyak muatannya, juga dari segi isinya, secara kualitatif materi perubahan ketiga ini dapat dikatakan Sangat mendasar pula.

Amandemen ketiga dilatarbelakangi oleh masih adanya kelemahan sistematika dan substansi undang-undang dasar pasca perubahan, yakni:

1. Inkonsistensi dalam penjabaran sejumlah pasal, seperti pasal wewenang lembaga negara
2. Kerancuan sistem pemerintahan
3. Sistem ketatanegaraan yang belum jelas
4. Belum adanya budaya taat berkonstitusi
5. Budaya birokrasi yang masih membawa gaya lama atau rumit

Amandemen ketiga menjadi upaya yang lebih serius serta konsisten untuk bergerak dari perubahan konstitusi ke perubahan budaya masyarakat. Amandemen ketiga dilaksanakan dalam Sidang Majelis MPR pada tanggal 1-9 pNovember 2001. Dan jumlah pasal yang di Amandemen ketiga meliputi 23 Pasal yang tersebar dalam 7 bab. yaitu:

Pasal 1:

Kedaulatan berada di tangan rakyat, dilaksanakan menurut undang-undang dasar, dan Indonesia adalah negara hukum.

Pasal 3:

Wewenang MPR adalah mengubah dan menetapkan undang-undang dasar, melantik presiden dan wakil presiden, dan hanya dapat memberhentikan presiden atau wakil presiden dalam masa jabatannya.

Pasal 6:

Calon presiden dan wakil presiden adalah warga negara Indonesia sejak lahir dan tidak pernah mendapat kewarganegaraan lain, tidak pernah mengkhianati negara, dan mampu mengemban tugas.

Pasal 6A: P

Presiden dan wakil presiden dipilih langsung oleh rakyat dan diusulkan oleh gabungan partai politik. Presiden dan wakil presiden mendapatkan suara lebih dari 50% dari jumlah suara.

Pasal 7A:

Presiden dan wakil presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR.

Pasal 7B:

Usul pemberhentian presiden dan wakil presiden dapat diajukan oleh DPR kepada MPR hanya jika telah mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi atau MK untuk memeriksa.

Pasal 7C:

Presiden tidak dapat membubarkan DPR.

Pasal 8:

Presiden digantikan oleh wakil presiden jika mangkat, berhenti, atau tidak menjalankan kewajibannya.

Pasal 11:

Presiden dalam membuat perjanjian internasional harus dengan persetujuan DPR.

Pasal 17:

Presiden dibantu menteri negara yang diangkat dan diberhentikan pula oleh presiden.

Pasal 22C:

Anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui Pemilu.

Pasal 22D:

DPD mengajukan kepada RUU terkait otonomi daerah kepada

DPR Pasal 22E:

Pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Pasal 23:

APBN dilaksanakan setiap tahun dan dilaksanakan secara terbuka.

Pasal 23A:

Pajak dan pungutan lain yang sifatnya memaksa untuk keperluan negara diatur dalam undang-undang.

Pasal 23C:

Keuangan negara diatur oleh undang-undang.

Pasal 23E:

Pengelolaan keuangan negara diperiksa oleh badan pemeriksa keuangan atau BPK negara yang bebas dan mandiri.

Pasal 23F:

Anggota BPK dipilih oleh DPR.

Pasal 23G:

BPK berkedudukan di ibu kota negara dan memiliki perwakilan di tiap provinsi.

Pasal 24:

Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung atau MA dan badan peradilan di bawahnya.

Pasal 24A:

MA berwenang pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.

Pasal 24B:

Komisi YUDisial atau KY bersifat mandiri dn berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung.

Pasal 24C:

Mahkamah konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir, menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar

d. Perubahan keempat UUD 1945

Perubahan yang terakhir dalam rangkaian gelombang reformasi nasional sejak tahun 1998 sampai tahun 2002, adalah perubahan yang ditetapkan dalam Sidang Tahunan MPR-RI tahun 2002. Pengesahan naskah perubahan keempat ditetapkan pada tanggal 10 Agustus 2002. Dalam naskah perubahan keempat ini, ditetapkan bahwa:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana telah diubah dengan perubahan pertama, kedua, ketiga, dan perubahan keempat ini adalah Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945 dan diberlakukan kembali dengan Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959 serta dikukuhkan secara aklamasi pada tanggal 22 Juli 1959 oleh Dewan Perwakilan Rakyat;
- b. Penambahan bagian akhir pada Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dengan kalimat “Perubahan tersebut diputuskan dalam Rapat Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia ke-9 tanggal 18 Agustus 2000 Sidang Tahunan Majelis permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan”;
- c. Pengubahan penomoran Pasal 3 ayat (3) dan ayat (4) Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi Pasal 3 ayat (2) dan (3); Pasal

- 25E Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi Pasal 25A;
- d. Penghapusan judul Bab IV tentang Dewan Pertimbangan Agung dan perubahan substansi Pasal 16 serta penempatannya ke dalam Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan negara;
 - e. Perubahan dan/atau penambahan Pasal 2 ayat (1); Pasal 6A ayat (4); Pasal 8 ayat (3), Pasal 11 ayat (1); Pasal 16; Pasal 23B; Pasal 23D; Pasal 24 ayat (3); Bab XIII, Pasal 31 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5); Pasal 32 ayat (1) dan ayat (2); Bab XIV, Pasal 33 ayat (4) dan ayat (5); Pasal 34 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4); Pasal 37 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5); Aturan Peralihan Pasal I, II, dan III; Aturan Tambahan Pasal I dan II Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Setelah melalui tiga kali amandemen sebelumnya, beberapa hal masih menjadi latar belakang perlunya amandemen keempat, yaitu:

1. Perlunya sistem ketatanegaraan yang lebih demokratis dan
2. Perlunya sistem ketatanegaraan berdasarkan hukum yang lebih teratur.
3. Perlunya perluasan jaminan hak asasi manusia
4. Perlunya desentralisasi yang lebih berorientasi kepada daerah otonom.
5. Tidak ada grand design yang jelas dalam tiga amandemen sebelumnya.
6. Perlu adanya penguatan peran parlemen dalam hal mewujudkan fungsinya sebagai perwakilan rakyat.

Amandemen keempat dilandasi pemupukan spirit konstitualisme di berbagai lapisan masyarakat yang sudah menjadi suatu keharusan di era global dengan keteladanan dari para pemimpin. Amandemen keempat dilaksanakan pada tanggal 1-11 Agustus 2002 dalam Sidang Umum MPR 2002.

Amandemen keempat meliputi 19 pasal yang terdiri dari 31 butir ketentuan serta satu butir yang dihapuskan, antara lain:

Dewan Pertimbangan Agung dihapuskan.

Pasal 2:

Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilu.

Pasal 6A:

Jika tidak ada pasangan calon presiden dan wakil presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dipilih langsung oleh rakyat dan suara terbanyak akan dilantik.

Pasal 8:

Jika presiden dan wakil presiden berhenti atau diberhentikan, pelaksana tugas kepresidenan adalah menteri luar negeri, menteri dalam negeri, dan menteri pertahanan secara bersama-sama.

Pasal 11:

Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian internasional.

Pasal 16:

Presiden membentuk dewan pertimbangan.

Pasal 23B:

Harga mata uang dan macamnya ditetapkan undang-undang.

Pasal 23D:

Negara memiliki Bank Sentral.

Pasal 24:

Badan-badan yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur undang-undang.

Pasal 31:

Setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan.

Pasal 32:

Negara memajukan kebudayaan nasional di tengah peradaban dunia.

Pasal 33:

Perekonomian diselenggarakan berdasarkan asas demokrasi ekonomi.

Pasal 34:

Fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara.

Pasal 37:

Usulan perubahan undang-undang diagendakan dalam sidang MPR jika diajukan minimal oleh 1/3 dari jumlah anggota MPR. 3 aturan peralihan dan 2 aturan tambahan.

Secara keseluruhan naskah perubahan keempat UUD 1945 mencakup 19 pasal, termasuk satu pasal yang dihapus dari naskah UUD. Ke-19 pasal tersebut terdiri atas 31 butir ketentuan yang mengalami perubahan, ditambah 1 butir yang dihapuskan dari naskah UUD. Paradigma pemikiran atau pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam rumusan pasal-pasal UUD 1945 setelah mengalami empat kali perubahan itu benar-benar berbeda dari pokok pikiran yang terkandung dalam naskah asli ketika UUD 1945 pertama kali disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945.

Bahkan dalam Pasal II Aturan Tambahan Perubahan Keempat UUD 1945 ditegaskan, “Dengan ditetapkannya

perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal”. Dengan demikian, jelaslah bahwa sejak tanggal 10 Agustus 2002, status Penjelasan UUD 1945 yang selama ini dijadikan lampiran tak terpisahkan dari naskah UUD 1945, tidak lagi diakui sebagai bagian dari naskah UUD. Jikapun isi Penjelasan itu dibandingkan dengan isi UUD 1945 setelah empat kali berubah, jelas satu sama lain sudah tidak lagi bersesuaian, karena pokok pikiran yang terkandung di dalam keempat naskah perubahan itu sama sekali berbeda dari apa yang tercantum dalam Penjelasan UUD 1945.

KEWARGANEGARAAN

A. Pendahuluan

Berlakunya Undang-Undang Nomor.3 Tahun 1946 tentang Warga Negara dan Penduduk Negara yang disahkan pada tanggal 10 April 1946 memberikan nuansa baru sistem kependudukan di Indonesia. Dalam UU No.3 Tahun 1946 mengenal dua kelompok besar penduduk di Indonesia yaitu kelompok orang asli dalam daerah Indonesia yang disebut dengan pribumi atau bumiputra dan kelompok non-pribumi yang dikenal dengan kelompok pendatang.¹⁹⁰ Istilah warga negara secara resmi sudah mulai digunakan dalam pembicaraan anggota BPUPKI yang akan dirumuskan dalam konstitusi Indonesia.¹⁹¹ Penyebutan istilah pribumi atau asli dan non-pribumi terumus dalam Pasal 26 ayat I Undang-Undang Dasar 1945 sebagai

¹⁹⁰ B.P. Paulus, 1983. *Kewarganegaraan Republik Indonesia di Tinjau dari UUD 1945*, Penerbit PT. PRADNYA PARAMITA, Jakarta, hlm.1-2

¹⁹¹ *Ibid*

konsekuensi lanjut dari pasal tersebut didalam UU No.3 Tahun 1946 mengelompokan jenis penduduk di Indonesia.

Istilah-istilah penduduk asli dan non pribumi didukung dengan karater sosial dari masyarakat itu sendiri sebagai akibat dari dari Pasal 163 IS (*Indische Staatsregeling*) menjelaskan penduduk Indonesia dibagi kedalam tiga golongan besar, yaitu:

- a. Golongan Erapa
- b. Golong Timur Asing, dan
- c. Golongan Bumi Putra.

Penggolongan penduduk ini yang diatur dalam *indische Staatsregeling* pada era Kolonial Belanda berdampak dan berpengaruh terhadap rumusan-rumusan peraturan perundang-undangan di Indonesia yang dibuat pasca kemerdekaan.

Setelah kemerdekaan sampai dengan sekarang dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia sebagai perubahan dari dari Undang-Undang Nomor. 3 Tahun 1946, Undang-Undang Nomor, 62 Tahun 1958, dan Undang-Undang Nomor.3 Tahun 1976. Terjadi beberapa perubahan terhadap peraturan perundang-undangan terakhir dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia penggolongan penduduk di Indonesia sampai dengan sekarang masih diberlakukan dengan pengelompokan yaitu terdiri dari Warga Negara Indonesia dan Warga Negara Asing, ini bertujuan untuk dapat membedakan hak-hak administrasi dan hak-hak keperdataan bagi penduduk Indonesia.

Dalam perkembangan dunia usaha dan globalisasi dewasa ini arus perpindahan penduduk atau warganegara antar negara tidak bisa dihindari, ini dapat dipengaruhi oleh faktor pendidikan, faktor ekonomi, faktor politik dan terutama di bidang usaha dan teknologi. Perpindahan warganegara saat sekarang juga berdampak kepada sistem kependudukan suatu negara. Perkembang dunia usaha dan dinamika kegiatan bermasyarakat yang menuntut aktivitas dan berusaha kita harus menerima

kedatangan warganegara asing ke Indonesia meskipun yang bersangkutan bukan berkewarganegaraan Indonesia. Warganegara asing yang hidup menetap di Indonesia harus diterima sebagai warga Indonesia, setidaknya warga masyarakat Indonesia. yang hidup di luar negeri baik yang berkewarganegaraan Indonesia atau pun yang sudah berkewarganegaraan asing.¹⁹²

Masalah kewarganegaraan (*citizenship*) merupakan masalah yang nyata bagi seseorang dalam suatu negara, karena hak dan kewajiban terhadap manusia yang baru lahir itu terkait dengan status kewarganegaraan.¹⁹³ Namun perlu diingatkan bahwa negara yang pada akhirnya memberi batasan dan persyaratan kewarganegaraan tersebut. Status kewarganegaraan seseorang juga menentukan penundukan dirinya terhadap yurisdiksi hukum pada suatu negara. Meski telah memiliki sejarah yang cukup panjang, hingga saat ini masalah kewarganegaraan masih perlu terus dibenahi meski telah banyak regulasi yang mengaturnya dan telah banyak pula mengalami kemajuan. Hal ini diperlukan untuk menjawab berbagai perkembangan HAM dan ketidakpuasan masyarakat ketika bersentuhan dengan persoalan kewarganegaraan.

1. Negara dan Kewarganegaraan

Negara sebagai bentuk organisasi yang paling kompleks dalam kehidupan umat manusia juga biasa dikonstruksikan sebagai satu badan hukum tersendiri yang di dalamnya terdiri atas dan tersusun dari himpunan para warga yang masing-masing merupakan subjek hukum tersendiri. Negara dengan demikian dapat dikatakan merupakan himpunan subjek hukum sebagai satu

¹⁹² Isharyanto, 2015. *Hukum Kewarganegaraan Republik Indonesia; "Dinamika Pengaturan Status Hukum Kewarnegaraan dalam Perspektif Perundang-undangan*, Penerbit Absolute Media, Yogyakarta, hlm-3

¹⁹³ R.M. Mac Iver, 1950, *The Modern State*, Oxford University Press Reprinted, London, hlm.465.

kesatuan hukum antar subjek hukum warga negara. Karena itu, negara (*polis*) disebut oleh Aristoteles sebagai “... *a body of citizens*” (*politai*). Untuk mengerti negara (*polis*), kita harus memahami warganegara (*polites*) atas dasar konstitusi (*politeia*).¹⁹⁴ Dengan status sebagai badan hukum negara diakui dan diterima sebagai subjek hukum dalam lalu lintas hukum, baik dalam lalu lintas antar negara maupun antara negara dengan warga negara dan subjek hukum lainnya.

Konsep ‘warga’ dan ‘kewargaan’ dapat dikatakan merupakan konsep hukum (*legal concept*) tentang suatu pengertian mengenai subjek hukum dalam rangka kegiatan organisasi untuk mencapai tujuan bersama. Konsep warga dan kewargaan sebagai subjek hukum merupakan konsep ciptaan hukum mengenai subjek yang diberi status sebagai penyandang hak dan kewajiban tertentu dalam kegiatan berorganisasi, yang harus dibedakan dan terpisah dari statusnya sebagai manusia biasa, atau dalam konteks subjek dalam lalu lintas hubungan-hubungan hukum di luar komunitas organisasi yang bersangkutan. Karena itu status seseorang sebagai warga masyarakat harus dibedakan dan bahkan harus dilihat terpisah dari statusnya sebagai warga negara.

Demikian pula statusnya sebagai warga dari suatu organisasi partai politik harus juga dibedakan dari statusnya sebagai anggota atau warga dari suatu badan hukum perusahaan, misalnya. Pendek kata, status yang timbul akibat ciptaan hukum atas hak dan kewajiban seseorang atau sesuatu subjek hukum tidak boleh dikacaukan, tidak boleh dicampur-adukkan, dan bahkan tidak boleh dibiarkan mengalami konflik kepentingan satu sama lain. Urusan individu versus urusan institusi tidak boleh dibiarkan dicampur-adukkan tanpa pembedaan yang jelas dan pemisahan yang tegas. Warga dan kewarganegaraan, dengan

¹⁹⁴ Ernest Barker, 1958. 1958, *The Politics of Aristotle*, (edited and translated), Oxford University Press, hlm. 92

demikian, berkenaan dengan status hukum yang dilekatkan pada para subjek atau komponen- komponen subjektif dalam sistem berorganisasi. Sebagai komponen organisasi, warga mencakup pengertian anggota dan pengurus. Anggota bersifat umum, sedangkan pengurus bersifat khusus, yaitu khusus bagi anggota yang diberi kepercayaan untuk menyanggah tugas dan kewenangan tertentu dalam struktur organisasi yang terdiri atas aneka susunan jabatan- jabatan.

Di antara organisasi yang diakui paling kompleks struktur dan fungsinya adalah negara yang oleh Logemann biasa disebut sebagai “*ambten-organisatie*” (organisasi jabatan).¹⁹⁵ Para penyanggah jabatan-jabatan itu disebut pejabat atau “*officer*” atau “*official*” yang memegang “*office*”, “*ambts*” dengan “*ambtsdragger*”, “*functie*” dengan “*functionaire*.” Status anggota dalam suatu organisasi kadang-kadang dibedakan dari pengurusnya dalam arti ada pengurus yang tidak berstatus sebagai anggota, ada pula pengurus yang sekaligus merangkap sebagai anggota, dan ada pula yang berstatus hanya anggota saja, dan bukan pengurus. Dalam organisasi negara, semua anggota dan pengurus sama-sama disebut sebagai warga negara (*the citizens*) yang dalam kapasitasnya sebagai sesama warga negara tersebut mempunyai kedudukan, hak dan kewajiban yang sama satu dengan yang lain.¹⁹⁶ Sebagai subyek hukum kedudukan negara merupakan suatu organisasi besar dan kompleks, terdiri atas unsur-unsur yang membentuknya, yaitu:¹⁹⁷

1. Adanya unsur wilayah negara,
2. Unsur warganegara dan penduduk, dan

¹⁹⁵ Jimly Asshiddiqie, 2011. “*Kewarganegaraan: Konstruksi Hukum Indonesia*”, Makalah untuk Panitia Simposium tentang Ke-Indonesiaan dan Kewarganegaraan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Oktober, hlm. 1

¹⁹⁶ *Ibid*, hlm. 5

¹⁹⁷ Marnixon R.C. Wila, 2006, *Konsepsi Hukum dalam Pengaturan dan Pengelolaan Wilayah Perbatasan AntarNegara*, Penerbit Alumni, Bandung, hlm. 52.

3. Unsur pemerintahan yang sah dan efektif menjalankan tugasnya, serta
4. Unsur pengakuan internasional atas kemerdekaan dan kedaulatan negara yang bersangkutan.

Dipandang dari perspektif negara, maka setiap negara merdeka dan berdaulat itu haruslah memiliki warga negara yang sah. Sebaliknya dipandang dari segi kewargaan, maka setiap orang haruslah mempunyai status kewarganegaraan tertentu. Status kewarganegaraan merupakan hak asasi manusia yang bersifat universal yang dalam Pasal 28D ayat (4) UUD 1945 juga diakui sebagai hak setiap orang. Penentuan status kewarganegaraan sebagaimana dikemukakan di atas dilakukan berdasarkan asas kewarganegaraan yang diterapkan dalam suatu negara. Harus disadari bahwa setiap negara memiliki kebebasan untuk menentukan asas kewarganegaraan ini terkait dengan penentuan persoalan kewarganegaraan seseorang. Asas kewarganegaraan merupakan pedoman dasar bagi suatu negara untuk menentukan siapakah yang menjadi warga negaranya.¹⁹⁸ Karena itu, tuntutan reformasi politik kewarganegaraan sebagaimana telah disinggung pada bagian lain dari tulisan ini seharusnya dipahami dalam konteks teoritis perolehan kewarganegaraan, karena pembaharuan pengaturan kewarganegaraan erat berkaitan dengan proses naturalisasi dengan segala konsekuensi dan tindak lanjutnya.¹⁹⁹

Status kewarganegaraan itu penting bagi setiap orang agar kedudukannya sebagai subjek hukum yang berhak menyangand hak dan kewajiban hukum dapat dijamin secara legal dan aktual. Lebih-lebih dalam lalu lintas hukum Internasional, status kewarganegaraan itu dapat menjadi jembatan

¹⁹⁸ Koerniatmanto Soetoprawiro, 1996, *Hukum Kewarganegaraan dan Keimigrasian Indonesia*, Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm.9

¹⁹⁹ R.M. MacIver, *The Modern State... Op-Cit*, hlm. 482.

bagi setiap warga negara untuk menikmati keuntungan dari hukum Internasional.²⁰⁰

b. Konsekuensi Status Kewarganegaraan

Menurut R.H. Graveson sebagaimana dikutip oleh Bayu Seto,²⁰¹ menyatakan bahwa hukum perdata internasional merupakan bidang hukum yang berkenaan dengan perkara-perkara yang di dalamnya mengandung fakta relevan yang berhubungan dengan suatu sistem hukum lain baik karena aspek teritorialitas atau persoanalitas, sehingga dapat menimbulkan masalah pemberlakuan hukum sendiri atau hukum lain yang berhubungan dengan kewarganegaraan. Sedangkan menurut Sunaryati Hartono,²⁰² untuk memutuskan perkara atau menimbulkan masalah pelaksanaan yurisdiksi pengadilan sendiri atau pengadilan asing selalu berhubungan dengan kewarganegaraan termasuk hukum perdata internasional sebagai hukum nasional yang ditulis atau diadakan untuk hubungan-hubungan hukum internasional.

Status kewarganegaraan menjadi salah satu asas untuk menetapkan status benda bergerak, yaitu ditentukan hukum dari tempat pemegang hak atas benda tersebut (*bezitter atau eigenaar*) berkewarganegaraan (*asas nasionalitas*). Di samping itu juga status benda bergerak ditentukan menurut hukum dari tempat pemegang hak atas benda tersebut berdomisili (*asas domicilie*). Kedua asas ini sebenarnya dilandasi oleh asas hukum lain, yaitu asas *mobillia sequuntur personaam* (status benda bergerak mengikuti orangnya). Untuk benda tetap, asas yang umum dipakai adalah hukum dari tempat benda itu berada (*lex rei sitae*). Asas ini juga dianut di dalam Pasal 17 *Algemeene Bepalingen van*

²⁰⁰ *Ibid*

²⁰¹ Bayu Seto, 1994, *Dasar-Dasar Hukum Perdata Internasional*, Penerbit Citra Aditya Bakti Buku Kesatu, Bandung, hlm. 4

²⁰² Sunaryati Hartono, 1976, *Pokok-Pokok Hukum Perdata Internasional*, Penerbit Alumni, Bandung, hlm. 8.

Wetgeving merupakan salah satu perwujudan hak kebendaan adalah hak milik.

Merujuk kepada ketentuan Pasal 570 KUH Perdata menurut Sri Soedewi Masjchoen Sofwan menjelaskan bahwa hak milik merupakan hak di mana pemilik dapat menguasai sebebas-bebasnya atas sesuatu benda.²⁰³ Dengan berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria tahun 1960, maka telah diatur tersendiri masalah hak milik atas tanah dan benda yang berkaitan dengan tanah. Dalam hal yang terakhir inilah yang menarik untuk dikaji isu hukum terkait dengan status kewarganegaraan. Ketentuan dalam Pasal 9 jo Pasal 21 UUPA menentukan bahwa hanya warganegara Indonesia yang dapat menjadi subyek hak milik. Lebih lanjut ditentukan sebagaimana Pasal 26 ayat (2) UUPA bahwa warganegara asing tidak dapat menjadi subyek hak milik.

Akibat normatifikasi yang demikian, maka, sebagaimana disinyalir oleh Maria S.W. Sumardjono,²⁰⁴ sering timbul gagasan untuk memberikan kemungkinan warganegara asing memiliki bangunan saja sedangkan tanah (hak milik dari warganegara Indonesia) diserahkan dengan cara hak sewa untuk bangunan atau hak pakai. Hal ini sering menimbulkan praktik pemindahan hak milik terselubung.²⁰⁵ Praktik semacam itu tidak dapat dipertanggungjawabkan secara yuridis karena bertentangan dengan undang-undang yaitu melanggar larangan sebagaimana Pasal 26 ayat (2) UUPA berkenaan dengan pemindahan hak.

Kewarganegaraan yang dimiliki seseorang memiliki konsekuensi yang sangat penting dalam menentukan status hukum, baik dalam bidang hukum privat maupun bidang hukum public. Status kewarganegaraan juga berimplikasi dalam

²⁰³ Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, 1981, *Hukum Perdata: "Hukum Benda"*, Penerbit Liberty, Yogyakarta, hlm. 43.

²⁰⁴ Maria S.W. Sumardjono, 2005, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Penerbit Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 159-160.

²⁰⁵ *Ibid*

transaksi yang berhubungan dengan hukum jaminan yang meliputi jaminan kebendaan (*zakelijke zekerheids*) dan jaminan perorangan (*persoonlijke zekerheids*). Jaminan kebendaan mempunyai ciri-ciri kebendaan dalam arti memberikan hak mendahului di atas benda-benda tertentu dan mempunyai dan sifat melekat serta mengakui benda-benda bersangkutan.²⁰⁶ Berkaitan dengan isu kewarganegaraan, maka asas kewarganegaraan merupakan salah satu asas untuk menentukan kaidah hukum mana masalah validitas jaminan itu harus ditentukan. Dalam hal ini validitas jaminan ditentukan menurut hukum dari tempat si pemegang jaminan (*kreditur*) menjadi warganegara. Lain hal juga ditentukan dari tempat si pemegang jaminan berdomisili.

