

TINJAUAN UMUM HUKUM TATA NEGARA

A. Definisi dan Pengertian

Hukum tata negara merupakan bagian dari hukum pada umumnya dan dimiliki oleh setiap negara yang ada di dunia ini, baik negara-negara tradisional maupun negara-negara modern. Hanya saja, formulasi dan tekanan yang diberikan akan berbeda dari suatu zaman ke zaman yang lain, maupun dari suatu negara dengan negara lainnya.

Letak pentingnya hukum tata negara dalam kehidupan berbangsa dan bernegara adalah untuk memperlihatkan suasana ketatanegaraan, susunan pemerintahan, wewenang dan hubungan antara alat perlengkapan yang ada dalam suatu negara untuk bekerja mencapai tujuannya, baik dalam hubungan internal maupun eksternal serta perlindungannya terhadap hak asasi manusia.

Istilah yang lazim untuk menyebut bidang hukum ini adalah hukum tata negara (HTN). Istilah hukum tata negara dalam bahasa Indonesia berasal dari istilah *staatrecht* dalam bahasa Belanda, *droit constitutionnel* dalam bahasa Prancis, *verfassungsrecht* dalam bahasa Jerman dan *constitutional law* dalam bahasa Inggris. Istilah *droit constitutionnel* (Prancis) dan *constitutional law*, bila diterjemahkan

dalam bahasa Indonesia akan menjadi hukum konstitusi. Berdasarkan istilah-istilah asing tersebut, maka istilah untuk menyebut bidang hukum ini dalam bahasa Indonesia lazim dipergunakan antara lain:

- a. Hukum tata negara
- b. Hukum negara
- c. Hukum kenegaraan
- d. Hukum konstitusi

Untuk memudahkan memahami apa yang dimaksud dengan hukum tata negara (HTN), banyak cara yang dapat dilakukan. Namun demikian, cara yang paling mudah dan tidak banyak memakan waktu adalah dengan jalan mencari definisi atau rumusan yang telah dikemukakan oleh para sarjana dalam berbagai literatur hukum tata negara, baik yang berbahasa asing maupun yang berbahasa Indonesia.

Menurut Logemann¹ dalam bukunya berjudul “*Over de theori van een stelling Staatrecht*” mengemukakan bahwa “*Het staatrecht als het recht dat betrekking heeft op de staat-die gezaagsorganisatie.*” Jika diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia, bermakna bahwa hukum tata negara merupakan hukum yang mengatur organisasi negara.

Menurut Muh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim² dalam bukunya “*Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*”, menjelaskan bahwa hukum tata negara dapat dirumuskan sebagai sekumpulan peraturan hukum yang mengatur organisasi dari negara, hubungan antar alat perlengkapan negara dalam garis vertikal dan horizontal, serta kedudukan warga negara dan hak-hak asasinya.

B. Istilah

Ilmu hukum tata negara merupakan salah satu cabang hukum yang secara khusus mengkaji persoalan dalam konteks kenegaraan. Dalam bahasa Belanda, untuk menyebut “hukum tata negara” juga biasa digunakan istilah *staatrecht* atau hukum negara (*state law*).

¹ Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, Jakarta, 1983, hlm. 25.

² *Ibid*, lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, hlm. 23

Dalam istilah *staatrecht*, terkandung dua pengertian, yaitu *staatrecht in ruimere zin* (dalam arti luas) dan *staatsrecht in engere zin* (dalam arti sempit). Hukum tata negara dalam arti luas mencakup hukum tata negara (*verfassungsrecht*) dalam arti sempit dan hukum administrasi negara (*verwaltungsrecht*).

Istilah hukum tata negara dapat dianggap identik dengan hukum konstitusi yang merupakan terjemahan langsung dari kata *constitutional law* (Inggris), *droit constitutional* (Prancis), *diritto constitutional* (Italia), dan *verfassungsrecht* (Jerman). Di antara para ahli hukum, ada pula yang berusaha membedakan kedua istilah ini dengan menganggap bahwa istilah hukum tata negara itu lebih luas cakupan pengertiannya dari pada istilah hukum konstitusi.

Hukum konstitusi dianggap lebih sempit karena hanya membahas hukum dalam perspektif teks undang-undang dasar (UUD), sedangkan hukum tata negara tidak hanya terbatas pada undang-undang dasar. Hanya saja yang dibahas dalam hukum tata negara atau hukum konstitusi itu sendiri terbatas pada hal-hal yang berkenaan dengan aspek hukumnya saja. Oleh karenanya, lingkup bahasannya lebih sempit dari teori konstitusi sebagaimana yang dianjurkan untuk dipakai oleh Mr. Djokosoetono, yaitu *Verfassunglehre* atau *Theorie der Verfassung*.³ Penggunaan kata *theorie* dan *lehre* tersebut dapat dibandingkan pula antara *staatsrecht* dengan *staatslehre*. Dalam *staatslehre* dibahas mengenai persoalan negara dalam arti luas, sedangkan *staatsrecht* hanya mengkaji aspek hukumnya saja, yaitu hukum negara (*state law*).

Dalam ilmu hukum tata negara juga berlaku doktrin teori fiksi hukum (*legal fiction theory*) yang menyatakan bahwa suatu negara dianggap telah memilih konstitusinya sejak negara terbentuk. Terbentuknya negara terletak pada tindakan yang secara resmi menyatakan terbentuk, yaitu melalui penyerahan kedaulatan (*transfer of authority*) dari negara induk seperti penjajah kepada negara jajahannya melalui pernyataan deklarasi atau proklamasi atau pun melalui revolusi dan perebutan kekuasaan melalui kudeta.

³ A. Approdai, *The Substance of Politics*, (India; Oxford University Press, 2005), hlm. 11.

C. Ruang Lingkup

Berdasarkan pengertian hukum tata negara seperti tersebut di atas, dapat diketahui bahwa ruang lingkup kajian hukum tata negara adalah mengenai organisasi negara yang mencakup lembaga-lembaga negara, hubungannya satu dengan yang lain, dan kekuasaannya. Di samping itu juga mengenai warga negara (dalam hal ini termasuk hak asasi manusia atau HAM) dan wilayah negara.

Dalam kaitannya dengan ruang lingkup kajian hukum tata negara, Logemann dalam bukunya *Het Staatsrecht van Indonesie*, seperti dikutip oleh Usep Ranawidjaja, mengatakan bahwa hukum tata negara adalah hukum mengenai organisasi (tata susunan) negara yang mencakup dua bidang pokok, yaitu hukum mengenai kepribadian dari jabatan-jabatan dan hukum mengenai lingkungan kekuasaan negara, yaitu lingkungan manusia tertentu, lingkungan wilayah tertentu, dan lingkungan waktu tertentu.

Mengenai kepribadian hukum dari jabatan-jabatan, Logemann dalam bukunya *College-aantekeningan over het Staatsrecht van Nederlands Indie* mengatakan bahwa hal itu merupakan objek kajian hukum tata negara (dalam arti sempit), yakni mengenai:⁴

- a. Jabatan-jabatan apa yang terdapat dalam susunan negara
- b. Siapa yang mengadakan jabatan
- c. Cara pengisian jabatan dengan pejabat
- d. Tugas jabatan
- e. Wewenang jabatan
- f. Hubungan antar jabatan
- g. Batas-batas dari tugas organisasi negara

Sedangkan menurut Usep Ranawidjaja, hukum tata negara mengatur persoalan-persoalan ketatanegaraan, yaitu:⁵

- a. Struktur umum dari organisasi negara yang terdiri dari bentuk negara, bentuk pemerintahan, sistem pemerintahan, corak pemerintahan (diktator atau demokrasi), sistem pembagian

⁴ Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-Dasarnya*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 1983, hlm, 13-14.

⁵ *Ibid*, hlm. 29-30.

kekuasaan negara (desentralisasi), garis-garis besar organisasi pelaksana (perundang-undangan, pemerintahan, peradilan), wilayah negara, hubungan antara negara dengan rakyat, cara rakyat menjalankan hak-hak ketatanegaraan (hak politiknya), dasar negara, ciri-ciri lahir dari kepribadian negara Republik Indonesia (lagu kebangsaan, bahasa nasional, lambang bendera, dan sebagainya).

- b. Badan-badan ketatanegaraan yang mempunyai kedudukan di dalam organisasi negara. Mengenai hal ini, penyelidikan mencakup cara pembentukan, susunannya, tugas dan wewenangnya, cara bekerjanya masing-masing, hubungannya satu dengan yang lain, dan masa jabatannya.
- c. Pengaturan kehidupan politik rakyat. Substansi ini mencakup partai politik, hubungan antara kekuatan-kekuatan politik dengan badan-badan negara, kekuatan politik dan pemilihan umum, arti dan kedudukan golongan kepentingan dan golongan penekan, pencerminan pendapat dan cara kerja sama antar kekuatan-kekuatan politik (koalisi, oposisi, dan kerja sama atas dasar kerukunan).
- d. Sejarah perkembangan ketatanegaraan sebagai latar belakang dari keadaan yang berlaku.

Dengan demikian, ada empat hal pokok ruang lingkup hukum tata negara, yaitu struktur umum organisasi negara, badan-badan ketatanegaraan, pengaturan kehidupan politik rakyat, dan sejarah perkembangan ketatanegaraan suatu negara. Sementara itu, Bagir Manan dan Kuntana Magnar dalam bukunya *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia* mengemukakan bahwa yang juga merupakan masalah hukum tata negara Indonesia adalah terkait “bentuk dan teknik perancangan peraturan perundang-undangan.”⁶

Berbeda dengan beberapa pandangan tersebut di atas, Ni'matul Huda lebih menekankan pada segi kajian teoritis dan yuridis terhadap konstitusi Indonesia sebagai obyek kajian hukum tata negara. Ruang lingkup kajiannya mencakup gagasan cita negara

⁶ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi Pertama, Cetakan Pertama, Bandung Alumni, 1993, hlm. 1-121.

dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945; analisis yuridis terhadap naskah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, konstituante dan Dekrit Presiden 5 Juli 1959; hukum darurat negara di Indonesia; masa jabatan, peralihan kekuasaan, dan pertanggungjawaban presiden; kedudukan, peranan dan pertanggungjawaban wakil presiden; jaminan hak asasi manusia dalam konstitusi Indonesia; hak uji materil terhadap undang-undang; reformasi konstitusi Indonesia; susunan dan kedudukan MPR, DPR dan DPRD, dan konvensi ketatanegaraan di Indonesia.⁷

Hal di atas menunjukkan adanya perbedaan perspektif dalam melakukan kajian terhadap masalah hukum tata negara, dan hal itu bersifat situasional dan kondisional yang mengekspresikan adanya kesulitan dalam menentukan batasan yang tegas mengenai ruang lingkup hukum tata negara.

Padmo Wahjono mengatakan bahwa sulit untuk menentukan materi hukum tata negara, sebab banyak hal yang belum baku sebagai “tata negara”, karena masalah ketatanegaraan Indonesia masih dalam proses perkembangan. Oleh karena itu, diidentifikasi 16 masalah pokok ketatanegaraan sebagai ruang lingkup kajian hukum tata negara yang terdapat di dalam UUD 1945, yaitu pembentukan lembaga negara, pembentukan UUD dan GBHN, kepemimpinan nasional, fungsi legislatif, fungsi eksekutif, fungsi yudikatif, fungsi kepenasehatan, fungsi pengaturan keuangan negara, fungsi pemeriksaan keuangan negara, fungsi kepolisian, fungsi hubungan luar negeri, masalah hak asasi, kewarganegaraan, otonomi daerah, kelembagaan negara dan wawasan nusantara.⁸

Bagir Manan mengatakan bahwa adapun kesulitan menulis dan mempelajari hukum tata negara (sebagai hukum positif) adalah karena bidang hukum ini sangat dinamis dan sangat mudah diadakan perubahan. Ini dialami oleh Indonesia, di mana pernah berlaku tiga undang-undang dasar dalam empat periode. Bahkan

⁷ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara: Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Konstitusi Indonesia*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII Yogyakarta, 1999, hlm. 1-179.

⁸ Padmo Wahjono, *Beberapa Masalah Ketatanegaraan Indonesia*, Cetakan Pertama, CV.Rajawali, Jakarta, 1984, hlm. 1-8.

UUD 1945 mengalami empat kali perubahan dalam kurun waktu 1999 hingga 2002. Perubahan dilakukan terhadap hal-hal yang sangat pokok, bahkan sampai menghapuskan Dewan Pertimbangan Agung (DPA) dan sebaliknya mengintrodusir lembaga-lembaga negara baru seperti Mahkamah Konstitusi (MK) dan Komisi Yudisial (KY). Akibatnya, buku-buku hukum tata negara di Indonesia mudah sekali “usang” dan menuntut pembaharuan yang cepat.

Berbeda halnya dengan negara-negara yang sistem ketatanegaraannya sudah mapan seperti Amerika Serikat, Inggris, Belanda, Jepang, India, Malaysia, dan Singapura. Walaupun terjadi perubahan terhadap konstitusi, tetapi tidak menyangkut dasar-dasar sistem ketatanegaraannya. Undang-undang di bidang ketatanegaraan jarang mengalami perubahan. Perubahan sering ditimbulkan oleh yurisprudensi ketatanegaraan, terutama melalui putusan *judicial review*.⁹

Studi hukum tata negara tidak terbatas hanya pada memahami bunyi teks konstitusi, melainkan sudah menggunakan analisis ilmu politik hingga analisis-analisis sosial dan ekonomi untuk memahami obyek studi hukum tata negara. Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, terdapat hal mengenai tipe negara, struktur organisasi negara, lembaga-lembaga negara, kekuasaan dan hubungan antar lembaga-lembaga negara, warga negara beserta hak-hak dan kewajibannya, wilayah negara, dan asas-asas kenegaraan. Di samping itu juga mengatur perekonomian dan kesejahteraan sosial, serta mengenai pertahanan dan keamanan. Bahwa sebagian besar kaidah-kaidah hukum tata negara terdapat di dalam undang-undang dasar dan hal ini terkait dengan kedudukan undang-undang dasar dalam suatu negara, yaitu sebagai “*the supreme law of the land*,” bahkan sebagai “*the highest authority*.”¹⁰

Dalam pengertian ini, maka siapa pun dan segala cabang pemerintahan baik legislatif, eksekutif dan yudikatif, termasuk polisi

⁹ Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia; Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, Cetakan I, Yogyakarta: FH UII Press, (selanjutnya disebut Ni'matul Huda II), 2003, hlm. 9-10.

¹⁰ L.M. Friedman, “*American Law: An Introduction*”, 2nd Edition, terjemahan Wishnu Basuku, *Hukum Amerika Sebuah Pengantar*, Cetakan Pertama, PT. Tatanusa, Jakarta, 2001, hlm. 251.

yang sedang berpatroli, tidak dapat mengabaikan undang-undang dasar, sebab bahasa dan aturannya adalah hukum. Namun demikian, ruang lingkup kajian hukum tata negara tidak terpaku pada teks Undang-Undang Negara Republik Indonesia 1945 secara dogmatis, melainkan juga mengenai aplikasi dan pengembangan ke semua bidang hukum. Jadi, undang-undang dasar itu sendiri merupakan hukum dasar negara yang menjadi induk atau *master of the rule* bagi semua bidang hukum dalam negara.

D. Metode Pendekatan

Djokosoetono mengatakan bahwa metode mempunyai empat arti, yaitu metode dalam arti ilmu pengetahuan, cara bekerja, pendekatan, dan tujuan. Para penulis hukum tata negara menggunakannya dalam arti cara bekerja dan pendekatan. Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim menggunakan kata pendekatan.¹¹

Dikatakan bahwa dalam menyelidiki persoalan hukum tata negara, di samping menggunakan pendekatan yuridis formal yang lazim dipakai dalam ilmu pengetahuan hukum, juga perlu digunakan metode filsafat, metode kemasyarakatan (sosiologis), dan metode sejarah (historis). Sebab ruang lingkup kajian hukum tata negara tidak hanya terbatas pada bangunan-bangunan hukumnya saja, melainkan juga meliputi asas-asas dan pengertian-pengertiannya, yang merupakan dasar bagi terwujudnya bangunan-bangunan hukum itu. Sebagai contoh, salah satunya ialah mengenai kaitan antara Pancasila dengan asas kekeluargaan, musyawarah, dan Ketetapan MPR/MPRS. Namun demikian, mereka mengingatkan bahwa cara pendekatan yang lain dari pada yuridis formal dapat digunakan sebagai alat pembantu dengan ketentuan bahwa jangan sampai penulis terlibat dalam suatu metode *syncretismus*.

Sama halnya dengan Harmaily Ibrahim dan M. Kusnardi, Usep Ranawijaya juga menggunakan metode dalam arti pendekatan. Dikatakan bahwa hukum tata negara tidak dapat dimengerti dengan hanya semata-mata melihat dan mempelajari bentuk-bentuk perumusan kaidah hukum yang dapat diketahui dari hasil perundang-undangan, kebiasaan, yurisprudensi, dan penemuan

¹¹ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op. Cit*, hlm. 20-21

ilmu pengetahuan, melainkan juga harus mendekati pula persoalan hukum tata negara dari segi sejarah, kenyataan-kenyataan yang terdapat dalam masyarakat, dan perbandingan dengan tertib hukum negara-negara lainnya.¹²

Dalam hukum tata negara, pada mulanya tidak disadari untuk mengadakan metode tertentu. Usaha pertama yang secara sadar untuk mengadakan suatu metode tertentu dilakukan oleh Paul Laband dari aliran *Deutsche Publizisten Schule* (Mazhab Hukum Publik Jerman). Dalam bukunya yang berjudul "*Das Staatsrecht des Deutzen Reiches*", diintrodusir metode yuridis dogmatis (1876-1882). Menurut metode yuridis dogmatis, pengkajian masalah hukum tata negara dilakukan dengan memahami berbagai peraturan ketatanegaraan, mulai dari undang-undang dasar hingga peraturan perundang-undangan yang terendah. Jika suatu persoalan tidak ada pengaturannya dalam peraturan-peraturan ketatanegaraan tersebut, maka hal tersebut bukanlah masalah hukum tata negara.

Metode yuridis dogmatis dalam kenyataannya tidak sesuai dengan perkembangan ketatanegaraan. Kekurangan dari metode ini ditunjukkan oleh Struycken, yang mengatakan bahwa hukum tata negara tidak cukup hanya menyelidiki undang-undang dasar dan undang-undang. Di luar itu masih terdapat berbagai peraturan hukum tata negara lain yang walaupun tidak tertulis, namun mempunyai kekuatan hukum sama dengan undang-undang dasar, misalnya *conventions* (kebiasaan ketatanegaraan atau kelaziman ketatanegaraan atau pula konvensi ketatanegaraan).

Kelemahan metode yuridis dogmatis juga ditunjukkan oleh Thoma dari aliran *Sociological Jurisprudence* dalam bukunya "*Handbuch des Deutzen Staatsrecht*."¹³ Menurut Thoma, dengan metode historis yuridis, pemahaman terhadap masalah hukum tata negara tidak cukup hanya dengan memahami lembaga-lembaga ketatanegaraan yang terdapat di dalam peraturan-peraturan ketatanegaraan, melainkan juga harus memahami aspek sosiologis dan politis yang menjadi latar belakang perkembangan lembaga-

¹² Usep Ranawijaya, *Op. Cit.*, hlm. 33-34.

¹³ Abu Daud Busroh dan Abubakar Busro, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Cetakan Pertama, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983., hlm. 34.

lembaga ketatanegaraan tersebut. Menurut Van der Pot dalam bukunya “*Handboek van Nederland Staatsrecht*”, metode historis yuridis menyebabkan penyelidik bersifat subjektif dan tidak dapat mengungkapkan latar belakang yang sebenarnya dari masalah yang dikaji.

Dalam perkembangan hukum tata negara dikenal pula metode historis sistematis (*historische systematische methode*) yang dikembangkan oleh S.W. Couwnberg dalam bukunya *Modern Constitutioneelrecht emancipate van de Mens*. Dengan metode ini, permasalahan didekati dari sudut historis dan dianalisa secara sistematis untuk mendapatkan pengertian yang tepat, baik mengenai teori maupun peraturan ketatanegaraan. Hal itu hanya dapat dipahami secara tepat berdasarkan kondisi-kondisi historis yang melahirkannya. Oleh karena itu, pemahamannya secara tepat tidak dapat dilepaskan dari situasi yang melahirkannya.¹⁴

Philipus M. Hadjon mengatakan bahwa metode historis sistematis menggantikan metode historis yuridis yang sudah ditinggalkan oleh negara asalnya. Sebab metode ini hanya berorientasi pada masa lampau dan hanya menerima apa adanya saja, serta tidak mengadakan analisa lebih lanjut terhadap masalah yang ditelaahnya. Sedangkan metode historis sistematis dengan tajam mengadakan analisa dan penilaian terhadap perkembangan ketatanegaraan. Dengan demikian, metode ini berorientasi pada masa lampau, masa sekarang, dan masa depan. Satu contoh yang dikemukakan ialah mengenai pemahaman terhadap Dekrit Presiden 5 Juli 1959.

Di negara Republik Indonesia, dikembangkan pula suatu metode hukum tata negara, yaitu metode yuridis historis sosiologis atau yuridis historis fungsional oleh Djokosoetono. Willy Voll menegaskan bahwa metode ini memenuhi syarat ilmu pengetahuan modern dan dapat memberikan kejelasan yang tepat tentang negara modern. Di samping itu, dengan metode yuridis historis fungsional dapat diketahui adanya wewenang khusus atau fungsi khusus dari

¹⁴ Philipus M. Hadjon, dkk, Peranan Hukum Tata Negara sebagai Stabilisator dan Dinamisator Kehidupan Masyarakat, Makalah Seminar Ilmiah, Fakultas Hukum Universitas Jember, Jember, 1986, hlm. 2-3.

presiden. Dicontohkannya mengenai pembentukan Komando Operasional Pemulihan Keamanan dan Ketertiban (Kopkamtib).

Sementara itu, Sri Soemantri dalam bukunya *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi* menggunakan pendekatan historis-yuridis-komparatif dan analitis dalam melakukan penelitian dan pembahasan terhadap “Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi dalam Undang-Undang Dasar 1945.”¹⁵

Dengan demikian, dapat dikemukakan bahwa pada awalnya kajian-kajian dalam hukum tata negara dilakukan secara dogmatis, yakni dilakukan hanya terhadap ketentuan-ketentuan konstitusi secara tekstual. Kemudian kajian secara dogmatis tersebut ditinggalkan dan dilakukanlah eksplanasi analisis mengenai studi hukum tata negara dengan menggunakan pendekatan historis, sosial, politik, komparatif, filosofis, dan bahkan pendekatan ekonomi.

E. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Cabang Ilmu Lain

Hubungan hukum tata negara dengan ilmu pengetahuan lainnya banyak sekali, tergantung dari sudut pandang dan tekanan yang menjadi pokok bahasan. Hukum tata negara bisa mempunyai hubungan dengan sosiologi, ilmu bumi, ilmu sejarah, psikologi, dan lain-lain.¹⁶ Adapun hubungan yang dimaksud dalam kajian ini adalah hubungannya dengan ilmu negara, hukum administrasi negara, dan ilmu politik.

Hubungan tata negara dengan ilmu negara dapat diteliti dan berpedoman pada pendapat sarjana ketatanegaraan, George Jellinek, bahwa ilmu kenegaraan atau yang disebutnya dengan *staatwissenschaft* (dalam arti luas) terdiri dari *staatwissenschaft* dalam arti sempit dan *rechtswissenschaft*. Maksud *staatwissenschaft* dalam arti sempit adalah ilmu pengetahuan mengenai negara, di mana titik berat masalah yang dibahas ditekankan pada negara sebagai objeknya. Sedangkan *rechtswissenschaft* adalah juga ilmu pengetahuan mengenai negara (objeknya negara pula), tetapi titik

¹⁵ Sri Soemantri, *Persepsi Terhadap Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi dalam Batang Tubuh UUD 1945*, Alumni, Bandung, 1979, hlm. 7-8.

berat masalah yang dibahas ditekankan pada segi yuridis atau segi hukum dari negara.

Termasuk dalam *rechtswissenschaft* antara lain: hukum tata negara, hukum tata usaha negara, dan hukum antar negara. Jika skema Jellinek¹⁷ tersebut kita uraikan lebih lanjut, ternyata *staatwissenschaft* dalam arti sempit terbagi dalam:

1. *Beschreibende staatwissenschaft*, yakni ilmu pengetahuan mengenai negara yang melukiskan tentang negara dari segi yang berkenaan dengan keadaan masyarakat atau penduduk, alam, fauna maupun flora, dan yang lebih dikenal dengan *statenkunde*.
2. *Theoretische staatwissenschaft*, yakni ilmu pengetahuan mengenai negara yang menganalisa dan mengolah bahan-bahan dari *beschreibende staatwissenschaft* untuk kemudian disusun dalam suatu sistematika serta melengkapinya dengan sendi-sendi pokok dan pengertian-pengertian pokok dari negara, dan yang lebih dikenal sebagai *staatsleer* (ilmu negara).
3. *Praktische staatwissenschaft*, yakni ilmu pengetahuan mengenai negara yang menguraikan tentang cara-cara mempraktikkan teori-teori ilmu negara, dan yang lebih dikenal dengan *politiek*.

Dari skema Jellinek tersebut, jelaslah hubungan antara ilmu negara dan hukum tata negara, yakni keduanya merupakan bagian dari keluarga besar *staatwissenschaft* dalam arti luas. Bedanya, ilmu negara menitikberatkan pada nilai teoritis, sedangkan hukum tata negara menekankan pada nilai praktis, dan hasil yang diperoleh dari mempelajari hukum tata negara dapat langsung digunakan dalam praktik oleh para ahli hukum yang duduk sebagai pejabat menurut tugasnya masing-masing.

Selanjutnya, hubungan antara hukum tata negara dan hukum administrasi negara ini tidak terlepas dari faktor sejarah, di mana sebelum Perang Dunia II, hukum tata negara dan hukum administrasi negara (*staats en administrattief*) diajarkan di Indonesia sebagai satu mata kuliah. Akan tetapi setelah Perang Dunia II, diadakan pemisahan menjadi hukum tata negara (*staatsrecht*) dan

¹⁶ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan II, Dian Rakyat, Jakarta, 1974, hlm. 3-4.

hukum administrasi negara (*administratiefrecht*), yang masing-masing merupakan mata kuliah yang berdiri sendiri. Pemisahan kedua mata kuliah ini erat sekali hubungannya dengan perubahan pandangan di negeri Belanda terhadap masing-masing ilmu yang bersangkutan.

Hukum tata negara dalam arti luas meliputi hukum tata negara dalam arti sempit dan hukum administrasi negara atau hukum tata usaha negara atau pun hukum tata pemerintahan (*administratiefrecht/verwaltungsrecht*). Para ahli hukum berselisih pendapat tentang pemisahan antara hukum tata negara dalam arti sempit dan hukum administrasi negara. Ada yang membedakannya secara prinsipil baik sistematika maupun isinya, sementara di pihak lainnya menganggap tidak terdapat perbedaan asasi kecuali atas pertimbangan manfaatnya.

Hukum tata negara merupakan sekumpulan peraturan-peraturan hukum yang menentukan badan-badan kenegaraan serta memberi wewenang kepadanya, dan bahwa kegiatan suatu pemerintahan modern adalah membagi-bagikan wewenang itu kepada badan-badan tersebut dari yang tertinggi sampai yang terendah kedudukannya. Sesuai dengan paham Oppenheim yang merumuskan bahwa hukum tata negara itu sama dengan negara dalam keadaan tidak bergerak.

Menurut Van Vollen Hoven, hukum administrasi negara adalah sekumpulan peraturan hukum yang mengikat badan-badan negara baik yang tinggi maupun yang rendah, jika badan-badan itu mulai menggunakan wewenangnya yang ditentukan dalam hukum tata negara. Menurut Oppenheim, rumusan ini dimisalkan seperti negara dalam keadaan bergerak.

Hubungan hukum tata negara dengan ilmu politik berdasarkan pada kenyataan bahwa keputusan-keputusan politik memang merupakan hal yang banyak pengaruhnya terhadap hukum tata negara, karena keputusan-keputusan politik yang diterima oleh rakyat menjadi kebiasaan yang berangsur-angsur akan berlaku sebagai bagian dari hukum tata negara.

¹⁷ Abu Daud Busroh dan Abubakar Busro, *Op. Cit.*, hlm. 17.

ASAS-ASAS HUKUM TATA NEGARA

A. Asas Pancasila

Asas hukum adalah dasar-dasar yang menjadi sumber pandangan hidup, kesadaran, dan cita-cita hukum dari masyarakat.¹ Menurut Boedisoesetyo, asas-asas hukum ketatanegaraan suatu negara tidak luput dari penyelidikan tentang hukum positifnya. Dari hukum positifnya ini, yang terpenting adalah undang-undang dasarnya. Sebab dari ketentuan-ketentuan undang-undang dasar itu akan dapat disimpulkan antara lain tipe negara dan asas-asas kenegaraan dari negara yang bersangkutan.

Bangsa Indonesia telah menetapkan falsafah atau asas dasar negara, yakni Pancasila. Karena itu, setiap tindakan atau perbuatan baik tindakan pemerintah maupun perbuatan rakyat harus sesuai dengan ajaran Pancasila. Dalam bidang hukum, Pancasila merupakan sumber hukum materiil, sehingga isi peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan sila-sila yang terkandung dalam Pancasila.

¹ Alwi Wahyudi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2012, hlm. 60.

Undang-Undang Dasar 1945 merupakan landasan konstitusional Negara Republik Indonesia. Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 mengandung empat pokok pikiran yang merupakan cita-cita hukum Bangsa Indonesia yang mendasari hukum dasar negara, baik hukum yang tertulis dan tidak tertulis. Pokok-pokok pikiran yang merupakan pandangan hidup bangsa itu adalah sebagai berikut.

1. Pokok pikiran pertama adalah “Negara melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.” Penjelasan di atas menegaskan bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara kesatuan yang melindungi Bangsa Indonesia serta mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan demikian, negara mengatasi dan menyelesaikan masalah-masalah yang menimbulkan perpecahan dalam negara. Sebaliknya negara, pemerintah, serta setiap warga negara wajib mengutamakan kepentingan negara di atas kepentingan golongan atau pun perorangan.
2. Pokok pikiran kedua adalah “Negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat.” Istilah keadilan sosial merupakan masalah yang selalu dibicarakan dan tidak pernah selesai, namun dalam bernegara semua manusia Indonesia mempunyai hak dan kewajiban yang sama dalam segala bidang, terutama yang menyangkut hukum positif. Penciptaan keadilan sosial pada dasarnya bukan semata-mata tanggung jawab negara, akan tetapi juga masyarakat, kelompok masyarakat, bahkan perseorangan.
3. Pokok pikiran ketiga adalah “Negara yang berkedaulatan rakyat.” Pernyataan ini menunjukkan bahwa dalam Negara Indonesia, yang berdaulat adalah rakyat atau kedaulatan ada di tangan rakyat. Pelaksanaan kedaulatan rakyat ini dilakukan melalui musyawarah oleh wakil-wakil rakyat.
4. Pokok pikiran keempat adalah “Negara berdasarkan Ketuhanan yang Maha Esa yang adil dan beradab.” Di sini, negara menjamin adanya kebebasan beragama dan tetap memelihara kemanusiaan yang adil dan beradab.

B. Asas Kekeluargaan

Asas kekeluargaan terdapat dalam Pasal 33 dan penjelasan Undang-Undang Dasar 1945. Ide mengenai asas kekeluargaan dicantumkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan berasal dari Prof. Soepomo dalam pidatonya tanggal 31 Mei 1945, ketika diadakan sidang BPUPKI di Jakarta. *Statside* integralistik dari bangsa Indonesia terlihat dari sifat tata negara Indonesia ialah pemimpin yang bersatu jiwa dengan rakyat dan para pejabat negara senantiasa wajib memegang teguh persatuan keseimbangan dalam masyarakat. Menurut H.M. Koesnoe dalam bahasa Jawa, asas ini disebut asas kerakyatan atau asas kebersamaan.²

Ide asas kekeluargaan kemudian diusulkan dalam perencanaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia oleh Prof. Soepomo dalam sidang BPUPKI tanggal 31 Mei 1945. Ide tersebut kemudian berhasil dituangkan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Perumusan asas kekeluargaan dapat dilihat baik dalam Pembukaan maupun dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945, yaitu:

Alenia pertama:

“...Kemerdekaan itu adalah hak segala bangsa...”

Alenia kedua:

“...Mengantarkan rakyat Indonesia ke depan...”

Alenia ketiga:

“...Dengan didorong oleh keinginan luhur...”

Alenia keempat:

“...Membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi...”

Dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, yakni pada Pasal 33 Ayat (1), tegas-tegas menyatakan soal asas kekeluargaan. Dalam pasal itu disebutkan: “Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan.” Menurut pengertian negara integralistik, sebagai bangsa yang teratur dan persatuan rakyat yang tersusun, maka pada

² A.S.S. Tambunan, *Politik Hukum Berdasarkan UUD 1945*, Popuris Publishers, 2002, hlm. 96

dasarnya tidak akan ada dualisme antara *staat* dan individu. Tidak akan ada pertentangan antara susunan *staat* dan susunan hukum individu.

Dalam pelaksanaannya, semangat kekeluargaan itu dapat diketahui pula pada hal-hal seperti berikut.

1. Cara pengambilan keputusan rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan lembaga-lembaga lainnya.
2. Hubungan kerja sama antara presiden dan DPR dalam rangka penyusunan undang-undang. Adapun penjelasan sebagai berikut.
 - a. Cara pengambilan keputusan

Cara pengambilan keputusan bersumber pada sila keempat Pancasila yang tertuang pada pembukaan alinea keempat: “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan.” Cara seperti ini disebut musyawarah mufakat, yang berarti kepuasan yang diambil adalah hasil kesepakatan bersama. Dengan kata lain, mufakat berarti persetujuan bulat atau kesepakatan bersama.

Menyadari bahwa kemungkinan mufakat akan mengalami kesukaran karena heterogenya masyarakat Indonesia, maka alternatif lain untuk mengambil keputusan seperti dirumuskan dalam Pasal 2 Ayat (3), Pasal 6 Ayat (2), dan Pasal 37, yaitu bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan dengan suara terbanyak. Adapun dalam hukum tata negara ada jenis-jenis keputusan suara terbanyak, sebagai berikut.

- 1) Suara terbanyak sederhana (*simple majority*). Keputusan diperoleh apabila yang setuju lebih banyak dari yang tidak setuju, dan yang setuju sekurang-kurangnya $\frac{1}{2} + 1$.
- 2) Suara terbanyak mutlak (*absolute majority*). Suara yang setuju jauh lebih banyak daripada yang tidak setuju.
- 3) Suara terbanyak ditentukan (*qualified majority*). Undang-undang dasar atau undang-undang atau peraturan tata tertib suatu lembaga negara menentukan bahwa keputusan adalah sah apabila memenuhi syarat-syarat yang ditentukan.

- 4) Suara terbanyak relatif. Ini bisa terjadi jika dalam pemilihan presiden dan wakil presiden, calon yang dijauhkan lebih dari dua orang, sehingga salah seorang akan mendapat suara relatif lebih banyak dari yang lainnya.

Kedua cara tersebut masing-masing mempunyai kebaikan dan keburukan, yang dapat disimak di bawah ini.

- 1) Musyawarah mufakat

Kebaikannya adalah semua pihak merasa terlibat, dihargai pendapatnya, dan keputusan yang diambil adalah bagian dari kepentingannya. Sedangkan keburukannya adalah pemecahan masalah memakan waktu lama, dapat terjadi *dictator* minoritas di mana pihak minoritas yang tidak setuju memungkinkan dapat memaksakan pengambilan keputusan.

- 2) Suara terbanyak

Kebaikannya adalah memakan waktu yang relatif lebih pendek. Adapun keburukannya adalah timbul diktator mayoritas. Pihak mayoritas memaksakan kehendaknya sehingga golongan minoritas tidak mempunyai kesempatan bila golongan minoritas tidak setuju.

- b. Hubungan kerja sama antara Presiden dan DPR

Dalam pembentukan undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Ayat (1) *jo.* Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hubungan kerja sama itu tampak di mana wakil pemerintah akan selalu bermusyawarah dengan DPR dalam proses pembicaraan penyusunan undang-undang.

C. Asas Kedaulatan Rakyat

Kedaulatan artinya kekuasaan atau kewenangan yang tertinggi dalam suatu wilayah, sedangkan kedaulatan rakyat artinya kekuasaan itu ada di tangan rakyat, sehingga dalam melaksanakan tugasnya pemerintah harus mengakomodir keinginan rakyat. Rousseau berpendapat bahwa pemberian kekuasaan kepada pemerintah dilakukan melalui suatu perjanjian masyarakat (*social*

contract) dan apabila pemerintah dalam menjalankan tugasnya bertentangan dengan keinginan rakyat, pemerintah dapat dijatuhkan oleh rakyat.

Pasal 1 Ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945 mengatakan, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Dasar pelaksanaan suatu kedaulatan rakyat tersebut baik wewenang, tugas, dan fungsinya ditentukan oleh Undang-Undang Dasar 1945.

Hampir semua teoritisasi dari zaman dahulu hingga sekarang mengatakan bahwa yang berkuasa dalam sistem pemerintahan negara demokrasi adalah rakyat. Paham kerakyatan atau demokrasi tidak dapat dipisahkan dengan paham negara hukum, sebab pada akhirnya hukum yang mengatur diperlukan untuk membuat dan melaksanakan hukum. Inilah yang juga dikatakan bahwa hubungan antara hukum dengan kekuasaan sangat erat dan tidak dapat dipisahkan. Kepercayaan dari rakyat tidak boleh disalahgunakan oleh negara dan penguasa. Pada batas-batas tertentu, diperlukan kepatuhan rakyat terhadap aturan-aturan yang ditetapkan oleh negara.

D. Asas Pembagian Kekuasaan

Pembagian kekuasaan berbeda dari pemisahan kekuasaan. Pemisahan kekuasaan berarti bahwa kekuasaan negara itu terpisahkan dalam beberapa bagian, seperti dikemukakan oleh John Locke, antara lain kekuasaan legislatif, eksekutif, dan federatif.

Montesquieu mengemukakan bahwa dalam setiap negara terdapat tiga jenis kekuasaan (*trias politica*), yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Ketiga kekuasaan itu masing-masing terpisah satu sama lain, baik mengenai orangnya maupun fungsinya. Pembagian kekuasaan berarti bahwa kekuasaan itu dibagi-bagi dalam beberapa bagian dan tidak dipisahkan, yang dapat memungkinkan adanya kerja sama antara bagian-bagian itu.

Tujuan adanya pemisahan kekuasaan adalah agar tindakan sewenang-wenang dari raja dapat dihindari dan kebebasan serta hak-hak rakyat dapat terjamin. Undang-Undang Dasar 1945 setelah perubahan membagi kekuasaan negara atau membentuk lembaga-

lembaga kenegaraan yang mempunyai kedudukan sederajat serta fungsi dan wewenangnya masing-masing, yaitu :

- a. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)
- b. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)
- c. Dewan Pimpinan Daerah (DPD)
- d. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)
- e. Presiden dan Wakil Presiden
- f. Mahkamah Agung (MA)
- g. Mahkamah Konstitusi (MK)
- h. Komisi Yudisial (KY)
- i. Dan lembaga-lembaga lain yang kewenangannya diatur dalam Undang-Undang 1945 dan lembaga-lembaga yang pembentukan dan kewenangannya diatur dengan undang-undang.

Dengan demikian, Undang-Undang Dasar 1945 tidak menganut pemisahan kekuasaan negara sebagaimana dikemukakan oleh John Locke dan Montesquieu seperti di atas, melainkan membagi kekuasaan negara dalam lembaga-lembaga tinggi negara dan mengatur pula hubungan timbal balik antara lembaga tinggi negara tersebut.

E. Asas Negara Hukum

Setelah Undang-Undang Dasar 1945 diamandemen, maka ditegaskan dalam Pasal 1 Ayat 3 bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum.” Sebelumnya hanya tersirat dan diatur dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945. Atas ketentuan yang tegas di atas, maka setiap sikap kebijakan dan tindakan perbuatan alat-alat negara berikut seluruh rakyat harus berdasarkan dan sesuai dengan aturan hukum. Dengan demikian, semua pejabat atau alat-alat negara tidak akan bertindak sewenang-wenang dalam menjalankan kekuasaannya.

Dalam negara hukum, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Dengan kata lain, yang memimpin dalam penyelenggaraan negara adalah hukum, dan hal ini sesuai dengan prinsip “*the rule of law and not of man.*” Istilah negara hukum merupakan terjemahan dari *rechtstaat* yang populer

di Eropa Kontinental pada abad XIX, yang bertujuan untuk menentang suatu pemerintahan absolut. Sifat *rechtstaat* sesuai Eropa Kontinental yang dilakukan dengan sistem kodifikasi dan semua peraturan hukum harus disusun dalam satu buku sesuai dengan jenisnya, sehingga karakteristik *rechtstaat* bersifat administratif. Unsur-unsur khas dari suatu negara hukum atau *rechstaat* adalah sebagai berikut.

- 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 apa pun.
- c. Adanya legalitas, dalam arti hukum dalam semua bentuknya.
- d. Adanya undang-undang dasar yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dengan rakyat.
- e. Adanya pembagian kekuasaan negara.

Ciri-ciri di atas menunjukkan bahwa *rechstaat* adalah pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia yang bertumpu atas prinsip kebebasan dan persamaan. Adanya undang-undang dasar akan menjamin asas kebebasan dan persamaan. Pembagian kekuasaan akan menghindari penumpukan kekuasaan dalam satu tangan yang sangat berpotensi melakukan penyalahgunaan kekuasaan terhadap kebebasan dan persamaan.