Implikasi yuridis lainnya adalah lapangan hukum perjanjian. Dalam pandangan Bayu Seto yang paralel dengan pendapat Lawrence P. Simpson,²⁰⁷ perjanjian merupakan persetujuan diantara dua atau lebih orang yang berisi sebuah janji atau janji-janji yang bertimbal balik yang diakui berdasarkan hukum atau yang pelaksanaannya diakui sebagai suatu kewajiban hukum. Dikaitkan dengan isu kewarganegaraan, maka dalam pelaksanaan perjanjian maka kewarganegaraan menjadi salah satu indikator tentang hukum yang relevan untuk diberlakukan. Asas kewarganegaraan ini merupakan salah perwujudan dari *the proper law of contract* dimana berasal dari asumsi bahwa setiap aspek dari perjanjian pasti terbentuk berdasarkan sistem hukum walaupun tidak tertutup kemungkinan bahwa pelbagai aspek dari suatu perjanjian diatur oleh sistem hukum yang berbeda.

Dalam lapangan hukum publik, diakui secara luas bahwa setiap orang memperoleh kedudukan yang sama dalam hukum dan pemerintahan. Perbedaan dan pembedaan legal hanya dapat dilakukan dalam hal-hal yang berkaitan dengan:

²⁰⁶ Badan Pembinaan Hukum Nasional, 1981, *Seminar Hukum Jaminan Tahun 1978*, Penerbit Binacipta, Bandung hlm. 202

²⁰⁷ Bayu Seto, *Dasar-Dasar Hukum...* *Op-Cit.*, hlm. 163.

1. Perlakuan khusus yang diperlukan hanya untuk sementara waktu dalam rangka kebijakan afirmatif (*affirmative action*) untuk mempercepat ketertinggalan yang bersangkutan dari perkembangan yang berlaku umum,
2. Pemenuhan persyaratan-persyaratan jabatan yang memerlukan keahlian khusus (*official requirements*) untuk pekerjaan yang bersangkutan,
3. Kekhususan-kekhususan lainnya yang bersifat permanen dan bersifat kodrati, seperti karena faktor- faktor perbedaan jenis kelamin, faktor penyakit dan kondisi cacad fisik permanen, dan lain sebagainya.

Hanya atas dasar ketiga hal inilah, perlakuan berbeda dapat dilakukan dengan syarat bahwa hal itu diatur sebagaimana mestinya dengan atau berdasarkan undang-undang. Setiap warga negara menyanggah hak-hak dan kewajiban- kewajiban yang sama dari dan terhadap negara. Setiap warga negara mempunyai hak-hak yang wajib diakui (*recognized*), dihormati (*respected*), dilindungi (*protected*), difasilitasi (*facilitated*), dan dipenuhi (*fulfilled*) oleh negara. Sebaliknya setiap warga negara juga mempunyai kewajiban-kewajiban yang merupakan hak-hak negara yang wajib diakui (*recognized*), dihormati (*respected*), dan ditunaikan (*complied*) oleh setiap warga negara. Misalnya, setiap warga negara berhak atas perlindungan oleh negara dan berhak untuk berpartisipasi dalam politik, tetapi juga mempunyai kewajiban untuk membayar pajak. Karena itu sering dikatakan “*there is no representation without taxation*” dan sebaliknya, “*there is no taxation without participation*”.

Demokrasi yang berintikan kebebasan dan persamaan, sering dikaitkan dengan berbagai unsur dan mekanisme, demikian pula dengan negara berdasarkan atas hukum. Salah satu unsur atau mekanisme tersebut adalah adanya jaminan perlindungan, kepastian hukum, dan penghormatan atas Hak Atas Identitas Kewarganegaraan merupakan paspor seseorang untuk masuk ke dalam lalu lintas kehidupan bernegara secara penuh.

Tanpa kewarganegaraan seseorang hampir tidak mampu berbuat banyak dan tidak ada perlindungan hukum dan tidak mendapat perlakuan yang layak sebagai warga negara. Meskipun pemikiran tentang kewarganegaraan telah memperoleh tempat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, namun dalam perkembangannya mengalami pasang surut, sejalan dengan perkembangan Pemerintahan Republik Indonesia.

B. Pengertian Kewarganegaraan

Salah satu unsur yang ada dalam suatu negara ialah adanya penduduk (*ingezetenen*) atau rakyat. Penduduk atau penghuni suatu negara merupakan semua orang yang pada suatu waktu mendiami wilayah negara. Mereka secara sosiologis lazim dinamakan “rakyat” dari negara tersebut., yaitu sekumpulan manusia yang dipersatukan oleh suatu rasa persamaan dan yang bersama-sama mendiami suatu wilayah tertentu.²⁰⁸ Menurut Soepomo penduduk ialah orang yang dengan sah bertempat tinggal tetap dalam suatu negara. Sah artinya tidak bertentangan dengan ketentuan-ketentuan mengenai masuk dan mengadakan tempat tinggal tetap dalam negara yang bersangkutan. Selain penduduk (*nietnetzetenen*), misalnya orang wisatawan yang berkunjung dalam suatu negara.²⁰⁹

Isitilah warga negara adalah terjemahan dari istilah *staatsburger* bahasa Belanda. *Citizen* bahasa Inggris dan *ciotyen* dalam bahasa Perancis. Istilah-istilah tersebut menurut Soetandjo Wignjosoebroto menggambarkan adanya pengaruh konsep polis pada masa Yunani purba, di mana kedua istilah yakni istilah dalam bahasa Inggris dan Perancis tersebut secara harfiah

²⁰⁸ Samidjo, 2002. *Ilmu Negara*, Penerbit CV. Armico, Bandung, hlm. 35.

²⁰⁹ Soepomo dalam Hartono Hadisoeparto, 2011. *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Penerbit Liberty, Yogyakarta, hlm. 49.

diartikan warga negara.²¹⁰ Usep Ranuwidjaya mengartikan ketiga istilah tersebut secara berbeda. Warga negara ialah pendukung negara, sedangkan rakyat adalah masyarakat kaula negara yang mempunyai persamaan kedudukan sebagai objek pengaturan dan penataan oleh negara, mempunyai ikatan kesetiakawanan dan kesadaran sebagai kesatuan dalam hubungan keorganisasian negara. Secara singkat pengertian rakyat dilawankan dengan pengertian penguasa, sedangkan istilah bangsa diartikan sebagai rakyat yang berkemauan untuk mempunyai negara atau bernegara.²¹¹

Ibrahim mendefinisikan warga negara dengan “rakyat yang menetap di suatu wilayah tertentu, dalam hubungannya dengan negara.” Samidjo juga mendefinisikan warga negara secara sosiologis lazim disebut rakyat yaitu sekumpulan manusia yang dipersatukan oleh suatu rasa persamaan dan secara bersama-sama mendiami suatu wilayah tertentu.²¹² Di dalam teori kedalutan rakyat sebagaimana dikemukakan oleh JJ. Rousseau, terbentuknya negara tidak lain adalah disebabkan adanya kontrak sosial atau perjanjian masyarakat. Sedangkan menurut Bierens de Haan Negara adalah lembaga yang dibentuk oleh rakyat sebagai makhluk sosial dan masyarakat dalam dirinya berkeinginan untuk berorganisasi yaitu masyarakat bernegara.²¹³ Berbeda dengan R. G. Kartasapoetra mengatakan rakyat salah satu unsur terbentuknya suatu negara dan suatu negara tidak akan terbentuk

²¹⁰ Sugeng Proptono, 2006. “Proses Naturalisasi bagi Warga Negara Asing yang Berdomisili di Indonesia”, *Jurnal Yustiasia*, Edisi No. 68 Mei-Agustus, Yogyakarta, hlm. 2.

²¹¹ Usep Ranuwidjaya, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasardasarnya*, Ghalia Indonesia, Bandung, 1960, hlm. 178.

²¹² Samidjo, *Ilmu Negara*, 2002. Penerbit CV. Armico, Bandung, hlm. 35

²¹³ Bierens de Haan, dalam Hamid S. Attamimi, 1990. (disertasi), *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Pascasarjana UI, Jakarta, hlm.53-54.

tanpa adanya rakyat walaupun mempunyai wilayah dan pemerintahan yang berdaulat.²¹⁴

Kewarganegaraan (*citizenship*) adalah suatu status hukum dari suatu negara yang memberi keuntungan-keuntungan hukum tertentu dan membebaskan kewajiban-kewajiban tertentu kepada individu. Sedangkan kebangsaan (*nationality*) istilah hukum internasional menunjuk kepada ikatan seorang individu terhadap suatu negara yang diberikan kepada negara hak untuk mengatur atau melindungi bangsanya meski di luar negeri sekalipun.²¹⁵ Sedangkan Sudargo Gautama mengartikan kewarganegaraan sebagai ikatan antara individu dan negara yaitu individu merupakan anggota penuh secara politik dalam negara itu dan berkewajiban untuk tetap setia kepada negara (*permanence of allegiance*), tetapi sebaliknya negara berkewajiban melindungi individu tersebut dimana pun ia berada.²¹⁶

C. Sistem dan Asas Kewarganegaraan

Kebutuhan negara dan warga negara di era moderen yang semakin meningkat mengakibatkan pergaulan antar negara dan antar warga negara sudah tidak dapat dihindar lagi dan seiring dengan kebutuhan akan kerja sama untuk memenuhi kebutuhan. Setiap negara yang berdaulat berwenang untuk dapat menentukan siapa-siapa yang menjadi warga negara. Dalam menentukan status kewarganegaraan suatu negara dikenal dengan tiga sistem yang digunakan untuk menentukan siapa yang menjadi warga negara suatu negara, yaitu.²¹⁷

²¹⁴ R. G. Kartasapoetra, 1997. *Hukum Tata Negara*, Penerbit Bina Aksara, Jakarta, hlm. 211.

²¹⁵ B.P. Paulus, 1983 *Kewarganegaraan RI Ditinjau dari UUD 1945*, Penerbit Pradnya Paramita, Jakarta, hlm.35

²¹⁶ Sudargo Gautama, 1987. *Warga Negara dan Orang Asing*, Penerbit Alumni, Bandung, hlm. 21

²¹⁷ Khelda Ayunita dan Abd Rais Asman, *Hukum Tata Negara.. Op-Cit*, hlm.87-89

1. Berdasarkan aspek kelahiran

a. *Asas Ius Soli (law of the soil)*

Sebuah asas menentukan kewarganegaraan berdasarkan pengertian hukum mengenai tanah kelahiran atau tempat kelahiran seseorang warga negara. *Asas Ius Soli* mengajarkan bahwa seseorang yang dilahirkan di dalam wilayah hukum suatu negara, secara hukum dianggap memiliki status kewarganegaraan dari negara tempat kelahirannya. Sehingga siapa saja yang dilahirkan di negara-negara tersebut secara otomatis diakui sebagai warga negara. Kecuali apabila yang bersangkutan ternyata menolak atau mengajukan permohonan.

b. *Asas Ius Sanguinis (Law of the blood)*

Sebuah asas yang berdasarkan pada pengertian hukum mengenai hubungan darah atau keturunan seseorang warga negara, prinsip *Ius Sanguinis* ini mendasarkan diri pada faktor pertalian seseorang dengan status orang tuanya yang berhubungan darah dengannya. Apabila orang tuanya berkewarganegaraan suatu negara, maka secara otomatis kewarganegaraan anak-anaknya mengikuti dan dianggap sama dengan kewarganegaraan orang tuanya itu.

2. Berdasarkan aspek Perkawinan

a. Asas persamaa hukum

Asas kewarganegaraan ini yang diperoleh atas adanya pemahaman dan komitmen yang sama dari suami dan istri untuk menjalankan hukum yang sama. Status kewarganegaraan suami istri adalah sama.

b. Asas Persamaan derajat

Asas yang ditentukan bahwa suatu perkawinan tidak menyebabkan perubahan status kewarganegaraan masing-masing pihak. Oleh karena itu suami ataupun istri dapat memilih kewarganegaraan asalnya

Asas persamaan hukum dan persamaan derajat berdasarkan aspek perkawinan juga dapat menentukan status

kewarganegaraan seseorang jika terjadi perkawinan campuran yaitu perkawinan antara pasangan suami-istri yang berbeda status kewarganegaraan.

3. Akibat Naturalisasi

Menentukan status kewarganegaraan seseorang dari aspek naturalisasi adalah suatu cara bagi orang asing untuk memperoleh kewarganegaraan suatu negara, sedangkan jika dipandang dari segi hukum naturalisasi adalah suatu perbuatan hukum (*rechtshandelingen*) yang menyebabkan seseorang memperoleh kewarganegaraan suatu negara.²¹⁸

Dalam praktik naturalisasi dapat terjadi karena dua hal yaitu: *pertama*, karena yang bersangkutan mengajukan permohonan, *kedua*, karena diberikan dengan alasan kepentingan negara atau yang bersangkutan telah berjasa pada negara tersebut, dari ketentuan tersebut dikenal dua macam naturalisasi yaitu Naturalisasi biasa dan naturalisasi istimewa.

a. Naturalisasi biasa

Naturalisasi ini suatu naturalisasi yang dilakukan oleh orang asing melalui permohonan dan prosedur yang telah ditentukan. Permohonan terhadap pewarganegaraan itu dilakukan sebagai berikut:

1. Permohonan diajukan secara tertulis dan bermaterai kepada menteri kehakiman melalui pengadilan negeri atau perwakilan RI tempat tinggal pemohon
2. Permohonan tertulis dalam bahasa Indonesia, serta bersama dengan permohonan itu harus disampaikan bukti-bukti tentang umur, persetujuan istri dan kecakapan berbahasa Indonesia.

²¹⁸ Titik Triwulan Titik, 2013. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Penerbit Kencana Prenada Group, Jakarta, hlm. 312

b. Naturalisasi istimewa

Yaitu pewarganegaraan yang diberikan oleh pemerintah (presiden) dengan persetujuan DPR dengan alasan kepentingan negara atau yang bersangkutan telah berjasah terhadap negara.

Menurut C.S.T. Kansil dalam menentukan status kewarganegaraan seseorang melalui naturalisasi digunakan dua *stelsel*:²¹⁹

1. Stelsel aktif

Di mana untuk menjadi warga suatu negara, seseorang harus melakukan tindakan-tindakan hukum secara aktif.

2. Stelsel pasif

Di mana seseorang dengan sendirinya dianggap sebagai warga negara tanpa melakukan suatu tindakan hukum.

Melalui dua *stelsel* tersebut, maka seseorang memiliki hak untuk memilih dan menentukan status kewarganegaraannya, yakni melalui hak opsi, di mana seseorang diberi hak untuk memilih status kewarganegaraan dengan cara *stelsel* aktif dan hak repudiasi, di mana seseorang berhak untuk menolak status kewarganegaraannya.

Menurut Pasal 9 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006, Indonesia memberi kesempatan kepada orang asing (bukan warga negara Republik Indonesia) untuk menjadi negara Indonesia. Caranya ialah pewarganegaraan atau naturalisasi. Seorang asing yang ingin menjadi warga negara Republik Indonesia dengan cara pewarganegaraan harus mengajukan permohonan kepada Menteri Kehakiman. Syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh pemohon antara lain:²²⁰

a. Telah berusia 18 tahun.

²¹⁹ C. S. T. Kansil, 2005. *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Penerbit Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 95-96

²²⁰ B. Hestu Cipto Handoyono, 2015. *Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Cahaya Atma, Yogyakarta, hlm. 371.

- b. Pada waktu mengajukan permohonan sudah bertempat tinggal di wilayah negara Republik Indonesia paling singkat 5 tahun berturut-turut atau paling singkat 10 tahun tidak berturut-turut.
- c. Sehat jasmani dan rohani
- d. Dapat berbahasa Indonesia serta mengakui dasar negara Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
- e. Tidak pernah dijatuhkan pidana karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 1 tahun atau lebih.
- f. Jika memperoleh kewarganegaraan Republik Indonesia, tidak menjadi berkewarganegaraan ganda.
- g. Mempunyai pekerjaan dan/atau penghasilan tetap.
- h. Membayar uang pewarganegaraan ke kas negara.

Adapun prosedur permohonan pewarganegaraan diatur dalam Pasal 10 sampai dengan Pasal 18 dan 22. Prosedur yang dimaksud secara singkat dapat diterapkan sebagai berikut:²²¹

- a. Permohonan diajukan di Indonesia secara tertulis dalam bahasa Indonesia di atas kerta bermeterai cukup kepada presiden melalui menteri.
- b. Menteri meneruskan permohonan tersebut di sertai pertimbangan kepada presiden dalam waktu paling lambat 3 bulan terhitung sejak permohonan diterima.
- c. Sehubungan dengan permohonan ini, permohonan dikenai biaya yang diatur dalam peraturan pemerintah.
- d. Presiden mengabulkan atau menolak permohonan pewarganegaraan. Jika permohonan dikabulkan, maka ditetapkan dengan keputusan presiden paling lambat 3 bulan sejak permohonan diterima oleh menteri dan diberitahukan kepada pemohon paling lambat 14 hari terhitung sejak keputusan presiden ditetapkan. Adapun jika ditolak harus disertai dengan alasan dan diberitahukan oleh menteri kepada

²²¹ C. S. T. Kansil dan Christind S.T. Kansil, 2000. *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 224.

yang bersangkutan paling lambat 3 hari terhitung sejak tanggal permohonan diterima oleh menteri.

- e. Keputusan presiden berkenaan dengan pengabulan permohonan pewarganegaraan tersebut berlaku efektif terhitung sejak tanggal pemohon mengucapkan sumpah atau menyatakan janji setia.
- f. Paling lambat 3 hari terhitung sejak keputusan presiden dikirim kepada pemohon, pejabat memanggil pemohon untuk mengucapkan sumpah atau menyatakan janji setia.
- g. Jika pemohon telah dipanggil secara tertulis oleh pejabat untuk mengucapkan sumpah atau menyatakan janji pada waktu yang telah ditentukan ternyata pemohon tidak hadir tanpa alasan yang sah, keputusan presiden tersebut batal demi hukum.
- h. Setelah mengucapkan sumpah atau menyatakan janji setia, pemohon wajib menyerahkan dokumen atau surat-surat ke imigrasian atas namanya kepada kantor imigrasi dalam waktu paling lambat 14 hari kerja terhitung sejak tanggal pengucapan sumpah atau menyatakan janji setia.
- i. Salinan keputusan presiden tentang pewarganegaraan dan berita acara pengucapan sumpah atau pernyataan janji setia dari pejabat menjadi bukti sah kewarganegaraan Republik Indonesia seseorang yang memperoleh kewarganegaraan.
- j. Menteri mengumumkan nama orang yang telah memperoleh kewarganegaraan dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Warga negara Indonesia kehilangan kewarganegaraannya jika yang bersangkutan:²²²

- a. Memperoleh kewarganegaraan lain atas kemauannya sendiri.
- b. Tidak menolak atau tidak melepaskan kewarganegaraan lain, sedangkan orang yang bersangkutan mendapat kesempatan itu.
- c. Dinyatakan hilang kewarganegarannya oleh presiden atas permohonannya sendiri yang bersangkutan sudah berusia 18 tahun atau sudah kawin, bertempat tinggal di luar negeri dan dengan dinyatakan hilang kewarganegaraan Republik Indonesia tidak menjadi tanpa kewarganegaraan.

²²² Sirajuddin dan Winardi, 2015. *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Setara Press, Malang, hlm. 276-277

- d. *Masuk dalam dinas tentara asing tanpa izin terlebih dahulu dari presiden.*
- e. *Secara sukarela masuk dalam dinas negara asing yang jabatan dalam dinas semacam itu di Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan hanya dapat dijabati oleh warga negara Indonesia.*
- f. *Secara sukarela mengangkat sumpah atau menyatakan janji setia kepada negara asing atau bagian dari negara asing tersebut.*
- g. *Tidak diwajibkan tetapi turut serta dalam pemilihan sesuatu yang bersifat ketatanegaraan untuk suatu negara asing.*
- h. *Mempunyai paspor atau surat yang bersifat paspor dari negara asing atau yang dapat diartikan sebagai tanda kewarganegaraan yang masih berlaku dari negara lain atas namanya.*
- i. *Bertempat tinggal di luar wilayah negara Republik Indonesia selama 5 tahun terus menerus bahkan dalam rangka dinas negara, tanpa alasan yang sah dan dengan sengaja tidak menyatakan keinginannya untuk tetap menjadi warga negara Indonesia sebelum jangka waktu 5 tahun itu berakhir dan setiap 5 tahun berikutnya yang bersangkutan tidak mengajukan pernyataan ingin tetap menjadi WNI kepada perwakilan Republik Indonesia yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal yang bersangkutan padahal perwakilan Republik Indonesia tersebut telah memberitahukan secara tertulis kepada yang bersangkutan sepanjang yang bersangkutan tidak menjadi tanpa kewarganegaraan.*

Dalam kajian hukum kewarganegaraan, warga negara dapat dibagi menjadi dua yaitu warga negara yang berasal dari penduduk asli yang mendiami suatu negara dan orang asing yang melakukan proses pewarganegaraan, sehingga memiliki status kewarganegaraan negara di mana ia tinggal.²²³ Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Mo. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia

²²³ Harsono, 1992. *Perkembangan Pengaturan Kewarganegaraan*, Penerbit Liberty, Yogyakarta, hlm. 4.

menyebutkan: “*Setiap orang berhak memiliki, memperoleh, mengganti atau mempertahankan status kewarganegaraannya.*”

Asas kewarganegaraan yang mula-mula digunakan sebagai dasar dalam menentukan termasuk tidaknya seorang dalam golongan warga negara dari suatu negara ialah asas keturunan (*ius sanguinis*) dan asas tempat kelahiran (*ius soli*).²²⁴ Asas *ius soli* ialah bahwa kewarganegaraan seseorang ditentukan menurut tempat kelahirannya. Untuk mudahnya asas *ius soli* dapat juga disebut asas daerah kelahirannya. Seseorang dianggap berstatus sebagai warga negara dari negara A karena ia dilahirkan di negara A tersebut. Sementara itu, asas *ius sanguinis* dapat disebut sebagai asas keturunan atau asas daerah. Menurut prinsip yang terkandung dalam asas kedua ini, kewarganegaraan seseorang ditentukan oleh garis keturunan orang yang bersangkutan. Seseorang adalah warga negara A, karena orangtuanya warga negara A.²²⁵

Pada saat sekarang di mana hubungan antar negara berkembang semakin mudah dan terbuka dengan sarana transportasi, perhubungan dan komunikasi yang sudah sedemikian majunya, tidak sulit bagi setiap orang untuk bepergian ke mana saja. Dianutnya asas *ius sanguinis* ini terasa sekali manfaatnya bagi negara-negara yang berdampingan dengan negara lain (*neighboring countries*) yang tidak dibatasi oleh laut seperti negara-negara Eropa Kontinental. Di negara-negara demikian ini setiap orang dapat dengan mudah berpindah-pindah tempat tinggal, kapan saja menurut kebutuhan. Hubungan antara negara dan warga negaranya yang baru lahir tidak akan terputus selama orangtuanya masih tetap menganutt kewarganegaraan dari negara asalnya. Sebaliknya bagi negara-negara yang sebagian terbesar penduduknya berasal dari kaum

²²⁴ C.S.T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2000, hlm. 217.

²²⁵ G.J. Wolhoff, 1980. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Timun Mas N.V, Jakarta, hlm.124

imigran untuk tahap pertama tentu akan terasa lebih menguntungkan apabila menganut asas *ius soli*, bukan *asas ius sanguinis*.²²⁶

Menurut penjelasan umum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006, terkandung asas kewarganegaraan umum dan kewarganegaraan khusus. Asas kewarganegaraan umum meliputi:²²⁷

- a. *Asas ius sanguinis, yaitu asas menentukan kewarganegaraan seseorang berdasarkan keturunan, bukan berdasarkan negara tempat kelahiran.*
- b. *Asas ius soli terbatas, yaitu asas yang menentukan kewarganegaraan seseorang berdasarkan negara tempat kelahiran yang secara terbatas diberlakukan bagi anak-anak sesuai dengan ketentuan undang-undang ini.*
- c. *Asas kewarganegaraan tunggal, yaitu asas yang menentukan satu warganegaraan bagi setiap orang.*
- d. *Asas kewarganegaraan ganda terbatas, yaitu asas yang menentukan kewarganegaraan ganda bagi anak-anak sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang ini.*

Adapun asas kewarganegaraan khusus yang terkandung diundang-undang ini meliputi:²²⁸

- a. *Asas kepentingan nasional, yaitu asas yang menentukan bahwa peraturan kewarganegaraan mengutamakan kepentingan nasional Indonesia yang bertekad mempertahankan kedaulatannya sebagai negara kesatuan yang memiliki cita-cita dan tujuannya sendiri.*
- b. *Asas perlindungan maksimum yaitu asas yang menentukan bahwa pemerintah wajib memberikan perlindungan penuh terhadap setiap warga negara Indonesia dalam keadaan apapun, baik di dalam maupun di luar negeri.*

²²⁶ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1980. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit FH-UI, Jakarta, hlm. 292.

²²⁷ B. Hestu Cipto Handoyono, 2015. *Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, hlm. 366-367.

²²⁸ *Ibid*, hlm. 367.