Di samping konsep *rechstaat*, dikenal pula konsep *the rule of law* yang sudah ada sebelum konsep *rechstaat*. *Rule of law* berkembang di negara Anglo Saxon, yang bertumpu pada sistem hukum *common law* dan bersifat yudisial, yaitu keputusan-keputusan atau yurisprudensi. Menurut Soerjono Soekanto, istilah *rule of law* paling sedikit dapat ditinjau dalam dua arti, yaitu:

1. Arti formil dimaksudkan sebagai kekuasaan publik yang terorganisasi. Setiap tindakan atau perbuatan atau kaidah-kaidah didasarkan pada hierarki perintah dari yang lebih tinggi. Unsur-unsur *rule of law* dalam arti formil meliputi:
 - a. Perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia
 - b. Adanya pemisahan kekuasaan

- c. Setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan
 - d. Adanya peradilan administrasi yang berdiri sendiri
2. *Rule of law* dalam arti materiil atau ideologis mencakup ukuran-ukuran tentang hukum yang baik atau yang tidak, antara lain mencakup:
- a. Kesadaran ketaatan warga masyarakat terhadap kaidah-kaidah hukum yang ditetapkan oleh yang berwenang.
 - b. Bahwa kaidah-kaidah tersebut harus selaras dengan hak-hak asasi manusia.
 - c. Negara berkewajiban menjamin tercapainya suatu keadilan sosial, kebebasan, kemerdekaan, penghargaan yang wajar terhadap martabat manusia.
 - d. Adanya tata cara yang jelas dalam proses untuk mendapatkan keadilan terhadap perbuatan yang sewenang-wenang dari penguasa.
 - e. Adanya peradilan yang bebas dan merdeka dari kekuasaan dan kekuatan apa pun juga.

F. Demokrasi

1. Konsep Demokrasi

Ketertarikan untuk membahas demokrasi tidak terlepas dari perkembangan pemikiran dan peradaban sebagai suatu bentuk pemerintahan yang dianggap mampu mengatasi masalah yang timbul dalam kehidupan bernegara. Pada awal pertumbuhannya, demokrasi telah mencakup beberapa asas beserta nilai yang diwariskan dari masa lalu, yaitu gagasan mengenai demokrasi dari kebudayaan Yunani Kuno serta gagasan mengenai kebebasan beragama.

Sistem demokrasi yang terdapat di negara kota (*city state*) Yunani Kuno pada abad ke-6 sampai abad ke-3 SM merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*), yaitu suatu bentuk pemerintahan di mana diberikan hak untuk membuat keputusan. Politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara. Sifat langsung dari demokrasi Yunani dapat diselenggarakan secara efektif dikarenakan

berlangsung secara sederhana serta ditunjang dengan sedikitnya jumlah penduduk. Dalam negara yang modern, demokrasi tidak dapat lagi dijalankan secara langsung, akan tetapi demokrasi yang berdasarkan perwakilan (*representative democracy*).

Gagasan demokrasi Yunani dapat dikatakan hilang dari dunia Barat, waktu bangsa Romawi yang sedikit banyak masih mengenal kebudayaan Yunani dikatakan oleh suku bangsa Eropa Barat dan benua Eropa memasuki Abad Pertengahan (600-1400 M). Masyarakat Abad Pertengahan dicirikan oleh struktur sosial yang feodal dan kehidupan sosial serta spiritualnya dikuasai oleh Paus dan pejabat-pejabat agama lainnya. Kehidupan politik ditandai oleh perebutan kekuasaan antara para bangsawan satu sama lain. Dilihat dari sudut perkembangan, demokrasi Abad Pertengahan menghasilkan suatu dokumen yang penting yaitu Piagam Besar Magna Charta 1215.³

Sebelum Abad Pertengahan berakhir, di Eropa Barat pada permulaan abad ke-16 muncul negara-negara nasional dalam konstruksi yang modern, mengakibatkan Eropa Barat mengalami perubahan sosial dan kultural. Dua kejadian ini adalah Renaisans (1350-1650 M) yang berpengaruh di Eropa Selatan dan kemudian menembus Eropa Utara.

Renaisans adalah aliran yang menghidupkan kembali minat pada kesusastraan dan kebudayaan Yunani Kuno yang semasa Abad Pertengahan telah disisihkan. Aliran ini membelokkan perhatian yang tadinya semata-mata diarahkan kepada tulisan-tulisan keagamaan ke arah soal-soal keduniawian dan mengakibatkan timbulnya pandangan-pandangan baru. Reformasi serta perang-perang agama yang menyusul menyebabkan manusia berhasil melepaskan diri dari penguasaan gereja, baik di bidang spiritual dalam bentuk dogma, maupun di bidang sosial dan politik. Hasil dari perkumpulan ini ialah timbulnya gagasan mengenai perlunya kebebasan beragama serta garis pemisah yang tegas antara soal-soal agama dan soal-soal keduniawian, khususnya di bidang pemerintahan.

³ Mariam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, 1991, hlm. 54

Zaman kebebasan berpikir atau Zaman Pencerahan (*Aufklärung*) berpengaruh terhadap modernisasi politik di Eropa dan mulai menggugat kedudukan raja-raja absolut dengan konsep hak suci raja (*Divine Right of King*). Gagasan pembaharuan ketika itu berangkat dari konsep hukum alam (*ius nature*) yang mengatakan bahwa dunia dikuasai oleh hukum alam dan oleh karenanya mengikat seluruh manusia, baik raja, bangsawan, dan rakyat jelata di bawah prinsip keadilan universal. Inilah babak awal kelahiran teori kontrak sosial (*contract social*) sebagai dasar perikatan antara raja dengan rakyat yang dipelopori oleh John Locke (1632-1704) dari Inggris dan Montesquieu (1680-1755) dari Prancis dan tokoh-tokoh teori kontrak sosial lain seperti Thomas Hobbes, J.J. Rouseau, Immanuel Kant, dan Voltaire.

Perbincangan tentang demokrasi seakan tidak pernah tuntas untuk dibahas hingga memasuki abad modern. Momentum bersejarah betapa demokrasi menjadi milik semua masyarakat dunia setelah Declaration of Human Rights pada Desember 1946. Deklarasi tersebut menandakan bahwa manusia membutuhkan kebebasan dari penindasan yang otoriter dan tiran. Secara sempurna, hak-hak sipil dan politik yang dideklarasikan pada Desember 1946, kemudian dilengkapi dengan hak ekonomi, sosial, dan budaya, yang secara aklamasi ditetapkan pada akhir tahun 1966 dalam Sidang Umum PBB. Akhirnya, demokrasi menjadi isu penting dan menjadi kebutuhan masyarakat dunia hingga saat ini.

2. Pengertian Demokrasi

Demokrasi secara etimologi berasal dari bahasa Latin yang tersusun dari dua kata, yaitu *demos* berarti rakyat dan *kratia* berarti pemerintahan. Jika kedua kata digabungkan menjadi *demokratia*, mengandung arti pemerintahan rakyat.⁴ Berangkat dari pemahaman etimologi tersebut, Abraham Lincoln mengartikan demokrasi dalam makna, “*Government of the people, by the people, for the people.*”⁵

⁴ I Gede Pantja Astawa, *Hak Angkat Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Menurut UUD 1945, Disertasi*, PPs Unpad, Bandung, 2000, hlm. 25

⁵ Andrew Heywood, *Politik, Palgrave*, , Second edition, New York, 2002, hlm. 67.

Sebagian pakar mendefinisikan demokrasi melalui penentuan syarat-syarat suatu sistem pemerintahan demokrasi. Affar Gaffar,⁶ salah satu pakar yang menyebutkan lima kriteria pokok demokrasi, antara lain akuntabilitas, rotasi kekuasaan, rekrutmen politik yang terbuka, pemilihan umum, dan menikmati hak-hak dasar secara bebas.

Adapun pemahaman Hans Kelsen⁷ tentang demokrasi diklarifikasi dalam beberapa kelompok, sebagai berikut.

1. *The idea of freedom*
 - a. *The metamorphosis of the idea of freedom*
 - b. *The prinsip of self-determination*
2. *The principle of majority*
 - a. *Self determination and anarchy*
 - b. *Necessary restriction of liberty by principle of majority the idea of equality*
3. *The right of the minority*
4. *Democracy and liberalism*
5. *Democracy and compromise*
6. *Direct and indirect (representative) democracy*
7. *The fiction of representation*
8. *The electoral system*
 - a. *The electoral body*
 - b. *The right of suffrage*
 - c. *Majority and proposional representation*
9. *Democracy of legislation*
 - a. *Unicameral and bicameral system*
 - b. *Pupolar initiative and referendum*
10. *Democracy of executive*
11. *Democracy and legality of execution*

⁶ Affan Gaffar, *Demokrasi Politik, Makalah Seminar Perkembangan Demokrasi di Indonesia sejak 1945*, Widyagraha, LIPI, Mei 1993, hlm. 24-25.

⁷ Hans Kelsen, *General Theory Law and State*, New York, Russel & Russel, hlm. 284-299.

Demokrasi bagi Hans Kelsen tertanam dalam gagasan tentang kebebasan yang diturunkan dari kebebasan alam (*natural freedom*), dan hal itu sesuai dengan kebebasan politik (*political liberty*). Endapan kebebasan tersebut menjadi penting untuk semua pemikiran politik, tetapi kebebasan tersebut inheren dalam *principle of self-determination* (prinsip pengaturan diri sendiri) yang mewajibkan individu harus terlibat dalam menciptakan ketertiban sosial.

The principle of majority dalam gagasan demokrasi Kelsen tetap bertumpu pada ide *self-determination* yang meyakini bahwa penciptaan ketertiban sosial dalam pembuatan keputusan harus berdasarkan kebulatan suara, dimana semua anggota menyetujui dan senang atas keputusan itu. Sehingga kehendak umum (*the voluntee generale*) harus sesuai dengan kehendak anggota (*de voluntee de tous*) masyarakat.⁸

Berbagai uraian di atas menunjukkan adanya kesulitan untuk memberi suatu definisi lengkap dan disepakati mengenai demokrasi. Kesulitan tersebut disebabkan oleh dimensi demokrasi yang sangat luas dan kompleks, sehingga kecenderungan pakar berusaha mendiskripsikan demokrasi melalui, antara lain:

1. Penentuan kriteria dan syarat-syarat substantif suatu demokrasi.
2. Pendekatan *legal formal* demokrasi dengan mengonsepsinya sebagai output dari sebuah sistem politik dari suatu konstitusi negara.
3. Demokrasi dipahami sebagai suatu sistem politik yang berhubungan langsung dengan cara-cara pengambilan keputusan untuk kepentingan seluruh warga negara.

Di antara seluruh pendapat tadi, ada makna demokrasi sebagai suatu cara rakyat menyelenggarakan kedaulatan dalam bentuk pemerintahan rakyat. Sehingga segala bentuk penyelenggaraan pemerintahan senantiasa berorientasi kepada kepentingan dan pengawasan rakyat serta pertanggungjawaban kepadanya atas segala bentuk penyelenggaraan pemerintahan, baik secara langsung maupun tidak langsung.

⁸ Moh. Kusnardi & Harmaily Ibrahim, *Op. Cit*, hlm. 126

3. Tipe-tipe Demokrasi

Banyaknya predikat yang melekat pada demokrasi menunjukkan bahwa memahami makna demokrasi harus disesuaikan dengan konteks di mana demokrasi membumi. Artinya, demokrasi dalam pertumbuhan dan perkembangan hingga mengkonsepsikannya sebagai sebuah sistem pemerintahan, senantiasa terikat dengan ruang dan waktu. Pada konteks ruang, demokrasi berusaha dikonsepsikan sebagai suatu sistem pemerintahan yang terikat oleh faktor lingkungan sosial, politik, hukum, ekonomi, dan budaya. Sedangkan pada konteks waktu, demokrasi berupaya dipahami dalam pertumbuhan dan perkembangannya dalam sejarah kehidupan manusia.

Suatu pendekatan untuk memahami penerapan demokrasi antara satu negara dengan negara lainnya yang banyak digunakan oleh para pakar adalah pendekatan legal-formalistik atau biasa disebut pendekatan tradisional.⁹ Pendekatan tersebut tertuju kepada aspek-aspek normatif dan institusional pada tingkat negara seperti konstitusi. Hal tersebut sesuai dengan pendapat Sri Soemantri,¹⁰ bahwa untuk mengetahui pelaksanaan demokrasi yang berbeda antara satu negara dengan negara lainnya, di dalam konstitusi tersebut dianutnya bermacam-macam sistem ketatanegaraan dan secara sederhana dapat dipahami sebagai sistem politik yang menunjukkan bentuk-bentuk dan tipe demokrasi. Adapun bentuk dan tipe demokrasi antara lain adalah sebagai berikut.

a. Demokrasi Konstitusional

Revolusi sosial, politik, dan ekonomi memasuki masa rasionalisme dan empirisme Abad Renaisans, sehingga lahirnya konsep *jus nature* (hukum alam) terus mengilhami perkembangan demokrasi di Eropa. Perkembangan itu semakin terasa setelah dasar-dasar pemikiran hukum alam terus melembaga dalam kesadaran individu dan masyarakat, sampai gerakan kebebasan manusia mencapai puncaknya setelah revolusi Amerika 1776 dan revolusi Prancis 1789, dengan semboyan *liberte, egalite*,

⁹ Mariam Budiarjo, *Demokrasi di Indonesia; Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*, Gramedia Pustaka, Jakarta, 1996, hlm. 7.

fraternite. Proses tersebut semakin mengokohkan keberadaan *social contract* sebagai dasar penyelenggaraan kehidupan bersama, sehingga perlunya mengatur undang-undang yang disepakati di mana orang-orang saling menghormati dan hidup damai (*pactum uniones*).¹¹

Perlunya hak-hak rakyat dilindungi dan dituangkan dalam bentuk undang-undang tertulis, kemudian menjadi landasan pembatas kekuasaan atas tertulis, lalu menjadi landasan pembatas kekuasaan atas kemungkinan tindakan sewenang-wenang pemerintah. Gagasan pembatasan kekuasaan melalui proteksi konstitusional bertujuan untuk menghindari pemusatan kekuasaan dengan cara pengorganisasian kekuasaan, perlindungan hak asasi manusia, serta peningkatan peran rakyat dalam proses politik melalui parlemen. Realitas perkembangan kehidupan bernegara yang dipraktikkan pada abad 19 secara linier menginginkan kehidupan masyarakat secara mandiri dan terbuka mengurus kepentingannya masing-masing, khususnya kehidupan sosial dan ekonomi dengan dalil *laissez faire, laissez aller*.¹²

Suatu pemikiran yang tidak menghendaki campur tangan negara dalam lapangan kehidupan sosial dan ekonomi, kecuali penegakan hukum dan ketertiban. Tradisi ini berkembang pada masyarakat liberal-mekanis yang biasa disebut dengan negara hukum formal.

Memasuki abad 20, pemikiran negara hukum formal mengalami pergeseran dengan lahirnya konsep negara hukum modern, atau dengan istilah lain: negara hukum materiil, atau negara kesejahteraan (*welfare state*). Negara hukum modern memiliki ciri utama, menurut Utrecht,¹³ yakni adanya *bestuurzorg* atau biasa disebut dengan *freies ermesen* atau *discretionnaire*, yakni

¹⁰ Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 1984, hlm. 28.

¹¹ W. Freidman, *Legal Theory*, New York 1960 dan diterjemahkan oleh Arifin, *Teori dan Filsafat Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 1990, hlm. 74.

¹² Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1984, hlm.24

¹³ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat, Unpad, 1960, hlm. 23.

wewenang khusus untuk mengambil tindakan khusus terhadap mana dibutuhkan suatu tindakan untuk mengendalikan keadaan mendesak demi kepentingan kesejahteraan umum. Penggunaan wewenang yang bersifat khusus tidak berarti bahwa pemerintah bebas bertindak tanpa dasar hukum, melainkan harus tetap memperhatikan rambu-rambu hukum yang oleh Syachran Basah disebut sebagai asas taat asas atas (UUD) dan asas taat asas bawah hak asasi manusia.¹⁴

b. Demokrasi Langsung (*Direct Democracy*) dan Demokrasi Tidak Langsung (*Indirect Democracy*)

Demokrasi langsung, yang biasa dikenal dengan demokrasi klasik atau tradisional, hanya bisa dipraktikkan pada zaman Yunani Kuno, karena jumlah penduduk relatif masih sedikit dan wilayah yang tidak terlalu luas, sehingga sangat mungkin melibatkan rakyat langsung dalam mengambil keputusan berhubungan dengan kepentingan seluruh warga polis.

Perkembangan selanjutnya, demokrasi langsung banyak disangsikan untuk dapat dilaksanakan, terutama setelah terbentuknya negara bangsa. Mengingat besarnya jumlah penduduk dan luas wilayah, sehingga kecenderungan pilihan-pilihan demokrasi diwujudkan melalui sistem perwakilan. Pada kenyataannya, demokrasi langsung (*direct democracy*) sudah banyak dipraktikkan oleh negara yang khususnya dalam hal pemilihan pemimpin bangsa.

Indirect democracy merupakan suatu bentuk penyelenggaraan kedaulatan rakyat yang tidak dilakukan secara langsung oleh rakyat, melainkan melalui lembaga perwakilan. Jenis demokrasi ini mengenal dua sistem perwakilan rakyat, yaitu sistem bikameral (*bicameral system*) dan unikameral (*one cameral system*).¹⁵ Pada umumnya, lembaga perwakilan selain memiliki fungsi legislasi dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan juga pemilihan pejabat eksekutif dan *indirect democracy* sebelumnya dikonsepsi sebagai cara pemilihan

¹⁴ Syachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1992, hlm. 4-5.

¹⁵ Sri Soemnatri, *Op. Cit*, hlm. 27

eksekutif melalui pemilihan umum dan pengangkatan, tetapi hal ini tergantung kepada pengaturan konstitusi suatu negara. Untuk keterwakilan berbagai elemen dalam masyarakat pemilihan anggota lembaga perwakilan, pengaturannya didasarkan pada sistem pemilihan baik sistem proporsional maupun sistem distrik.

Pemilihan umum dengan sistem distrik cenderung kepada perampingan dan difusi partai. Hal itu dilakukan selain untuk memenuhi kuota baru untuk tujuan keterwakilan politik, sehingga dalam sistem distrik selain peran partai, keberadaan figur sangat menentukan bagi kemenangan suara dalam satu distrik tertentu.

G. Perbedaan antara Pemisahan Kekuasaan dan Pembagian Kekuasaan

Pembatasan kekuasaan (*limitation of power*) berkaitan erat dengan teori pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan teori pembagian kekuasaan (*division of power* atau *distribution of power*). Penggunaan istilah *division of power*, *separation of power*, *distribution of power*, dan *allocation of power* memiliki nuansa yang sebanding dengan pembagian kekuasaan, pemisahan kekuasaan, pemilihan kekuasaan, dan distribusi kekuasaan. Pada umumnya, doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of power*) atau pembagian kekuasaan dianggap berasal dari Montesquieu dengan *trias politica*-nya. Namun dalam perkembangannya, banyak versi yang biasa dipakai oleh para ahli berkaitan dengan peristilahan pemisahan dan pembagian kekuasaan ini.

Konsep awal mengenai hal ini dapat ditelusuri kembali dalam tulisan John Locke, *Second Treaties of Civil Government* (1690) yang berpendapat bahwa kekuasaan untuk menetapkan aturan hukum tidak boleh dipegang sendiri oleh mereka yang menerapkannya. Sarjana hukum Prancis, Baron de Montesquieu (1689-1755), yang menulis berdasarkan hasil penelitiannya terhadap sistem konstitusi Inggris, dan pemikiran John Locke itu diteruskannya dengan mengembangkan konsep *trias politica* yang membagi kekuasaan negara dalam tiga cabang kekuasaan, yaitu legislatif, eksekutif, dan

yudikatif.¹⁶ Pandangan Montesquieu inilah yang kemudian dijadikan rujukan doktrin *separation of power* di zaman sesudahnya.

Pemisahan kekuasaan dalam bahasa Indonesia merupakan terjemahan dari kata *separation of power* berdasar teori *trias politica* atau tiga fungsi kekuasaan, yang dalam pandangan Montesquieu harus dibedakan dan dipisahkan secara struktural dalam organ-organ yang tidak saling mencampuri urusan masing-masing. Pada umumnya, doktrin pemisahan kekuasaan seperti yang dibayangkan oleh Montesquieu itu dianggap oleh para ahli sebagai pandangan yang tidak realistis dan jauh dari kenyataan. Pandangannya itu dianggap oleh para ahli sebagai kekeliruan Montesquieu dalam memahami sistem ketatanegaraan Inggris yang dijadikannya objek telaah untuk mencapai kesimpulan mengenai *trias politica*-nya.