- c. *Asas persamaan di muka hukum dan pemerintah yaitu asas yang menentukan bahwa setiap warga negara Indonesia mendapatkan perlakuan yang sama di dalam hukum dan pemerintah.*
- d. *Asas pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia yaitu asas yang dalam segala hal ihwal yang berhubungan dengan warga negara harus menjamin, melindungi dan memuliakan hak asasi manusia pada umumnya dan hak warga negara pada khususnya.*
- e. *Asas keterbukaan yaitu asas yang menentukan bahwa dalam segala hal ihwal yang berhubungan dengan warga negara harus dilakukan secara terbuka.*

D. Hak dan Kewajiban Warga Negara

Hak adalah kuasa untuk menerima atau melakukan sesuatu yang mestinya kita terima atau bisa dikatakan sebagai hal yang selalu kita lakukan dan orang lain tidak boleh merampasnya baik secara paksa atau tidak. Sedangkan kewajiban sesuatu keharusan untuk dilakukan dan apabila tidak dilakukan memiliki efek hukum bagi yang mempunyai kewajiban. Hak dan kewajiban seperti dua sisi mata uang yang melekat kepada seseorang sebagai kapasitas pribadi atau seseorang sebagai kapasitas warga negara dalam hukum, manusia sebagai subjek hukum dalam kapasitas sebagai warga negara memiliki hak dan kewajiban.

Persoalan yang mendasar hubungan antara negara dengan warga negara adalah masalah hak dan kewajiban, negara demikian pula warga negara sama-sama memiliki hak dan kewajiban nasing-nasing. Sesungguhnya dua hal ini hak dan kewajiban saling terikat, karena berbicara hak negara itu berarti berbicara tentang kewajiban warga negara, demikian pula sebaliknya berbicara kewajiban negara adalah berbicara tentang hak warga negara. Kesadaran akan hak dan kewajiban sangat lah penting dimana seseorang yang semestinya memiliki hak namun ia tidak menyadari akan adanya kewajiban.

Warga negara sebagai pendukung hak dan kewajiban dalam sebuah negara merupakan landasan bagi adanya negara, dengan kata lain bahwa warga negara adalah salah satu unsur penting bagi sebuah negara selain unsure lainnya. Konsekuensi hukum dari status warga negara lebih luas dari pada status sebagai penduduk, pembagian penduduk antara warga negara asli dengan warga negara asing perlu dilakukan karena warga negara asli dibebani hak dan kewajiban yang berbeda dengan warga negara asing, hak dan kewajiban warga negara asing sangat terbatas walaupun mereka sama-sama penduduk sebuah negara.

Dalam hubungan kewarganegaraan, hak yang dimiliki warga negara berhak mendapatkan penghidupan yang layak, jaminan keamanan, perlindungan hukum dan lain sebagainya, sedang kewajiban dihubungkan dengan kewarganegaraan adalah suatu hal yang wajib kita lakukan demi mendapatkan hak atau wewenang kita, bisa jadi kewajiban merupakan hal yang harus kita lakukan karena sudah mendapatkan hak. Sebagai warga negara kita wajib melaksanakan peran sebagai warga negara sesuai kemampuan masing-masing supaya mendapatkan hak kita sebagai warga negara yang baik. Hak dan kewajiban merupakan hal yang tidak bisa dipisahkan dan keduanya sebuah keseimbangan dalam bernegara sehingga ketertiban, keamanan dan kenyamanan bisa terwujud, terutama yang berhubungan dengan kebebasan dan HAM.

Hak dan Kewajiban merupakan sesuatu yang tidak dapat dipisahkan, akan tetapi terjadi pertentangan karena hak dan kewajiban tidak seimbang, setiap warga negara memiliki hak dan kewajiban untuk mendapatkan penghidupan yang layak, tetapi pada kenyataannya banyak warga negara yang belum merasakan kesejahteraan dalam menjalani kehidupannya. Semua itu terjadi karena pemerintah dan para pejabat tinggi lebih banyak mendahulukan hak daripada kewajiban. Padahal menjadi seorang pejabat itu tidak cukup hanya memiliki pangkat akan tetapi mereka berkewajiban untuk memikirkan diri sendiri. Jika

keadaannya seperti ini, maka tidak ada keseimbangan antara hak dan kewajiban. Jika keseimbangan itu tidak ada akan terjadi kesenjangan sosial yang berkepanjangan.

Untuk mencapai keseimbangan antara hak dan kewajiban, yaitu dengan cara mengetahui posisi diri kita sendiri. Sebagai seorang warga negara harus tahu hak dan kewajibannya. Seorang pejabat atau pemerintah pun harus tahu akan hak dan kewajibannya. Seperti yang sudah tercantum dalam hukum dan aturan-aturan yang berlaku. Jika hak dan kewajiban seimbang dan terpenuhi, maka kehidupan masyarakat akan aman sejahtera. Hak dan kewajiban di Indonesia ini tidak akan pernah seimbang. Apabila masyarakat tidak bergerak untuk merubahnya. Karena para pejabat tidak akan pernah merubahnya, walaupun rakyat banyak menderita karena hal ini. Mereka lebih memikirkan bagaimana mendapatkan materi daripada memikirkan rakyat, sampai saat ini masih banyak

Dalam konteks Indonesia hak warga negara terhadap negaranya telah diatur dalam UUD 1945 dan berbagai peraturan lainnya yang merupakan derivasi dari hak-hak umum yang di gariskan dalam UUD 1945. Diantara hak-hak warga negara yang dijamin dalam UUD 1945 adalah hak asasi manusia yang rumusan lengkapnya tertuang dalam pasal 28 UUD 1945 perubahan ke dua. Dalam pasal tersebut di muat hak-hak asasi yang melekat dalam setiap individu warga Negara seperti hak kebebasan beragama dan beribadat sesuai dengan kepercayaannya, bebas untuk berserikat dan berkumpul (pasal 28E), hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil, hak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja, hak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintah, hak atas status kewarganegaraan (pasal 28E), dan hak-hak asasi manusia lainnya yang tertuang dalam pasal tersebut. Sedangkan contoh kewajiban yang melekat bagi setiap warga negara antara lain kewajiban membayar pajak sebagai kontrak utama antara negara dengan

warga, membela tanah air (pasal 27E), membela pertahanan dan keamanan negara (pasal 29E), menghormati hak asasi lain dan mematuhi pembatasan yang tertuang dalam peraturan (pasal 28E), dan berbagai kewajiban lainnya dalam undang-undang. Adapun prinsip utama dalam penentuan hak dan kewajiban warga adalah terlibatnya warga secara langsung atau perwakilan dalam setiap perumusan hak dan kewajiban tersebut sehingga warga sadar dan menganggap hak dan kewajiban tersebut sebagai bagian dari kesepakatan mereka yang di buat sendiri.

SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA

A. Pengertian Pemerintahan

Pemerintahan,²²⁹ dalam bahasa Inggris disebut “*Government*”, Prancis menyebutnya “*Gouvernement*” yang berasal dari bahasa latin “*gubernaculum*” sedangkan bahasa Arab pemerintahan disebut dengan “*Hukumat*” di Amerika dengan sebutan “*Administration*” atau “*Regering*” yang berarti menggunakan kekuasaan negara oleh yang berwenang untuk menentukan keputusan dan kebijakan.²³⁰

Sedangkan menurut Ndraha Taliziduhu dalam bukunya Teori Budaya Organisasi, menjelaskan pemerintahan *government*

²²⁹Sebuah sistem dalam menjalankan sebuah wewenang dan kekuasaan untuk mengatur kehidupan social, ekonomi, dan politik suatu negara atau bagian-bagiannya, dan pemerintahan sebuah proses, perbuatan, atau cara memerintah, atau sebagai pelaksanaan fungsi dan tugas pemerintah. Lihat dalam Aminudian Iimar, *Hukum Tata Pemerintahan. Op. Cit*, hlm, 26-27

²³⁰ Inu Kencana Syafie, 2016. *Ilmu Pemerintahan*. Penerbit Bumi Aksara, Cetakan keempat, Jakarta, hlm. 8-9

diartikan sebagai pemerintah *the governing body of persons in a state* atau *the political direction and control exercised over the action of the members, citizens or inhabitants of communities, societies, and state*.²³¹ Dalam kamus besar bahasa Indonesia pemerintahan dapat diartikan sebagai sistem menjalankan wewenang dan kekuasaan, atau sistem menjalankan perintah yang memerintah.

Di Belanda pemerintah diartikan dua pengertian dalam arti luas dan sempit, dalam arti luas disebut *administratie*, sedang pemerintah dalam arti sempit disebut *bestuur* ²³². Sedangkan menurut Filosof J.J Rousseau,²³³ dalam teori *the social contract* pemerintah adalah suatu badan atau organisasi yang didirikan antara rakyat sebagai subyek dan penguasa untuk ditugaskan melaksanakan hukum dan menjaga kemerdekaan sipil dan politik.

Prof Ramlan Surbakti,²³⁴ pemerintah (*government*) secara *etimologis* berasal dari kata Yunani yang artinya nakhoda kapal yang menatap kedepan, menentukan kebijakan yang diselenggarakan untuk mencapai tujuan negara dan memperkirakan arah perkembangan masyarakat masa yang akan datang. dan membuat program untuk menyongsong perkembangan masyarakat ke tujuan yang ditetapkan, artinya kegiatan pemerintah lebih menyangkut perbuatan dan melaksanakan keputusan politik untuk mencapai tujuan negara.

²³¹ Ndraha Taliziduhu, 2005. *Teori Budaya Organisasi*. Penerbit Rineka Cipta, Cetakan pertama, Jakarta, hlm. 141

²³² Saldi Isra, 2019. *Sistem Pemerintahan Indonesia: (Penguatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial)*. Penerbit PT. RajaGrafindo Persada Rajawali Pers, Depok, hlm. 13

²³³ I Nyoman Sumaryadi. 2010. *Efektifitas Implementasi Otonomi Daerah*, Penerbit Citra Utama, Jakarta, hlm. 20-21

²³⁴ Ramlan Surbakti, 1992. *Memahami Ilmu Politik*. PT. Grasindo Persada, Jakarta, hlm. 167-177

1. Pengertian Pemerintah Daerah

Menurut Suhady,²³⁵ pemerintah (*government*) dari pengertiannya adalah *the authoritative direction and administration of the affairs of men/women in a nation state, city*, dan pemerintahan dapat diartikan *the governing body of a nation, state, city*. Dilihat sifatnya pemerintahan dalam arti luas, meliputi seluruh kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Dalam arti sempit pemerintahan hanya meliputi bidang eksekutif saja.

Pasal 1 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menjelaskan pemerintah adalah:²³⁶

- (1) *Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan Menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,*
- (2) *Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*
- (3) *Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”.*

²³⁵ W. Riawan Tjandra, 2009. *Peradilan Tata Usaha Negara: (Mendorong Terwujudnya Pemerintah yang Bersih dan Berwibawa)*. Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, hlm. 197-198

²³⁶ M. Rendi Aridhayandi. 2018. Peran Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Pemerintahan Yang Baik (Good Governance) Dibidang Pembinaan Dan Pengawasan Indikasi Geografis. *Jurnal Hukum Dan Pembangunan* Volume.48 (4), hlm. 883-902

Pemerintah pusat,²³⁷ mendelegasikan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan, kedaulatan ada pada pemerintahan nasional dan daerah tidak ada kedaulatan. Yang dimaksud seluas-luasnya otonomi ada di daerah, akan tetapi tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan tetap di tangan pemerintah pusat.²³⁸

Ketentuan umum Pasal 1 UU No.23 Tahun 2014 (jo) UU No. 9 Tahun 2015, Menjelaskan pemerintahan daerah adalah perangkat atau unsur penyelenggara pemerintahan di daerah baik pada tingkat provinsi maupun pada tingkat kabupaten/kota, untuk menjalankan tugas pemerintahan diberikan kewenangan berdasarkan asas desentralisasi.²³⁹

Pembentukan pemerintahan daerah sebagai amanat langsung dari UUD 1945 berdasarkan Pasal 18 yang menjadi landasan hukum sebagai produk undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah.²⁴⁰ Adapun peraturan perundang-undangan mengatur pemerintahan daerah yang menjalankan Pasal 18 yang sudah berlaku sampai dengan sekarang, antara lain: UU No.1 Tahun 1945, UU No. 22 Tahun 1948, UU No.1 Tahun 1957, UU No.18 Tahun 1965, UU No. 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999, UU No.32 Tahun 2004 dan yang terakhir berlaku sekarang Undang-Undang 23 Tahun 2014 dengan perubahan terbatas dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015. Lahirnya undang-

²³⁷ Ni'matul Huda, 2018. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Penerbit PT. Raja Grafinso Persada, Cetakan kedua belas, Edisi Revisi, Depok, hlm. 302-303.

²³⁸ Panji Adam dan Neni Sri Imaniyati, 2019. *Pengantar Hukum Indonesia: (Sejarah dan Pokok-Pokok Hukum Indonesia)*. Sinar Grafika. Cetakan kedua. Jakarta. hlm. 176-177.

²³⁹ Ani Sri Rahayu, 2018. *Pengantar Pemerintahan Daerah: "Kajian Teori, Hukum ,dan Aplikasinya"*. Penerbit Sinar Geafika.Jakarta, Indonesia, hlm. 2-3

²⁴⁰ H. Siswanto Sunarno, 2019. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Penerbit Sinar Grafika Cetakan kesembilan, Jakarta, hlm. 54

undang pemerintahan daerah dengan tujuan untuk meningkatkan pelayanan publik untuk terwujudnya kesejahteraan masyarakat, termasuk juga sarana pendidikan politik pada tingkat lokal.

2. Pengertian Daerah Otonom

Daerah otonom dan otonomi daerah secara sederhana kalau dipelajari memiliki pengertian yang sama terhadap kedua kalimat tersebut antara daerah otonom dan otonomi daerah, secara etimologi ada perbedaan yang jelas antara daerah otonom dan otonomi daerah, baik di lihat dari subjek dan objeknya termasuk dan aspek fungsinya, daerah otonom membahas masalah kelembagaan dan wilayah, sedangkan otonomi daerah membahas masalah kewenangan dari kelembagaannya.²⁴¹

Menurut Bagir Manan yang dikutip Philipus M. Hadjon otonomi daerah sebagai kemandirian satuan pemerintahan yang lebih rendah untuk mengurus dan mengatur urusan pemerintahan.²⁴² Sedang daerah otonom merupakan kesatuan masyarakat hukum yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan prakarsa sendiri dalam sebuah ikatan NKRI.²⁴³

Ketentuan umum Pasal 1 Ayat (12) UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan:

“Daerah otonom yang selanjut disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

²⁴¹ Eka NAM Sihombing, 2020, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Penerbit Setara Press, Cetakan Pertama, Malang Jatim, hlm. 7

²⁴² Titik Triwulan Tutik, 2011. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Penerbit Kencana, Jakarta, hlm. 255

²⁴³ Maswardi Rauf, 1988. *Demokrasi dan Demokratisasi: (Penjajakan Teoretis untuk Indonesia dalam Menimbang Masa Depan Orde Baru)*. Penerbit Mizan, Bandung, hlm. 32

Dari pengertian antara daerah otonom dan otonomi daerah ada perbedaan yang jelas, istilah daerah otonom untuk menyebut suatu daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus pemerintahannya, sedangkan otonomi daerah lebih yang berhubungan dengan kewenangan dari daerah. Daerah otonom lebih menekankan pada penyebutan daerah, misal daerah otonomi Provinsi Sumatera Selatan, Provinsi Yogyakarta, Provinsi Papua, dan Provinsi Bengkulu. Daerah otonom merupakan sebutan pada kesatuan masyarakat hukum (provinsi, dan kabupaten/kota) memiliki batas kewilayahan dan berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, daerah otonom bagian kesatuan dari organisasi negara yaitu Republik Indonesia.

3. Pengertian Otonomi Daerah

Secara *etimologi* pengertian otonomi berasal dari kata “*otonom*” dan “daerah”. Otonom dalam bahasa Yunani berasal dari kata “*autos*” berarti sendiri, sedangkan kata “*nomos*” yang berarti aturan perundang-undangan. Otonomi daerah adalah kewenangan dimiliki daerah untuk mengatur sendiri atau kewenangan untuk membuat aturan-aturan guna mengurus rumah tangga sendiri.²⁴⁴ Menurut C.W.Vander Pot otonomi daerah merupakan esensi asas desentralisasi sebagai *eigen huishouding* untuk menjalankan rumah tangga sendiri.²⁴⁵

Menurut *Encyclopedia of Social Science*, otonomi dalam pengertian orisinal adalah *The legal self of sufficiency of cicial body and in actual independence*. Dalam kaitannya dengan politik dan pemerintahan, Otonomi daerah bersifat *self government* atau *the coundition ofliving underone's ouîn Iaws*. Jadi otonomi daerah adalah daerah yang memiliki *legal selfsulfienq* yang *bersifat selfgovement* yang diatur dan diurus

²⁴⁴ Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah. Loc. Cit*, hlm. 2-3

²⁴⁵ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah. Op. Cit*, hlm.

oleh *own law*, oleh karena itu otonomi daerah lebih menitikberatkan pada aspirasi dari pada kondisi.²⁴⁶

Pasal 1 Ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014. Otonomi daerah, “Hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.” Otonomi daerah mengatur hubungan kewenangan pemerintah pusat dan daerah berkaitan pembagian urusan penyelenggaraan sebuah pemerintahan, atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah, penentuan kewenangan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas.

Adapun konsep otonomi dalam otonomi daerah dapat dilihat dengan ciri-ciri, sebagai berikut:²⁴⁷

1. Otonomi terbatas.

Dalam otonomi terbatas, *Pertama* urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu, *Kedua* dalam sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandiriannya, *Ketiga* sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah menimbulkan hal-hal keterbatasan yang akibatnya membatasi ruang gerak otonomi daerah.

2. Otonomi luas.

Dalam otonomi luas dengan prinsip semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai kewenangan pemerintah pusat (Pasal 10 ayat (1) UU No.23 Tahun 2014). Pada negara-negara moderen banyak menganut otonomi luas dikaitkan dengan dengan paham negara kesejahteraan.

²⁴⁶ Achmad Sodik Sudrajat dan Juniarso Ridwan, 2017. *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Layanan Publik*. Nuansa Candikia Cetakan kelima. Bandung. hlm. 109

²⁴⁷ Bagir Manan, 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Penerbit Pusat Studi Hukum FH UII, Yogyakarta, hlm. 37

Pemerintah provinsi terdiri dari daerah kabupaten dan kota memiliki pemerintah daerah diatur dengan undang-undang, masing-masing daerah akan dipimpin oleh kepala daerah dipilih langsung secara demokratis (kecuali gubernur Yogyakarta dan Walikota/Bupati Provinsi DKI Jakarta). Gubernur, bupati dan walikota masing-masing memiliki kekuasaan sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota.

Kepala daerah dalam menjalankan tugas dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, yaitu wakil gubernur, wakil bupati dan wakil walikota. Kepala daerah juga mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD.²⁴⁸

Gubernur dengan jabatan gandanya,²⁴⁹ sebagai kepala daerah dan wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi bersangkutan dapat menjembatani dan memperpendek rentang kendali dalam pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah termasuk dalam pembinaan, pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada pemerintah kabupaten dan kota.²⁵⁰ Dalam kedudukannya gubernur sebagai wakil pemerintah pusat harus bertanggung jawab kepada presiden.

Otonomi dan pemerintah daerah merupakan dua sisi yang saling berkaitan dan berhubungan, dimana pemerintahan daerah merupakan kelembagaan sedangkan otonomi adalah kewenangan. Otonomi daerah berkaitan pembagian kewenangan yang bersifat vertikal dimiliki daerah dalam melaksanakan tugas otonomi.²⁵¹

²⁴⁸ H. Alwi Wahyudi, 2013. *Hukum Tata Negara Indonesia: (Dalam Perspektif Pancasila Pasca Reformasi)*. Pustaka Pelajar, Cetakan kedua, Yogyakarta, hlm. 328-329

²⁴⁹ Abd. Rais Asmar, 2015. Kedudukan Gubernur Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, *Jurnal Jurisprudentie UIN Alauiddin Makasar*, Vol. 2 No.2 Edisi Desember, hlm, 1-10

²⁵⁰ *Ibid*, hlm. 340

²⁵¹ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Op-Cit*, hlm. 84

Otonomi daerah bermakna setiap provinsi dan kabupaten/kota memiliki pemerintahan sendiri untuk dapat mengatur dan mengurus secara mandiri urusan pemerintahannya.²⁵² Otonomi bertujuan melepaskan ketergantungan keuangan dalam pembiayaan APBD terhadap bantuan pemerintah pusat, untuk dapat kemandirian bidang ekonomi dan keuangan pemerintahan daerah harus mampu memanfaatkan potensi daerah dan menyiapkan aturan regulasi percepatan investasi di daerah.

B. Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah

Sebelum membahas hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah ada baiknya terlebih dahulu kita mengenali tentang pengertian pemerintah pusat²⁵³ dan pengertian pemerintah daerah. Hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah merupakan bagian dari pembagian kekuasaan (*distribution of power*) dalam arti luas dan pemisahan kekuasaan merupakan konsep hubungan kekuasaan yang bersifat horizontal dan bersifat vertikal.²⁵⁴

Sedangkan pengertian pemerintah pusat adalah penyelenggaraan pemerintahan pusat di kepala oleh Presiden di bantu Wakil Presiden dan para menteri negara. Jika kita melakukan kajian dan tinjauan dari aspek otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka hubungan pemerintah pusat dengan daerah sangat erat dan berkesinambungan dalam penyelenggaraan kebijakan pemerintahan dan desentralisasi memiliki tujuan untuk memberikan wewenang kepada

²⁵² *Ibid*, hlm.78-79

²⁵³ Nomensen Sinamo, *Hukum Administrasi Negara,.. Op-Cit.*, hlm. 49-50

²⁵⁴ Khelda Ayunita , *Hukum Tata Negara, Op-Cit.* hlm 161

pemerintahan daerah mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri di dalam sebuah ikatan NKRI.²⁵⁵

Hubungan struktural pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, yaitu Peraturan Pemerintah No. 84 Tahun 2000 yang membahas mengenai materi pedoman organisasi perangkat daerah. Berdasarkan peraturan perundang-undangan pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk membentuk dan mengatur lembaga-lembaga di daerahnya sesuai kebutuhan, banyaknya lembaga atau jenis-jenis lembaga di antara satu daerah dengan yang lainnya mungkin memiliki perbedaan.

Seperti sudah dijelaskan sebelumnya, pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan undang-undang otonomi yang digunakan di Indonesia, yaitu menggunakan beberapa asas otonomi daerah dalam bentuk hubungan struktural antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sedangkan hubungan fungsional di antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yaitu berdasarkan fungsi atau kegunaan dari suatu hal. Maka dari itu, kita dapat menyimpulkan bahwa hubungan fungsional ialah suatu keterkaitan atau keterikatan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah berdasarkan fungsi masing-masing organisasi saling bergantung dan mempengaruhi di antara satu dengan yang lainnya.

Hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah terdapat hubungan kewenangan dan kekuasaan saling melengkapi antara satu sama lain. Hubungan kewenangan dan kekuasaan tersebut terdapat pada tujuan dan fungsi masing-masing dari kedua organisasi pemerintahan. Hubungan organisasi pemerintahan ini, baik yang terdapat di tingkat pusat maupun daerah untuk menjaga dan menyediakan ruang kebebasan kepada

²⁵⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme, Op-Cit*, hlm. 220

setiap daerah untuk menjalankan otonomi daerahnya yang baik dengan memperhatikan keadaan dan kemampuan dari daerahnya.

Selain tujuan yang telah disebutkan di atas, terdapat pula tujuan lain hubungan fungsional antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yaitu untuk dapat melayani masyarakat secara adil seluruh sektor kehidupan. Keberadaan tujuan penting bagi pemerintah, dengan adanya tujuan pemerintah akan lebih terarah menjalankan pemerintahan untuk kesejahteraan rakyat.

a. Hubungan Kewenangan

Istilah kewenangan sering dipersamakan dengan kekuasaan dan wewenang. Kewenangan dihubungkan dengan kekuasaan yang dimiliki negara untuk mengatur dan memerintah kepada pihak lain yang diperintah (*the rule and the ruled*).²⁵⁶ Menurut Max Weber kewenangan harus berkaitan dengan hukum sebagai *asas legalitas* sehingga perbuatan dilakukan pejabat dibenarkan. Kewenangan legal yaitu wewenang berdasarkan hukum diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan negara.²⁵⁷

Menurut C.F. Strong,²⁵⁸ pada negara kesatuan kewenangan tertinggi terpusat pada satu badan nasional untuk menyelenggarakan kekuasaannya, dan pemerintah pusat dengan kewenangan mempunyai hak untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi, tetapi tahap akhirnya kekuasaan tertinggi tetap berada di tangan pemerintah pusat. Soehino menjelaskan kewenangan pengelolaan sistem pemerintahan daerah pada prinsip harus menyesuaikan

²⁵⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Op-Cit, hlm. 35-36

²⁵⁷ A. Gunawan Setiardja, 1990. *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*. Penerbit Kanisius, Yogyakarta, hlm. 52

²⁵⁸ C.F Strong, 2011. *Konstitusi-Konstitusi Politik Moderen*, Terjemahan, Nusa Media, Bandung, hlm. 111

dengan sistem pemerintah pusat, yang umumnya dan sistem hubungan kewenangn sudah ditegaskan dalam UUD 1945.²⁵⁹

Sementara Bagir Manan dalam bukunya “Hubungan Antara Pusat dan Daerah” menjelaskan hubungan pemerintah pusat dengan daerah dalam kerangka desentralisasi berdasarkan beberapa hal, antara lain:²⁶⁰

- a. Permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara;
- b. Mempertahankan, pemeliharaan dan pengembangan prinsip pemerintahan asli;
- c. Kebhinnekaan sebagai modal dasar dalam perencanaan pembangunan;
- d. Negara hukum sebagai asas legalitas.

Hubungan kewenangan tidak berdiri sendiri, tetapi harus dihubungkan cara memperoleh kewenangan, termasuk dalam hubungan kewenangan pemerintah pusat dengan daerah. Adapun cara mendapat kewenangan, yaitu:

a. Secara Atribusi

Menurut Indroharto kewenangan didapatkan atas pemberian pemerintah yang diamanatkan dalam peraturan perundang-undangan.²⁶¹ Atribusi dalam UU No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan pada Pasal 1 angka 22, menjelaskan pemberian kewenangan kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan oleh UUD 1945 atau Undang-Undang;

b. Secara Delegasi

Delegasi penyerahan kewenangan pemerintah atau pejabat pemerintahan kepada badan atau pejabat pemerintah lainnya,²⁶² Sedangkan menurut HD. Van Wijk wewenang atau

²⁵⁹ Soehino, 1983. *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*. Penerbit Liberty, Yogyakarta, hlm. 2

²⁶⁰ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pemerintah, Op-Cit*, hlm. 161

²⁶¹ Achmat Sodik Sudrajat dan Juniarso Ridwan. *Hukum Administrasi Negara, Op-Cit*, hlm. 138.

²⁶² Lihat pada pasal 1 ayat 23 pada ketentuan umum terhadap Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 dengan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292

kewenangan yang didapat dari didelegasikan lagi kepada subdelegetaris. Delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari badan atau pejabat pemerintah yang lebih tinggi kepada badan dan/atau pejabat pemerintah yang lebih rendah dengan tanggung jawab beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi.²⁶³

Dalam pelimpahan kewenangan oleh pemerintah ke daerah melalui delegasi, ada beberapa persyaratan sebagai berikut:²⁶⁴

- a. Delegasinya harus definitif dan kewenangan sudah didelegasi tidak dapat digunakan lagi oleh pemberi kewenangan yang sudah dilimpahkan;
- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, delegasi bisa dilakukan hanya dimungkinkan terjadi kalau ada ketentuan undang-undang yang mengaturnya;
- c. Delegasi tidak diberikan kepada bawahan, artinya pada hubungan hierarki kepegawaian tidak dibenarkan dalam delegasikan kewenangan.

Pendelegasian kewenangan dalam tata kelola penyelenggaraan pemerintahan daerah tertuang dalam UU No. 23 Tahun 2014, yaitu memberikan hak dan kewajiban kepada daerah untuk dapat mengurus rumah tangga sendiri. Hubungan kewenangan pemerintah pusat dengan tetap berjalan sesuai tugas dan kewenangan berdasarkan asas legalitas yang dapat membawa berbagai perubahan baru dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, salah satu perubahan menyangkut kedudukan, tugas, fungsi, dan kewenangan.

Perubahan kewenangan masuk pada bentuk organisasi, pembiayaan, pengisian personal, pemenuhan kebutuhan logistik, serta akuntabilitasnya, baik secara langsung maupun tidak

²⁶³ Achmat Sodik Sudrajat dan Juniarso Ridwan, *Hukum Administrasi Negara. Op. Cit.* hlm. 138

²⁶⁴ *Ibid*, hlm. 139

langsung. Terwujudnya otonomi daerah berkaitan dengan hubungan kewenangan antara pusat dan daerah antara lain kewenangan menentukan urusan rumah tangga daerah.²⁶⁵

Dalam melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan berdasarkan Pasal 18 Ayat (6) UUD 1945, menjelaskan Pemerintah Daerah berhak membentuk peraturan daerah dan peraturan lain. Hal ini menjadi pertanyaan dalam bentuk produk hukum apakah pemerintah daerah mengatur tentang pelaksanaan urusan pemerintahan daerah tersebut.²⁶⁶

Hubungan kewenangan supaya tidak terjadi penyalagunaan kekuasaan (*abuse of power*) oleh pemerintah daerah, termasuk juga hubungan pengawasan sehingga program kerja yang didelegasikan bisa berjalan dilakukan koordinasi dengan pemerintahan di atasnya, dan pemerintah pusat sebagai supervisi dalam menjalankan pembangunan di daerah.

1. Jenis Urusan Pemerintah

Pasal 2 ayat (1) UU No 23 Tahun 2014 menjelaskan Indonesia sebuah negara kesatuan dibagikan secara vertikal terdiri dari pemerintahan pusat, daerah pemerintahan provinsi, dan pemerintahan provinsi terdiri dari pemerintahan kabupaten kabupaten dan kota. Atas pemisahan ini berakibat adanya pembagian urusan yang masing-masing kewenangan saling mendukung dalam konsep negara kesatuan.

Secara garis besar pemerintah memiliki tanggung jawab melaksanakan tugas pemerintahan, adapun urusan pemerintahan dibagi dalam artian luas dan urusan pemerintahan arti sempit. Urusan pemerintahan dalam arti luas terdiri dari bidang legislatif, bidang eksekutif, dan bidang yudikatif, sementara urusan

²⁶⁵ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah. Op-Cit*, hlm. 15

²⁶⁶ Ali Marwan HSB dan Evlyn Martha Julianthy, 2018. Pelaksanaan Kewenangan Atribusi Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. *Jurnal Legislasi Indonesia* Volume. 15 (2), hlm. 1-18

pemerintahan dalam arti sempit hanya bidang eksekutif. Adapun urusan pemerintah terdiri dari:

1. Urusan pemerintahan absolut dijalankan oleh pemerintah pusat;
2. Urusan pemerintahan konkuren ini dijalankan pemerintah pusat dan pemerintah daerah; dan
3. Urusan pemerintahan umum dijalankan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Dalam lampiran UU No. 23 Tahun 2014 pembagian urusan pemerintahan merupakan satu kesatuan dengan undang-undang pemerintahan daerah membagikan urusan pemerintahan, yaitu urusan pemerintah pusat, urusan pemerintah provinsi dan urusan pemerintah kabupaten/kota. Urusan-urusan pemerintahan dapat dibagikan dalam beberapa jenis urusan pemerintahan, yaitu: urusan pemerintah absolut, urusan pemerintah konkuren dan urusan pemerintahan umum.

Dalam urusan pemerintah yang absolut merupakan kewenangan yang di miliki pemerintah pusat sebagai kewenangan mutlak yang tidak bisa diambil oleh pemerintah daerah. Kewenangan absolut oleh pemerintah daerah dapat dijalankan apabila daerah mendapat mandat dari pemerintah pusat. Adapun kewenangan konkuren adalah kewenangan bersama di mana pemerintah pusat sebagai pembuat kebijakan makro dan pelaksana teknis dilakukan pemerintah daerah.

Adapun jenis urusan pemerintah konkuren sebagaimana yang di atur dalam lampiran UU No.23 Tahun 2014 terdiri dari: bidang kesehatan, bidang kesehatan, bidang pekerjaan umum dan penataan ruang, bidang perumahan dan kawasan pemukiman, bidang ketertiban umum, bidang perlindungan masyarakat, bidang sosial, bidang ketenagakerjaan, bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, bidang pangan, pertanian, perikanan pertanahan, kehutanan, bidang lingkungan hidup, di bidang administrasi kependudukan dan keluarga berencana,

bidang perhubungan, informasi dan komunikasi, di bidang UKM dan penanaman modal, perdagangan, dan pariwisata.

Dari beberapa jenis urusan pemerintahan di atas merupakan bagian urusan konkuren masing-masing tingkatan baik pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota memiliki kewenangan sesuai pendelegasian pada penerapan asas desentralisasi. Urusan pemerintahan pusat dengan kewenangan pembuat regulasi secara makro dan pengawasan, sedangkan pada pemerintah provinsi dan kabupaten/kota kewenangan berhubungan dengan teknis dan sistem pekerjaan.

a. Urusan Pemerintah Pusat

Pemerintah pusat memiliki peran dan tanggung jawab penyelenggaraan urusan pemerintahan yang akan di berikan kepada daerah yang akan menjadi tanggung jawab pemerintah pusat yang berdampak kepada penyelenggaraan urusan tersebut, tanggung jawab akhir akan di pegang oleh negara dan menjadi wewenang pemerintah pusat.²⁶⁷ Peran dan fungsi pemerintah pusat dalam kerangka otonomi daerah memiliki sifat kebijakan makro, melakukan monitoring, *capacity building* atau pemberdayaan, evaluasi. Monitoring dan kontrol dilakukan pemerintah pusat agar daerah tersebut bisa menjalankan peran otonomi dengan maksimal untuk meningkatkan kesejahteraan dan pemerataan pembangunan untuk masyarakat.²⁶⁸ Untuk menjalankan kewenangan dengan luas wilayah Indonesia terdapat adanya pembagian kekuasaan. Pembagian kekuasaan sendiri terbagi dua, yaitu pembagian kekuasaan dan wewenang kepada lembaga negara antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dan pembagian kekuasaan antara lembaga negara ini termasuk di dalamnya

²⁶⁷ Juanda, 2004. *Hukum Pemerintahan Daerah: (Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara Kepala Daerah, DPRD dan Kepala Daerah)*. Penerbit Alumi, Bandung, hlm. 12-16

²⁶⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Op-Cit*, hlm. 221

yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif.²⁶⁹

Pemerintah Pusat kedudukan dalam negara kesatuan dalam menjalankan kewenangannya mendelegasikan sebagian kewenangan kepada pemerintah daerah sebagai organisasi atau lembaga pemerintah melaksanakan urusan pemerintahan di daerah berdasarkan asas otonomi seluas-luasnya dan asas tugas pembantuan dalam sistem negara.²⁷⁰ Dalam negara demokrasi, fungsi lembaga pemerintahan sebagai pengatur, pelayan, dan pemberdayaan rakyat, pengaturan yang dimaksud mengenai hubungan fungsional pemerintah daerah dan pemerintah pusat termasuk bidang keuangan, pemanfaatan sumber daya alam, pelayanan umum, dan pemanfaatan sumber daya lain yang dikelola dan dilaksanakan secara adil berdasarkan undang-undang.

Sebagai kekuasaan tertinggi dalam mengelola pemerintah, terdapat beberapa kewenangan yang dimiliki pemerintah pusat, yaitu:

1. Urusan Pemerintah Absolut

Pasal 10 UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintah daerah menjelaskan terdapat beberapa kewenangn urusan absolut dari pemerintah pusat, adalah:

a. Urusan Politik Luar Negeri

Urusan luar negeri, termasuk urusan kebijakan diamanatkan dalam UUD 1945 pada pembukaan, urusan ini berkaitan berintraksi dengan negara lain untuk menjaga dan melindungi kepentingan keamanan dengan tujuan ideologi dan kemakmuran ekonomi global suatu

²⁶⁹ Fitra Arsil, 2017. *Teorim Sistem Pemerintahan. (Pergeseran Konsep dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan di Berbagai Negara)*. Penerbit PT. RajaGrafindo Persada Rajawali Pers, Cetakan pertama. Depok, hlm. 13-14

²⁷⁰ Miftah Thoha, 2014. *Birokrasi dan Dinamika Kekuasaan*. Penerbit PT. Pranada Media Group, Cetakan pertama, Jakarta, hlm. 144

negara. Hubungan luar negeri bentuk kerjasama damai antar negara serta menjaga ketertiban dunia atas negara lain.

b. Urusan Pertahanan

Urusan pertahanan tanggung jawab pemerintah pusat untuk menjaga keutuhan bangsa Indonesia dari ancaman, baik ancaman dari dalam maupun dari luar. Ancaman dari luar berupa invansi militer negara luar dan termasuk masalah konflik batas wilayah.

c. Urusan Keamanan

Urusan keamanan menyangkut ancaman stabilitas dalam negeri dihadapi negara. Adapun ancaman dalam negeri yang krusial sekarang masalah terorisme, narkoba, termasuk disintegrasi pada suatu wilayah dan keamanan lain sifatnya ketertiban umum.

Ancaman keamanan menjadi tanggung jawab bersama bagi kita, akan tetapi untuk lebih terarah dan koordinasi berjalan cepat menjadi urusan pemerintah pusat yang pelaksanaan dibawah pengendalian Kepolisian Republik Indonesia.

d. Urusan Yustisi

Urusan yustisi di atur pada Pasal 24 UUD 1945, menjelaskan urusan kewenangan terkait penegakan hukum dalam negeri di atur melalui undang-undang kekuasaan kehakiman. Adapun lembaga kekuasaan kehakiman yang mempunyai peran penting penegakan hukum, adalah Kekuasaan Mahkamah Agung, Kekuasaan Mahkamah Konstitusi, dan Kekuasaan Komisi Yudisial.

e. Urusan Moneter dan Viskal Nasional

Urusan moneter dan viskal nasional menyangkut kewenangan pencetakan uang, penentuan pada nilai mata uang, penetapan kebijakan moneter, dan pengendalian peredaran uang. Kewenangan urusan

moneter dan fiskal di bawah pengendalian Bank Sentral suatu negara (Bank Indonesia). Kewenangan ini ada pada pemerintah pusat untuk menjaga stabilitas sistem perekonomian suatu negara termasuk masalah inflasi dan suku bunga Bank Central.

f. Agama

Pasal 29 UUD 1945 menyebutkan “negara menjamin kemerdekaan setiap-penduduknya untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu,” pasal ini menjelaskan bahwa kementerian agama bertugas sebagai pembantu presiden mempunyai tugas untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang agama dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Sebagai pembantu presiden menteri agama menjaga asas kesamaan setiap pemeluk agama dan menjamin keamanan setiap agama menjalankan acara suci keagamaan, tugas ini harus dipertanggungjawabkan kepada presiden sebagai kepala pemerintah.

2. Urusan Pemerintah Konkuren

Pasal 11 UU No. 23 Tahun 2014 menyebut pemerintah pusat memiliki kewenangan urusan konkuren terbagi dua urusan yaitu urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan konkuren dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Urusan konkuren pemerintahan daerah di bagi urusan konkuren pemerintah provinsi dan urusan konkuren pemerintah kabupaten/kota yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah.

Urusan konkuren menjadi dasar urusan kewenangan pemerintah pusat apabila lokasi, penggunaan, manfaat atau dampak negatifnya berdampak lintas daerah provinsi atau lintas negara, penggunaan terhadap sumber daya yang lebih efisien apabila dilakukan oleh pemerintah pusat, termasuk strategis kepentingan nasional. Urusan konkuren

dilaksanakan oleh pemerintah pusat atau instansi vertikal berdasarkan asas dekonsentrasi atau berdasarkan tugas pembantuan.

Adapun urusan konkuren pada kewenangan pemerintah pusat lebih kepada pembentukan peraturan regulasi makro yang berhubungan pengaturan kewenangan.

a. Urusan Pemerintahan Wajib

Urusan pemerintah wajib berkaitan dengan pelayanan dasar, yaitu bidang pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat dan sosial, Urusan pemerintah wajib yang tidak berkaitan pelayanan dasar, meliputi: bidang tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pangan, pertanahan, lingkungan hidup, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, pemberdayaan masyarakat dan desa, pengendalian penduduk dan keluarga berencana, perhubungan, komunikasi dan informatika, koperasi, usaha kecil dan menengah, penanaman modal, kepemudaan dan olah raga, statistik, kebudayaan, perpustakaan dan kearsipan.

b. Urusan Pemerintahan Pilihan

Urusan ini meliputi bidang kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian dan transmigrasi.

c. Urusan Pemerintah Umum

Urusan pemerintahan umum adalah urusan dilaksanakan langsung oleh presiden sebagai kepala pemerintahan diselenggarakan oleh gubernur dan bupati/walikota di wilayah kerja kepala daerah yang di bantu oleh instansi vertikal dan kegiatan di biayai oleh APBN, Bupati/Walikota dalam melaksana urusan pemerintah umum pada tingkat kecamatan pelaksanaan didelegasikan kewenangan kepada camat.

Urusan pilihan adalah kewenangan dari presiden sebagai kepala pemerintahan, dalam menjalankan urusan umum, presiden dapat mendelegasikan kewenangan-kewenangan ini kepada pemerintahan dibawahnya yang berada di daerah, pelaksanaan kewenangan selalu berkoordinasi kepada kementerian melalui instansi vertikal.

b. Urusan Pemerintah Daerah Provinsi

Pemerintah provinsi sebagai bagian dari pemerintah pusat memiliki tanggung jawab dan urusan lebih banyak pada tatanan pelaksanaan otonomi daerah. Kebijakan daerah wajib di buat demi melaksanakan otonomi daerah. Hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah ini merupakan sebuah hubungan yang di dasari oleh konteks penyelenggaraan program pemerintah di daerah, secara umum sebuah hubungan atau bagian yang terjadi karena faktor kelembagaan, kepentingan yang sama dan hubungan sebab akibat didasarkan Negara Indonesia bentuk kesatuan.²⁷¹

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, Gubernur, Bupati dan Walikota sebagai perangkat pelaksanaan pemerintah lainnya seperti kepala dinas atau kepala badan di tiap unit kerja. Untuk lembaga legislatif sendiri yaitu DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, sejatinya sebagai penyelenggaraan pemerintahan daerah saat ini dinaungi oleh adanya otonomi daerah.²⁷²

Otonomi dimiliki pemerintah daerah untuk menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri terdapat tiga asas otonomi daerah digunakan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia, yaitu asas desentralisasi, asas

²⁷¹ Panji Adam dan Neni Sri Imaniyati, 2019. *Pengantar Hukum Indonesia "Sejarah dan Pokok-Pokok Hukum Indonesia,"* Penerbit Sinar Grafika. Cetakan kedua. Jakarta. hlm. 176-177

²⁷² Lihat pada ketentuan umum pasal 1 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan, berdasarkan asas-asas tersebut, terdapat beberapa hak dimiliki pemerintah daerah.

Hak dimaksud dalam otonomi daerah, yaitu: mengatur sendiri urusan pemerintahannya sehingga pemerintah pusat tidak dapat ikut campur. Selain itu terdapat hak lain seperti mengadakan pemilihan kepala daerah sendiri, mengelola sumber daya aparatur sipil daerah dengan bebas, mengelola sumber daya alam milik daerah, menarik pajak dan retribusi daerah, mendapat bagi hasil atas pengelolaan semua sumber daya milik daerah, dan lain sebagainya

Selain memiliki hak sendiri pemerintah daerah juga memiliki kewajiban misalnya melindungi masyarakat, menjaga persatuan di daerah tersebut, tetap memperhatikan ketentuan perundang-undangan dalam menyelenggarakan pemerintahan, senantiasa berjuang meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah, menyelenggarakan kehidupan demokrasi tertib dan aman, dan menyediakan segala sarana prasarana memadai untuk pelayanan pendidikan, serta mengembangkan adanya jaminan sosial bagi seluruh rakyat daerah tersebut.

Penerapan otonomi daerah sudah berjalan lama, di beberapa daerah mengalami kemajuan pesat akan berdampak kepada kemajuan dan citra negara. Termasuk bidang pariwisata, ekonomi, infrastruktur dan SDA di daerah dengan meningkat indeks pembangunan di negara. Hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus terjalin dengan baik, kedua lembaga ini tidak dapat terpisah antara satu dengan yang lain sebagai hubungan struktural dan hubungan fungsional.²⁷³

Selain fungsi normatif, pemerintah daerah dalam pembangunan juga menunjukkan hubungan fungsional di antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, fungsi kewenangan di

²⁷³ Mudrajad Kuncoro, 2014. *Otonomi Daerah Menuju Era Baru Pembangunan Daerah*. Penerbit Erlangga. Jakarta, hlm. 166-167,

atur dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah mengatur ada empat fungsi pemerintahan daerah:

a. Urusan Pemerintahan Absolut Provinsi

Urusan pemerintahan absolut merupakan fungsi di mana pemerintah pusat memiliki wewenang absolut atau mutlak dan tidak dapat di tawar lagi. Fungsi ini merupakan perwujudan dari hubungan struktural antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yaitu pada asas sentralisasi.

Meskipun begitu, pemerintah pusat dapat menyerahkan kekuasaan ini kepada pemerintah daerah. Contoh dari fungsi ini dalam pelaksanaannya yaitu, penentuan strategi pertahanan negara, strategi politik luar negeri, pengaturan kebijakan fiskal dan moneter, dan lain sebagainya.

b. Urusan Pemerintah Konkuren Provinsi

Urusan konkuren menjadi kewenangan pemerintah provinsi adalah apabila lokasi penggunaan, manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah kabupaten, dan penggunaan sumber daya lebih efisien apabila dilakukan oleh pemerintah provinsi. Urusan pemerintah konkuren dalam melaksanakan kewenangan yang dimiliki pemerintah provinsi terdiri dari:

a. Urusan pemerintahan wajib

Urusan wajib ialah pemerintah daerah diharuskan untuk menjalankan fungsi pemerintahan jika di dalam urusan pemerintah tersebut terdapat sangkutan mengenai hidup dari masyarakat daerah tersebut. Fungsi pemerintahan wajib ini merupakan perwujudan dari hubungan struktural antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yaitu, desentralisasi dan dekonsentrasi. Adapun fungsi pemerintahan wajib biasanya berupa pelayanan dasar bagi rakyat, seperti pelaksanaan kebijakan kesehatan, pekerjaan umum, lingkungan hidup, dan lain sebagainya.

b. Urusan Pemerintahan Pilihan

Dalam hubungan fungsional pemerintah pusat dan daerah dalam fungsi pemerintahan pilihan. Yang dimaksud urusan

pilihan di mana pemerintah memiliki kewenangan dalam mengatur segala hal yang ada untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, sesuai dengan keadaan dan potensi dari daerah yang berkaitan.

Fungsi pemerintahan ini juga merupakan perwujudan dari hubungan struktural pemerintah pusat dan pemerintah daerah yaitu desentralisasi. Contoh dari penerapan fungsi ini ialah pemanfaatan sumber daya kelautan dan perikanan, serta energi dan sumber daya mineral, dan lain sebagainya.

c. Urusan Pemerintahan Umum Provinsi

Hubungan fungsional pemerintah pusat dan daerah dalam pemerintahan umum biasanya dilakukan oleh para kepala pemerintahan, seperti presiden namun pelaksanaan fungsi ini di daerah dilakukan oleh kepala daerah. Contoh fungsi pemerintahan umum ialah mengatasi konflik sosial yang terjadi di tengah masyarakat, koordinasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam mengatasi permasalahan nasional sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, melakukan upaya persatuan dan kesatuan Indonesia, dan lain sebagainya.

Urusan pemerintahan umum, baik lingkup pemerintah pusat dan pemerintah daerah dibagi berdasarkan beberapa kriteria, yaitu kriteria eksternalitas, efisiensi, dan akuntabilitas dengan memperhatikan keharmonisan hubungan di antara struktur pemerintahan. Adapun kriteria pelaksanaan urusan pemerintah:

1. Kriteria Eksternalitas

Kriteria eksternalitas ialah urusan pemerintahan berdasarkan dampak ditimbulkan dari urusan pemerintahan tersebut, baik dampak positif maupun dampak negatif. Maksud dari kriteria ini ialah ketika urusan pemerintahan tersebut berdampak nasional dalam penyelenggaraannya, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi urusan pemerintah pusat, sedangkan

yang memiliki dampak regional akan menjadi urusan pemerintah provinsi atau urusan pemerintah Kabupaten/Kota.

2. Kriteria Efisiensi

Kriteria efisiensi pembagian urusan pemerintahan berdasarkan daya guna dan hasil guna yang diperoleh dalam urusan pemerintahan tersebut. Maksud efisiensi didasarkan pada manfaat urusannya yang mengurusnya, jika urusan ini berhasil di urus oleh pemerintah pusat maka urusan pemerintahan tersebut akan menjadi urusan pemerintah pusat, dan berlaku pula sebaliknya.

3. Kriteria Akuntabilitas

Kriteria yang terakhir yaitu kriteria akuntabilitas, kriteria ini yaitu penanggung jawab dari urusan pemerintahan ditentukan dengan memperhatikan kedekatan atau penerima langsung dampak yang ditimbulkan urusan pemerintahan tersebut. alasan dari adanya kriteria ini yaitu menghindari klaim atas dampak tersebut, dan kriteria ini selaras dengan semangat demokrasi yaitu pertanggungjawaban pemerintah terhadap rakyatnya.

c. Urusan Pemerintah Kabupaten/Kota

Urusan pemerintah kabupaten/kota sebagaimana diamankan pada UU No, 23 Tahun 2014 secara nomenklatur sama dengan urusan pemerintahan provinsi yang terdiri dari urusan pemerintah absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Perbedaan terletak pada tatanan pelaksanaannya di masing-masing tingkatan, Adapun menjadi kriteria bahwa kewenangan menjadi urusan pemerintah kabupaten/kota adalah:²⁷⁴

²⁷⁴ Lihat pada pasal 13 ayat (4) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 dengan perubahan kedua dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah

- a. Urusan pemerintahan yang lokasi pelaksanaannya berada dalam lingkup wilayah kabupaten/kota bersangkutan;
- b. Urusan pemerintahan yang hasilnya dipergunakan dalam daerah kabupaten setempat;
- c. Urusan pemerintahan dari aspek kemanfaatannya atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota yang bersangkutan;
- d. Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien, apabila pelaksanaan urusan dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.

Dalam pembagian kewenangan urusan konkuren terhadap pemerintah daerah, apakah pemerintah daerah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota harus memperhatikan beberapa faktor pada prinsip akuntabilitas, prinsip efisiensi, prinsip eksternalitas, serta prinsip kepentingan strategi nasional. Terhadap kewenangan urusan pemerintahan umum daerah kabupaten/kota dapat melaksanakan melalui mandat dari pemerintah pusat berdasarkan asas pembantuan, sedangkan pembiayaan masih tetap dibebankan melalui dana APBN.

Disamping itu pemerintah kabupaten/kota sebagai penyelenggaraan otonomi daerah memiliki kewenangan:

1. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
2. Perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang;
3. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
4. Penyediaan sarana dan prasarana umum;
5. Penanganan bidang kesehatan.