Istilah-istilah *separation of powers*, *division of powers*, *distribution of powers*, dan demikian pula istilah-istilah pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan, sebenarnya mempunyai arti yang sama saja, tergantung konteks pengertian yang dianut. Untuk membatasi pengertian *separation of powers* itu dalam bukunya *Constitutional Theory*,¹⁷ G. Marshall membedakan ciri-ciri doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) itu ke dalam lima aspek, yaitu:

a. *Differentiation*

Doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) itu bersifat membedakan fungsi-fungsi kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisial. Legislator membuat aturan, eksekutor melaksanakannya, sedangkan pengadilan menilai konflik atau perselisihan yang terjadi dalam pelaksanaan aturan itu dan menerapkan norma aturan itu untuk menyelesaikan konflik atau perselisihan.

b. *Legal incompatibility of office holding*

Doktrin pemisahan kekuasaan menghendaki orang yang menduduki jabatan di lembaga legislatif tidak boleh merangkap jabatan di luar cabang legislatif. Meskipun demikian, dalam

¹⁶ Michael T. Molan, *Constitutional Law: Machinery of Government*, Edisi 4, Old Bailey Press, London, 2003, hlm. 63-64.

¹⁷ G. Marshall, *Constitutional Theory*, Clarendon, Oxford University Press, 1971, hlm. 5.

praktik sistem pemerintahan parlemen, hal ini tidak diterapkan secara konsisten. Para menteri pemerintahan kabinet di Inggris justru dipersyaratkan harus berasal dari mereka yang duduk sebagai anggota parlemen.

c. *Isolation, immunity, and independence*

Doktrin pemisahan kekuasaan juga menentukan bahwa masing-masing organ tidak boleh turut campur atau melakukan intervensi terhadap kegiatan organ yang lain. Dengan demikian, independensi masing-masing cabang kekuasaan dapat terjamin dengan sebaik-baiknya.

d. *Checks and balances*

Doktrin pemisahan kekuasaan itu dianggap paling penting karena adanya prinsip *checks and balances*, di mana setiap cabang mengendalikan dan mengimbangi kekuatan cabang-cabang kekuasaan yang lain. Dengan adanya perimbangan yang saling mengendalikan tersebut, diharapkan tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan di masing-masing organ yang bersifat independen itu.

e. *Coordinate status and lack of accountability*

Prinsip koordinasi dan kesederajatan, berarti bahwa semua organ atau lembaga tinggi negara yang menjalankan fungsi legislatif, eksekutif, dan yudisial mempunyai kedudukan yang sederajat dan mempunyai hubungan yang bersifat koordinatif dan tidak bersifat subordinatif satu dengan yang lain.

Negara Republik Indonesia mengenal adanya lembaga-lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif dalam Undang-Undang Dasar 1945 dengan melaksanakan pembagian kekuasaan (*distribution of power*) antar lembaga-lembaga negara. Dalam kekuasaan lembaga-lembaga negara tidaklah diadakan pemisahan yang kaku dan tajam, tetapi ada koordinasi yang satu dengan yang lainnya. Menurut Undang-Undang Dasar 1945, untuk menjalankan mekanisme pemerintahan di Negara Republik Indonesia, maka didirikan satu lembaga tertinggi negara dan lima lembaga tinggi negara yang merupakan komponen yang melaksanakan atau menyelenggarakan kehidupan negara.

Lembaga tertinggi negara ialah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia dan pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara sekaligus pelaksana dari kedaulatan rakyat. Lembaga-lembaga tinggi negara adalah aparat-aparat negara utama yang kedudukannya berada di bawah MPR. Sesuai dengan urutan-urutan yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945, lembaga-lembaga tinggi negara adalah sebagai berikut.

- a. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)
- b. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)
- c. Presiden dan Wakil Presiden
- d. Mahkamah Agung (MA)
- e. Mahkamah Konstitusi (MK)
- f. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, pemisahan kekuasaan dalam arti materil dapat disebut sebagai pemisahan kekuasaan. Sementara pemisahan kekuasaan dalam arti formil disebut dengan pembagian kekuasaan. Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa pemisahan kekuasaan bersifat horizontal, dalam arti kekuasaan dipisah-pisah ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*check and balances*).¹⁸ Sedangkan pembagian kekuasaan bersifat vertikal, dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat.¹⁹

Menurut Jimly, selama ini (sebelum amandemen) Undang-Undang Dasar 1945 menganut paham pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal dan horizontal. Kedaulatan rakyat dianggap terwujud penuh dalam wadah MPR yang dapat ditafsirkan sebagai lembaga tertinggi atau pun sebagai forum tertinggi. Dari sini, fungsi-fungsi tertentu dibagikan sebagai tugas dan kewenangan

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 49.

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hlm. 34.

lembaga-lembaga tinggi negara yang ada di bawahnya, yaitu Presiden, DPR, MA, dan seterusnya.²⁰

Setelah Undang-Undang Dasar 1945 diamandemen, terjadi perubahan mendasar bahwa kedaulatan rakyat tidak lagi dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, tetapi dilaksanakan oleh banyak lembaga negara menurut ketentuan yang ditetapkan dalam undang-undang dasar. Hal ini berarti bahwa tugas dan wewenang lembaga-lembaga negara mendapat atribusi langsung dari Undang-Undang Dasar 1945 sebagai manifestasi kehendak rakyat. Akibatnya, terjadi perubahan struktur dan mekanisme kelembagaan negara, yakni MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga negara tertinggi. MPR, DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, MA, MK dan Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan sebagai lembaga negara tinggi. Hal ini berarti telah terjadi pergeseran prinsip dari pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal menjadi pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal.

Materi perubahan pada Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945 telah mereposisi kelembagaan negara dan hubungan antar lembaga negara. Penguatan demokrasi (kedaulatan rakyat) dan sistem pemerintahan presidensial telah menimbulkan pergeseran kekuasaan di antara eksekutif dan legislatif, serta menempatkan lembaga yudisial sebagai penegak supremasi hukum.

Dalam ketatanegaraan, yang lazim melakukan kekuasaan legislatif adalah parlemen atau Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), sedangkan kekuasaan eksekutif ada pada presiden atau kabinet yang dipimpin perdana menteri, dan kekuasaan yudikatif dipegang oleh badan peradilan seperti Mahkamah Agung dan peradilan di bawahnya.²¹ Menurut Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, Undang-Undang Dasar 1945 tidak menganut asas pemisahan kekuasaan, dengan tidak hanya menunjuk kerja sama antara DPR dan pemerintah dalam tugas legislatif saja. Selain itu, Pasal 24 Ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 tidak menjelaskan kekuasaan

²⁰ Jjimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 29.

²¹ C.S.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta, 1978, hlm. 11.

kehakiman. Hanya saja pada Ayat 2 dirumuskan bahwa kekuasaan kehakiman ini tidak boleh dicampuri oleh kekuasaan lain.²²

Setelah Undang-Undang Dasar 1945 mengalami empat kali perubahan, dapat dikatakan bahwa sistem konstitusi kita telah menganut doktrin pemisahan kekuasaan itu secara nyata. Beberapa bukti mengenai hal ini, antara lain adalah:

- a. Adanya pergeseran kekuasaan legislatif dari tangan presiden ke DPR. Bandingkan saja antara ketentuan Pasal 5 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan dengan Pasal 5 Ayat (1) dan Pasal 20 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 setelah perubahan. Kekuasaan untuk membentuk undang-undang yang sebelumnya berada di tangan presiden, sekarang beralih ke DPR.
- b. Diadopsinya sistem pengujian konstitusional atas undang-undang sebagai produk legislatif oleh Mahkamah Konstitusi. Sebelumnya tidak dikenal adanya mekanisme semacam itu, karena pada pokoknya undang-undang tidak dapat diganggu gugat, di mana hakim dianggap hanya dapat menerapkan undang-undang dan tidak boleh menilai undang-undang.
- c. Diakuinya lembaga pelaku kedaulatan rakyat itu tidak hanya terbatas pada MPR, melainkan semua lembaga negara baik secara langsung atau tidak langsung yang merupakan penjelmaan kedaulatan rakyat. Presiden, anggota DPR, dan DPD sama-sama dipilih secara langsung oleh rakyat, dan karena itu sama-sama merupakan pelaksana langsung prinsip kedaulatan rakyat.
- d. Majelis Permusyawaratan Rakyat juga tidak lagi berstatus sebagai lembaga tertinggi negara, melainkan merupakan lembaga tinggi negara yang sama derajatnya dengan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya, seperti Presiden, DPR, DPD, MK dan MA.
- e. Hubungan-hubungan antar lembaga (tinggi) negara itu bersifat saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*.

²² Moh. Kusnardi dan R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994, hlm. 32.

SUMBER HUKUM DAN SUMBER HUKUM TATA NEGARA

A. Pengertian Sumber Hukum

Sumber hukum dalam peristilahannya mengandung banyak pengertian. Pengertian sumber hukum dapat dilihat dari segi historis, sosiologis, filosofis, dan ilmu hukum.¹ Dalam bahasa Inggris, sumber hukum disebut *source of law*. Kata “sumber hukum” sebenarnya berbeda dari kata “dasar hukum,” “landasan hukum,” atau pun “payung hukum.”² Dasar hukum atau pun 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. Sementara itu, kata “sumber hukum” lebih merujuk kepada pengertian tempat dari mana asal muasal suatu nilai atau norma tertentu berasal.

¹ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta, 2009, hlm. 301.

² Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 121.

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 (*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 yuridis, seperti norma moral, etika, prinsip-prinsip politik, atau pun pendapat para ahli, dan sebagainya, yang dapat memengaruhi pembentukan suatu norma hukum itu sendiri.³

Menurut Philipus M. Hadjon, istilah sumber hukum digunakan dalam berbagai makna, karena hukum itu dapat ditinjau dari berbagai cara. Sehingga orang dapat menjelaskan hukum positif yang sedang berlaku dan orang pun dapat menjelaskan dengan tegas sumber-sumber tempat hukum positif yang sedang berlaku itu digali.⁴ Utrecht sendiri mengatakan bahwa kebanyakan para ahli memberikan istilah sumber hukum berdasarkan sudut pandang keilmuannya.

Pertama, sumber hukum ditinjau dari sudut pandang ahli sejarah. Di sini, sumber hukum memiliki arti:

- a. Sumber hukum dalam arti pengenalan hukum
- b. Sumber hukum dalam arti sumber dari mana pembentuk ikatan hukum memperoleh bahan dan dalam arti sistem hukum dari mana tumbuh hukum positif suatu negara. Sumber hukum ini berfungsi untuk menyelidiki perkembangan hukum dari masa ke masa sehingga akan diketahui perkembangan, pertumbuhan, dan perubahan-perubahan antara hukum yang berlaku di suatu negara.

³ Bambang Sugianto dan Evi Oktarina, *Hukum Tata Negara*, Raja Grafindo Persada, Depok, 2020, hlm. 15-16.

⁴ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1993, hlm. 52.

Kedua, sumber hukum ditinjau dari sudut filsafat, di mana sumber hukum diartikan sebagai:

- a. Sumber untuk menentukan isi hukum. Apakah isi hukum itu sudah benar, adil sebagaimana mestinya, ataukah masih terdapat kepincangan dan tidak ada rasa keadilan. Keadilan merupakan esensi hukum. Oleh karena itu, berdasarkan pengertian ini, sumber hukum menetapkan kriteria untuk menguji apakah hukum yang berlaku sudah mencerminkan keadilan dan *fairness*.
- b. Sumber hukum untuk mengetahui kekuatan mengikat hukum, yaitu untuk mengetahui mengapa orang taat kepada hukum.

Ketiga, sumber hukum ditinjau dari sudut pandang sosiologi dan antropologi budaya. Menurut ahli ini, yang dianggap sebagai sumber hukum adalah keadaan masyarakat itu sendiri dengan segala lembaga sosial yang ada di dalamnya. Dalam perspektif sosiologis, sumber hukum berarti faktor yang benar-benar menyebabkan hukum itu berlaku. Faktor-faktor tersebut adalah fakta-fakta dan keadaan-keadaan yang menjadi tuntutan sosial untuk menciptakan hukum.

Dipandang dari segi sosiologis, hukum tidak lebih dari pencerminan realita sosial yang dipengaruhi oleh faktor-faktor politik, ekonomi, budaya, agama, geografis, dan sosial.⁵ Sumber hukum sosiologis maksudnya agar diperhatikan faktor-faktor yang terdapat dalam lingkungan masyarakat yang nantinya akan dijadikan tempat atau daerah berlakunya hukum positif.⁶ Menurut paham sosiologi, baik legislator maupun hakim harus mempertimbangkan faktor-faktor tersebut dalam membuat undang-undang dan memutus perkara. Tanpa menimbang faktor-faktor itu, sosiolog hukum memandang bahwa hukum tidak lebih daripada kehendak penguasa.

Keempat, sumber hukum ditinjau dari sudut pandang keagamaan, dan yang merupakan sumber hukum adalah kitab suci atau ajaran agama itu. Kelima, sumber hukum ditinjau dari sudut pandang ahli ekonomi, dan yang menjadi sumber hukum adalah apa yang tampak di lapangan ekonomi. Keenam, sumber hukum ditinjau dari sudut pandang para ahli hukum. Menurut ahli hukum, sumber hukum memiliki arti:

- a. Sumber hukum formal, yaitu sumber hukum yang dikenal dalam bentuknya. Karena bentuknya itulah sumber hukum formal diketahui dan ditaati sehingga hukum berlaku. Misalnya undang-undang, kebiasaan, traktat, yurisprudensi, dan pendapat ahli hukum (doktrin).
- b. Sumber hukum materiil, yaitu sumber hukum yang menentukan isi hukum. Sumber hukum materiil diperlukan ketika akan menyelidiki asal muasal hukum dan menentukan hukum.

Dalam pola pikir Eropa Kontinental lebih menitikberatkan pada sumber hukum dalam arti formal, karena sumber hukum dalam arti formal inilah yang bersifat operasional. Artinya, yang berhubungan langsung dengan penerapan hukum. Menurut pemikiran Eropa Kontinental, istilah itu berkaitan dengan proses terjadinya hukum dan mengikat masyarakat. Apa yang mereka artikan dengan proses bukan sekadar tindakan yang dilakukan oleh lembaga legislatif dan lembaga-lembaga pemerintahan lainnya untuk memproduksi dokumen-dokumen resmi, melainkan juga penerimaan masyarakat terhadap substansi aturan sebagai aturan hukum. Di Eropa Kontinental, penerimaan dan pengakuan substansi sebagai aturan hukum oleh masyarakat merupakan elemen kunci bagi sumber hukum dalam arti formal.⁷

Dalam alam pikiran Anglo Saxon, dibedakan antara sumber hukum dalam arti formal dan sumber hukum dalam arti materiil. Sumber hukum formal diartikan sebagai tempat atau sumber dari mana suatu peraturan memperoleh kekuatan hukum. Hal ini berkaitan dengan bentuk atau cara yang menyebabkan peraturan hukum itu berlaku formal.⁸ Sumber hukum dalam arti formal terdiri dari peraturan perundang-undangan, kebiasaan (konvensi), yurisprudensi, traktat, dan doktrin.⁹ Sedangkan sumber hukum dalam arti materiil adalah sumber hukum yang berasal dari substansi hukum,

⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum... Op. Cit.*, hlm. 302.

⁶ Ridwan HR., *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 45.

⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum... Op. Cit.*, hlm. 304.

⁸ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1996, hlm. 70.

⁹ Ridwan HR., *Hukum Administrasi Negara... Op. Cit.*, hlm. 42

yaitu faktor-faktor masyarakat yang memengaruhi pembentukan hukum, faktor-faktor yang ikut memengaruhi isi dari aturan-aturan hukum, atau tempat dari mana materi hukum itu diambil. Sumber hukum materiil ini merupakan faktor yang membantu pembentukan hukum.¹⁰

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, itu dapat menimbulkan kekeliruan bahkan menyesatkan.¹¹

Dalam ilmu pengetahuan hukum, pengertian sumber hukum digunakan dalam beberapa pengertian oleh para ahli. Pertama, sumber hukum dalam pengertian sebagai asalnya hukum, yakni berupa keputusan penguasa yang berwenang untuk memberikan keputusan tersebut. Artinya, keputusan itu haruslah berasal dari penguasa yang berwenang untuk itu. Kedua, sumber hukum dalam pengertian sebagai 'tempat' ditemukan peraturan-peraturan hukum yang berlaku. Bentuknya berupa undang-undang, kebiasaan, traktat, yurisprudensi atau doktrin, dan itu terdapat pada Undang-Undang Dasar 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan presiden, dan lainnya.¹² Ketiga, sumber hukum dalam pengertian sebagai hal-hal yang dapat memengaruhi penguasa dalam menentukan hukumnya. Misalnya, keyakinan akan hukumnya, rasa keadilan, atau pun perasaan akan hukum.¹³

Dalam ilmu hukum sendiri, sumber hukum dibedakan menjadi dua pengertian. Pertama, sumber pengenalan hukum (*kenbron van hetrecht*). Dalam hal ini mengandung pengertian sumber hukum yang mengharuskan untuk menyelidiki asal dan tempat ditemukannya hukum. Kedua, sumber asal nilai-nilai yang menyebabkan timbulnya atau lahirnya aturan hukum (*welbron van hetrecht*), yaitu

¹⁰Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 31

¹¹ Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, Armico, Bandung, 1987, hml. 9.

¹² Joeniarto, *Selayang Pandang tentang Sumber-Sumber Hukum Tata Negara Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1991, hlm. 3.

¹³ *Ibid*, hlm. 98.

sumber hukum yang mengharuskan untuk membahas asal sumber nilai yang menyebabkan atau menjadi dasar aturan hukum.¹⁴

Pengertian sumber hukum menurut Sudikno Mertokusumo, mempunyai beberapa arti, yaitu:

- a. Sebagai asas hukum, 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 Prancis, hukum Romawi, dan lain-lain.
- c. Sebagai sumber berlakunya, yang memberi kekuatan berlaku secara formal kepada peraturan hukum (penguasa atau masyarakat).
- d. Sebagai sumber dari mana kita dapat mengenal hukum, misalnya dokumen, undang-undang, lontar, batu bertulis, dan sebagainya.
- e. Sebagai sumber terjadinya hukum atau sumber yang menimbulkan hukum.¹⁵

Jimly Asshiddiqie juga menyebutkan ada tujuh bentuk sumber hukum tata negara yang berlaku, yaitu:

- a. Nilai-nilai konstitusi yang tidak tertulis
- b. Undang-undang dasar baik pembukaan maupun pasal-pasal
- c. Peraturan perundang-undangan yang tertulis
- d. Yurisprudensi pengadilan
- e. Konvensi ketatanegaraan
- f. Doktrin ilmu hukum yang telah menjadi *ius cominis opinio dectoorum*
- g. Hukum internasional yang telah diratifikasi atau telah berlaku sebagai hukum kebiasaan internasional¹⁶

¹⁴ Usep Ranawidjaja dalam Sumboko, *Hukum Tata Negara*, Eresca, Bandung, 1983, hlm. 51.

¹⁵ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara...Op. Cit*, hlm. 25.

¹⁶ Bambang Sugianto dan Evi Oktarina, *Hukum Tata Negara... Op. Cit*, hlm.19.

Menurut Jimly Asshiddiqie, nilai dan norma agama dapat pula dikatakan menjadi sumber yang penting bagi terbentuknya nilai dan norma etika dalam kehidupan masyarakat. Sementara nilai dan norma etika itu menjadi sumber bagi proses terbentuknya norma hukum yang dikukuhkan atau dipositifkan oleh kekuasaan negara.¹⁷ Dalam dinamika kehidupan bermasyarakat, ketiga jenis nilai dan norma itu pada pokoknya sama-sama berfungsi sebagai sarana pengendali sekaligus sistem referensi perilaku ideal dalam setiap tatanan sosial (*sosial order*). Ketiganya harus dapat saling mengisi satu sama lain secara sinergis. Norma etika dapat menjadi sumber nilai bagi norma hukum, sementara norma agama dapat menjadi sumber bagi norma etika. Dalam konteks ini, pengertian sumber hukum dapat dikatakan sebagai tempat dari mana sesuatu nilai atau norma berasal.

Sebagaimana Utrecht mengatakan, sumber hukum dapat dikaji dari sudut pandang agama. Penggunaan istilah sumber hukum, tradisi yang dianut dalam hukum Islam dikenal dengan istilah fikih Islam. Sebagai suatu disiplin ilmu, hukum Islam mengembangkan istilah-istilahnya sendiri sebagaimana disiplin ilmu lain. Oleh karena itu, dalam studi hukum Islam seringkali dijumpai istilah-istilah fikih, syariat, *ushul fiqih*, dan lain-lain.

Berdasarkan pengertian etimologis, istilah fikih berarti memahami dan mengetahui sumber hukum (Al-Qur'an dan sunah) dengan menggunakan penalaran akal (*ijmak*) dan metode tertentu sehingga diketahui ketentuan hukum dengan dalil-dalilnya secara rinci (*qiyas*). Metode yang digunakan untuk mengetahui dan memahami ketentuan hukum itu malah terbentuk dalam suatu disiplin ilmu hukum Islam tersendiri yang disebut *ushul fiqih*.¹⁸ Menurut para ahli hukum Islam, fikih Islam mengandung berbagai hukum mengenai perbuatan manusia baik secara individu maupun kolektif (bermasyarakat).¹⁹ Dalam fikih Islam, yang diartikan sebagai

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum... Op. Cit*, hlm. 122.

¹⁸ KH. Abdurrahman Wahid, Bismar Siregar, Muhammad Daud Ali, Bagir Manan, Juhaya S.Praja, *Hukum Islam di Indonesia Pemikiran dan Praktik*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1994, hlm. V.

¹⁹ Syarmin Syukur, *Ilmu Usul Fiqih Perbandingan : Sumber Hukum Islam*, Al-Ikhlash, Surabaya, 1993, hlm. 12.

sumber hukum itu, di satu pihak berarti “sumber rujukan”, tetapi di lain pihak kadang-kadang dapat diidentikkan dengan pengertian metode penalaran hukum (*legal reasoning*).²⁰ Misalnya, yang dianggap sumber hukum adalah Al-Qur’an, hadis, ijmak, dan *qiyas*.

Dalam kajian *ushul fiqh*, sebagai cabang ilmu filsafat hukum Islam, sering dibedakan pula antara pengertian sumber hukum (*mashadir al-ahkam*) dan dalil-dalil hukum (*adillat al-ahkam*). Pengertian *mashadir al-ahkam* secara teknis menunjuk kepada pengertian asal norma hukum atau rujukan hukum, tempat ditemukannya kaidah hukum atau sesuatu yang menunjuk kepada adanya sumber hukum, yaitu Al-Qur’an dan sunah. Sementara itu, *adillat al-ahkam* atau dalil hukum merupakan sesuatu yang dijadikan landasan berpikir yang benar dalam memperoleh atau menemukan atau pun mendapatkan hukum. Hal yang dianggap sebagai *adillat al-ahkam* itu ada empat, yaitu Al-Qur’an, sunah, ijmak, dan *qiyas*.

Dalam fikih Islam, *mashadi al-ahkam* (sumber hukum) dapat dipahami dalam arti sumber hukum material dalam konteks ilmu hukum kontemporer, sedangkan *adillat al-ahkam* (dalil hukum) dapat dibandingkan dengan pengertian sumber hukum formal. Pengertian hukum yang demikian itu jelas sangat berbeda dengan pengertian sumber hukum yang terkait dengan pengertian yang biasa dipakai dalam ilmu hukum tata negara. Pengertian sumber hukum di sini jelas dimaksudkan untuk menunjukkan kepada pengertian tempat asal ditariknya suatu kaidah hukum yang bersifat umum untuk dipakai sebagai peralatan dalam menilai sesuatu peristiwa atau kaidah hukum yang bersifat konkret.

Hans Kelsen dalam bukunya *General Theory of Law and State* menyatakan bahwa 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* dan *statute*. Kedua, *sources of law* juga dapat dikaitkan dengan cara untuk menilai alasan (*the reason for the validity of law*). Ketiga, *sources of law* juga dipakai

²⁰ *Ibid*, hlm. 123.

untuk hal-hal yang bersifat non yuridis, seperti norma moral, etika, prinsip-prinsip politik, pendapat para ahli, dan sebagainya, yang dapat memengaruhi pembentukan suatu norma hukum, sehingga dapat pula disebut sebagai sumber hukum atau *the sources of the law*.²¹ Menurut Van Apeldoorn, istilah sumber hukum dipakai dalam arti sejarah, kemasyarakatan, filsafat, dan arti formal.²²

1. Sumber Hukum dalam Arti Sejarah

Ahli sejarah memakai istilah sumber hukum dalam dua arti. Pertama, dalam arti sumber pengenalan hukum, yakni semua tulisan, dokumen, inskripsi, dan sebagainya, dari mana kita dapat belajar mengenal hukum suatu bangsa pada suatu waktu, misalnya undang-undang, keputusan-keputusan hakim, piagam-piagam yang memuat perbuatan hukum, tulisan-tulisan ahli hukum, demikian juga tulisan-tulisan yang tidak bersifat yuridis sepanjang memuat pemberitahuan mengenai lembaga-lembaga hukum.

Kedua, dalam arti sumber-sumber dari mana pembentuk undang-undang memperoleh bahan dalam membentuk undang-undang, juga dalam arti sistem-sistem hukum, serta dari mana tumbuhnya hukum positif sesuatu negara.

2. Sumber Hukum dalam Arti Sosiologis

Menurut ahli sosiologi, sumber hukum ialah faktor-faktor yang menentukan isi hukum positif, misalnya keadaan ekonomi, pandangan agama, dan saat-saat psikologis. Penyelidikan tentang faktor-faktor tersebut meminta kerja sama dari pelbagai ilmu pengetahuan, lebih-lebih kerja sama antara sejarah (baik hukum, agama, dan ekonomi), psikologis, dan ilmu filsafat.

3. Sumber Hukum dalam Arti Filsafat

Dalam filsafat hukum, istilah sumber hukum terutama dipakai dalam dua arti, sebagai berikut.

- a. Sebagai sumber untuk isi hukum, kita mengingat pertanyaan: bagaimana isi hukum itu dapat dikatakan tepat sebagaimana

²¹ Bambang Sugianto dan Evi Oktarina, *Hukum Tata Negara... Op. Cit.*, hlm.17.

²² L.J. Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Cet. Ke-29, Jakarta, 2001, hlm. 75-77.

mestinya, atau dengan kata lain, apakah yang dipakai sebagai ukuran untuk menguji hukum agar dapat mengetahui apakah ia “hukum yang baik?”

- b. Sebagai sumber untuk kekuatan mengikat dari hukum, dalam mana kita mengingat pertanyaan berikut: mengapa kita harus mengikuti hukum?

4. Sumber Hukum dalam Arti Formal

Bagi ahli hukum praktis dan tiap-tiap orang yang aktif dalam pergaulan hukum, sumber hukum adalah peristiwa-peristiwa timbulnya hukum yang berlaku (yang mengikat hakim dan penduduk). Sumber hukum dalam arti formal selalu dikaitkan dengan proses dan mekanisme dan kewenangan dalam pembuatan hukum. Artinya, apakah hukum itu lahir dan dibuat oleh lembaga pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam teori kekuasaan, yang lebih dikenal dalam teori *trias politica*-nya Montesquieu, adapun lembaga pembentuk undang-undang adalah legislatif.²³

Dapat diartikan bahwa sumber formal adalah soal bagaimana mekanisme dan prosedural dari lembaga negara membuat peraturan-undangan. Adapun sumber hukum formal yang kita kenal adalah peraturan perundang-undangan dalam bentuk tertulis, yaitu:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- c. Undang-undang atau peraturan pemerintah pengganti undang-undang.
- d. Peraturan pemerintah
- e. Keputusan presiden
- f. Peraturan daerah, termasuk peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah lainnya²⁴

²³ Bambang Sugianto dan Evi Oktaria, *Hukum Tata Negara...Op. Cit*, hlm.19-20.

²⁴ *Ibid*, hal. 20.

B. Sumber Hukum Formal dan Materiil

Sumber hukum mempunyai berbagai macam arti, tergantung dari sudut pandang mana kita melihatnya. Menurut Utrecht, sumber hukum dapat dibagi dalam arti formal dan materiil.²⁵ Sumber hukum dalam arti formal adalah sumber hukum yang dikenal dari bentuknya. Karena bentuknya itu, hukum berlaku umum, diketahui, dan ditaati. Di sinilah suatu kaidah memperoleh kualifikasi sebagai kaidah hukum, dan bagi yang berwenang ia merupakan petunjuk hidup yang suatu kaidah hukum itu dibuat harus diberi perlindungan.

Selanjutnya, untuk menetapkan suatu kaidah hukum itu, diperlukan suatu badan yang berwenang. Kewenangan badan tersebut diperoleh dari kewenangan badan yang lebih tinggi, sehingga kita mengenal sumber hukum dalam arti formal, dan itu sebenarnya merupakan suatu penyelidikan yang bertahap pada tingkatan mana Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).²⁶

Bagir Manan menyatakan bahwa di dalam ilmu hukum, dibedakan undang-undang dalam arti materiil dengan undang-undang dalam arti formal. Undang-Undang dalam arti materiil adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat negara yang berisikan aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum dan dinamakan peraturan perundang-undangan, sedangkan undang-undang dalam arti formal adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk.

Atas dasar pemahaman terhadap undang-undang tersebut, maka jelas bahwa undang-undang dalam arti formal adalah bagian dari undang-undang dalam arti materiil. Karena peraturan perundang-undangan mempunyai sifat abstrak dan mengikat secara umum, maka peraturan perundang-undangan lazim disebut berisikan abstrak umum atau umum abstrak. Jadi dengan demikian terhadap peraturan perundang-undangan dapat diberikan rumusan sebagai

²⁵ E. Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Balai Buku Ichtisar, Cet. Ke-6, Jakarta, 1959. hal. 133-134.

²⁶ Bambang Sugianto dan Evi Oktarina, *Hukum Tata Negar..Loc. Cit*, hal.20

berikut, di mana undang-undang adalah salah satu peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga legislatif DPR bersama-sama presiden yang bersifat abstrak dan berlaku secara umum.²⁷

Sumber hukum formal diartikan sebagai tempat atau sumber dari mana suatu peraturan memperoleh kekuatan hukum. Hal ini berkaitan dengan bentuk atau cara yang menyebabkan peraturan hukum itu berlaku secara formal.²⁸ Dengan demikian, sumber hukum formal ini merupakan bentuk pernyataan bahwa sumber hukum materiil dinyatakan berlaku. Ini berarti bahwa sumber hukum materiil bisa berlaku jika sudah diberi bentuk atau dinyatakan berlaku oleh hukum formal.²⁹

Untuk memperoleh sifatnya yang formal, sumber hukum dalam arti ini setidaknya-tidaknya mempunyai dua ciri, sebagai berikut:³⁰

a. Dirumuskan dalam suatu bentuk

Perumusan norma hukum sangat penting untuk membedakannya dari norma-norma lainnya. Sebab sebelum dirumuskan, ia tidak berbeda dengan nilai-nilai etika lainnya yang hidup dalam masyarakat. Wujud dari perumusan norma hukum tampak dalam bentuk keputusan yang berwenang. Maka, ditinjau dari segi bentuknya yang menyebabkan norma hukum positif dapat dikenali, berarti keputusan yang berwenang tersebut merupakan tempat ditemukannya hukum positif. Dengan demikian, pada cirinya yang pertama ini, sumber hukum formal mengandung pengertian sebagai tempat ditemukan hukum positif.

b. Berlaku umum, mengikat, dan ditaati

Dengan perumusan norma hukum, nilai-nilai yang terkandung di dalamnya menjadi patokan, ukuran, dan pedoman yang berlaku umum. Akan tetapi hanya patokan, ukuran, dan pedoman yang dirumuskan dalam bentuk keputusan yang berwenang saja yang mempunyai kekuatan mengikat dan ditaati. Maka, ditinjau dari segi wewenangnya yang menyebabkan timbulnya norma

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar...Loc. Cit.*

²⁹ SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD., *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Cet. Ke-3, Yogyakarta, 2004, hal. 23

hukum positif yang berlaku umum dan mengikat sehingga ditaati, keputusan yang berwenang asalnya merupakan hukum positif. Dengan demikian, pada cirinya yang kedua ini, sumber hukum formal mengandung pula pengertian sebagai asal dari hukum positif.

Baik sumber hukum dalam arti tempat ditemukannya hukum positif, maupun dalam arti asalnya hukum positif, keduanya merupakan sebab yang langsung (*causa efficiens*) bagi berlakunya hukum. Oleh sebab itu, sumber hukum formal disebut juga sebagai sumber berlakunya hukum. Sumber hukum dalam arti formal terdiri dari peraturan perundang-undangan, kebiasaan (konvensi), yurisprudensi, traktat dan doktrin.³¹

Sumber hukum materil adalah faktor-faktor masyarakat yang memengaruhi pembentukan hukum (pengaruh terhadap pembuat undang-undang, pengaruh terhadap keputusan hakim, dan sebagainya), faktor-faktor yang ikut memengaruhi materi (isi) dari aturan-aturan hukum, atau tempat dari mana materi hukum itu diambil.³² Sumber hukum materil ini merupakan faktor yang membantu pembentukan hukum.

Bentuk-bentuk peraturan yang dapat dikeluarkan pada saat tertentu, tidak semua nama bentuknya selalu terdapat penyebutannya dalam masing-masing undang-undang dasar. Misalnya UUD 1945, Konstitusi RIS 1949, maupun UUD Sementara 1950, banyak memberikan wewenang atau setidaknya menjadi sumber wewenang alat-alat perlengkapan negara atau badan lainnya. Konsekuensi kewenangan itu dapat berupa tindakan mengeluarkan keputusan, baik itu dalam bentuk tindakan pengaturan maupun tindakan penetapan. Lazimnya, yang terdapat penyebutannya dalam UUD hanya bentuk-bentuk yang oleh pembuatnya dipandang pokok dan perlu untuk ditentukan sendiri namanya.

Dengan demikian, suatu bentuk peraturan atau ketetapan itu berdasar atau bersumber pada UUD, sebenarnya bukan dilihat dari

³⁰ Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busroh, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Cet. Ke-3, Jakarta, 1991, hal. 40.

³¹ Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan...Op. Cit*, hal. 13

³² Ridwan HR, *Hukum Administrasi..Op.Cit*, Hal. 42.

soal terdapat atau tidak penyebutannya dalam UUD, tetapi harus dilihat ada atau tidak kewenangan untuk mengeluarkan tindakan pengaturan atau penetapan itu berdasar atau bersumber pada UUD.

C. Sumber Hukum Tata Negara

Pandangan para ahli hukum mengenai sumber hukum dapat dibagi dalam arti sumber hukum formal (*source of law in formal sense*) dan sumber hukum materiil (*source of law in material sense*).³³ Sumber hukum dalam arti formal adalah sumber hukum yang dikenal dari bentuknya. Karena bentuknya itu menyebabkan hukum berlaku umum, diketahui, dan ditaati. Oleh karena itu, sumber hukum formal haruslah mempunyai salah satu bentuk, antara lain:

- a. Bentuk produk legislatif atau produk regulasi tertentu (*regels*)
- b. Bentuk perjanjian atau perikatan tertentu yang mengikat antar para pihak (*contract, treaty*)
- c. Bentuk putusan hakim tertentu (*vonnis*)
- d. Bentuk keputusan administratif (*beschikking*) tertentu dari pemegang kewenangan administrasi negara³⁴

Dalam tradisi sistem *civil law*, sumber hukum dalam arti formal yang berbentuk peraturan perundang-undangan menjadi rujukan utama. Sumber hukum dalam arti formal adalah sumber hukum yang dikenal dari bentuknya. Karena bentuknya itu menyebabkan hukum berlaku umum, diketahui, dan ditaati. Sumber hukum dalam arti formal terdiri dari:

- a. Hukum perundang-undangan ketatanegaraan
- b. Hukum adat kenegaraan
- c. Hukum kebiasaan atau konvensi ketatanegaraan
- d. Yurisprudensi ketatanegaraan
- e. Hukum perjanjian internasional ketatanegaraan
- f. Doktrin ketatanegaraan³⁵

³³ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara...Op. Cit*, hal. 124

³⁴ *Ibid*, hal. 127

³⁵ Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan...Op. Cit*, hlm. 14.

Sumber hukum tata negara mencakup pula sumber hukum materiil dan sumber hukum formal. Sumber hukum materiil tata negara adalah sumber yang menentukan isi kaidah hukum tata negara. Sumber hukum yang termasuk ke dalam sumber hukum dalam arti materiil ini di antaranya:

- a. Dasar dan pandangan hidup negara
- b. Kekuatan-kekuatan politik yang berpengaruh pada saat merumuskan kaidah-kaidah hukum tata negara³⁶

Menurut Joeniarto, istilah sumber hukum tata negara dapat dipandang dalam tiga pengertian, antara lain:

- a. Sumber dalam arti sebagai asal hukum tata negara yang berkaitan dengan kewenangan penguasa, sebagai berikut.
 - 1) Adanya suatu peraturan hukum yang dikeluarkan oleh penguasa yang berwenang untuk mengeluarkan keputusan tersebut.
 - 2) Adanya kewenangan itu merupakan syarat mutlak untuk sahnya keputusan tersebut.
 - 3) Kewenangan yang dimiliki oleh penguasa harus ada dasar hukumnya.
- b. Sumber dalam arti tempat ditemukannya hukum tata negara, yaitu sumber yang membahas mengenai macam, jenis, dan bentuk peraturan, terutama yang tertulis. Itu dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan presiden, atau peraturan lainnya.
- c. Sumber dalam arti sebagai hal-hal yang dapat memengaruhi penentuan hukum tata negara. Artinya dalam membuat hukum positif yang baik dan adil sesuai dengan keadaan dan kebutuhan, haruslah memerhatikan beberapa ketentuan, antara lain keyakinan, rasa keadilan, serta perasaan hukum yang hidup dalam masyarakat. Dengan harapan hukum yang disusun dengan arif dan bijaksana itu diterima oleh masyarakat luas.³⁷

³⁶ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara ...Op. Cit*, hlm. 32.

³⁷ Joeniarto, *Selayang Pandang Tentang Sumber-Sumber Hukum...Op. Cit*, hlm.52.

Menurut Jimly Asshiddiqie, khusus dalam bidang ilmu hukum tata negara pada umumnya (*verfassungsrechtslehre*), yang biasa diakui sebagai sumber hukum adalah sebagai berikut.

- a. Undang-undang dasar dan peraturan perundang-undangan tertulis
- b. Yurisprudensi peradilan
- c. Konvensi ketatanegaraan atau *constitutional convention*
- d. Hukum internasional tertentu
- e. Doktrin ilmu hukum tata negara tertentu³⁸

Hukum perundang-undangan adalah hukum tertulis yang dibentuk dengan cara-cara tertentu oleh pejabat yang berwenang dan dituangkan dalam bentuk tertulis. Disebut hukum perundang-undangan, karena dibuat atau dibentuk dan ditetapkan oleh badan yang menjalankan fungsi perundang-undangan (legislator).³⁹ Segala bentuk hukum tertulis, baik yang merupakan undang-undang dalam arti materiil, tercakup dalam istilah ketentuan perundang-undangan. Istilah cakupan ini meliputi baik produk hukum tertulis tingkat nasional maupun produk hukum tertulis yang ditetapkan oleh pemerintah daerah, dan disebut dengan peraturan daerah, yang meliputi:

- a. Peraturan daerah provinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi bersama dengan gubernur.
- b. Peraturan daerah kabupaten atau kota dibuat oleh Dewan Perwakilan Daerah Kabupaten atau Kota bersama bupati atau walikota.
- c. Peraturan desa atau peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa dan lainnya.

D. Sumber Hukum Tata Negara Indonesia

Dalam Pembukaan UUD 1945 pada alinea IV menyebutkan, “Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan

³⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum...Op. Cit.* hlm. 128

³⁹ Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995, hal. 17.

seluruh tumpah darah Indonesia...”. Amanat yang tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 tersebut mengisyaratkan bahwa dalam mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara haruslah mempunyai kaidah-kaidah hukum yang tidak bertentangan dengan hukum tata negara. Dengan demikian, sumber hukum tata negara Indonesia pada dasarnya adalah segala bentuk dan wujud peraturan hukum tentang ketatanegaraan yang beresensi dan bereksistensi di Indonesia dalam suatu sistem dan tata urutan yang telah diatur.

Dalam sistem ketatanegaraan, hukum formal merupakan sumber hukum sebagai acuan utama dalam penyelenggaraan negara. Karena itu, keseluruhan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia harus saling terkait satu dengan lainnya sebagai suatu sistem yang dibangun secara komprehensif, konsisten, dan hierarkis. Ia berpangkal pada Pancasila dan UUD 1945 sebagai hukum dasar dan legitimasi akhir dari validitas peraturan perundang-undangan dan keseluruhan hukum tata negara Indonesia.

Dalam Ketetapan MPR yang diputuskan dan kemudian dirumuskan secara rinci dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, perubahan dan penyempurnaan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, kedudukan Pancasila dan UUD 1945 berada dalam puncak hierarki sebagai hukum tertinggi. Secara khusus, Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dengan jelas menyatakan bahwa Pancasila sebagai sumber hukum dari segala sumber hukum negara. Adapun penjelasannya bahwa:

“Penempatan Pancasila sebagai sumber hukum dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, dan Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia. Menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filosofis negara sehingga setiap materi muatan Peraturan Perundang-Undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.”⁴⁰

⁴⁰ Lihat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*.