Terhadap kewenangan absolut yang merupakan kewenangan mutlak yang dimiliki oleh pemerintah pusat, sebagai kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam hal ini kabupaten/kota dapat melaksanakannya apabila ada mandat yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah kabupaten/kota dalam sebuah konteks kepentingan nasional.

b. Hubungan Keuangan

Keuangan negara memiliki substansi dalam arti luas dan arti sempit. Dalam arti luas keuangan negara meliputi hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang termasuk barang milik negara yang tidak tercakup dalam anggaran negara.²⁷⁵ Sedangkan dalam arti sempit keuangan negara terbatas pada hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk barang milik negara yang tercantum dalam anggaran negara untuk tahun yang bersangkutan, penetapan keuangan negara dalam arti luas tidak terlepas dari pendekatan yang dilakukan secara normatif.²⁷⁶

Oleh karena itu, keuangan negara dalam arti luas meliputi satu kesatuan yang tidak terpisahkan yaitu Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), keuangan negara pada badan usaha milik negara, dan badan usaha milik daerah. Dengan

²⁷⁵ Lihat Penjelasan Umum Bagian Ke-3 Pengertian dan Ruang Lingkup Keuangan Negara Penjelasan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara dengan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286. Menjelaskan dari obyek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Dari sisi subyek yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi seluruh obyek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara/Daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara. Dari sisi proses, Keuangan Negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan Pertanggung- jawaban. Dari sisi tujuan, Keuangan Negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

²⁷⁶ Muhammad Djafar Saidi dan Eka Merdekawati Djafar, 2017. *Hukum Keuangan Negara: (Teori dan Praktik)*. PT. RajaGrafindo Persada Rajawali Pers Edisi ketiga, Cetakan kelima, Depok, hlm. 10

demikian keuangan negara dalam arti luas mengandung substansi tidak terbatas pada anggaran pendapatan dan belanja negara saja. Sedangkan keuangan negara dalam arti sempit merupakan bagian dari keuangan negara dalam arti luas.²⁷⁷

c. Hubungan Pengawasan

Hubungan pusat dan daerah dengan menyerahkan sebagian wewenang pemerintahannya kepada daerah untuk diatur dan di urus sendiri sebagai urusan rumah tangga daerah (otonom).²⁷⁸ Agar wewenang yang telah diserahkan oleh pusat kepada daerah tidak disalahgunakan diperlukan pengawasan. Hubungan pengawasan bertujuan mencegah timbulnya bentuk penyimpangan tugas pemerintahan dari hal-hal yang telah diberikan pencegahan ((*preventif*) dan menindak atau memperbaiki penyimpangan yang terjadi (*represif*).

Menurut Bagir Manan. pengawasan (*toezicht, supervision*) adalah suatu bentuk hubungan dengan *legal entity* yang mandiri, bukan hubungan internal dari entitas yang sama. Bentuk dan isi pengawasan dilakukan semata-mata menurut atau berdasarkan ketentuan undang-undang. Hubungan pengawasan hanya dilakukan secara tegas ditentukan dalam undang-undang, pengawasan tidak berlaku atau tidak diterapkan terhadap hal yang tidak ditentukan atau berdasarkan undang-undang.²⁷⁹ Menurut Ateng Syafrudin, pengawasan kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah suatu proses di mana kegiatan ditujukan untuk menjamin agar pelaksanaan pemerintahan daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku secara umum.

²⁷⁷ W. Riawan Tjandra, 2009. *Hukum Keuangan Negara*. Penerbit Grasindo, Jakarta, hlm. 10

²⁷⁸ Widodo Ekathahjana, 2008. *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan dan Sistem Peradilannya di Indonesia*. Penerbit Pustaka Sutra. Jakarta, hlm. 39

²⁷⁹ Derita Prapti Rahayu, 2015. Pengawasan Preventif Sebagai Kontrol Pusat Terhadap Daerah Di Era Reformasi. *PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law)* Volume. 2 No.3, hlm. 444-462

Prajudi Atmosudirdjo menjelaskan pengawasan dapat diartikan sebagai proses kegiatan dilakukan oleh pejabat negara yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperintahkan. Sedangkan menurut Sujatmo pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas sesuai dengan yang semestinya atau tidak. Pengawasan unsur terpenting dalam proses manajemen pemerintahan memiliki peran sangat strategis untuk terwujudnya pemerintahan dan pembangunan.²⁸⁰

Pengawasan adalah kegiatan mengawasi dan melihat sesuatu kegiatan dengan seksama dan melaporkan hasil kegiatan mengawasi, sedangkan *controlling* disamping melakukan pengawasan juga melakukan kegiatan pengendalian, menggerakkan, memperbaiki dan meluruskan menuju arah yang benar. Melalui pengawasan yang komprehensif dan membina, maka diharapkan kemampuan administrasi publik yang saat ini dianggap lemah, terutama di bidang kontrol pengawasan, dapat ditingkatkan kapasitasnya dalam rangka membangun infrastruktur birokrasi yang lebih kompetitif.²⁸¹

Pengawasan sebuah proses dalam menetapkan ukuran kinerja dan pengambilan tindakan dapat mendukung pencapaian hasil yang diharapkan sesuai dengan kinerja yang ditetapkan, *Controlling is the process of measuring performance and taking action to ensure desired results*. Pengawasan adalah proses untuk memastikan bahwa segala aktifitas terlaksana sesuai dengan apa yang telah direncanakan. *The process of ensuring that actual activities conform the planned activities*.

²⁸⁰ Agus Kusnadi, 2017. Re-Evaluasi Hubungan Pengawasan Pusat Dan Daerah Setelah Berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. *Jurnal Arena Hukum* Volume.10 No. 1, hlm. 61-77

²⁸¹ Bambang Sugianto dkk, 2019. Peran Insfektorat Dalam Pengawasan Internal Pada Pemerintah Daerah?. *Jurnal Hukum LEX LIBRUM STIH Sumpah Pemuda*, Volume. 6 No.1, hlm 93-106

Pengawasan dalam hubungan pemerintah pusat dengan daerah adalah semua aktivitas yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dalam upaya memastikan bahwa hasil aktual sesuai dengan hasil direncanakan, pengawasan merupakan fungsi yang menjamin bahwa kegiatan-kegiatan dapat memberikan hasil seperti yang diinginkan. Pengawasan upaya sistematis untuk menetapkan kinerja aktual dengan standar yang telah ditentukan, untuk menetapkan apakah telah terjadi penyimpangan dan perbaikan diperlukan, pengawasan bertujuan untuk menjamin semua sumber daya pemerintah daerah telah digunakan secara efektif dan efisien sebagaimana ditetapkan dalam program kerja pemerintahan.

Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai, pengawasan diharapkan membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan. Pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkaitan dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauhmana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan.

Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauhmana kebijakan dan program pemerintah daerah dijalankan dan sampai sejauh mana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut. Adanya hubungan pengawasan dengan pemerintah pusat supaya kedudukan dan fungsi pengawasan betul-betul mandiri dan independen dan tidak bisa diintervensi oleh pemerintah daerah.

d. Hubungan Kelembagaan

Hubungan pemerintah pusat dengan daerah dapat dipengaruhi pada susunan kelembagaan terkhusus negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi.²⁸² Kewenangan dijalankan pemerintah pusat sangat luas dan mencakup seluruh warga negara yang ada baik di dalam maupun di luar negeri, oleh

²⁸² Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Op-Cit*, hlm.24

karena itu mutlak dilakukan pendelegasian kewenangan (*delegation of authority*) dalam rangka desentralisasi maupun dekonsentrasi.²⁸³

Susunan kelembagaan pemerintah daerah salah satu aspek dapat mempengaruhi hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, adapun persoalan yang dapat ditengahkan dalam hubungan ini masalah kewenangan terhadap organisasi perangkat daerah (OPD).²⁸⁴ Oleh karena itu untuk mencegah konflik hubungan dalam pembentukan organisasi perangkat daerah harus diikuti dengan tindakan urusan-urusan pemerintahan apa yang akan didelegasikan dan dijalankan oleh satuan pemerintahan daerah. tindakan ini sebagai konsekuensi pelaksanaan asas desentralisasi.

Pelaksanaan asas desentralisasi otonomi daerah dalam hubungan organisasi pemerintahan di daerah akan mempengaruhi hubungan pusat dengan daerah, ini akan terlihat dari peran dan fungsi masing-masing susunan atau tingkatan dalam penyelenggara otonomi daerah. Adapun faktor yang dapat mempengaruhi dalam hubungan organisasi antara pemerintah pusat dan daerah, yaitu:²⁸⁵

- a. Sistem rumah tangga daerah itu sendiri;
- b. Ruang lingkup terhadap urusan kewenangan pemerintahan di daerah;
- c. Sifat dan kualitas dari kewenangan yang didelegasikan ke daerah.

Hubungan kelembagaan Indonesia sebagai negara kesatuan dalam menjalankan kewenangan yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat sangat luas dan mencakup seluruh kepentingan warga negara, dengan luas wilayah dan jangkauan yang sulit dan disebabkan faktor wilayah dan politik kedaerahan,

²⁸³ *Ibid*

²⁸⁴ *Ibid*, hlm.25

²⁸⁵ Bagir Mana, *Hubungan Antara Pemerintah. Loc-Cit*, hlm.194

oleh karena itu pemerintahan pusat berkewajiban mendelegasikan kewenangan. Pembagian kewenangan ini antara pemerintah pusat dengan daerah dipengaruhi karakteristik daerah.²⁸⁶

Hubungan kelembagaan dalam struktur pemerintahan antara pemerintah pusat dengan daerah dalam otonomi daerah yang berjalan selama ini sebagai perpindahan kewajiban pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk masyarakat, akan tetapi substansi adanya otonomi daerah secara politik dan ekonomi agar pembangunan dan pertumbuhan ekonomi berlangsung secara adil dan merata di daerah.²⁸⁷ Dalam otonomi daerah pemerintah pusat menetapkan masalah urusan wajib dan konkuren yang jadi kewenangan pemerintahan daerah yang masih mengarah ke desentralisasi.

Otonomi daerah di samping mengatur urusan pemerintahan, juga membangun kehidupan berdemokrasi dalam konteks penyelenggara negara (*eenheidstaat*). Otonomi daerah merupakan wadah kehidupan demokrasi melalui wakil mereka di legislatif yang turut serta dalam menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan otonomi yang di bangun dalam pembentukan peraturan daerah sebagai dasar hukum penyelenggaraan rumah tangga sendiri.²⁸⁸ Adanya pembagian kekuasaan secara vertikal antara pemerintah pusat dengan daerah yang diberikan kewenangan tetap membutuhkan kontrol dan kendali dari

²⁸⁶ Sadu Wasistiono. 2004. Kajian Hubungan Antara Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah “Tinjauan dari Sudut Pandang Manajemen Pemerintahan”, *Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah*, Volume. 1 Edisi Kedua, hlm. 9

²⁸⁷ Septi Nur Wijayanti, 2016. Hubungan Antara Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, *Jurnal Media Hukum* Volume.23 No.2, hlm. 186-199

²⁸⁸ Ni'matul Huda, 2014. *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, Penerbit FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 411

pemerintah pusat dengan tujuan pelaksanaan otonomi bisa berjalan dengan baik.²⁸⁹

Hubungan kelembagaan antara pemerintah pusat dengan daerah tidak lain untuk mensinkronisasikan Program Strategis Nasional (PSN) yang dilaksanakan di daerah, program ini didelegasikan kepada organisasi pemerintah daerah sebagai pelaksanaannya dan pemerintah pusat bertanggung jawab dari aspek pembiayaan dan supervisi dari kegiatan, hubungan ini dapat disimpulkan walaupun daerah bersifat otonom, tetapi hubungan kelembagaan merupakan satu kesatuan dalam bentuk pembagian tugas.

C. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Keberadaan pemerintahan daerah sebagai alat ditugaskan oleh UUD 1945 untuk menciptakan dan mewujudkan kesejahteraan serta pelayanan yang baik terhadap masyarakat dan untuk mengurangi fungsi sentralisasi yang selalu berpusat pada pemerintah pusat. Bertujuan penyelenggaraan urusan pemerintahan dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya.²⁹⁰ Untuk meningkatkan kualitas pelayanan penyelenggara pemerintahan serta mendukung terlaksana reformasi birokrasi, maka tugas pemerintahan dilaksanakan oleh kekuasaan eksekutif dalam hal ini pemerintah, baik pemerintah pusat dan pemerintah daerah dibawah pimpinan Presiden bersama para administrator negara yang ada dan bekerja di seluruh wilayah kedaulatan negara Indonesia.

Hakikat kebijakan otonomi daerah, pemerintah berusaha mendekatkan diri dengan diperintah dalam hal ini masyarakat, kedekatan ini diharapkan pemerintah akan mampu untuk

²⁸⁹ Bambang Suginato dan Evi Purnamawati, 2022. *Hukum Administrasi Negara “dalam Kajian dan Praktik”*, Penerbit Deepublish, Yogyakarta, hlm, 101

²⁹⁰ Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah. Op-Cit.* hlm. 4

menemukan dan paham dengan baik dan benar tentang apa menjadi keluhan atau masalah dihadapi oleh warga masyarakat.²⁹¹ Tujuan utama penerapan otonomi daerah di Indonesia adalah untuk meningkatkan kemampuan dan keefektifan pemerintah daerah meningkatkan pelayanan publik. Sistem sentralisasi yang diterapkan sebelumnya dianggap sebagai faktor penyebab rendahnya pelayanan publik di daerah karena adanya beberapa faktor penyebabnya. antara lain prioritas pelayanan lebih banyak ditentukan oleh pemerintah pusat, maka seringkali program yang dilaksanakan tidak sesuai dengan kebutuhan daerah.

Sentralisasi sering kali memperlambat pembangunan infrastruktur, sosial dan pengembangan kelembagaan sosial ekonomi daerah, dan akuntabilitas terhadap pelayanan publik oleh pemerintah daerah masih rendah karena pemerintah daerah lebih memiliki akuntabilitas kepada pemerintah pusat dibandingkan kepada masyarakat. Rendahnya akuntabilitas terhadap masyarakat yang dilayani menyebabkan pemerintah daerah tidak memperhatikan mutu pelayanan, keefektifan maupun efisiensi dalam penyelenggaraan pelayanan.²⁹²

Secara garis besar dan merujuk kepada fungsi otonomi ini bertujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan dan penyelenggara pemerintahan serta mendukung pelaksanaan otonomi daerah, maka dilakukan reformasi sistem penyelenggaraan pemerintah daerah termasuk sistem birokrasi dengan diterbitkannya UU No.30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

²⁹¹ Aminuddin Ilmar, 2014. *Hukum Tata Pemerintahan*. PT. Prenada Media Group. Cetakan pertama. Jakarta, hlm. 9

²⁹² Suryo Pratolo, 2011. Peran Otonomi Daerah Untuk Meningkatkan Fungsi Pengelolaan Keuangan Daerah Sebagai Instrumen Manajemen Dalam Kebijakan Alokasi Belanja Pelayanan Publik, *Jurnal Akuntansi dan Investasi, Volume 11 No. 1*, hlm. 36-59

Kehadiran UU No.30 Tahun 2014, mendorong pemerintah daerah untuk melakukan pelayanan publik dengan maksimal dan lebih cepat terlaksananya pembangunan serta mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang, menjamin akuntabilitas badan dan/atau pejabat pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah yang dapat memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat dan aparatur pemerintah serta menerapkan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Pemerintah daerah menjalankan urusan pemerintahan di daerah sesuai asas otonomi yang seluas-luasnya, baik gubernur, bupati dan walikota memiliki hak otonomi daerah, adapun hak otonomi daerah adalah segala hak, kuasa, kewenangan, dan kewajiban dari daerah otonomi dalam rangka mengatur dan menyelenggarakan sendiri perihal pemerintahan ataupun kepentingan masyarakat sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan pelayanan masyarakat, begitupun dengan pembangunan berdemokrasi. Ketika daerah otonom menjalankan otonomi daerahnya, daerah tersebut dapat meningkatkan daya saing beserta pemberdayaan masyarakat. Selain itu otonomi daerah dapat menjadikan komunikasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah menjadi lebih intens dan masih banyak lagi manfaat yang diperoleh dengan adanya otonomi daerah ini.

Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Secara umum otonomi daerah sebagai perwujudan dari desentralisasi kekuasaan dimaknai sebagai wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah yang melekat baik pada negara kesatuan maupun pada negara serikat. Adapun asas penyelenggara pemerintahan daerah menurut UU No. 23 Tahun 2014 tentang

Pemerintahan Daerah terdiri atas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan.²⁹³

1. Asas Desentralisasi

Asas desentralisasi adalah penyerahan sebuah wewenang yang dilakukan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom,²⁹⁴ untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Secara etimologis, desentralisasi berasal dari bahasa latin yang berarti *de* adalah lepas dan *centrum* adalah pusat, sehingga desentralisasi dapat diartikan melepaskan diri dari pusat, namun bila dilihat dari sudut ketatanegaraan desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan pemerintah dari pusat kepada daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri (*daerah otonom*).²⁹⁵ Menurut R.D.H Koesoemahatmaja desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan dari pusat kepada daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri, desentralisasi cara untuk menunjukkan asas demokrasi yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta dalam pemerintahan negara.²⁹⁶

Sedangkan menurut Amrah Muslimin ada tiga jenis dalam mengartikan desentralisasi yaitu:²⁹⁷

- a. Desentralisasi politik adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat, menimbulkan hak untuk mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah yang dipilih oleh rakyat dalam daerah tertentu;

²⁹³ Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah. Op-Cit.* hlm. 67-68

²⁹⁴ Lihat pada Pasal 1 ayat (8). Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

²⁹⁵ Achmad Sodik Sudrajat dan Juniarso Ridwan, *Hukum Administrasi Negara. Op-Cit.* hlm. 120-121

²⁹⁶ *Ibid.*, hlm, 122

²⁹⁷ Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi. Op-Cit.* hlm. 30-31

- b. Desentralisasi fungsional adalah memberikan hak dan wewenang pada golongan-golongan untuk mengurus satu macam golongan kepentingan dalam masyarakat, baik terikat maupun tidak pada suatu daerah tertentu;
- c. Desentralisasi kebudayaan adalah pemberian hak dan kewenangan pada golongan kecil dalam masyarakat untuk menyelenggarakan kebudayaan sendiri. Mengenai pengertian desentralisasi politik di atas, menurut Bagir Manan tidak lain adalah desentralisasi teritorial, karena faktor daerah menjadi salah satu unsurnya.

Sedangkan Bagir Manan membagi dua desentralisasi, yaitu: desentralisasi teritorial didasarkan faktor wilayah dan desentralisasi fungsional yang menjelma dalam bentuk badan-badan penyelenggara negara yang mempunyai tujuan tertentu. Sedangkan Hans Kelsen mengatakan desentralisasi merupakan salah satu bentuk negara, dimana pengertian desentralisasi bertalian dengan pengertian negara, negara adalah tatanan hukum (*legal order*), desentralisasi menyangkut sistem tatanan hukum dalam kaitannya dengan wilayah negara, dan hukum berlaku sah pada wilayah yang berbeda. Artinya baik Bagir Manan maupun Hans Kelsen memahami desentralisasi terdapat perbedaan.²⁹⁸

Sedangkan Joseph Riwo Kaho melihat desentralisasi lebih kepada tujuannya, sehingga desentralisasi, yaitu:²⁹⁹

- a. Dilhat dari sudut kekuasaan bahwa desentralisasi dimaksud untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja dan akhir bisa menimbulkan sistem tirani;
- b. Dalam bidang politik dimana penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian untuk mengajak rakyat ikut dalam pemerintahan.

²⁹⁸ Achmad Sodik Sudrajat dan Juniarso Ridwan. *Hukum Administrasi Negara. Op-Cit.* hlm. 121-122

²⁹⁹ *Ibid.* hlm. 123

- c. Dari segi teknik organisasi pemerintahan dimana mendirikan pemerintahan daerah adalah semata-mata untuk mencapai efisiensi dalam pengurusan roda pemerintahan;
- d. Dari sudut kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya diletakan pada kekuasaan suatu daerah;
- e. Dari sudut pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan daerah tersebut.

Sementara itu Ateng Sjafruddin menjadikan sarana dekonsentrasi sebagai pelimpahan kewenangan dalam rangka desentralisasi. Pakar lain seperti GS Cheema dan JR Nellis memandang bahwa pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah itu berkisar pada perencanaan dan pengambilan keputusan. Di sisi lain, The Liang Gie menganggap bahwa desentralisasi di bidang pemerintahan dapat dimaknai sebagai pelimpahan wewenang pemerintah pusat kepada unit-unit turunan organisasi pemerintah untuk menyelenggarakan seluruh kepentingan dari kelompok yang mendiami suatu daerah. Pelaksanaan desentralisasi memang memiliki banyak kelebihan, diantaranya yaitu.³⁰⁰

- a. Memperpendek jalur birokrasi yang rumit dari pemerintah daerah ke pemerintah pusat karena kewenangan pemerintah daerah cukup untuk melaksanakan keputusannya sendiri;
- b. Mengurangi beban pemerintah pusat dalam mengurus negara karena sebagian tanggung jawab diberikan kepada pemerintah daerah;
- c. Bila terjadi suatu masalah yang membutuhkan keputusan cepat, pemerintah daerah tidak perlu menunggu persetujuan dari pemerintah pusat;

³⁰⁰ Ateng Syaifudin, 2016. *Asas-Asas Otonomi Daerah Untuk Percepatan Pembangunan*, Penerbit PT. Citra Aditya Bakti Cetakan kedua. Depok, hlm. 45-46

d. Harmonisasi dalam negara dapat segera tercapai karena hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah menjadi lebih erat.

Menurut S.L.S Danoeredjo desentralisasi menunjukkan kepada proses pendelegasian daripada tanggung jawab terhadap sebagian dari administrasi negara kepada badan-badan otonom atau desentralisasi diartikan sebagai pelimpahan wewenang dalam otonomi dari organ yang lebih tinggi yaitu Pemerintah Pusat kepada organ-organ otonom yaitu kepala daerah dan DPRD (Provinsi dan Kabupaten/Kota),³⁰¹

Sedangkan menurut Selo Sumarjan sistem desentralisasi adalah sistem pemerintahan yang paling sesuai dengan kondisi geografis dan politik Indonesia. Adapaun maksud sistem desentralisasi, yaitu:³⁰²

- a. Untuk meringankan beban dan tugas pemerintah pusat, tugas pemerintah suatu negara banyak dikerjakan oleh pemerintah daerah, sehingga kepentingan dan aspirasi masyarakat daerah dapat ditampung dan direalisasikan oleh pemerintah;
- b. Untuk meratakan tanggung jawab sesuai dengan sistem demokrasi, maka tanggung jawab pemerintah dapat dipikul rata oleh seluruh masyarakat yang diikuti sertakan melalui desentralisasi fungsional dan teritorial dan dapat menjaga stabilitas pemerintahan pada umumnya;
- c. Untuk mobilisasi potensi masyarakat di daerah untuk kepentingan umum, serta kekuatan daerah dapat diikutsertakan dalam mengembangkan pembangunan di daerah masing-masing sesuai dengan kearifan lokal daerah itu sendiri;
- d. Untuk mempertinggi efektifitas dan efesiensi dalam pengurusan kepentingan daerah, sudah barang tentu

³⁰¹ Musanef, 2000, *Sistem Pemerintahan Di Indonesia*. Penerbit Gunung Agung, Cetakan Ketiga, Jakarta, hlm. 21

³⁰² *Ibid.* hlm. 23

masyarakat di daerah yang lebih mengetahui kepentingan daerah dan aspirasi mereka, oleh karena itu mereka itulah yang dapat mengatur dan mengurus kepentingannya secara efektif dan efisien.

Bagir Manan memandang bahwa desentralisasi dilihat dari hubungan pusat dan daerah yang mengacu pada UUD 1945, maka:³⁰³

- a. Bentuk hubungan antara pusat dan daerah tidak boleh mengurangi hak-hak rakyat daerah untuk turut serta secara bebas dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah;
- b. Bentuk hubungan antara pusat dan daerah tidak boleh mengurangi hak-hak daerah untuk berinisiatif atau berprakarsa;
- c. Bentuk hubungan antara pusat dan daerah dapat berbeda-beda antara daerah satu dengan daerah lainnya; dan
- d. Bentuk hubungan antara pusat dan daerah adalah dalam rangka mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial di daerah.

Sejalan dengan itu mengartikan desentralisasi menurut beberapa ahli yaitu:³⁰⁴

1. Menurut RDH Koejoemahatmaja

Pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pusat daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri (daerah-daerah otonom). Desentralisasi adalah cara atau juga sistem untuk menunjukkan asas demokrasi yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta dalam pemerintahan negara.

2. Menurut Rondelli dan Cheema

Desentralisasi dapat diartikan sebagai transfer perencanaan, pengambilan keputusan atau otoritas administrasi dari pemerintah pusat kepada organisasinya di lapangan, unit-unit administrasi lokal.

³⁰³ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pemerintah, Op-Cit*, hlm. 25-26

³⁰⁴ Eka NAM Sihombing, *Hukum Pemerintahan Daerah, Op-Cit*, hlm. 38-40

3. Menurut Benyamin Hoessein

Secara teoretis desentralisasi adalah pembentukan daerah otonom dan/atau penyerahan wewenang tertentu kepadanya oleh pemerintah pusat.

4. Menurut Philip Mawhod

Desentralisasi adalah pembagian dari sebagian kekuasaan pemerintah oleh kelompok yang berkuasa terhadap kelompok-kelompok lain yang masing-masing memiliki otoritas di dalam wilayah tertentu suatu negara.