Dalam sistem hukum tata negara Indonesia, permasalahan hierarki perundang-undangan memiliki dinamika yang cukup tinggi yang ditandai dengan perubahan-perubahan sesuai dengan perkembangan ilmu hukum yang dinamis. Perubahan hierarki perundang-undangan antara lain Tap. MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Sumber Tertib Hukum, menentukan hierarki Ketetapan MPRS sebagai peraturan di bawah UUD, tetapi di atas undang-undang. Tata urutan peraturan perundang-undangan menurut ketetapan MPRS ini adalah:

- a. Undang-undang dasar
- b. Ketetapan MPR/S
- c. Undang-undang dan peraturan pemerintah pengganti undang-undang
- d. Peraturan pemerintah
- e. Peraturan menteri, dan sebagainya.

Kelemahan dan kekurangan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut kemudian disempurnakan dengan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000, yang menentukan tata urutan (hierarki) peraturan perundang-undangan sebagai berikut.

- a. Undang-undang dasar (UUD)
- b. Ketetapan MPR/S
- c. Peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu)
- d. Peraturan pemerintah (PP)
- e. Keputusan presiden (Keppres)
- f. Peraturan daerah (Perda)

Meskipun di satu pihak Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tersebut memang bersifat menyempurnakan Ketetapan MPRS terdahulu, tetapi Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 justru dianggap menimbulkan masalah baru dalam hukum tata negara, yaitu dengan menempatkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang pada urutan di bawah undang-undang. Padahal seharusnya keduanya berada dalam derajat yang sama. Karena itu, dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang antara lain

memang dimaksudkan untuk menggantikan fungsi dan mengadopsi materi ketetapan No. III/MPR/2000 tersebut, bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan ditentukan sebagai berikut.

- a. Undang-undang dasar dan perubahan undang-undang dasar
- b. Undang-undang dan peraturan pemerintah pengganti undang-undang
- c. Peraturan pemerintah
- d. Peraturan presiden
- e. Peraturan daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, status Ketetapan MPR/S sebagai salah satu sumber hukum dalam peraturan perundang-undangan diiadakan.⁴¹ Dengan dihapuskan Ketetapan MPR sebagai salah satu sumber hukum, MPR tidak lagi memiliki wewenang yang bersifat menetapkan garis-garis besar haluan negara dan ketetapan-ketetapan yang bersifat mengatur (*regeling*) dan mengikat untuk umum seperti sebelumnya. Dengan dihapuskannya ketetapan MPR sebagai sumber hukum, kewenangan MPR dikembalikan sebagaimana ketentuan Pasal 37 UUD 1945, dan MPR hanya memiliki empat kewenangan, yaitu:

- a. Mengubah dan menetapkan undang-undang dasar
- b. Memberhentikan presiden dan wakil presiden
- c. Memilih presiden dan wakil presiden untuk mengisi lowongan jabatan
- d. Melantik presiden dan wakil presiden

Karena itu, lembaga legislati berkehendak mengembalikan peran dan fungsi MPR untuk kembali dioptimalkan sebagai lembaga legislati yang dengan ketetapanannya itu diakui sebagai produk hukum atau sumber hukum, mempertimbangkan kemanfaatan peran dan fungsi MPR dalam mengeluarkan produk hukum yang berupa ketetapan.

Guna mengembalikan fungsi Ketetapan MPR sebagai sumber hukum, kelemahan dan kekurangan yang ada pada Undang-

⁴¹ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm.35.

Undang Nomor 10 Tahun 2004, selanjutnya diadakan perubahan, yakni melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Kewenangan MPR dalam produk hukum berupa ketetapan kembali difungsikan, dalam Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan jenis dan hierarki perundang-undangan, terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- c. Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Peraturan Presiden
- f. Peraturan Daerah Provinsi
- g. Peraturan Daerah Kabupaten atau Kota⁴²

Munculnya kembali ketetapan MPR sebagai sumber hukum, didasarkan pada pemikiran bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan, termasuk lembaga-lembaga tinggi negara harus didasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Oleh karena itu, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 merupakan penyempurnaan terhadap kelemahan-kelemahan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Sebagai penyempurnaan terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, terdapat materi muatan baru yang ditambahkan dalam undang-undang ini, antara lain penambahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan dan hierarkinya ditempatkan setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁴³

Istilah ketetapan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat di atas sebenarnya tidak ada dalam Undang-Undang Dasar 1945. Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, istilah ini

⁴² Lihat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*.

⁴³ Lihat penjelasan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*.

mungkin diambil Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara pada sidangnya yang pertama, dari bunyi Pasal 3 Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum perubahan) di mana terdapat sumber hukum, karena Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang menetapkan undang-undang dasar, garis-garis besar haluan negara (Pasal 3), memilih presiden dan wakil presiden (Pasal 6 Ayat 2), dan sebagainya.”⁴⁴

1. Pancasila dan UUD 1945 sebagai Hukum Dasar Tertinggi

Hukum tata negara Indonesia sebagai satu sistem peraturan, secara berjenjang hierarkis berpuncak pada Pancasila dan UUD 1945 sebagai hukum tertinggi, yang menjadi sumber legitimasi dan dasar keberlakuan norma-norma di bawahnya, baik yang dilakukan atas perintah UUD itu sendiri secara tegas, maupun sebagai penjabaran lebih lanjut asas-asas yang terkandung di dalamnya.⁴⁵ Kedudukan Pancasila yang dimuat dalam Pembukaan UUD 1945 sebagai satu sumber dari segala sumber hukum negara adalah sebagai acuan yang memberikan arah dan jiwa dan menjadi paradigma norma-norma dalam batang tubuh UUD 1945 sebagai norma hukum tertinggi. Pancasila yang berfungsi sebagai cita hukum yang menjadi dasar dan sumber, pandangan hidup atau falsafah hidup bangsa yang menjadi pedoman dalam pembentukan undang-undang dan peraturan lainnya.

Cita hukum Pancasila yang termuat dalam Pembukaan UUD 1945 dimaksudkan untuk “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berlandaskan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.” Cita hukum Pancasila merupakan landasan moral dan sekaligus menjadi satu fungsi kritis dalam menilai kebijakan hukum (*legal policy*) atau digunakan sebagai paradigma yang menjadi landasan pembuatan kebijakan

⁴⁴ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bakti, Jakarta, 1988, hal. 46-47.

⁴⁵ Maruarar Siahaan, *Undang-Undang Dasar 1945, Konstitusi Yang Hidup*, Sekretariat Jenderal Kepaniteraan, Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hal. 590.

(*policy making*) di bidang hukum dan perundang-undangan maupun bidang sosial, ekonomi, dan politik.

Kedudukan Pancasila dan UUD 1945 sebagai hukum yang tertinggi dalam hukum tata negara Indonesia secara tegas ditetapkan dalam Ketetapan MPRS Nomor III/MPRS/1966, kemudian dinyatakan pula dalam Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000. Lalu dimuat pula dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 2, yang berbunyi: “Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara.” Kemudian Pasal 3 Ayat 1 menyebutkan: “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan.” Konsekuensi kedudukan Pancasila dan UUD 1945 sebagai hukum dasar yang merupakan hukum yang tertinggi, maka tidak diperkenankan adanya peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan hukum dasar tersebut.⁴⁶

Ketika timbul benturan antara aturan UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, maka pejabat negara wajib terikat untuk menghormati Pancasila dan UUD 1945 dan mengesampingkan aturan perundang-undangan yang lebih rendah. Hal ini lahir dari prinsip bahwa setiap tindakan atau perbuatan dan aturan perundang-undangan dari semua otoritas yang diberi wewenang oleh konstitusi tidak boleh bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945 sebagai hukum dasar tertinggi, dengan konsekuensi bahwa aturan atau tindakan demikian dapat dibatalkan atau menjadi “batal demi hukum”, serta tidak mempunyai kekuatan yang mengikat. Jika hal ini diingkari, maka peraturan perundang-undangan demikian akan menyangkal UUD 1945 sebagai hukum dasar dan hukum tertinggi, yang sekaligus merupakan sumber kewenangan lembaga negara.⁴⁷

Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa Indonesia, yang kemudian menjadi falsafah negara merupakan sumber hukum dalam arti materiil yang tidak saja menjiwai, bahkan harus dilaksanakan oleh setiap peraturan hukum.⁴⁸ Karena itu, Pancasila

⁴⁶ *Ibid*, hal. 53.

⁴⁷ *Ibid*, hal. 54.

⁴⁸ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata...Loc. Cit.*

merupakan alat penguji untuk setiap peraturan hukum yang berlaku, apakah ia bertentangan atau tidak dengan Pancasila, sehingga peraturan hukum yang bertentangan dengan Pancasila tidak boleh berlaku. Pancasila sebagai sumber hukum harus dipahami bahwa semua sumber hukum yang berlaku di Indonesia, baik sumber hukum formal maupun sumber hukum materiil seluruhnya bersumber dan bermuara pada Pancasila. Dalam Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966, Pancasila sebagai sumber hukum mewujudkan dirinya sebagai:

- a. Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945
- b. Dekrit Presiden 5 Juli 1959
- c. UUD Proklamasi
- d. Supersemar 11 Maret 1966⁴⁹

Di dalam sistem norma hukum negara Indonesia, Pancasila merupakan norma fundamental hukum (*staatsfundamentalnorm*), yang merupakan norma hukum tertinggi, yang kemudian berturut-turut diikuti oleh norma hukum di bawahnya.⁵⁰ Perubahan UUD 1945 sebagai agenda utama era Reformasi Tahun 1999 sampai dengan tahun 2004 yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, seluruh fraksi di MPR membuat kesepakatan tentang arah perubahan UUD 1945, yaitu:

- a. Sepakat untuk tidak mengubah Pembukaan UUD 1945
- b. Sepakat untuk mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia
- c. Sepakat untuk mempertahankan sistem presidensial (dalam pengertian sekaligus menyempurnakan agar betul-betul memenuhi ciri-ciri umum sistem presidensial)
- d. Sepakat untuk memindahkan hal-hal normatif yang ada dalam penjelasan UUD 1945 ke dalam pasal-pasal UUD 1945
- e. Sepakat untuk menempuh cara *adendum* dalam melakukan amandemen terhadap UUD 1945.⁵¹

⁴⁹ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hal. 40.

⁵⁰ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998, hal. 39.

⁵¹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hal. 254.

Dengan tidak diubahnya Pembukaan UUD 1945, maka tidak berubah pula kedudukan Pancasila sebagai sumber hukum materiil utama dan sebagai dasar filosofi bangunan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ada beberapa alasan mengenai Pancasila sebagai sumber hukum yang tertinggi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, karena:

- a. Pancasila merupakan isi dari sumber hukum
- b. Pancasila merupakan pandangan hidup dan falsafah negara
- c. Pancasila merupakan roh dari setiap peraturan yang dibuat, diberlakukan segala sesuatu peraturan perundang-undangan atau hukum apa pun yang bertentangan dengan jiwa Pancasila harus dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Menurut Moh. Mahfud MD., Pancasila sebagai sumber hukum tata negara Indonesia melahirkan empat kaidah penuntun, yaitu:

- a. Kebijakan umum hukum Indonesia harus bertujuan dan menjamin integritas bangsa, baik secara teritorial maupun ideologis, dan hukum yang dibuat tidak boleh memuat isi yang berpotensi terjadinya disintegrasi wilayah maupun ideologi.
- b. Hukum harus bersamaan membangun demokrasi dan nomokrasi (kedaulatan hukum). Hukum tidak dibuat berdasarkan jumlah mayoritas, tetapi juga harus mengalir dari filosofi Pancasila dan prosedur yang benar.
- c. Membangun keadilan sosial, dan tidak dibenarkan munculnya hukum-hukum yang mendorong atau membiarkan terjadinya jurang sosial ekonomi karena eksploitasi dari yang kuat terhadap yang lemah.
- d. Membangun toleransi beragama dan berkeadaban, di mana hukum tidak boleh mengistimewakan atau mendiskriminasi kelompok tertentu berdasarkan besar atau kecilnya pemeluk agama.⁵²

Sesudah perubahan UUD 1945, pada 2004 telah diundangkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan

⁵² Moh. Mahfud MD, Majalah Konstitusi Nomor 42, Juli 2010.

Peraturan Perundang-undangan, yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjadi sumber rujukan dalam rangka pembentukan peraturan perundang-undangan. Sumber-sumber hukum yang pertama inilah yang disebut di atas sebagai sumber hukum formal, yaitu naskah undang-undang dasar dan peraturan perundang-undangan tertulis lainnya.

Pada umumnya, hukum tertulis itu merupakan produk legislasi oleh parlemen atau produk regulasi oleh pemegang kekuasaan regulasi yang biasanya berada di tangan pemerintah atau badan-badan yang mendapat delegasi kewenangan regulasi lainnya. Oleh karena itu, bentuknya dapat berupa *legislative acts*, seperti undang-undang atau *executive act* seperti peraturan pemerintah, peraturan presiden atau peraturan bank Indonesia, peraturan KPU, KPPU, KPI, dan sebagainya. Demikian pula lembaga-lembaga pelaksana undang-undang lainnya biasa diberi kewenangan untuk menetapkan sendiri peraturan-peraturan yang bersifat internal seperti Mahkamah Agung menetapkan Peraturan Mahkamah Agung (Perma, lihat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung), Mahkamah Konstitusi menetapkan Peraturan Mahkamah Konstitusi (lihat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Mahkamah Konstitusi), dan sebagainya.⁵³

Hukum perundang-undangan adalah hukum tertulis yang dibentuk dengan cara-cara tertentu oleh pejabat yang berwenang dan dituangkan dalam bentuk tertulis. Disebut hukum perundang-undangan karena dibuat atau dibentuk dan ditetapkan oleh badan yang menjalankan fungsi perundang-undangan (legislator).⁵⁴

2. Yurisprudensi

Dalam sistem hukum di Indonesia, yurisprudensi dianggap sebagai salah satu dari norma hukum yang dipelajari dan dijadikan sumber hukum.⁵⁵ Yurisprudensi dianggap sebagai sumber hukum bila telah menjadi putusan pengadilan yang bersifat tetap, yang

⁵³ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara...Op.Cit*, hlm. 141.

⁵⁴ Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi...Loc.Cit*.

⁵⁵ *Ibid*, hlm. 142.

kemudian dijadikan sebagai acuan bagi hakim lain dalam memeriksa perkara serupa di kemudian hari. Dalam tradisi *civil law*,⁵⁶ meskipun putusan pengadilan tidak dianggap sebagai sumber hukum paling utama, namun sistem yang dianut oleh negara-negara Eropa Kontinental yang didasarkan atas hukum Romawi pada mulanya bersumber kepada karya agung Kaisar Iustinianus *Corpus Iuris Civilis*. Pengertian inilah yang diadopsi ke dalam sistem hukum Indonesia.

Menurut Jimly Asshiddiqie, dalam perkembangan sistem hukum di Indonesia saat ini, khususnya yang berkaitan dengan kekuatan yurisprudensi sebagai sumber hukum, dipersyaratkan bahwa putusan pengadilan itu:

- a. Harus sudah merupakan putusan yang berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijs*).
- b. Dinilai baik dalam arti memang menghasilkan keadilan bagi pihak- pihak yang bersangkutan.
- c. Putusan yang harus sudah berulang beberapa kali atau dilakukan dengan pola yang sama di beberapa tempat terpisah.
- d. Norma yang terkandung di dalamnya memang tidak terdapat dalam peraturan tertulis yang berlaku, atau kalau pun ada, tidak begitu jelas.
- e. Putusan itu dinilai telah memenuhi syarat sebagai yurisprudensi dan direkomendasikan oleh tim eksaminasi atau tim penilai tersendiri yang dibentuk oleh Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi untuk menjadi yurisprudensi yang bersifat tetap.⁵⁷

Untuk diakui sebagai yurisprudensi yang bersifat tetap, putusan pengadilan harus memenuhi kelima persyaratan tersebut secara kumulatif.⁵⁸ Sekali putusan pengadilan itu benar-benar telah dianggap sebagai yurisprudensi, maka bagi para hakim di pengadilan, statusnya dianggap sebagai salah satu sumber hukum yang mengikat seperti undang-undang.

⁵⁶ *Ibid*, hlm. 143.

⁵⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum...Op. Cit.*, hal. 143

⁵⁸ Ahmad Kamil dan M. Fauzan, *Kaidah-kaidah Yurisprudensi*, Prenada Media, Jakarta, 2004, hal. 11-12

Sedangkan dalam sistem *common law* (sistem hukum Anglo Saxon), istilah yurisprudensi berarti ilmu hukum. Sebab sejak semula, hukum dalam tradisi Anglo Saxon memang tumbuh dari putusan-putusan pengadilan. Ilmu hukum dikembangkan dengan cara mempelajari kasus-kasus dan putusan pengadilan. Oleh karena itu, yurisprudensi dipandang sebagai sumber hukum yang utama. Dianutnya yurisprudensi sebagai sumber hukum yang utama merupakan suatu produk dari perkembangan yang wajar bagi hukum Inggris yang tidak dipengaruhi oleh hukum Romawi.

Menurut Philip S. James, terdapat dua alasan mengapa dianut yurisprudensi. Pertama, alasan psikologis, di mana setiap orang yang ditugasi untuk menyelesaikan perkara cenderung sedapat-dapatnya mencari alasan pembenar atas putusannya dengan merujuk kepada putusan yang telah ada sebelumnya, daripada memikul tanggung jawab atau putusan yang telah dibuatnya sendiri. Kedua, alasan praktis, bahwa diharapkan adanya putusan yang seragam, karena sering dikemukakan bahwa hukum harus mempunyai kepastian daripada menonjolkan keadilan pada setiap kasus.⁵⁹

Selain hal tersebut di atas, karakter yang terdapat dalam sistem *common law*, yaitu adanya doktrin *stare decisis* atau preseden, yaitu hakikat terikat untuk menerapkan putusan pengadilan terdahulu baik yang ia buat sendiri atau oleh pendahulunya untuk kasus serupa. Keterikatan hakim dalam menerapkan putusan tentunya dengan pertimbangan hukum yang relevan dengan fakta yang dihadapkan kepadanya.⁶⁰

Dalam pengajaran ilmu hukum di Indonesia, yurisprudensi disebut sebagai sumber hukum. Dalam yurisprudensi, dapat dijumpai asas dan kaidah hukum sebagai hasil pemikiran yang dalam atau ciptaan hakim. Namun, menurut Bagir Manan, dalam praktik peranan yurisprudensi sebagai sumber hukum di Indonesia belum berperan sebagaimana mestinya. Hal ini terjadi karena beberapa hal. Pertama, sistem hukum Indonesia lebih mengandalkan pada bentuk-bentuk hukum tertulis. Para hakim dan penegak hukum

⁵⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum...Op.Cit*, hal. 295.

⁶⁰ *Ibid*, hal. 297.

lainnya senantiasa mengarahkan pikiran hukumnya pada peraturan hukum tertulis. Penggunaan yurisprudensi dalam mempertimbangkan suatu putusan hanya sekedar untuk mendukung peraturan tertulis yang menjadi tumpuan utamanya.

Kedua, sistem peradilan Indonesia tidak berdasarkan pada sistem *precedent*. Hakim bebas untuk mengikuti atau tidak mengikuti putusan- putusan terlebih dahulu. Dalam suasana yang serba bebas tersebut sukar bagi yurisprudensi berperan sebagai sumber hukum yang sejajar dengan sumber hukum yang lain. Ketiga, sistem pengajaran di fakultas hukum di Indonesia sekarang kurang sekali menggunakan yurisprudensi (putusan hakim pada umumnya) sebagai bahan pengajaran. Bahan utama adalah peraturan perundang-undangan dan doktrin-doktrin dalam buku-buku teks. Yurisprudensi seharusnya menjadi lebih penting atau dibutuhkan dalam sistem pengajaran di fakultas hukum, karena yurisprudensi itu melatih keterampilan berpikir untuk merumuskan, menganalisis, menyelesaikan, dan mencari korelasi yang tepat antara masalah dan berbagai ketentuan hukum yang tepat. Keempat, hal lain yang membatasi peranan yurisprudensi adalah belum terbinanya *law report* sebagai tempat memuat komentar terhadap berbagai putusan pengadilan.⁶¹

3. Konvensi Ketatanegaraan

Bagi Negara Republik Indonesia, sumber utama, asas, dan kaidah konstitusi adalah Pancasila dan UUD 1945. Tetapi sebagaimana lazimnya, UUD sebagai “hukum dasar tertulis” tidak mungkin memuat segala kebutuhan hukum, baik yang pada saat penetapan, lebih-lebih lagi yang akan datang kemudian.⁶² Untuk menjaga agar asas dan kaidah yang ada dalam UUD tetap mampu memenuhi tuntutan waktu dan perkembangan, asas dan kaidah konstitusi senantiasa dipercaya dengan sumber-sumber lain, yaitu praktik atau kebiasaan ketatanegaraan (konvensi). Eksistensi praktik atau kebiasaan ketatanegaraan diakui oleh sistem UUD 1945.

⁶¹ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997, hlm. 94.

⁶² *Ibid*, hlm. 98.