5. Menurut Hans Kelsen

Desentralisasi merupakan salah satu bentuk negara, karena itu pengertian desentralisasi bertalian dengan pengertian negara. Negara adalah tatanan hukum (*legal order*). jadi desentralisasi ini menyangkut sistem tatanan hukum dalam kaitannya dengan wilayah negara. Tatanan hukum desentralistik menunjukkan adanya berbagai kaidah hukum yang berlaku sah pada (*bagian-bagian*) wilayah yang berbeda. Ada kaidah yang berlaku sah untuk seluruh wilayah negara disebut kaidah sentral (*Central Norm*) dan kaidah yang berlaku sah dalam bagian-bagian wilayah lokal (*Local Norm*).

6. Philipus M. Hadjon

Memberikan pengertian bahwa desentralisasi mengandung makna wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan juga dilakukan oleh satuan-satuan pemerintah yang lebih rendah, baik dalam bentuk satuan teritorial maupun fungsional.

Pasal 1 butir (8) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksud dengan desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintah oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi, terhadap pasal tersebut memiliki artian:³⁰⁵

³⁰⁵ Bambang Yudhoyono, 2001. *Otonomi Daerah*. Penerbit Pustaka

- a. Dilihat dari sudut politik
Desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya menimbulkan tirani.
- b. Dalam bidang politik
Penyelenggaraan desentralisasi tindakan pendemokrasian untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi.
- c. Dari segi tehnik organisasi pemerintahan
Berdirinya pemerintahan daerah adalah semata-mata untuk mencapai tujuan suatu pemerintahan yang lebih efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh pemerintah setempat, pengurusannya diserahkan kepada pemerintah daerah.
- d. Desentralisasi jabatan yaitu pemancaran kekuasaan dari atasan kepada bawahan sehubungan dengan kepegawaian atau jabatan, dengan maksud untuk meningkatkan kelancaran kerja.
- e. Desentralisasi kenegaraan yaitu penyerahan kekuasaan untuk mengatur daerah dalam lingkungan sebagai usaha untuk mewujudkan asas demokrasi dalam pemerintahan negara.³⁰⁶
- f. Dari sudut pembangunan ekonomi
Desentralisasi diperlukan karna pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut. Dalam pelaksanaan asas desentralisasi pada daerah otonomi, tentu banyak menimbulkan persoalan yang dihadapi daerah, terutama daerah-daerah yang dukungan sumber daya daerah yang terbatas dan faktor pengelolaannya terbatas dengan kurangnya dukungan sumber daya manusia, terutama daerah-daerah yang sering konflik. Maka untuk terwujudnya

Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 21-22

³⁰⁶ Achmad Sodik Sudrajat dan Juniarso Ridwan, *Hukum Administrasi Negara, Loc-Cit*, hlm. 122

dan berhasilnya desentralisasi setidaknya ada lima kondisi menjadi perhatian pemerintahan daerah, di antara:

- a. Kerangka kerja desentralisasi harus memperhatikan kaitan antara pembiayaan lokal dan wewenang fiskal dan fungsi dan tanggung jawab pemberian pelayanan oleh pemerintah daerah;
- b. Masyarakat setempat harus diberi informasi mengenai kemungkinan biaya pelayanan dan penyampaian serta sumber-sumbernya, dengan harapan keputusan yang diambil oleh pemerintah daerah harus bermakna;
- c. Masyarakat memerlukan mekanisme untuk menyampaikan pandangannya yang dapat mengikat politikus sebagai upaya mendorong masyarakat untuk berpartisipasi;
- d. Harus ada sistem akuntabilitas yang berbasis pada publik, dan informasi yang transparan yang memungkinkan masyarakat untuk memonitor efektivitas kinerja pemerintah daerah;
- e. Instrumen desentralisasi seperti kerangka institusional yang sah, struktur tanggung jawab pemberian layanan dan sistem pemberian fiskal antara pemerintah harus di desain untuk mendorong sasaran-sasaran politikus.³⁰⁷

2. Asas Dekonsentrasi

Sama halnya dengan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi memiliki makna yaitu pendelegasian wewenang dari pemerintah pusat pada pemerintah daerah atau dari badan otonom yang memiliki wewenang lebih tinggi ke badan otonom yang wewenangnya lebih rendah. Hanya saja dalam dekonsentrasi pendelegasian wewenang hanya pada sektor administrasi, tidak ada pendelegasian wewenang dalam sektor politik seperti pada desentralisasi dan wewenang politik berada di tangan pemerintah pusat. Maka dari itu, pada dekonsentrasi, badan otonom yang disertai wewenang hanya dapat

³⁰⁷ *Ibid*, hlm. 124

melaksanakan peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan dari pemerintah pusat.

Menurut Laica Marzuki, dekonsentrasi adalah *ambtelijke decentralisatie* atau *delegatie van bevoegdheid*, yaitu pendelegasian kewenangan dari alat kelengkapan negara di pusat kepada instansi di bawahnya, untuk melakukan pekerjaan tertentu dalam terselenggaranya pemerintahan.³⁰⁸ Sedangkan M Solly Lubis mengungkapkan bahwa dekonsentrasi adalah merupakan penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, tetapi kebijakan, sumber pembiayaannya, dan pertanggungjawabannya dilakukan oleh instansi atau pejabat yang memberi urusan tersebut.³⁰⁹

Sedangkan Amrah Muslimin menjelaskan dekonsentrasi pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat bawahan dalam lingkungan administrasi sentral yang menjalankan pemerintahan atas nama pemerintah pusat, seperti gubernur, walikota, camat, pelimpahan kewenangan dilakukan kepada alat pemerintah pusat yang berada di daerah.³¹⁰

Pemerintah pusat tidak mungkin kehilangan kewenangannya karena instansi di bawahnya melaksanakan tugas mereka atas nama pemerintah pusat. Jadi dekonsentrasi diartikan sebagai penyebaran atau pemancaran kewenangan pusat kepada petugasnya tersebar di wilayah-wilayah untuk melaksanakan kebijakan pusat.

Namun pelimpahan wewenang ini hanya terjadi pada bidang administratif alias tata usaha dalam penyelenggaraan negara, mereka yang disertai wewenang ini tidak memiliki kuasa

³⁰⁸ Andrian Sutedi, 2009. *Implikasi Hukum Atas Sumber Pembiayaan Daerah dalam Kerangka Otonomi Daerah*. Penerbit Sinar Grafika, Cetakan pertama. Jakarta, hlm. 213-214

³⁰⁹ M. Solly Lubis, 1983. *Perkembangan Garis Politik dan Perundang-Undangan Pemerintah Daerah*. Alumni Bandung, Cetakan kedua. Bandung, hlm. 35

³¹⁰ Amrah Muslimin, 1985. *Beberapa Asas dan Pengertian Pokok Tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*. Alumni. Bandung. hlm. 47

untuk membuat suatu aturan tentang pelaksanaan dekonsentrasi dan mereka diwajibkan untuk menjalankan aturan atau putusan dari pemerintah pusat atau badan otonom yang lebih besar wewenangnya.

Konsep pelaksanaan dekonsentrasi bisa bersifat administrasi dan politik, dalam asas dekonsentrasi pelimpahan wewenang tetapi hanya pada bidang yang bersangkutan dengan tata usaha atau administrasi penyelenggaraan negara. Disisi lain pelaksanaan dekonsentrasi dapat pula bersifat politik, yang dapat kita maknai bahwa dalam asas dekonsentrasi, dibolehkan adanya pelimpahan wewenang dalam hal perancangan keputusan, pembuatan kebijakan, atau pengawasan dan pengendalian terhadap sumber daya lokal pada badan otonom yang diserahkan kewenangan tersebut.

Pada dasarnya, badan otonom yang disertai wewenang administratif dalam rangka dekonsentrasi ini sedang menjalankan sebuah pemerintahan pusat, hanya saja lingkup wilayahnya menjadi lebih kecil, yaitu daerah yang berada dalam kewenangannya tersebut. Di sisi yang memaknai dekonsentrasi sebagai desentralisasi jabatan, bahwa penyerahan kekuasaan dari atasan kepada bawahan sehubungan dengan kepegawaian atau jabatan dilakukan dengan maksud untuk meningkatkan kelancaran kerja.

Sedangkan dekonsentrasi menurut R.G Kertasapoetra, pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau juga kepala instansi vertikal tingkat atas kepada pejabat-pejabat bawahannya di daerah. Pelimpahan wewenang merupakan tugas jabatan diserahkan kepada pemerintah daerah otonom baik tingkat provinsi, dan kabupaten/kota, serta kepada badan atau perusahaan yang mempunyai tugas lembaga negara sebagai

perusahaan publik (*public corporation*), serta mengartikan dekonsentrasi sebagai:³¹¹

- a. Kewenangan untuk mengambil keputusan yang diserahkan dari pejabat administrasi/pemerintah yang satu kepada yang lain;
- b. Pejabat yang menyerahkan kewenangan itu mempunyai lingkungan pekerjaan yang lebih luas daripada pejabat yang menyerahkan kewenangan;
- c. Pejabat yang menyerahkan kewenangan itu dapat membarikan perintah kepada pejabat yang disertai kewenangan mengenai pengambilan/pembuatan keputusan itu dan isi dari yang akan diambil/dibuat itu.

Dekonsentrasi tidak menghilangkan kewenangan pemerintah pusat, karena instansi di bawahnya melakukan tugas atas nama pemerintah pusat, dan delegasi kewenangan *delegatie van bevoegdheid* bersifat instruktif. Pelaksanaan asas dekonsentrasi terdapat beberapa kelebihan, yaitu:

- a. Kontak langsung antara rakyat dan pemerintah baik pusat maupun daerah menjadi lebih intens;
- b. Adanya perangkat pelaksana dekonsentrasi di daerah dapat mengontrol dengan baik segala pelaksanaan kebijakan pemerintah di berbagai bidang;
- c. Dekonsentrasi adalah alat yang efektif untuk menjaga persatuan dan kesatuan karena adanya perangkat politik di daerah.

Pemaknaan asas dekonsentrasi berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan secara jelas bahwa dekonsentrasi sebagai pelimpahan wewenang pemerintahan. Pelimpahan kewenangan secara fungsional dari pejabat atasan (dari pemerintah pusat kepada pejabat di daerah).

³¹¹ Miftah Thoha, *Birokrasi dan Dinamika Kekuasaan. Op-Cit.* hlm. 147-148

3. Asas Tugas Pembantuan (*Medebewind*)

Medebewind atau tugas pembantuan merupakan suatu asas hukum otonomi daerah yang memiliki sifat membantu pemerintah pusat atau pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya dalam menyelenggarakan negara atau daerah melalui kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah atau badan otonom yang dimintai bantuannya. Badan otonom yang dimintai bantuan memiliki kewajiban untuk melakukan hal atau tugas dari badan otonom yang lebih tinggi kekuasaannya, mereka diwajibkan karena berdasarkan ketentuan hukum yang lebih tinggi, daerah terikat untuk melakukan hal atau tugas dalam rangka memenuhi asas tugas pembantuan.

Menurut Juniarso Ridwan tugas pembantuan adalah penugasan dan perintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan desa serta dari pemerintahan kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.³¹² Sedangkan Ani Sri Rahayu tugas pembantuan merupakan 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/walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.³¹³ Adapun unsur terkandung dalam tugas pembantuan, yaitu:

- a. Ada urusan pemerintahan dari satuan pemerintahan tingkat lebih atas harus dibantu pelaksanaannya oleh pemerintahan daerah;
- b. Bantuan tersebut dalam bentuk penugasan diatur dengan peraturan perundang-undangan;

³¹² Achmad Sodik Sudrajat dan Juniarso Ridwan, *Hukum Administrasi Negara. Op-Cit*, hlm. 126-127

³¹³ Ani Sri Rahayu, 2018. *Pengantar Pemerintahan Daerah. Op-Cit*, hlm. 67-68

c. Pemerintah daerah yang membantu harus mempertanggungjawabkan kepada yang dibantu.

Tugas pembantuan dapat menjadi terminal ke arah “penyerahan penuh” suatu urusan pada daerah atau tugas pembantuan, sebagai langkah awal dalam persiapan ke arah penyerahan penuh dikaitkan dengan tugas antara tugas pembantuan dengan desentralisasi dalam melihat hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, seharusnya bertolak dari:

- a. Tugas pembantuan adalah bagian dari desentralisasi dan pertanggungjawaban penyelenggaraan tugas pembantuan adalah tanggung jawab daerah yang bersangkutan;
- b. Tidak ada perbedaan pokok antara otonomi dan tugas pembantuan karena dalam tugas pembantuan terkandung unsur otonomi, daerah punya cara-cara sendiri melaksanakan tugas pembantuan;
- c. Tugas pembantuan sama halnya dengan otonomi, yang mengandung unsur penyerahan, bukan penugasan. Adapun perbedaan secara mendasar antara otonomi dengan tugas pembantuan, kalau otonomi adalah penyerahan penuh dan tugas pembantuan adalah penyerahan tidak penuh.

Selain ketiga asas yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan penyelenggaraan otonomi daerah, terdapat juga asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan, yaitu: asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggara negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan atau transparan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, asas akuntabilitas, asas efisiensi, asas efektivitas dan asas keadilan tanggung jawab negara dan pemerintah untuk menjamin penyediaan administrasi pemerintahan yang cepat, nyaman dan murah. Jaminan kepastian penyediaan administrasi pemerintahan harus di atur di dalam produk hukum yaitu undang-undang supaya pemerintah daerah sebagai instansi pemerintah selaku penyelenggara administrasi publik dan individu atau masyarakat penerima layanan publik.

D. Perbandingan Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sebenarnya sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang menjamin keberadaan daerah istimewa atau khusus, sebagai bagian dari sistem pemerintahan Indonesia.³¹⁴ Hal ini dapat diketahui bahwa sejak awal kemerdekaan sampai saat sekarang terhadap eksistensi daerah istimewa dalam negara kita secara jelas di atur dalam UUD 1945, Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) dan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) termasuk di dalam UUD 1945 yang telah mengalami amandemen atau perubahan.³¹⁵

Tujuan pembentukan daerah otonomi untuk meningkatkan pelayanan publik yang akhir dapat terwujud kesejahteraan masyarakat. Hal ini bertujuan untuk mempermudah daerah dalam menyelenggarakan dan terwujudnya tujuan daerahnya,³¹⁶ sesuai dengan UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa otonomi daerah adalah kewenangan pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan sendiri sesuai kebutuhan.³¹⁷ Namun di samping daerah otonom, pemerintah dapat menetapkan kawasan khusus di daerah otonomi untuk menyelenggarakan fungsi

³¹⁴ Titik Triwulan Tutik, 2015. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amendemen Undang-Undang Dasar 1945*. Penerbit PT, Prenada Media Group. Cetakan ketiga. Jakarta. hlm, 241-242

³¹⁵ Rusdianto Sesung, 2013. *Hukum Otonomi Daerah Negara Kesatuan, Daerah Istimewa Dan Daerah Otonomi Khusus*, Penerbit PT. Rafika Aditama. Edisi Pertama, Bandung, hlm.35-36

³¹⁶ Lihat penjelasan umum pada alenia keempat *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah* menjelas pemberian otonomi daerah bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan umum melalui peningkatan pelayanan publik.

³¹⁷ Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, 2002. *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 1

pemerintahan yang bersifat khusus untuk kepentingan nasional.³¹⁸

Di Indonesia terdapat beberapa daerah di atur dengan otonomi khusus mempunyai undang-undang tersendiri. Otonomi daerah di Indonesia menganut asas otonomi asimetris, berbeda-beda corak dan kewenangan termasuk sistem pemerintahan daerah dan kelembagaan daerah.³¹⁹ Adapun daerah otonomi khusus, diantaranya: Provinsi Yogyakarta, Provinsi Aceh, Provinsi Papua, dan Provinsi DKI Jakarta, masing-masing daerah otonomi khusus memiliki kewenangan dan sistem pemerintahan berbeda.³²⁰

1. Otonomi Daerah Provinsi Yogyakarta

Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) adalah salah satu provinsi ada di Indonesia dan merupakan wilayah tertua di Indonesia dibentuk sebelum kemerdekaan Indonesia dengan kedudukan Yogyakarta sebagai daerah kesultanan berkedudukan dan mempunyai wilayah negara tersendiri dikendalikan dan bertanggung jawab secara langsung kepada Pemerintah Hindia Belanda.³²¹

Pada pendudukan Jepang Yogyakarta setingkat provinsi, juga memiliki status istimewa atau otonomi khusus, status ini merupakan sebuah warisan dari zaman sebelum kemerdekaan disebut *Kooti* di era pendudukan Jepang.³²² Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman sebagai cikal bakal atau asal usul Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) memiliki status

³¹⁸ Dianora Alivia, 2019. Politik Hukum Pengaturan Pemerintahan Daerah yang Bersifat Khusus atau Bersifat Istimewa di Indonesia, *Jurnal Hukum Recht Idee*, Volume. 14, No.2, Edisi Desember, hlm. 150-166

³¹⁹ Gunawan A. Tauda, 2016. Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, *Administrative Law & Governance Journal*. Volume. 1 Edisi 4 November, hlm. 413-435

³²⁰ Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah. Op. Cit.* hlm. 46-47

³²¹ Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah, Op. Cit.* hlm. 35

³²² P.J. Soewarno, 1994. *Hamengku Buwono IX dan Sistem Birokra Pemerintahan Yogyakarta 1942-1974. (Sebuah Tinjauan Historis)*. Penerbit Kanisius, Yogyakarta, hlm. 7

sebagai pemerintah “Kerajaan” vasal/negara bagian “*Dependent state*” dalam pemerintahan penjajahan.³²³

Tanggal 19 Agustus 1945 di Jakarta terjadi pembicaraan serius dalam sidang PPKI membahas kedudukan *Kooti*. Sebenarnya kedudukan *Kooti* sendiri sudah di jamin dalam UUD 1945 namun belum diatur dengan rinci. Dalam sidang itu Pangeran Puruboyo, wakil dari *Yogyakarta Kooti*, meminta pada pemerintah pusat supaya *Kooti* dijadikan otonomi penuh, dan hubungan dengan pemerintah pusat secara rinci akan diatur dengan sebaik-baiknya. Usul tersebut langsung ditolak oleh Soekarno karena bertentangan dengan bentuk negara kesatuan yang sudah disahkan sehari sebelumnya. Puruboyo menerangkan bahwa banyak kekuasaan sudah diserahkan Jepang kepada *Kooti*, sehingga jika diambil kembali dapat menimbulkan keguncangan.³²⁴

Ketua panitia kecil PPKI perancang susunan daerah dan kementerian negara dalam sidang PPKI berhubungan kedudukan *Kooti* memang sangat sulit dipecahkan sehingga panitia kecil PPKI tersebut tidak membahasnya lebih lanjut dan menyerahkannya kepada *beleid* Presiden. Akhirnya dengan dukungan beberapa anggota PPKI menyangkut dan kedudukan *Kooti* ditetapkan *status quo* sampai dengan terbentuknya undang-undang tentang pemerintahan daerah. Pada hari itu Presiden Soekarno mengeluarkan piagam penetapan kedudukan kedua penguasa Tahta Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman tertuang dalam piagam diserahkan pada tanggal 6 September 1945 setelah sikap resmi dari para penguasa monarki dikeluarkan.³²⁵

Tahun 1946-1949, ibu kota Republik Indonesia pindah ke Yogyakarta dan Belanda bersedia melakukan perundingan

³²³ *Ibid*, hlm 12

³²⁴ Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah. Op. Cit*, hlm. 34

³²⁵ *Ibid*, hlm, 36

dengan Indonesia dikenal dengan Perundingan Meja Bundar (KMB) akhirnya Republik Indonesia berhasil membebaskan diri dari pengaruh Belanda. Akan tetapi politik Belanda waktu itu masih ingin memecah belah persatuan Indonesia dengan membentuk negara federal, tetapi tidak bertahan lama pada 17 Agustus 1950 Indonesia kembali menjadi Negara Kesatuan.³²⁶

Provinsi Yogyakarta sebagai daerah khusus istimewa tidak terlepas dari perjalanan panjang sejarah Indonesia sebelum kemerdekaan dan setelah kemerdekaan.³²⁷ Keistimewaan Yogyakarta terbentuk sebagai implementasi dari Pasal 18 UUD 1945 selanjutnya pemerintah menerbitkan landasan hukum dengan UU No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Sebagai daerah istimewa pada Pasal 1 UU No. 3 Tahun 1950, berbunyi:

- (1) Daerah yang meliputi daerah Kesultanan Yogyakarta dan Daerah Paku Alaman ditetapkan menjadi Daerah Istimewa Yogyakarta
- (2) Daerah Istimewa Yogyakarta adalah setingkat dengan provinsi.

Berlakunya Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dengan sebutan (UU No.13 Tahun 2012) yang mulai berlakunya pada tanggal 3 September 2012 dengan merevisi beberapa peraturan perundang, yaitu: UU No.3 Tahun 1950, UU No.19 Tahun 1950 dan UU No.9 Tahun 1055 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Perubahan dilakukan Pemerintah bersama DPR-RI

³²⁶ P.J. Soewarno dalam Aloysius Soni BI de Rosari, Ed, 2011. *Monarki Yogy “Dalam Inkonstitusional”*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, hlm. 18-19

³²⁷ Widodo. I.G. 2011. “Gubernur Kepala D. I Yogyakarta dalam Sistem Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan pasal 18 ayat (4) UUD 1945”. *Jurnal Dinamika Hukum* Vol. 11 No. 2 Edisi Mei, hlm. 305-325

dimana peraturan perundang-undangan sebelumnya terlihat belum mengatur secara lengkap keistimewaan Yogyakarta.³²⁸

Adapun keistimewaan diberikan terhadap Yogyakarta berdasarkan UU No.13 Tahun 2012 didasarkan pada sejarah dan hak asal-usul terbentuknya Yogyakarta. Kewenangan keistimewaan Yogyakarta diantaranya: Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang gubernur dan wakil gubernur, kelembagaan Pemerintah Daerah D.I Yogyakarta, kebudayaan, pertanian, dan tata ruang.³²⁹

Dalam melaksanakan keistimewaan, pemerintah pusat memberikan beberapa kekhususan baik bidang keuangan berupa dana keistimewaan yang peruntukannya untuk pendanaan program-program keistimewaan.³³⁰ Dana keistimewaan diperuntukan untuk pendanaan program-program keistimewaan. Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 36/Pmk.07/2014 Tentang Pedoman Umum dan Alokasi Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun Anggaran.³³¹

Dalam aturan tersebut menyebutkan bahwa alokasi dana keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, dengan rincian alokasi dana keistimewaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk masing-masing urusan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai berikut:

³²⁸ Lihat pada konsideran pada menimbang bagian c dan pasal 50 *Undang-Undang Nomor.13 Tahun 2012* tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Menjelaskan perubahan terhadap beberapa peraturan perundang-undang yang mengatur tentang keistimewaan Yogyakarta diperlukan adanya perubahan, dengan pertimbangan kondisi politik dan sistem ketatanegaran Indonesia yang dianggap undang-undang sebelumnya banyak kekurangan.

³²⁹ Widodo. I.G. *Gubernur Kepala D.I Yogyakarta, Loc-Cit*, hlm. 53-73

³³⁰ Bagir Manan, *Menyongsong Pajar Otonomi Daerah. Op-Cit*, hlm. 15

³³¹ Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah. Op-Cit*, hlm. 110

1. Bidang tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang gubernur dan wakil gubernur;
2. Bidang kelembagaan pemerintah daerah;
3. Bidang Kebudayaan bertujuan untuk melestarikan dan mempertahankan budaya keraton;
4. Bidang pertanahan dan tata ruang pada wilayah provinsi Yogyakarta.³³²

Dari beberapa aspek keistimewaan yang di atur dalam UU No.13 Tahun 2012, terutama pada urusan kebudayaan mendapatkan perhatian lebih khusus. termasuk dalam porsi pendanaan yang diberikan oleh pemerintah pusat. Besarnya pendanaan didapatkan khususnya dalam bidang kebudayaan ini membuat pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dapat mempertahankan kebudayaan menjadi ikon Yogyakarta.

Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai beragam potensi budaya, baik budaya *tangible* (fisik) maupun *intangible* (non fisik) dalam mempertahankan nilai budaya maka perlu di dukung lembaga yang kuat, sehingga undang-undang keistimewaan dapat memberikan dampak signifikan terhadap nilai-nilai budaya di Daerah Istimewa Yogyakarta.³³³

Untuk mempertahankan kekhususan Pemerintah Yogyakarta menerbitkan regulasi Peraturan Gubernur No.5 tahun 2014 tentang Tugas dan Fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah dalam Penyelenggaraan Urusan Keistimewaan untuk

³³² Lihat pada alenia ke-sepuluh penjelasan *Undang-Undang Nomor. 13 Tahun 2012*, mejelaskan kewenangan istimewa meliputi tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, kelembagaan Pemerintah Daerah DIY, kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang. Dengan demikian, Pemerintahan Daerah DIY mempunyai kewenangan yang meliputi kewenangan istimewa berdasarkan undang-undang ini dan kewenangan berdasarkan undang-undang tentang pemerintahan daerah. Namun, kewenangan yang telah dimiliki oleh pemerintahan daerah kabupaten/kota di DIY tetap sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

³³³ Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah, Op-Cit*, hlm. 113

mengimplementasikan nilai-nilai budaya sesuai dengan UU No 13 tahun 2012 Tentang Keistimewaan DIY,

Adapun tugas dan fungsi dari kelembagaan dinas kebudayaan dalam melaksanakan urusan keistimewaan bidang kebudayaan adalah sebagai berikut:

- a. Penyiapan bahan perumusan regulasi bidang kebudayaan; termasuk pengkajian, pemantauan dan evaluasi peraturan perundang-undangan di bidang kebudayaan;
- b. Perumusan kebijakan konservasi terhadap warisan budaya dan memfasilitasi penyelenggaraan kebijakan spesifik dalam perlindungan, pengembangan dan pemanfaatan kebudayaan;
- c. Pengembangan kebudayaan melalui perlindungan dan pengembangan budaya hidup sehat;
- d. Pelestarian kebudayaan melalui promosi dan kerja sama budaya untuk pelestarian nilai-nilai budaya;
- e. Penyelenggaraan perlindungan, pengembangan dan pemanfaatan kebudayaan;
- f. Monitoring dan evaluasi perlindungan, pengembangan dan pemanfaatan kebudayaan dan kelestarian dokumen/arsip dan bahan pustaka sebagai warisan budaya.

Melihat fungsi dari kelembagaan otonomi khusus pada Pemerintahan DIY harus didukung melalui tiga pilar utama dari lembaga yaitu regulatif, normatif dan kognitif budaya. Kelembagaan dapat merumuskan sebagai regulasi yang berhubungan dengan norma (peraturan perundang-undangan) sebagai pedoman pengelolaan dan penyediaan sumber daya yang ada. Fungsi lembaga adalah menyediakan stabilitas dan keteraturan dalam masyarakat, meskipun ia pun dapat berubah, termasuk juga bagaimana pengaturan dana istimewa.

2. Otonomi Daerah di Provinsi Aceh

UUD 1945 mengatur secara tersendiri tentang desentralisasi, dan satuan pemerintahan daerah di Indonesia. Pengatur tentang desentralisasi bersifat asimetris ditemukan dalam Pasal 18A ayat (1) di mana hubungan kewenangan antara

pemerintah pusat dengan pemerintah provinsi, termasuk hubungan dengan pemerintah kabupaten/kota di atur dengan peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan kekhususan daerahnya.³³⁴

Kekhususan dan keragaman daerah yang menjadi pertimbangan lebih lanjut dalam pembentukan otonomi khusus terhadap daerah pemerintah provinsi. Pengakuan dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah bersifat khusus atau bersifat istimewa di atur dalam undang-undang sebagai bentuk menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisional sepanjang hak adat masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI.

Provinsi Aceh sebagai daerah otonomi khusus merupakan tindak lanjut perjanjian dan kesepakatan Pemerintah Republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) pada tanggal 15 Agustus 2005 atau lebih dikenal dengan *Memorandum of Understanding (MoU)* Helsinki. Perjanjian ini dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh,³³⁵ dalam undang-undang ini mengatur agar Provinsi Aceh memiliki kekhususan dengan konsep desentralisasi asimetris namun masih berada dalam kerangka sistem pemerintahan nasional dibawah Negara Kesatuan Republik Indonesia.³³⁶

Sebelum UU No. 11 Tahun 2006 berlaku, ada beberapa regulasi yang mengatur tentang pemerintahan Provinsi Aceh. Pengaturan tersebut ialah UU No. 24 Tahun 1956, UU No. 44

³³⁴ Sri Kusriyah, 2016. Politik Hukum Penyelenggaraan Otonomi Daerah Dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Jurnal Pembaharuan Hukum* Volume 3 No.01, hlm. 1-13

³³⁵ Khairil Akbar, Zahlul Pasha Karim dkk, 2019. Sistem Pengawasan Dana Otonomi Khusus Aceh dan Dampaknya terhadap Pemberantasan Korupsi, *Integritas Jurnal Anti korupsi*, Vol. 7 No.1, hlm. 101-120

³³⁶ Suharyo. 2018. Otonomi Khusus di Aceh dan Papua di Tengah Fenomena Korupsi, "Suatu-Strategi Penindakan Hukum". *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol.18 No.3, hlm 306-327

Tahun 1999, dan UU No. 18 Tahun 2001. Dari aturan tersebut nama Provinsi Aceh mengalami perubahan dari Daerah Istimewa Aceh (DI Aceh), Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), dan Aceh. UU No. 24 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Provinsi Atjeh dan Perubahan Peraturan Propinsi Sumatera Utara telah mengatur bahwa Aceh dan Sumut merupakan daerah otonom yang terpisah dan berhak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.³³⁷

UU No. 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh menyatakan bahwa keistimewaan daerah Aceh merupakan pengakuan bangsa Indonesia kepada daerah Aceh yang memiliki nilai-nilai hakiki di masyarakat secara turun-temurun, bahkan nilai-nilai tersebut dijadikan sebagai landasan spiritual, moral, dan kemanusiaan masyarakat Aceh, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah bagi daerah yang bersifat istimewa.

Dalam UU No. 44 Tahun 1999 membatasi pada 3 (tiga) sektor yang berhubungan dengan aspek kemasyarakatan, seperti: penyelenggaraan kehidupan beragama, penyelenggaraan kehidupan adat, dan penyelenggaraan pendidikan. Pengaturan berhubungan dengan masyarakat dilakukan oleh ulama dalam penetapan kebijakan daerah. Keistimewaan pada aspek kemasyarakatan secara umum diwujudkan dalam bentuk pelaksanaan Syariat Islam bagi pemeluknya, adapun yang dimaksud Syariat Islam adalah tuntutan ajaran Islam dalam semua aspek kehidupan.

UU No. 18 Tahun 2001 sebagai perubahan UU No. 44 Tahun 1999 tentang Otonomi Khusus Bagi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi NAD memuat dan pengaturan terkait perubahan penerapan asas penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia dari asas sentralisasi menjadi desentralisasi. UU No. 18 Tahun 2001 pada prinsipnya mengatur kekhususan kewenangan

³³⁷ *Ibid*, hlm.325

pemerintahan di Provinsi Aceh yang berbeda dari kewenangan pemerintah daerah lainnya sebagaimana yang diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Hal mendasar dari UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi NAD, yaitu:

1. Pemberian kesempatan lebih luas untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri termasuk sumber-sumber ekonomi, menggali dan memberdayakan sumber daya alam, dan sumber daya manusia;
2. Menumbuh kembangkan prakarsa, kreativitas dan demokrasi, meningkatkan peran serta masyarakat, menggali dan mengimplementasikan tata bermasyarakat yang sesuai dengan nilai luhur kehidupan masyarakat Aceh;
3. Memfungsikan secara optimal Dewan Perwakilan Daerah Provinsi NAD dalam memajukan penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi NAD; dan
4. Mengaplikasikan syariat Islam dalam kehidupan bermasyarakat.

Untuk melaksanakan berbagai kewenangan dalam rangka kekhususan, pemerintah pusat membuka peluang untuk meningkatkan penerimaan pemerintah Provinsi NAD termasuk kemungkinan tambahan penerimaan selain yang telah di atur dalam peraturan perundang-undangan, termasuk juga mengatur masalah dan menempatkan titik berat pelaksanaan otonomi khusus Provinsi NAD pada kabupaten dan kota atau nama lain secara proporsional.³³⁸

³³⁸ Ali Abdurahman and Bilal Dewansyah. 2019. Asymmetric Decentralization and Peace Building “A Comparison of Aceh and Northern Ireland”, *PADJADJARAN Journal of Law* Volume 6 Number 2, fage. 254-275

Kekhususan ini merupakan peluang Provinsi NAD untuk melakukan penyesuaian terhadap struktur; susunan, pembentukan, dan penamaan pemerintahan daerah di tingkat lebih bawah agar sesuai dengan jiwa dan semangat berbangsa dan bernegara namun tetap hidup dalam nilai-nilai luhur masyarakat Aceh. Undang-undang tersebut yang kemudian menjadi cikal bakal pemberian otonomi khusus kepada Provinsi Aceh untuk menjalankan rumah tangganya sendiri.

Dengan peraturan perundang-undangan Pemerintah NAD yang berlaku, tetap tidak mampu mencari jalan keluar dan solusi terhadap konflik politik antara kelompok tertentu (GAM) dengan Pemerintah Indonesia. Maka dilakukan kesepakatan bersama melalui perjanjian *Helsinki* antara kelompok GAM dan Pemerintah Indonesia yang intinya Pemerintah NAD diberikan kekhususan dalam mengelola pemerintah daerah dalam bingkai NKRI, perjanjian ini mendorong perubahan beberapa pasal-pasal dalam perundang-undangan yang berlaku tentang Pemerintah NAD dengan UU No. 11 Tahun 2006.³³⁹

Terhadap kekhususan Pemerintahan Aceh yang berhubungan dengan norma, standar, prosedur, dan urusan yang bersifat strategis nasional menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, bukan dimaksudkan untuk mengurangi kewenangan yang dimiliki Pemerintah Aceh dan Kabupaten/Kota di Aceh, melainkan merupakan bentuk pembinaan, fasilitasi, penetapan, dan pelaksanaan urusan pemerintahan yang dilakukan oleh pusat karena bersifat nasional.

Dalam pengaturan perimbangan keuangan pusat dan daerah di Provinsi NAD, tercermin melalui pemberian kewenangan untuk pemanfaatan sumber pendanaan yang ada. Kerjasama pengelolaan sumber daya alam di wilayah NAD, diikuti dengan pengelolaan sumber keuangan secara transparan dan akuntabel dalam rangka perencanaan, pelaksanaan, serta

³³⁹ *Ibid.* hlm. 260

pengawasan. Sementara itu dalam rangka mendukung pertumbuhan ekonomi masyarakat Aceh dilakukan pembangunan infrastruktur, penciptaan lapangan kerja, dan pengentasan kemiskinan dan kemajuan kualitas pendidikan. Dengan demikian, pemanfaatan dana otonomi khusus merupakan bagian yang tak terpisahkan dari pertumbuhan ekonomi nasional.

Setelah berlaku UU No. 11 Tahun 2006 sampai dengan sekarang lebih kurang 16 (enam belas) tahun pelaksanaan otonomi khusus pada Pemerintah Aceh masih diketemukan beberapa permasalahan dalam implementasinya, termasuk turunan atau regulasi terhadap UU No 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, adapun permasalahan masih ditemukan terutama yang berhubungan dengan bererapa Rancangan Qanun Aceh, yang harus diselesaikan sebagai implementasi UU Pemerintah Aceh.

Keistimewaan Pemerintah Aceh dalam UU No 11 Tahun 2006 sangat berbeda dengan kekhususan pada pemerintah daerah lain, pada sistem penyelenggaraan pemilu dengan nama yang berbeda, termasuk penyebutan DPRD, KPU, Panwaslu. Terkhusus bidang politik Pemerintah Aceh terdapat partai politik lokal tidak ada di daerah provinsi lain sebagai peserta pemilihan umum yang dilaksanakan lima tahun sekali. Keistimewaan-keistimewaan ini diikuti pada tahapan dan persyaratan dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah, yaitu seorang kepala daerah di Provinsi Aceh harus beragama islam.

3. Otonomi Daerah di Provinsi Papua

Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat yang semulanya adalah Provinsi Irian Jaya yang merupakan bagian dari Negara Kesatuan yang diberikan oleh pemerintah pusat sebuah kewenangan khusus untuk mengurus dan mengatur sendiri urusan pemerintahan, kewenangan mengatur diatur melalui asas otonomi

yang diamanatkan oleh UUDNKRI 1945.³⁴⁰ Pemberian kewenangan khusus untuk percepatan terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan peran masyarakat dan memberikan kesempatan daerah untuk meningkatkan daya saing dengan memperhatikan sebuah kearifan lokal.³⁴¹

Otonomi Khusus Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat bertujuan dapat meningkatkan peran aktif dari masyarakat dalam melaksanakan pembangunan dengan memperhatikan nilai-nilai demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam Negara Kesatuan Indonesia. Otonomi diakui dan dijelaskan dalam norma dasar Negara Indonesia sebagai upaya dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa.³⁴²

Kewenangan pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi daerah sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi, serta didasarkan persoalan konflik geopolitik di Papua berkepanjangan mendorong pemerintah pusat menetapkan sebagai daerah otonomi khusus dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.³⁴³

Perjalanan otonomi khusus diatur dalam peraturan perundang-undangan, terkhusus pada UU No.21 Tahun 2001 mengalami beberapa kali perubahan untuk dapat mengimbangi dan

³⁴⁰ Koentjaraningrat, 1993. *Irian Jaya Membangun Masyarakat Majemuk*. Djembatan, Jakarta, hlm,3-5

³⁴¹ Rusdianto Sesung, 2013. *Hukum Otonomi Daerah, Op. Cit*, hlm. 100

³⁴² Nur Rohim, 2014. Optimalisasi Otonomi Khusus dalam peningkatan kesadaran hukum masyarakat guna meredakan konflik dan kekerasan, *Fiat Jastisia Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 8 No.1 Edisi Januari-Maret, hlm. 80-100

³⁴³ Rusdianto Sesung, 2013. *Hukum Otonomi Daerah. Op. Cit*, hlm, 101

penyelesaian terhadap konflik di Provinsi Papua, adapun perubahan yang terakhir terhadap UU No. 21 Tahun 2001 melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua yang disebut UU No.2 Tahun 2021, perubahan ini sebagai bentuk keseriusan pemerintah pusat untuk percepatan dalam pembangunan di Provinsi Papua.³⁴⁴

Berlakunya UU No.21 Tahun 2001 dengan perubahan terbatas melalui UU No.2 Tahun 2021 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Merupakan suatu kebijakan khusus yang memberikan dan memerlukan kepastian hukum dalam rangka

³⁴⁴ Lihat pada penjelasan pada alenia kedua dan alenia ketiga *Undang-Undang Nomor 2 tahun 2021*, Undang-undang ini merupakan penyempurnaan terhadap Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua menjadi Undang-Undang, dan untuk menjamin keberlanjutan pemberian dana otonomi khusus untuk Provinsi Papua yang telah berjalan selama 20 (dua puluh) tahun, serta untuk mempercepat pembangunan dan meningkatkan pemerataan pembangunan di Papua. Undang-Undang ini melakukan perubahan terhadap beberapa pasal yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua dan menambahkan materi baru untuk menyesuaikan dengan kondisi politik, ekonomi, dan sosial budaya yang berkembang di masyarakat. Undang-undang ini mengubah besaran dana Otonomi Khusus, mekanisme dan tata kelola keuangan dana Otonomi Khusus untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi dari dana Otonomi Khusus. Perubahan pasal terkait dengan keuangan tidak hanya diarahkan untuk memperbaiki tata kelola dana Otonomi Khusus, tetapi juga untuk mendorong sinergi pembangunan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi Papua, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Selain itu, undang-undang ini juga mempertegas keberpihakan pemerintah pada *Orang Asli Papua* dan mendorong adanya penyusunan rencana induk bidang pendidikan, kesehatan, dan pemberdayaan ekonomi masyarakat demi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Perubahan dalam undang-undang ini juga diarahkan untuk mengurangi kesenjangan antarwilayah di Papua dengan membuka pendekatan penataan daerah yang bottomup dan top down dengan tetap mengedepankan prinsip-prinsip demokrasi dan efisiensi.

peningkatan pelayanan publik, akselerasi pembangunan dan pemberdayaan seluruh rakyat di Provinsi Papua agar dapat setara dengan daerah lain,³⁴⁵

Pelaksanaan otonomi khusus terhadap Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat namun pada kenyataan melalui berbagai kebijakan dalam penyelenggara pemerintahan dan pembangunan yang sentralistik belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, termasuk pada pencapaian kesejahteraan rakyat Papua belum sepenuhnya, antara lain termasuk bidang penegakan hukum, politik dan HAM.

Persoalan dihadapi pelaksanaan otonomi khusus Provinsi Papua masih terlihat adanya kesenjangan pada beberapa sektor kehidupan, terutama dibidang pendidikan, kesehatan, ekonomi, kebudayaan, dan sosial politik. Isu pelanggaran HAM dan keadilan terhadap masyarakat Papua sebagai isu utama yang selama selalu dibesar-besarkan sehingga konflik kepentingan antara kelompok-kelompok tertentu dengan Pemerintah Indonesia berkepanjangan sampai dengan sekarang.

Berlaku otonomi khusus, termasuk juga pemekaran tiga Daerah Otonomi Baru (DOB) pada tahun 2022 terhadap Pemerintah Daerah di Provinsi Papua memberikan konsekuensi politik, terutama pada bidang sosial ekonomi sangat besar dalam pembagian hasil sumber daya alam, prioritas pendidikan, kesehatan dan peningkatan pertumbuhan ekonomi bagi

³⁴⁵ Lihat Pada Konsideran Menimbang bagian C Dan D *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2008 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Menjadi Undang-Undang*, menjelaskan bahwa karena pemberlakuan otonomi khusus bagi Provinsi Papua Barat memerlukan kepastian hukum yang sifatnya mendesak dan segera agar tidak menimbulkan hambatan percepatan pembangunan khususnya bidang sosial, ekonomi, dan politik serta infrastruktur di Provinsi Papua Barat, Pemerintah telah menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua

masyarakat asli Papua, termasuk juga adanya konsesi politik dan HAM yang sangat erat mempengaruhi otonomi khusus, Terhadap kelembagaan daerah dalam otonomi khusus ada Majelis Rakyat Papua (MRP) yang berfungsi sebagai lembaga perwakilan orang asli Papua.³⁴⁶

UU No. 2 Tahun 2021 dilahirkan dengan tujuan dapat menjawab semua persoalan ada di Papua, termasuk regulasi keterkaitan kemudahan dalam pemekaran daerah (DOB), adanya sekala prioritas bagi pemuda-pemuda Papua untuk mengabdikan kepada negara melalui pembiayaan dana khusus melalui biasiswa pendidikan, setiap penerimaan ASN dan TNI/Polri untuk pemuda Papua dalam rekrutmennya dilakukan secara tersendiri.

Keistimewaan lainnya yaitu pada pengisian jabatan kepala daerah sebagai mana disebut dalam Pasal 12 UU No.21 Tahun 2001, yang berbunyi yang dapat dipilih menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur adalah Warga Negara Republik Indonesia dengan syarat-syarat sebagai berikut:

- a. Orang asli Papua;
- b. Beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. Berpendidikan sekurang-kurangnya sarjana atau yang setara;
- d. Berumur sekurang-kurangnya 30 tahun;
- e. Sehat jasmani dan rohani;
- f. Setia kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia dan mengabdikan kepada rakyat Provinsi Papua;
- g. Tidak pernah dihukum penjara karena melakukan tindak pidana, kecuali dipenjara karena alasan-alasan politik; dan

³⁴⁶ *Ketreda Ludia Torobi, 2014. Efektivitas Pelaksanaan Kebijakan Otonomi Khusus Dalam Rangka Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Di Distrik Jayapura Utara Kota Jayapura, Jurnal Administrasi Univ. Sam Ratulangi Manado, Volume.2 No.3 Edisi Januari, hlm. 63-74*

h. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, kecuali dipenjara karena alasan-alasan politik.³⁴⁷

Dari Pasal 12 UU No.21 Tahun 2001 ada dua ayat yang menjadi perhatian dan memiliki nilai keistimewaan yaitu pada ayat (a) dan ayat (c) yang sangat berbeda dengan pemerintah daerah lain. Perbedaan ini terlihat pada pengisian jabatan pimpinan daerah (gubernur dan wakil gubernur) Pemerintah Papua. Disamping keistimewaan pada lembaga pemerintah, di lembaga legislatif juga terdapat keistimewaan diantara adanya lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) dan Majelis Rakyat Papua (MRP).

2. Otonomi Daerah di Provinsi Jakarta

Jakarta sebelum menjadi provinsi ibu kota Negara Republik Indonesia melalui perjalanan panjang, sejarah kota Jakarta tidak bisa dipisahkan dengan perjuangan bangsa Indonesia sejak tahun 1527, pada saat fatahillah yang mengalkan armada asing yang kemudian mengganti nama dengan Sunda Kelapa dan menjadi Jayakarta.³⁴⁸ Peristiwa bersejarah ini

³⁴⁷ Lihat pasal 12 dan penjelasan umum terhadap *Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi khusus bagi provinsi papua*, terhadap beberapa kali perubahan pasal ini dan penjelasan tetap dipertahankan, dalam praktiknya pasal juga mulai diberlakukan juga terhadap kepala daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Papua

³⁴⁸ Lihat pada penjelasan umum pada alenia ketiga dan keempat atas *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1990 Tentang Susunan Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta*, mejelaskan Bahwa sejarah perjuangan Bangsa Indonesia yang terkait dengan Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta, termasuk dalam perkembangan Jakarta mempunyai peranan penting dalam kebangkitan nasional. Dengan dikeluarkan beberapa peraturan perundang-undangan yang mengaturnya secara khusus yaitu Undang-undang Nomor 2 Pnps (Penetapan Presiden) Tahun 1961 tentang Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 15 Pnps (Penetapan Presiden) Tahun 1963 yang menetapkan antara lain bahwa Jakarta dikuasai langsung oleh Presiden, dan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1964 tentang Pernyataan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya Tetap Sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia Dengan Nama Jakarta sebagai Ibukota Negara.

selanjutnya diperingati sebagai hari jadi kota Jakarta, dalam perjalanan perjuangan kemerdekaan Jakarta mempunyai peran penting dalam sejarah bangsa, banyak momentum yang penting dalam kebangkitan nasional mewujudkan kesatuan dan persatuan bangsa.³⁴⁹

Perjalanan sejarah kebangkitan Indonesia banyak terjadi di kota Jakarta, seperti lahirnya sumpah pemuda, proklamasi kemerdekaan Indonesia serta penetapan dasar Negara Republik Indonesia yaitu Pancasila dan UUDNKRI 1945. Nilai-nilai sejarah ini sangat besar pengaruhnya terbentuknya Jakarta sebagai ibu kota Negara Indonesia, Jakarta memiliki dinamika sejarah dibanggakan dalam perjuangan kemerdekaan, kelahiran Jakarta dengan nama Jayakarta berarti kemenangan yang sempurna yang dicapai melalui perjuangan rakyat semesta.³⁵⁰

Setelah kemerdekaan dengan berlakunya UUD 1945 pada Pasal 18 yang mengatur masalah pemerintah daerah, maka Pemerintah Pusat dengan kewenangannya menerbitkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Dalam UU No.1 Tahun 1957 mengenal dua istilah kota otonom, yaitu Kotapraja Jakarta Raya yang berstatus Daerah Tingkat I (satu), dan Kotapraja yang berstatus tingkat II (dua) dan daerah Tingkat III (tiga).

Penetapan Kotapraja Jakarta Raya sebagai daerah tingka I dengan kepala daerahnya dipimpin seorang gubernur. Berdasarkan Ketetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1961 sebutan Kotapraja Jakarta Raya diubah menjadi Pemerintah Daerah Khusus Ibu kota Jakarta Raya, dan pada tahun 1964 dengan UU No.10 Tahun 1964, menyebutkan Daerah Khusus Ibu kota Jakarta

³⁴⁹ R.Z. Leirissa, 1995. *Sunda Kelapa sebagai Bandar Jalur Sutra*. Inventarisasi dan Dokumentasi Sejarah Nasional Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Jakarta, hlm. 16

³⁵⁰ *Ibid*, hlm. 18

Raya sebagai Ibu kota Negara Republik Indonesia dengan nama Jakarta.³⁵¹

Penetapan Jakarta sebagai Ibu kota Negara Republik Indonesia melalui beberapa pengaturan dengan undang-undang yang berlaku secara khusus yaitu; Undang-undang Nomor 2 Pnps Tahun 1961 tentang Pemerintah Daerah Khusus Ibu kota Jakarta Raya sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 15 Pnps Tahun 1963 tentang Perubahan dan Tambahan Penetapan Nomor 2 Tahun 1961 tentang Pemerintahan Daerah Khusus Ibu kota Jakarta Raya, Undang-undang Nomor 10 Tahun 1964 tentang Pernyataan Daerah Khusus Ibu kota Jakarta Raya tetap sebagai Ibu kota Negara Republik Indonesia dengan nama Jakarta, dan Undang-undang Nomor 11 Tahun 1990 tentang Susunan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu kota Negara.³⁵²

Berlaku beberapa peraturan perundang-undangan Pemerintahan Daerah Khusus Jakarta mengatur semangat desentralisasi sesuai dengan jiwa Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 117 menyebutkan bahwa Ibu kota Negara Republik Indonesia Jakarta, karena kedudukannya di atur tersendiri dengan undang-undang. Jakarta sebagai ibu kota memiliki ciri tersendiri dan berbeda dengan daerah provinsi lain yang beban tugas, tanggung jawab dan tantangan lebih kompleks.

Banyaknya permasalahan dan tantangan ini berkaitan erat dengan keberadaannya sebagai pusat pemerintahan, dengan luas wilayah terbatas, populasi penduduk yang tinggi dan sektor transportasi, komunikasi termasuk faktor-faktor lainnya. Untuk menjawab semua masalah dan tantangan yang kompleksitas Provinsi Jakarta diberikan oleh pemerintah pusat sebagai otonomi

³⁵¹ Edi Sedyawati, dan Supratniko R, 1989. *Sejarah Kota Jakarta 1950-1980*. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Jakarta, hlm. 97.

³⁵² Lihat Pada Penjelasan pada alenia kedua dan ketiga *Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Propinsi Daerah Khusus Ibukota Republik Indonesia Jakarta*

khusus pada lingkup provinsi agar dapat membina dan menumbuh kembangkan Jakarta dalam satu kesatuan perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian.³⁵³

Provinsi Jakarta menepati posisi penting sebagai satuan pemerintahan bersifat khusus kedudukan sebagai ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia dan sebagai daerah otonomi. Provinsi Jakarta memiliki fungsi dan peran penting dalam mendukung terlaksananya penyelenggaraan pemerintahan.³⁵⁴ Diberikan kekhususan terhadap Provinsi Jakarta dalam menjalankan tugas, hak, kewajiban dan tanggung jawab dalam penyelenggaraan pemerintahan. Untuk itu pemerintah pusat mengeluarkan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 (UU No.29 Tahun 2007) tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Negara Republik Indonesia.

Kedudukan Jakarta sebagai Daerah Istimewa menurut Pasal 1 angka (2) UU No. 29 Tahun 2007 yang dimaksud dengan Pemerintahan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD Provinsi berdasarkan asas otonomi daerah dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem NKRI sebagaimana diatur dalam UUDRI 1945.³⁵⁵

Provinsi Jakarta sebagai satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus dalam kedudukannya sebagai ibu kota, dan sebagai daerah otonomi memiliki fungsi dan peran penting dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan pada pemerintah pusat. Berbicara mengenai kekhususan Provinsi Jakarta

³⁵³ C.S.T. Kansil, dan Christine S.T. Kansil, 2011, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia "Pengertian Hukum Tata Negara dan Perkembangan Pemerintah Indonesia Sejak Proklamasi Kemerdekaan 1945 Hingga Kini"*, Penerbit Rineka Cipta Cetakan pertama edisi revisi kedua, Jakarta. hlm. 347-348.

³⁵⁴ Sirajuddin, 2016. *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*. Penerbit Setara Press, Malang, hlm. 265-266.

³⁵⁵ *Ibit*, hlm. 267

berdasarkan UU No.29 Tahun 2007 yang berlaku sebagai hukum positif saat sekarang. Adapun kekhususan Provinsi Jakarta, yaitu:³⁵⁶

1. Penegasan kembali kedudukan DKI Jakarta sebagai Ibu kota Negara Republik Indonesia sekaligus status sebagai daerah otonom tunggal di tingkat provinsi. dalam kedudukan sebagai ibukota negara Jakarta memiliki kekhususan tugas, hak, kewajiban dan tanggung jawab tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan serta tempat kedudukan lembaga negara dan perwakilan negara asing;
2. Provinsi Jakarta dilaksanakan menurut asas otonomi, asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan, dalam melaksanakan tugas lain diatur melalui UU No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, sedangkan letak otonominya hanya berada di tingkat provinsi untuk walikota dan bupati harus bertanggung jawab dan menjalankan tugas gubernur. Pemerintah DKI Jakarta juga menyelenggarakan urusan Pemerintah Pusat dalam rangka asas tugas pembantuan maupun urusan-urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur selaku Wakil Pemerintah dalam rangka asas dekonsentrasi;
3. Hubungan Pemerintah Provinsi Jakarta dengan daerah lain sekitarnya dalam bentuk koordinasi dan kerja sama dengan pemerintah daerah lain, yaitu pada khusus untuk urusan lintas wilayah atau memiliki kaitan fungsional dengan daerah-daerah sekitar. Dalam kewenangan internal hubungan dengan kota dan kabupaten administratif dalam yurisdiksinya, bentuk otonomi tunggal di level provinsi dan tidak ada otonomi di kota/kabupaten.

³⁵⁶ Ro'is Alfauzi, 2022. Desentralisasi dan Keistimewaan Praktik Otonomi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, *IN RIGHT Jurnal Agama dan Hak Azazi Manusia*, Voume. 11, No.1, Wdisi Juni, hlm. 22-38

4. Dalam tugas pemerintahan DPRD Provinsi Jakarta menjalankan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan dan keanggotaan ditetapkan secara khusus. Sedangkan tugas pemerintahan dilaksanakan gubernur dibantu wakil gubernur yang dipilih secara langsung dari hasil pemilihan dengan memperoleh lebih dari 50% (lima puluh persen) suara sah pemilih. Sedangkan untuk bupati/walikota diangkat langsung oleh gubernur berperan sebagai perangkat provinsi bukan sebagai kepala daerah;
5. Dalam pembiayaan Provinsi Jakarta memiliki sumber penerimaan sama halnya dengan provinsi lain seperti dana perimbangan (pemerintah pusat) dan pendapatan asli daerah (PAD), sebagai tambahan sumber penerimaan ada pendanaan khusus yakni dari dana yang dianggarkan dalam APBN, dana “khusus” ini ditetapkan bersama antara DPR dan Pemerintah berdasarkan usulan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

Sedangkan menurut Sirajuddin dalam bukunya *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, adapun keistimewaan otonomi daerah pada Provinsi DKI Jakarta antara lain:³⁵⁷

1. Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, selanjutnya disingkat Provinsi DKI Jakarta, adalah provinsi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berkedudukan sebagai ibu kota NKRI;
2. Provinsi Jakarta daerah khusus berfungsi sebagai Ibu kota NKRI dan sekaligus sebagai daerah otonom tingkat provinsi;
3. Provinsi Jakarta sebagai Ibu kota negara memiliki kekhususan tugas, hak, kewajiban dan tanggung jawab tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan dan sebagai tempat kedudukan perwakilan negara asing, serta pusat/perwakilan lembaga internasional;
4. Wilayah provinsi Jakarta terbagi kota dan kabupaten administrasi, wilayah kota/kabupaten administrasi dibagi

³⁵⁷ Sirajuddin, 2016. *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, Penerbit Setara Press, Malang, hlm. 267-269.

dalam kecamatan dan wilayah kecamatan dibagi dalam kelurahan;

5. Kota/kabupaten administrasi dipimpin oleh walikota/bupati dengan dibantu wakil walikota/wakil bupati berasal dari PNS diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur atas pertimbangan DPRD Provinsi Jakarta;
6. Penyelenggaraan Pemerintahan Provinsi Jakarta menurut asas otonomi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan sebagai kekhususan sebagai ibukota NKRI;
7. Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Jakarta dipilih melalui pemilihan umum kepala daerah secara langsung yang memperoleh suara lebih dari 50% dalam pemilihan kepala daerah.



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-buku

- A.Hamid S. Attamimi, 1990. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Negara*, Disertasi, UI, Jakarta,
- A.K. Pringgodigdo, 2012. *Kedudukan Presiden Menurut Tiga Undang-Undang Dasar Dalam Teori dan Praktik*, Penerbit Pembangunan, Jakarta
- A. S. S. Tambunan, 1989. *Pemilu di Indonesia dan Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD*, Penerbit Binacipta, Bandung
- Abu Daud Busroh dan Abubakar Busro, 1983. *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Penerbit Indonesia Cetakan Pertama, Ghalia, Jakarta
- , 1989. *Sistem Pemerintahan Republik Indonesia*, Penerbit Bina Aksara, Jakarta
- , 1991. *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Penerbit Ghalia Indonesia, Cet. Ke-3, Jakarta

- Agnes Widanti, 2005. *Hukum Berkeadilan Jender Aksi-Interaksi Kelompok Buruh Perempuan Dalam Perubahan Sosial*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta
- Ahmad Kamil dan M. Fauzan, 2004. *Kaidah-kaidah Yurisprudensi*, Penerbit Prenada Media, Jakarta
- Ahmad Sukardja, 2012. *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif fikih Siyash*, Penerbit Sinar Grafika, Cetakan Pertama, Jakarta,
- Alwi Wahyudi, 2012. *Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Andrew Heywood, 2002. *Politic, Palgrave*, , Second edition, New York,
- , 2002. *Politik Hukum Berdasarkan UUD 1945*, Penerbit Popuris Publishers, Jakarta
- Azhary, 1974. *Ilmu Negara Pembahasan Buku Prof Kranenbug*, Penerbit Fakultas Hukum UI, Jakarta
- B.P. Paulus, 1983. *Kewarganegaraan RI Ditinjau dari UUD 1945*, Penerbit Pradnya Paramita, Jakarta
- B. Hestu Cipto Handoyo, 2013. *Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Pustaka Media, Jakarta
- , 2015. *Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Cahaya Atma, Yogyakarta
- Bagir Manan, 1987. *Konvensi Ketatanegaraan*, Penerbit Armico, Bandung
- , 1995. *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Penerbit Mandar Maju, Bandung
- , 2003. *Lembaga Kepresidenan*, Penerbit Fakultas Hukum UII Press, Yogyakarta
- , 2004. *Teori dan Politik Konstitusi*, Penerbit FH UII Press, Yogyakarta
- , 2012. *Membedah Undang-Undang Dasar 1945*, Penerbit UB Press, Malang

- Bagir Manan dan Kuntana Magnar, 1997. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Alumni, Bandung
- Bambang Sugianto dan Evi Oktarina, 2020. *Hukum Tata Negara*, Raja Grafindo Persada, Depok
- Bierens de Haan, dalam Hamid S. Attamimi, 1990. (disertasi), *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Pascasarjana UI, Jakarta
- Crince le Roy, *Kekuasaan ke-empat Pengenalan Ulang*, Yayasan Dharma Bakti, Jakarta, 1981.
- C.S.T. Kansil, 1986. *Hukum Antar Tata Pemerintahan*, Penerbit Airlangga, Jakarta
- , 2005. *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Penerbit Balai Pustaka, Jakarta
- C.S.T. Kansil dan Christind S.T. Kansil, 2000. *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta
- Daniel E. Hall, 1997. *Constitutional Law Case and Commentary*, Delmar Publishers, United State of America
- Dahlan Thaib dkk, 2017. *Teori dan Hukum Konstitusi*, Penerbit Raja Grafindo Persada, Cetakan ketigabelas, Jakarta
- Djokosutono, 1982. *Hukum Tata Negara* (dihimpun oleh Harun Alrasid), Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta
- E. Utrecht, 1959. *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Balai Buku Ichtisar, Cetakan keenam, Jakarta
- , 1960. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Penerbit Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat Unpad, Bandung
- Evi Oktarina, 2021. *Kewenangan Legislatif dan Eksekutif dalam Pembentukan Undang- Undang Sebelum dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, Penerbit Deepublish, Yogyakarta

- G. Marshall, 1971. *Constitutional Theory*, Clarendon, Oxford University Press
- G.J. Wolhoff, 1980. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Timun Mas N.V, Jakarta
- Hans Kelsen, 1987. *General Theory Law and State*, New York, Russel & Russel.
- Harsono, 1992. *Perkembangan Pengaturan Kewarganegaraan*, Penerbit Liberty, Yogyakarta
- I Dewa Gede Atmadja, 2012. *Hukum Konstitusi, Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Penerbit Setara Press, Malang
- I Gede Pantja Astawa, 2000. *Hak Angkat Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Menurut UUD 1945, Disertasi*, Penerbit PPs Unpad, Bandung
- Innu Kencana Syafiee, 1993. *Sistem Pemerintahan Indonesia (MKDU)*, Penerbit PT. Rineka Cipta, Jakarta
- Ismail Suny, 1970. *Sistem Pemilihan Umum yang menjamin Hak-Hak Demokrasi Warga Negara*, dalam himpunan karangan dan tulisan Ismail Suny mengenal pemilihan umum, dihimpun oleh Harmaily Ibrahim,
- Jimly Asshiddiqie, 2004. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, diterbitkan atas kerjasama Mahkamah Konstitusi dengan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia
- , 2005. *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Penerbit Konstitusi Press, Jakarta
- , 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Penerbit Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, jilid II, Jakarta
- , 2009. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Penerbit Raja Grafindo Persada, Jakarta

- , 2010. *Perihal Undang-Undang*, Penerbit RajaGrafindo Persada, Jakarta
- , 2010. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta
- , 2011. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta
- , 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II, Konstitusi Press, Jakarta hlm. 179. Periksa juga Didik Sukriono, “Menggagas Sistem Pemilihan Umum di Indonesia”, *Jurnal Konstitusi* Vol. II, No. 1, Juni 2009, hlm 8-36. Periksa juga dalam Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilu*, Prenada Media, Jakarta ; 2018.
- Joeniarto, 1991. *Selayang Pandang Tentang Sumber-sumber Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Liberty, Yogyakarta
- Kaelan dan Achmad Zubaidi, 2007. *Pendidikan Kewarganegaraan*, Penerbit Paradigma, Yogyakarta
- Khelda Ayunita, 2017. *Pengantar Hukum Konstitusi dan Acara Mahkamah Konstitusi*, Penerbit Mitra Wacana Media, Jakarta
- K.H. Abdurrahman Wahid dkk, 1994. *Hukum Islam di Indonesia Pemikiran dan Praktik*, Remaja Rosdakarya, Bandung
- K.C. Wheare, 1975. *Modern Constitution*, Oxford University Press, New York, Third Impression
- Kusnardi dan Harmily Ibrahim, 1983. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, Jakarta
- Lukman Hakim, 2009. *Eksistensi Komisi-Komisi Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*.

Disertasi. Malang: Program Studi Doktor Ilmu
Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

- L.M. Friedman, 2001. *American Law: An Introduction*”, 2nd Edition, terjemahan Wishnu Basuku, *Hukum Amerika Sebuah Pengantar*, Penerbit PT. Tatanusa Cetakan Pertama, Jakarta
- L.J. Van Apeldoorn, 2001. *Pengantar Ilmu Hukum*, Penerbit Pradnya Paramita, Cet. Ke-29, Jakarta
- Maruarar Siahaan, 2008. *Undang-Undang Dasar 1945, Konstitusi yang Hidup*, Penerbit Sekretariat Jenderal Kependiteraan, Mahkamah Konstitusi, Jakarta
- Maria Farida Indrati S, 1991. *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta
- Mariam Budiardjo, 1991. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Penerbit PT.Gramedia Pustaka Utama Cetakan ketiga belas, Jakarta
- , 1996. *Demokrasi di Indonesia; Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*, Penerbit Gramedia Pustaka, Jakarta
- M. Iqbal Hasan, 2008. *Pokok-pokok Materi Pendidikan Pancasila*, Penerbit RajaGrafindo Persada, Jakarta
- Michael T. Molan, 2003. *Constitutional Law: Machinery of Government*, Edisi 4, Old Bailey Press, London
- Michael E Milakovich & Gordon, George J.2001. *Public Administration in America*. USA: Wadsworth & Thomson Learning, Seventh Edition
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1980. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit FH-UI, Jakarta
- , 1983. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Pusat Studi Ilmu Hukum UI, Jakarta
- , 1988. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas

Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bakti,
Jakarta

- Moh. Kusnardi dan R. Saragih, 1994. *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Moh. Mahfud MD, 1984. *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Penerbit Gama Media, Yogyakarta
- , 2001. *Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Penerbit Gama Media, Yogyakarta
- , 2013. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Penerbit PT. RajaGrafindo Persada Gama Media Cetakan kedua, Yogyakarta Jakarta
- M. Rusli Karim, 1991. *Pemilu Demokratis Kompetitif*, Penerbit Gama Media, Yogyakarta Tiara Wacana Yogyakarta
- Ni'matul Huda, 1999. *Hukum Tata Negara: Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Konstitusi Indonesia*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII Yogyakarta
- , 2003. *Politik Ketatanegaraan Indonesia; Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, Penerbit Gama Media, Cetakan I Yogyakarta FH UII Press, (selanjutnya disebut Ni'matul Huda II), 2003
- , 2005. *Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Padmo Wahjono, 1984. *Masalah Ketatanegaraan Dewasa Ini*, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta
- , 1984. *Beberapa Masalah Ketatanegaraan Indonesia*, Penerbit CV.Rajawali Cetakan Pertama, Jakarta
- Pandji Setijo, 2009. *Pendidikan Pancasila (Perspektif Sejarah Perjuangan Bangsa)*, Penerbit PT.Gramedia Widia Sarana Indonesia, Jakarta

- Peter Mahmud Marzuki, 2009. *Pengantar Ilmu Hukum*, Penerbit Prenada Media Group, Jakarta
- Philippus M. Hadjon, 1993. *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Penerbit Gajah Mada University Press, Yogyakarta
- Putera Astomo, 2014. *Hukum Tata Negara*, Penerbit Thafa Media, Yogyakarta
- Rahayu, 2010. *Hukum Hak Asasi Manusia (HAM)*, Penerbit Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang
- Ramlan Surbakti, 1992. *Memahami Ilmu Politik*, Penerbit Penerbit PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta
- R. G. Kartasapoetra, 1997. *Hukum Tata Negara*, Penerbit Bina Aksara, Jakarta
- Ridwan HR, 2003. *Hukum Administrasi Negara*, Penerbit UII Press, Yogyakarta
- Rudi Salam Sinaga, 2013. *Pengantar Ilmu Politik*, Penerbit Graha Ilmu, Yogyakarta
- Samidjo, 2002. *Ilmu Negara*, Penerbit CV. Armico, Bandung
- SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD. 2004. *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Penerbit Liberty, Cet. Ke-3, Yogyakarta
- Sirajuddin dan Winardi, 2015. *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Setara Press, Malang
- Sudikno Mertokusumo, 1996. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Penerbit Liberty, Yogyakarta
- Sudargo Gautama, *Warga Negara dan Orang Asing*, Alumni, Bandung, 1987.
- Solly Lubis, 1987. *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Penerbit Alumni Cetakan ketiga, Bandung
- Soehino, 1980. *Ilmu Negara*. Yogyakarta, , Penerbit Liberty Cetakan kedua, Yogyakarta

- Soepomo dalam Hartono Hadisoeparto, 2011. *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Penerbit Liberty, Yogyakarta
- Syarmin Syukur, 1993. *Ilmu Usul Fiqih Perbandingan, Sumber Hukum Islam*, Penerbit AL-Ikhlash, Surabaya
- Syachran Basah, 1992. *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Penerbit Alumni, Bandung
- Sri Soemantri, 1979. *Persepsi Terhadap Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi dalam Batang Tubuh UUD 1945*, Penerbit Alumni, Bandung
- , 1984. *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Penerbit Rajawali Press, Jakarta
- , 1986. *Tentang Lembaga Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Penerbit Alumn., Bandung
- , 1987. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Penerbit Alumni, Bandung
- Titik Triwulan Tutik, 2010. *Konstitusi Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Penerbit Prenada Media Group, Jakarta
- , 2011. *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-Amandemen UUD 1945*, Penerbit Kencana, Jakarta
- Titik Triwulan Tutik, *Konstitusi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-Amandemen Undang-Undang Dasar 1945* (cetakan ke-3), Khairma Pura Utama, Jakarta, 2015.
- Taufiqurrohman Syahuri, 2004. *Hukum Konstitusi (Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002)*, Penerbit Ghalia Indonesia, Bogor
- Usep Ranuwidjaya, 1960. *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-dasarnya*, Penerbit Ghalia Indonesia, Bandung
- , 1983. *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-Dasarnya*, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta

- , 1983. *Hukum Tata Negara*, Penerbit Eresca, Bandung
- Winarno, 2012. *Paradigma Baru Pendidikan Kewarganegaraan*, Penerbit PT. Bumi Aksara, Jakarta
- Wirjono Prodjodikoro, 1974. *Asas-asas Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Dian Rakyat Cetakan II, Jakarta
- W. Freidman, 1990. *Legal Theory*, New York 1960 diterjemahkan oleh Arifin, *Teori dan Filsafat Hukum*, Penerbit Rajawali Press, Jakarta

B. Peraturan perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Inonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia

C. Jurnal

- Achmad Safiudin, dkk. Urgensitas Mahkamah Konstitusi Mengeluarkan Fatwa Hukum dalam Pembentukan Undang-Undang. *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*. (Online), Volume 3, Nomor 2, 2018.
- Affan Gaffar, *Demokrasi Politik, Makalah Seminar Perkembangan Demokrasi di Indonesia sejak 1945*, Widyagraha, LIPI, Mei 1993.
- Ahmad Basarah. Kajian Teoritis Terhadap Auxiliary State`S Organ Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia. *Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 43. No. 1, (2014).
- Anton Praptono, “ *Sistem Pemerintahan* “-
gtg.blogspot.com/2009/04/sistem-pemerintahan

Building a Culture of Human Rights Workshop Manual, South African Human Rights Commission, British Council and Humanitas Educational.

Eddyono, L. W., (2010), Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara oleh Mahkamah Konstitusi *Jurnal Kostitusi*, Volume. 7 Nomor 3.

Hendra Nurtjahjo. Lembaga, Badan, Dan Komisi Negara Independen (State Auxiliary Agencies) Di Indonesia, *Jurnal Hukum & Pembangunan Fakultas Hukum Universitas Indonesia*, Vol. 35. No. 3, (2005).

Jjimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006).

-----, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006),

Kushandajani, "Pilkada dan Demokratisasi di Daerah", *FORUM*, Vol. 36, No. 2, Juni, 2008.

Laurensius Arliman S. Kedudukan Lembaga Negara Independen Di Indonesia Untuk Mencapai Tujuan Negara Hukum., *Jurnal Kertha Semaya*, Vol. 8 No. 7 Tahun 2020.

Lukman Hakim. Pelembagaan Komisi-Komisi Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. *Jurnal Konstitusi Puskasi Fakultas Hukum Universitas Widyagama Malang*, Vol. 2, No. 2. (2009).

Maleha Soemarsono. Negara Hukum Indonesia Ditinjau Dari Sudut Teori Tujuan Negara. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*. Vol. 37. No. 2. (2007).

Muhammad Fauzan. Eksistensi Komisi Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia (Studi Terhadap Komisi Perlindungan Anak Indonesia). *Jurnal Media Hukum*, Vol. 17, No. 2, (2010).

- Philipus M. Hadjon, dkk, *Peranan Hukum Tata Negara sebagai Stabilisator dan Dinamisator Kehidupan Masyarakat*, Makalah Seminar Ilmiah, Fakultas Hukum Universitas Jember, Jember, 1986.
- Siti Awaliyah, Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*. Volume 24. No.2. Malang, 2011.
- Syukron Jazuly. Independent Agencies dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia, *Jurnal Supremasi Hukum*, Vol. 4, No. 1, (2015).
- Sudirman, Memurnikan Kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai Lembaga Pengawal Konstitusi. *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*. (Online), Volume 1, Nomor 1, 2016.
- Sugeng Proptono, “Proses Naturalisasi bagi Warga Negara Asing yang Berdomisili di Indonesia” (Edisi No. 68 Mei-Agustus), *Jurnal Yustiasia*, Yogyakarta, 2006.
- Tri Suhendra Arbani. Analisis Yuridis Cabang Pemerintahan Keempat “The Fourth Branch Of Government” dalam Struktur Ketatanegaraan di Indonesia. *Jurnal Supremasi Hukum*, Vol. 5, No. 2.
- Wahyudi Djafar. *Komisi Negara: Antara “Latah” dan Keharusan Transisional*. *Majalah Asasi*, Edisi September-Oktober, 2009.



PROFIL PENULIS



Dr. Bambang Sugianto, SH., M.Hum
Lahir Kepahiang Bengkulu 1 Januari 1969, Alumnus Fakultas Hukum Universitas Palembang tahun 1993 Program Pascasarjana Studi Ilmu Hukum Universitas Sumatera Utara Medan ditahun 1995-1997. Dan Pendidikan Strata Tiga (S3) Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya selesai tahun 2023.

Karier dimulai sebagai tenaga pengajar Fakultas Hukum Universitas Palembang tahun 1993-1997. Pada tahun 1997 aktif mengajar STIH Sumpah Pemuda Palembang sampai sekarang, pengampu mata kuliah Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi Negara, Hukum Konstitusi dan Hukum Acara TUN, Tahun 1999-2004 menjadi anggota DPRD Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2005-2010 menjadi Staf Ahli Bidang Politik dan Pemerintahan DPRD Provinsi dan Tahun 2010-2015 menjabat sebagai Wakil Bupati Kabupaten Kepahiang Provinsi Bengkulu. Selain itu aktif Sebagai Narasumber pada kegiatan ilmiah dan mengajar sebagai Dosen luar biasa (LB) di UIN Raden Fatah Palembang dan Dosen LB Universitas Palembang. Adapun karya tulis yang sudah terbit berbentuk buku, HTN, HAN dan

Pemerintahan Daerah serta beberapa jurnal yang berhubungan dengan otonomi daerah dan politik hukum.



Dedeng Zawawi SH., MH., lahir di Rantau Tenang Kabupaten Empat Lawang Sumatera Selatan pada 14 Oktober 1983. Beliau menjadi dosen di Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya sejak Tahun 2010 dengan mata kuliah yang diampu diantaranya Hukum Tata Negara, Hukum Parlemen, Hukum Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik, Ilmu Negara, Hukum Tata Negara Indonesia, Hukum Kemaritiman Indonesia serta Sistem Politik Di Indonesia. Penelitian dan pengabdian kepada masyarakat sebagai implementasi dari Tri Darma Perguruan Tinggi telah beliau laksanakan serta berbagai pendapat hukum dimuat pada media massa baik cetak dan elektronik sebagai suatu pendapat hukum (*legal opinion*) terhadap masalah-masalah yang terjadi terutama berkaitan dengan aspek-aspek kenegaraan dan pemerintahan yang ditinjau pada aspek ilmu hukum.

Saat ini beliau aktif sebagai pengajar di almamater sendiri dan memiliki pengalaman mengajar tempat lain seperti Universitas Sjahyakitri, Universitas Taman Siswa dan Universitas Terbuka untuk mata kuliah di bidang Hukum Kenegaraan.



Muhammad Nur Amin, SH., MH., lahir di Palembang, 31 Mei 1985. Menyelesaikan pendidikan dasar di SD Negeri 432 Palembang (1997), pendidikan menengah pertama di MTS Negeri 2 Palembang (2000), pendidikan SMK PGRI 2 Palembang (2003), menyelesaikan sarjana hukum pada Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Sumpah Pemuda Palembang (2008), dan meraih gelar Magister Hukum pada

Program Pascasarjana Universitas Sriwijaya Palembang (2014), saat ini sedang menempuh Pendidikan Doktor Ilmu Hukum di Universitas Padjadjaran.

Karier dimulai sebagai Advokat dengan mendirikan Kantor Advokat dan konsultan hukum Muhammad Nur Amin & Rekan 2012. Sejak 2015 sampai dengan sekarang aktif mengajar di Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Sumpah Pemuda Palembang dengan mengampu mata kuliah Hukum Pidana, Hukum Acara Pidana, Tindak Pidana Korupsi, Sistem Peradilan Pidana Anak, dan Hukum Ketenagakerjaan. Pada tahun 2016-2022 menjabat sebagai Hakim Ad Hoc Pengadilan Hubungan Industrial pada Pengadilan Negeri Jayapura.