Dalam penjelasan disebutkan; "...Di samping UUD itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktik penyelenggaraan negara meskipun tidak tertulis." Konvensi atau kebiasaan ketatanegaraan adalah hukum yang tumbuh dalam praktik penyelenggaraan negara untuk melengkapi, menyempurnakan, dan menghidupkan kaidah-kaidah hukum perundang-undangan atau hukum adat ketatanegaraan.⁶³

Sebenarnya diakui atau tidak diakui, praktik atau kebiasaan ketatanegaraan (konvensi) akan selalu tumbuh dan hadir pada setiap sistem ketatanegaraan. Praktik atas kebiasaan ketatanegaraan antara lain berfungsi untuk memungkinkan kaidah-kaidah ketatanegaraan yang dimuat dalam UUD atau peraturan perundang-undangan lainnya yang disesuaikan dengan kebutuhan baru, baik di bidang sosial maupun di bidang politik.⁶⁴

Menurut Jimly Asshiddiqie, pengertian konvensi ketatanegaraan tidak identik dengan kebiasaan ketatanegaraan.⁶⁵ Kebiasaan menuntut adanya perulangan yang teratur, sedangkan konvensi tidak selalu harus didasarkan atas perulangan. Konvensi ketatanegaraan dapat berbentuk kebiasaan, dapat pula berbentuk praktik-praktik atau *konstitutional usages*. Terhadap hal ini yang penting adalah bahwa kebiasaan, kelaziman, dan praktik-praktik yang harus dilakukan dalam proses penyelenggaraan negara, meskipun tidak tertulis, dianggap baik dan berguna dalam penyelenggaraan negara menurut undang-undang dasar. Oleh sebab itu, konvensi ketatanegaraan atau kebiasaan ketatanegaraan semacam itu dianggap harus ditaati sebagai konstitusi juga, yaitu sebagai konstitusi tidak tertulis.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, banyak ditemukan konvensi ketatanegaraan yang dipraktikkan sejak dulu sampai sekarang. Sebagai contoh, dapat dikemukakan bahwa menurut Pasal 17 Undang-Undang Dasar 1945,⁶⁶ menteri negara bertanggung jawab

⁶³ A.K. Pringgodigdo, *Kedudukan Presiden Menurut Tiga UUD Dalam Teori dan Praktik*, Pembangunan, Jakarta, 1956, hlm. 48.

⁶⁴ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum...Op. Cit.* hlm.95.

⁶⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum...Loc. Cit.*, hlm. 143.

⁶⁶ Pasal 17 UUD 1945 sebelum perubahan menyatakan: (1) *Presiden dibantu oleh Menteri-Menteri Negara*, (2) *Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden*, dan (3) *Menteri-menteri itu memimpin departemen pemerintahan*.

kepada presiden, karena ia adalah pembantu presiden. Dalam perkembangan ketatanegaraan Indonesia di tahun 1945, ternyata seorang menteri negara yang bertanggung jawab kepada presiden, karena kebiasaan ketatanegaraan menteri negara itu bertanggung jawab kepada Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat—semacam DPR. Hal ini terjadi karena keluarnya Maklumat Wakil Presiden No. X Tanggal 16 Oktober 1945, yang kemudian diikuti dengan Maklumat Pemerintah Tanggal 14 November 1945, di mana Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang semula membantu presiden dalam menjalankan wewenangnya berdasarkan Aturan Peralihan Pasal IV Undang-Undang Dasar 1945, menjadi badan yang sederajat dengan presiden dan tempat menteri negara bertanggung jawab. Dan ini terjadi dalam kabinet Syahrir I, II dan III, serta kabinet Amir Syarifudin yang menggantikannya.

Konvensi ketatanegaraan lainnya adalah adanya kebiasaan penyelenggaraan kegiatan Pidato Kenegaraan Presiden pada Rapat Paripurna DPR-RI Tanggal 16 Agustus tiap tahun. Kebiasaan ketatanegaraan semacam ini dilakukan semenjak masa pemerintahan Presiden Soeharto hingga sekarang. Pidato kenegaraan tersebut pada hakikatnya merupakan lebih dari suatu laporan tahunan yang bersifat informatoris dari presiden, karena dalam laporan itu juga memuat suatu rencana mengenai kebijakan-kebijakan yang akan dilaksanakan pemerintah pada tahun yang akan datang. Pidato presiden lainnya yang juga merupakan kebiasaan ketatanegaraan adalah pidato yang diucapkan sebagai keterangan pemerintah tentang Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) pada minggu pertama bulan Januari setiap tahunnya. Di masa pemerintahan Presiden Soekarno, konvensi ketatanegaraan dilaksanakan langsung di hadapan rakyat di depan Istana Negara, yang dikenal dengan istilah “Amanat 17 Agustus”.

E. Hierarki Peraturan Perundang-undangan RI

Menurut sistem hukum Indonesia, peraturan perundang-undangan (hukum tertulis) disusun dalam suatu tingkatan yang disebut hierarki peraturan perundang-undangan. Tata urutan menunjukkan tingkatan masing-masing bentuk yang bersangkutan,

di mana yang disebut lebih dahulu mempunyai kedudukan lebih tinggi dari pada bentuk-bentuk yang tersebut di belakangnya (di bawahnya).

Di samping itu, tata urutan mengandung konsekuensi hukum, bentuk peraturan atau ketetapan yang tingkatannya lebih rendah tidak boleh mengandung materi yang bertentangan dengan materi yang dimuat di dalam suatu peraturan yang bentuknya lebih tinggi, terlepas dari soal siapakah yang berwenang memberikan penilaian terhadap materi peraturan serta bagaimana nanti konsekuensi apabila materi suatu peraturan itu dinilai bertentangan dengan materi peraturan yang lebih tinggi.

Menurut Maria Farida, hal-hal yang kurang pada tempatnya, antara lain, pertama, UUD 1945 tidak tepat kalau dikatakan sebagai peraturan perundang-undangan, karena UUD 1945 itu dapat terdiri atas dua kelompok norma hukum, yaitu:

- a. Pembukaan UUD 1945 merupakan *staatsfundamentalnorm* atau norma fundamental negara. Norma fundamental negara ini merupakan norma hukum tertinggi yang bersifat *pre-supposed* dan merupakan landasan filosofis yang mengandung kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan negara itu lebih lanjut. Sifat norma hukumnya masih secara garis besar dan merupakan norma hukum tunggal, dalam arti belum dilekati oleh norma hukum sekunder.
- b. Batang Tubuh UUD 1945 merupakan *staatsgrundgesetz* atau aturan dasar negara atau aturan pokok negara yang merupakan garis-garis besar atau pokok-pokok kebijaksanaan negara untuk menggariskan tata cara membentuk peraturan perundang-undangan yang mengikat umum. Sifat dari norma hukumnya masih bersifat garis besar dan pokok, dan merupakan norma hukum tunggal. Jadi, belum dilekati oleh norma hukum sekunder.⁶⁷

Hakikat norma hukum sebuah konstitusi tidak sama dengan norma hukum sebuah undang-undang, meskipun lembaga pembentuk konstitusi dan pembentuk undang-undang merupakan

⁶⁷ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan...Op.Cit*, hlm. 48-52

lembaga yang sama. Di samping itu, sifat norma hukum yang terkandung dalam konstitusi tidak dapat disamakan dengan sifat norma hukum dalam undang-undang. Pada konstitusi, norma hukum lebih ditujukan kepada struktur dan fungsi dasar dari negara; seluruh sistem pemerintahan suatu negara, yakni keseluruhan aturan yang menegakkan dan mengatur atau menguasai negara; sebagai aturan dasar hukum suatu *gemeinwesen*, maka *verfassung* tidak dibatasi oleh suatu lembaga negara. Sementara itu, pada undang-undang, norma hukum dibentuk oleh lembaga legislatif khusus untuk itu.⁶⁸

Menggolongkan UUD 1945 ke dalam peraturan perundang-undangan sama dengan menempatkannya terlalu rendah. Padahal Pancasila yang terkandung dalam Pembukaan-nya, baik dalam rumusannya maupun dalam pokok-pokok pikiran di dalamnya, merupakan norma hukum yang paling tinggi. Bahkan Batang Tubuh UUD 1945 tidak dapat disamakan dengan undang-undang formal biasa, selain lembaga pembentukannya tidak sama, kedudukannya pun tidak sama pula.

Kedua, ketetapan MPR merupakan *staatsgrundgesetz* atau aturan dasar negara atau aturan pokok negara. Seperti halnya Batang Tubuh UUD 1945, Ketetapan MPR ini juga berisi garis-garis besar atau pokok-pokok kebijaksanaan negara, sifat norma hukumnya masih secara garis besar, dan merupakan norma hukum tunggal dan tidak dilekati oleh norma hukum sekunder.⁶⁹

Dalam upaya pembaruan hukum, penataan kembali susunan hierarkis peraturan perundang-undangan bersifat niscaya, mengingat susunan hierarkis peraturan perundang-undangan Republik Indonesia ini dirasa tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan dewasa ini. Di samping itu, era Orde Baru yang semula berusaha memurnikan kembali falsafah Pancasila dan pelaksanaan UUD 1945 dengan menata kembali sumber tertib hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan, dalam praktiknya belum

⁶⁸ A.Hamid S. Attamimi dalam Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984, hlm. 128.

⁶⁹ *Ibid*, hal. 130-132

berhasil membangun susunan perundang-undangan yang dapat dijadikan acuan dalam upaya memantapkan sistem perundang-undangan di masa depan. Lebih-lebih dalam praktiknya, masih banyak produk peraturan yang tumpang tindih dan tidak mengikat sistem baku, termasuk dalam soal nomenklatur yang digunakan oleh tiap-tiap kementerian dan badan-badan pemerintahan setingkat menteri.

Suatu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Hal ini selaras dengan asas hukum *lex superior derogat inferiori* (hukum yang lebih tinggi mengalahkan hukum yang tingkatannya di bawahnya). Hal ini dimaksudkan agar tercipta kepastian hukum dalam sistem peraturan perundang-undangan.

Ajaran tentang tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut mengandung beberapa prinsip berikut.⁷⁰

- a. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau berada di bawahnya.
- b. Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari peraturan perundang-undangan yang tingkatnya lebih tinggi.
- c. Isi atau muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.
- d. Suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut, diganti, atau diubah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, atau paling tidak dengan yang sederajat.
- e. Peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama, peraturan yang terbaru harus diberlakukan, walaupun tidak dengan secara tegas dinyatakan bahwa peraturan yang lama itu dicabut. Selain itu, peraturan yang mengatur materi yang lebih khusus harus diutamakan dari peraturan perundang-undangan yang lebih umum.

⁷⁰ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 133.

Konsekuensi penting dari prinsip-prinsip di atas adalah harus diadakannya mekanisme yang menjaga dan menjamin agar prinsip tersebut tidak menyimpang. Mekanismenya yaitu ada sistem pengujian secara yudisial atas setiap peraturan perundang-undangan, kebijakan, maupun tindakan pemerintahan lainnya terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau tingkat tertinggi, yaitu UUD. Tanpa konsekuensi tersebut, tata urutan tidak akan berarti. Hal ini dapat menyebabkan peraturan perundang-undangan yang tingkatnya lebih rendah dapat tetap berlaku, walaupun bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang tingkatnya lebih tinggi.

Ketetapan MPR tidak dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan.⁷¹ Termasuk peraturan perundang-undangan adalah ke bawah, UUD, dan Tap MPR harus dilepaskan dalam pengertian peraturan perundang-undangan. Setelah UUD 1945 mengalami perubahan dengan perubahan pertama sampai keempat, semakin berkembang pengertian bahwa format peraturan dasar ini, terutama menyangkut kedudukan Ketetapan MPR yang sejak lama mendapat kritik dari para ahli hukum tata negara, mengalami perubahan. Kedudukan Ketetapan MPR sebagai salah satu bentuk peraturan tidak dapat dipertahankan. Format peraturan dasar yang dapat dipertahankan secara akademis hanya naskah UUD dan naskah Perubahan UUD, yang keduanya sama-sama merupakan produk MPR.

Hal yang tak kalah penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah harus mematuhi dan berdasarkan asas-asas yang berlaku dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut. Terbentuknya peraturan perundangan harus memenuhi asas, sehingga peraturan bisa berlaku efektif. Adapun asasnya, antara lain:

- a. Asas *lex posteriori derogat legi priori* (undang-undang yang berlaku kemudian membatalkan undang-undang yang terdahulu).

⁷¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesi*, Diterbitkan atas kerjasama Mahkamah Konstitusi dengan Pusat Studi HTN FH Universitas Indonesia, 2004, hal.270-271.

- 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 mengenyampingkan undang-undang yang bersifat umum). Artinya, asas hukum yang menyatakan peraturan atau undang-undang yang umum. Jika terjadi konflik atau pertentangan antara undang-undang yang khusus dengan yang umum, maka yang khususlah yang berlaku.

Tabel 3.1 Hierarki Peraturan Perundang-Undangan RI

Tap MPR No. XX/ MPRS. 1966	TAP MPR No.III/MPR /2000	UU No. 10/2004	UU No. 12/2011	UU No. 15/2019
<ul style="list-style-type: none"> - UUD RI 1945 - TAP MPR - UU/Perpu - Peraturan Pemerintah - Keputusan Presiden - Peraturan pelaksana lainnya, seperti: peraturan menteri, instruksi menteri, dll 	<ul style="list-style-type: none"> - UUD RI 1945 - Tap MPR RI - UU - Perpu - Peraturan Pemerintah - Keputusan Presiden - Peraturan Daerah 	<ul style="list-style-type: none"> - UUD RI 1945 - UU/Perpu - Peraturan Pemerintah - Peraturan Presiden - Peraturan Daerah: <ul style="list-style-type: none"> o Perda provinsi dibuat oleh DPRD Provinsi dengan gubernur o Perda kab/kota dibuat oleh DPRD kab/kota bersama bupati/wali kota. 	<ul style="list-style-type: none"> - UUD RI 1945 - Tap MPR - UU/Perpu - Peraturan Pemerintah - Peraturan Presiden - Peraturan Daerah Provinsi - Peraturan Daerah Kabupaten/Kota 	<ul style="list-style-type: none"> - UUD RI 1945 - Tap MPR - UU/Perpu - Peraturan Pemerintah - Peraturan Presiden - Peraturan Daerah Provinsi - Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

		o Peraturan desa/ peraturan setingkat dibuat oleh BPD atau nama lain bersama kepala desa.		
--	--	--	--	--

KONSTITUSI DI INDONESIA

A. Sejarah Konstitusi di Indonesia

Pada masa Yunani Kuno, istilah konstitusi telah dikenal. Hanya saja konstitusi itu masih diartikan secara materiil, karena konstitusi itu belum diletakkan dalam suatu naskah yang tertulis. Ini dapat dibuktikan pada pemahaman Aristoteles yang membedakan istilah *politea* dan *nomoi*. *Politea* diartikan sebagai konstitusi, sedangkan *nomoi* adalah undang-undang biasa. Di antara kedua istilah tersebut terdapat perbedaan bahwa *politea* mengandung kekuasaan yang lebih tinggi dari pada *nomoi*, karena *politea* mempunyai kekuasaan membentuk, sedangkan pada *nomoi* kekuasaan itu tidak ada, karena ia hanya merupakan materi yang harus dibentuk agar tidak tercerai-berai.

Dalam kebudayaan Yunani, istilah konstitusi itu berhubungan erat dengan ucapan *resblica constituere*. Dari sebutan ini, lahirlah semboyan yang berbunyi “*prinsep legibus solutus est, salus publica suprema lex,*” yang artinya: rajalah yang berhak menentukan organisasi atau struktur dari negara, karena ia adalah satu-satunya pembuat undang-undang.¹

¹ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bakti, Jakarta, 1988, hal. 62.

Konstitusi, dengan istilah lain *constitution* atau *verfassung*, dibedakan dari undang-undang dasar atau *grundgesetz*. Karena suatu kekhilafan dalam pandangan orang mengenai konstitusi di negara-negara modern, maka pengertian konstitusi itu kemudian disamakan dengan undang-undang dasar. Kekhilafan ini disebabkan oleh pengaruh paham kodifikasi yang menghendaki agar semua peraturan hukum ditulis, demi mencapai kesatuan hukum, kesederhanaan hukum, dan kepastian hukum. Begitu besar pengaruh paham kodifikasi, sehingga setiap peraturan hukum karena pentingnya itu harus ditulis, dan konstitusi yang ditulis itu adalah undang-undang dasar.

Sejak proklamasi 17 Agustus 1945 hingga sekarang, di Indonesia telah berlaku undang-undang dasar dalam beberapa periode, yaitu:

- a. Periode berlakunya UUD 1945 (18 Agustus 1945-27 Desember 1949)
- b. Periode berlakunya Konstitusi RIS 1945 (27 Desember 1949-17 Agustus 1950)
- c. Periode UUDS 1950 (17 Agustus 1950-5 Juli 1959)
- d. Periode kembalinya ke UUD 1945 (5 Juli 1959-1966)
- e. Periode UUD 1945 masa Orde Baru (11 Maret 1966-21 Mei 1998)
- f. Periode 21 Mei 1998-19 Oktober 1966 (masa transisi)
- g. Periode perubahan UUD 1945:
 - Perubahan I : 14-21 Oktober 1999
 - Perubahan II : 7-18 Agustus 2002
 - Perubahan III : 1-9 November 2001
 - Perubahan IV : 1-11 Agustus 2002

Sebagai negara yang berdasarkan hukum, tentu saja Indonesia memiliki konstitusi yang dikenal dengan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Eksistensi Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi di Indonesia punya sejarah yang sangat panjang hingga akhirnya diterima sebagai landasan hukum bagi pelaksanaan ketatanegaraan di Indonesia.

Latar belakang terbentuknya konstitusi ini bermula dari janji Jepang untuk memberikan kemerdekaan bagi bangsa Indonesia di kemudian hari. Janji tersebut antara lain bahwa 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.²

Setelah kemerdekaan diraih, kebutuhan akan sebuah konstitusi resmi nampaknya tidak bisa ditawar-tawar lagi, dan segera harus dirumuskan. Sehingga lengkaplah Indonesia menjadi sebuah negara yang berdaulat. Pada tanggal 18 Agustus 1945 atau sehari setelah ikrar kemerdekaan, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) mengadakan sidangnya yang pertama kali dan menghasilkan beberapa keputusan sebagai berikut.

- a. Menetapkan dan mengesahkan pembukaan UUD 1945 yang bahannya diambil dari rancangan undang-undang yang disusun oleh panitia perumus pada tanggal 22 Juni 1945.
- b. Menetapkan dan mengesahkan UUD 1945 yang bahannya hampir seluruhnya diambil dari RUU yang disusun oleh panitia perancang UUD tanggal 16 Juni 1945.
- c. Memilih Ketua Persiapan Kemerdekaan Indonesia, Ir. Soekarno, sebagai Presiden dan Wakil Ketua, Drs. Mohammad Hatta sebagai Wakil Presiden.
- d. Pekerjaan Presiden untuk sementara waktu dibantu oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia yang kemudian menjadi Komite Nasional.
- e. 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 untuk eksis, yaitu adanya:
 - 1) Rakyat, yaitu bangsa Indonesia.

² Bambang Sugianto dan Evi Oktarina, *Hukum Tata Negara*, Raja Grafindo Persada, Depok, 2020, hal. 106

- 2) Wilayah, yaitu tanah air Indonesia yang terbentang dari Sabang sampai Merauke yang terdiri dari 13.500 buah pulau besar dan kecil.
- 3) Kedaulatan, yaitu sejak memproklamkan kemerdekaan Indonesia.
- 4) Pemerintah, yaitu sejak terpilihnya Presiden dan Wakilnya sebagai pucuk pimpinan pemerintahan negara.³

Adanya negara yang dikenal sebagai negara konstitusional, tetapi tidak memiliki konstitusi tertulis, nilai-nilai, dan norma-norma yang hidup dalam praktik penyelenggaraan negara juga diakui sebagai hukum dasar, dan tercakup pula dalam pengertian konstitusi dalam arti yang luas. Karena itu, undang-undang dasar sebagai konstitusi tertulis beserta nilai-nilai dan norma hukum dasar tidak tertulis yang hidup sebagai konvensi ketatanegaraan dalam praktik penyelenggaraan negara sehari-hari, termasuk ke dalam pengertian konstitusi atau hukum dasar (*droit constitutionnel*) suatu negara.⁴

1. Undang-Undang Dasar Negara 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 Ir. Soekarno dan Mohammad Hatta pada tanggal 17 Agustus 1945. Naskah UUD 1945 ini pertama kali dipersiapkan oleh satu badan bentukan pemerintah bala tentara Jepang, diberi nama “Dokuritsu Zyunbi Tyoosakai” yang dalam bahasa Indonesia disebut Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Pimpinan dan anggota badan ini dilantik oleh pemerintah bala tentara 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 ini tidak hanya melakukan usaha-usaha persiapan kemerdekaan sesuai dengan tujuan pembentukannya, tetapi malah mempersiapkan

³ *Ibid*, hal. 106-107.

⁴ *Ibid*, hal. 108.

naskah undang-undang dasar sebagai dasar untuk mendirikan negara Indonesia merdeka.

Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) ini beranggotakan 62 orang, diketahui oleh K.R.T. Radjiman Wedyodiningrat, serta Itibangase Yosio dan Raden Panji Suroso, masing-masing sebagai wakil ketua. 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.

Dalam masa persidangan kedua itulah dibentuk Panitia Hukum Dasar dengan anggota yang terdiri atas 19 orang, dan 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 Sukirman. 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 bala tentara 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 di sana-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 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 memungkingkan. 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.⁵

2. Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1949

Setelah Perang Dunia II berakhir dengan kemenangan di pihak tentara sekutu dan kekalahan di pihak Jepang, maka kepergian pemerintah bala tentara 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

⁵ *Ibid*, hal. 111.

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, atas pengaruh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), pada tanggal 23 Agustus 1949 sampai dengan tanggal 2 November 1949 diadakan Konferensi Meja Bundar (*Round Table Conference*) di Den Haag. Konferensi ini dihadiri oleh wakil-wakil dari Republik Indonesia dan *Bijeenkomst voor Federal Overleg* (BFO) serta wakil Netherland dan Komisi PBB untuk Indonesia. Konferensi Meja Bundar tersebut berhasil menyepakati tiga hal, yaitu:

- a. Mendirikan Negara Republik Indonesia Serikat
- b. Penyerahan kedaulatan kepada RIS yang berisikan tiga hal, yaitu:
 - 1) Piagam penyerahan kedaulatan dari Kerajaan Belanda kepada Pemerintah RIS
 - 2) Status uni
 - 3) Persetujuan perpindahan
- c. Mendirikan uni antara Republik Indonesia Serikat dengan Kerajaan Belanda⁶

Naskah konstitusi Republik Indonesia Serikat disusun bersama oleh delegasi Republik Indonesia dan delegasi BFO ke Konferensi 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

⁶ *Ibid*, hal. 112

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 Konferensi 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 dicapai 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 lanjutan dari negara kesatuan yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945.

Dalam rangka persiapan ke arah itu, maka untuk keperluan menyiapkan satu naskah UUD, dibentuklah status 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 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1950. UUDS 1950 ini bersifat mengganti, sehingga isinya tidak hanya mencerminkan 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 1950.⁷

Seperti halnya Konstitusi RIS 1949, UUDS 1950 ini juga bersifat sementara. Hal ini terlihat jelas dalam rumusan Pasal 134 yang mengharuskan konstituante bersama dengan pemerintah segera menyusun Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang akan menggantikan Undang-Undang Dasar Sementara Tahun

⁷ *Ibid*, hal. 114

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 Desember 1955 untuk memilih anggota konstituante. Pemilihan umum ini diadakan berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 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. Atas dasar undang-undang inilah diadakan pemilu tahun 1955, yang menghasilkan terbentuknya konstituante yang diresmikan di Kota Bandung pada 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.⁸

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

⁸ *Ibid*, hal. 115.

staatsnoodrecht. Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 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 irasional selama kurun waktu 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 tidak rasional. Itulah akibat dari diterapkannya UUD 1945 secara murni dan konsekuen.

4. Perubahan Undang-Undang Dasar 1945

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 di dalamnya 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 jadi kenyataan dengan dilakukan 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:

- a. Sepakat untuk tidak mengubah Pembukaan UUD 1945
- b. Sepakat untuk mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia
- c. Sepakat untuk mempertahankan sistem presidensiil (dalam pengertian sekaligus menyempurnakan agar betul-betul memenuhi ciri-ciri umum sistem presidensiil)
- d. Sepakat untuk memindahkan hal-hal normatif yang ada dalam penjelasan UUD 1945 ke dalam pasal-pasal UUD 1945
- e. Sepakat untuk menempuh cara *adendum* dalam melakukan amandemen terhadap UUD 1945⁹

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

⁹ *Ibid*, hal. 116-117.

perubahan UUD 1945 berdasarkan Ketetapan MPR No. I/MPR/2002 tentang Pembentukan Komisi Konstitusi.

Perubahan pertama dilakukan pada tahun 1999, kedua pada tahun 2000, ketiga pada tahun 2001, dan 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.

B. Konstitusi Tertulis dan Konstitusi Tidak Tertulis

Membedakan secara prinsipil antara konstitusi tertulis dan tidak tertulis adalah tidak tepat. Sebutan konstitusi tidak tertulis hanya dipakai untuk dilawan dengan konstitusi modern yang lazimnya ditulis dalam satu atau beberapa naskah. Timbulnya konstitusi tertulis disebabkan karena pengaruh aliran kodifikasi.¹⁰

Satu-satunya negara di dunia yang mempunyai konstitusi tidak tertulis hanyalah Inggris, namun prinsip-prinsip yang dicantumkan dalam konstitusi di Inggris dicantumkan dalam undang-undang biasa, seperti *Bill of Rights*. Dengan demikian, suatu konstitusi disebut tertulis apabila ia ditulis dalam suatu naskah atau beberapa naskah, sedangkan suatu konstitusi disebut tidak tertulis, karena ketentuan-ketentuan yang mengatur suatu pemerintahan tidak tertulis dalam suatu naskah tertentu, melainkan dalam banyak hal diatur dalam konvensi-konvensi atau undang-undang biasa.

Jika paham Herman Heller dipakai sebagai ukuran untuk mengetahui arti konstitusi, maka akan terlihat bahwa benar-benar konstitusi itu mempunyai arti yang lebih luas dari pada undang-undang dasar. Herman Heller membagi konstitusi itu dalam tiga pengertian, sebagai berikut.

- a. Konstitusi mencerminkan kehidupan politik di dalam masyarakat sebagai suatu kenyataan (*die politische verfassung als gesellschaftliche wirklichkeit*) dan ia belum berupa konstitusi

¹⁰ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara...Op. Cit.*, hal.79

dalam arti hukum (*ein rechtsverfassung*), atau dengan kata lain, konstitusi itu masih merupakan pengertian sosiologis atau politis dan belum merupakan pengertian hukum.

- b. Baru setelah orang mencari unsur-unsur hukumnya dari konstitusi yang hidup dalam masyarakat itu untuk dijadikan sebagai suatu kesatuan kaidah hukum, maka konstitusi itu disebut *rechtverfassung* (*die verselbstandigte rechtverfassung*). Tugas mencari unsur-unsur hukum dalam ilmu pengetahuan hukum disebut “abstraksi”.
- c. Kemudian orang mulai menulisnya dalam suatu naskah sebagai undang-undang tertinggi yang berlaku dalam suatu negara.¹¹ Jadi jika pengertian undang-undang dasar itu harus dihubungkan dengan pengertian konstitusi, maka arti undang-undang dasar itu baru merupakan sebagian dari pengertian konstitusi, yaitu konstitusi yang ditulis (*die geschriebene verfassung*). Kesalahan dari paham modern terletak pada penyamaan arti dari konstitusi dengan undang-undang dasar, sedangkan konstitusi itu sebenarnya tidak hanya bersifat yuridis semata-mata, tapi juga sosiologis dan politis.

Suatu *rechverfassung* memerlukan dua syarat yang harus dipenuhi, yaitu syarat mengenai bentuknya dan syarat mengenai isinya. Bentuknya sebagai naskah tertulis yang merupakan undang-undang tertinggi yang berlaku dalam suatu negara. Isinya merupakan peraturan yang bersifat fundamental, artinya bahwa tidak semua masalah yang penting harus dimuat dalam konstitusi, melainkan hal-hal yang bersifat pokok, dasar, atau asas-asas saja.

Menurut paham kodifikasi, semua masalah yang penting harus dimuat dalam undang-undang dasar. Akan tetapi kemudian terasa bahwa tidak semua hal yang penting itu merupakan hal yang pokok, sehingga tidak mungkin seluruhnya yang penting itu harus ditulis dalam undang-undang dasar. Selain itu, hal yang penting tidak selalu sama dengan yang pokok (fundamental), juga pembawaan hukum itu sendiri berubah-ubah sesuai dengan perkembangan zaman, sehingga isi dari undang-undang dasar itu hanya meliputi hal-hal yang bersifat dasar saja.

Pengkhususan atau pelaksanaannya dapat diatur dalam peraturan-peraturan yang lebih rendah, yang lebih mudah diubah sesuai dengan kebutuhan zaman. Alasan keberatan untuk memuat seluruh masalah yang penting dalam undang-undang dasar juga disebabkan karena sering terjadinya perubahan yang dialami oleh undang-undang dasar dan membawa kewibawaannya merosot. Justru untuk mencegah hal tersebut, maka undang-undang dasar hanya akan memuat hal-hal yang bersifat dasar saja.

Penyamaan pengertian konstitusi dan undang-undang dasar telah dimulai sejak Oliver Cromwell (*Lord Protector* Republik Inggris 1649-1660) yang menamakan undang-undang dasar itu sebagai *instrument of government*, yaitu bahwa undang-undang dasar dibuat sebagai pegangan untuk memerintah dan di sinilah timbul identifikasi dari pengertian konstitusi dan undang-undang dasar. Dalam tahun 1787, pengertian konstitusi Cromwell itu kemudian dioper oleh Amerika Serikat, yang selanjutnya oleh Lafayette dimasukkan ke Prancis pada tahun 1789.

Penganut paham modern yang menyamakan konstitusi dengan undang-undang dasar adalah Lasalle. Dalam karangannya berjudul *Uber Verfassung*, ia mengemukakan bahwa konstitusi yang sesungguhnya menggambarkan hubungan antara kekuasaan yang terdapat di dalam masyarakat, seperti golongan yang mempunyai kedudukan nyata di dalam masyarakat (*rieelle machtsfactoren*) misalnya kepala negara, angkatan perang, partai-partai politik, *pressure group*, buruh, tani, pegawai, dan sebagainya. Dari pendapat itu kemudian Lasalle menghendaki agar seluruh yang penting itu ditulis dalam konstitusi (*in einer urkunde auf einem blatt papier alle institutionen und regierings prinzipien des landes*).¹²

C. Pentingnya Konstitusi Suatu Negara

Secara nyata, tanpa konstitusi negara tidaklah mungkin terbentuk. Maka itu, konstitusi menempati posisi yang sangat krusial dalam kehidupan ketatanegaraan suatu negara. Demikian halnya negara dan konstitusi merupakan lembaga yang tidak dapat

¹¹ *Ibid*, hal. 65.

¹² *Ibid*, hal. 66-67.

dipisahkan satu dengan yang lain. Dr. A. Hamid S. Attamimi, dalam disertasinya berpendapat tentang pentingnya suatu konstitusi atau undang-undang dasar, yakni sebagai pemberi pegangan dan pemberi batas, sekaligus tentang bagaimana kekuasaan negara harus dijalankan.¹³

Struycken dalam bukunya *Het Staatsrecht van Het Koninkrijk der Nederlanden* menyatakan bahwa undang-undang dasar sebagai konstitusi tertulis merupakan sebuah dokumen formal yang berisi:

- 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 untuk waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang.
- d. Suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.¹⁴

Dari empat materi muatan yang tereduksi dalam konstitusi atau undang-undang di atas, menunjukkan arti pentingnya konstitusi bagi suatu negara. Karena konstitusi menjadi barometer kehidupan bernegara dan berbangsa yang sarat dengan bukti sejarah perjuangan para pendahulu, sekaligus ide-ide dasar yang digariskan oleh *the founding fathers*, serta memberikan arahan kepada generasi penerus bangsa dalam mengemudikan suatu negara yang mereka pimpin. Semua agenda penting kenegaraan ini telah terdapat dalam konstitusi, sehingga benarlah kalau konstitusi merupakan cabang yang utama dalam studi ilmu hukum tata negara.

Pada sisi lain, eksistensi suatu negara yang diisyaratkan oleh A.G. Pringgodigdo, baru benar-benar ada kalau memenuhi empat unsur, yaitu:

- a. Memenuhi unsur pemerintahan yang berdaulat
- b. Wilayah tertentu
- c. Rakyat yang hidup teratur sebagai suatu bangsa (*nation*)
- d. Pengakuan dari negara-negara lain¹⁵

¹³ A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, UI, Jakarta, 1990, hal. 215.

¹⁴ Sri Soemantri M., *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1987, hal. 2.

¹⁵ C.S.T. Kansil, *Hukum Antartata Pemerintahan*, Airlangga, Jakarta, 1986, hal. 13.

Dari keempat unsur berdirinya suatu negara ini belumlah cukup terjamin terlaksananya fungsi kenegaraan suatu bangsa kalau belum ada hukum dasar yang mengaturnya. Hukum dasar yang dimaksud adalah sebuah konstitusi atau undang-undang dasar. Untuk memahami hukum dasar suatu negara, juga belum cukup kalau hanya dilihat pada ketentuan-ketentuan yang terkandung dalam undang-undang dasar atau konstitusi saja, tetapi harus dipahami pula aturan-aturan dasar yang muncul dan terpelihara dalam praktik penyelenggaraan negara meskipun tidak tertulis, atau sering dicontohkan dengan konvensi ketatanegaraan suatu bangsa. Sebab dengan pemahaman yang demikian inilah ketertiban sebagai fungsi utama adanya hukum dapat terealisasikan.¹⁶

Prof. Mr. Djokosutono melihat pentingnya konstitusi (*grondwet*) dari dua segi. Pertama, dari segi isi (*naar de inhoud*), karena konstitusi memuat dasar (*grondslagen*) dari struktur (*inrichting*) dan memuat fungsi (*administratie*) negara. Kedua, dari segi bentuk (*naar de maker*), karena yang memuat konstitusi bukan sembarang orang atau lembaga. Mungkin bisa oleh seorang raja, raja dengan rakyat, badan konstituante, atau lembaga diktator.¹⁷ Pada sudut pandang yang kedua ini, K.C. Wheare mengaitkan pentingnya konstitusi dengan pengertian hukum dalam arti sempit, di mana konstitusi dibuat oleh badan yang mempunyai “wewenang hukum”, yaitu sebuah badan yang diakui sah untuk memberikan kekuatan hukum pada konstitusi.¹⁸ Tapi dalam kenyataannya, tidak menutup kemungkinan adanya konstitusi yang sama sekali hampa (tidak sarat makna), karena tidak ada pertalian yang nyata antara pihak yang merumuskan dan membuat konstitusi dengan pihak yang benar-benar menjalankan pemerintahan negara. Sehingga konstitusi hanya menjadi dokumen historis semata atau justru menjadi tabir tebal antara perumus atau peletak dasar konstitusi dengan pemerintah pemegang estafet berikutnya. Kondisi objektif semacam

¹⁶ Dahlan Thaib, Jazim Hamidi dan Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Raja Grafindo Persada Cet. Ke-13, Jakarta, 2017, hal. 56.

¹⁷ Djokosutono, *Hukum Tata Negara* (dihimpun oleh Harun Alrasid), Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hal. 48.

¹⁸ K.C. Wheare, *Modern Constitution*, Oxford University Press, New York, Third Impression, 1975, hal.56.

inilah yang menjadi salah satu penyebab jatuh banggunya suatu pemerintahan, yang seringkali diikuti pula oleh perubahan konstitusi negara tersebut. Seperti yang pernah terjadi di Filipina, Kamboja, dan lain sebagainya.¹⁹

Tidak heran kalau dalam praktik ketatanegaraan suatu negara dijumpai suatu konstitusi yang tertulis tidak berlaku secara sempurna, karena salah satu dari beberapa pasal di dalamnya tidak berjalan atau tidak dijalankan lagi. Atau dapat juga karena konstitusi yang berlaku itu tidak dijalankan, karena kepentingan suatu golongan atau kelompok atau kepentingan pribadi penguasa semata. Di samping itu, tentunya masih banyak nilai-nilai dari konstitusi yang dijalankan sesuai dengan pasal-pasal yang tercantum di dalamnya.

Dari pemikiran tersebut, Karl Loewenstein mengadakan suatu penyelidikan mengenai apakah arti dari suatu konstitusi tertulis (UUD) dalam suatu lingkungan nasional yang spesifik, terutama kenyataannya bagi rakyat biasa, sehingga membawanya kepada tiga jenis penilaian konstitusi, sebagai berikut.

a. Konstitusi yang mempunyai nilai normatif

Suatu konstitusi yang telah resmi diterima oleh suatu bangsa dan bagi mereka konstitusi tersebut bukan hanya berlaku dalam arti hukum, akan tetapi juga merupakan suatu kenyataan yang hidup dalam arti sepenuhnya yang diperlukan dan efektif. Dengan kata lain, konstitusi itu dilaksanakan secara murni dan konsekuen.

b. Konstitusi yang mempunyai nilai nominal

Konstitusi mempunyai nilai nominal berarti secara hukum konstitusi itu berlaku, tetapi kenyataannya kurang sempurna. Sebab pasal-pasal tertentu dari konstitusi tersebut dalam kenyataannya tidak berlaku.

c. Konstitusi yang mempunyai nilai semantik

Suatu konstitusi disebut mempunyai nilai semantik jika konstitusi tersebut secara hukum tetap berlaku, namun dalam

¹⁹ Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, *Toeri dan Hukum... Op. Cit.*, hal. 57.

kenyataannya adalah sekadar untuk memberikan bentuk dari tempat yang telah ada, dan digunakan untuk melaksanakan kekuasaan politik. Jadi, konstitusi tersebut hanyalah sekadar suatu istilah belaka, sedangkan dalam pelaksanaannya hanyalah dimaksudkan untuk kepentingan pihak penguasa.²⁰

D. Amandemen Undang-Undang Dasar 1945

Menurut Dr. Taufiqurrohman Syahuri, istilah amandemen berasal dari bahasa Inggris, *amandment*, yang berarti perubahan atau *to amend, to alter*, dan *to revise*. Istilah perubahan sendiri berasal dari kata dasar “ubah” yang mendapat awalan per- dan akhiran –an. Secara etimologis, kata perubahan berarti hal (keadaan), berubah, peralihan, pergantian, atau pertukaran. Perubahan ini dapat berupa pencabutan (*repeal*), penambahan (*addition*), dan perbaikan (*revision*). Istilah lain perubahan adalah pembaharuan (*reform*). Jadi, pengertian perubahan konstitusi dapat juga mencakup dua pengertian, yaitu amandemen konstitusi (*constitutional amendment*) dan pembaharuan konstitusi (*constitutional reform*).²¹

Lebih lanjut, Taufiqurrohman Syahuri menjelaskan bahwa konstitusi dapat berubah melalui dua cara, yaitu yuridis formal dan non yuridis formal (politis).²² Cara pertama dilakukan sesuai dengan ketentuan formal mengenai perubahan konstitusi, yang terdapat di dalam konstitusi sendiri dan mungkin diatur dalam peraturan perundangan lainnya. Cara kedua biasanya terjadi karena sebab tertentu atau keadaan khusus yang mendorong terjadinya perubahan konstitusi. Perubahan demikian dapat berupa perubahan konstitusional secara total atau pun sebagian tertentu saja sesuai dengan kebutuhan perubahan konstitusi secara politis atau sebagai suatu kenyataan sosiologis.²³

Dengan meninjau proses perubahan konstitusi di Indonesia, sejak tahun 1999 sampai dengan tahun 2002 telah mengalami empat kali perubahan. Hal tersebut seiring dengan runtuhnya rezim

²⁰ *Ibid*, hal.57-58

²¹ Taufiqurrohman Syahuri, *Hukum Konstitusi (Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002)*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2004, hal. 44.

²² *Ibid*, hal. 46.

²³ *Ibid*.

Orde Baru dan hembusan kencang semangat Reformasi sebagai bentuk kontra produktif dengan rezim kekuasaan Orde Baru yang cenderung represif dan militeristik. Perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 merupakan langkah penting untuk memasuki pintu gerbang reformasi, sebagai prasyarat untuk kembali membenahi penyelenggaraan negara sebagaimana tuntutan dan perkembangan ketatanegaraan.²⁴

Secara konstitusional, perubahan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 pada dasarnya sudah diatur di dalam Bab XVI tentang Perubahan Undang-Undang Dasar, yaitu dalam Pasal 37, dan dikutip sebagai berikut.

- a. Usul perubahan pasal-pasal undang-undang dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat, apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- b. Setiap usul perubahan pasal-pasal undang-undang dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.
- c. Untuk mengubah pasal-pasal undang-undang dasar, sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- d. Putusan untuk mengubah pasal-pasal undang-undang dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- e. Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, tidak dapat dilakukan perubahan.²⁵

Bangsa Indonesia telah menginginkan terbentuknya suatu sistem kehidupan berbangsa dan bernegara yang baru dan demokratis dengan menempatkan kedaulatan rakyat pada posisi kedaulatan tertinggi (demikian diungkapkan Pandji Setijo dalam

²⁴ Evi Oktarina, *Kewenangan Legislatif dan Eksekutif dalam Pembentukan Undang-Undang Sebelum dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, Deepublish, Yogyakarta, 2021, hal. 30

²⁵ *Ibid*, hal. 30-31.

bukunya *Pendidikan Pancasila Perspektif Sejarah Perjuangan Bangsa*). Dengan terjadinya berbagai penyimpangan dalam praktik kenegaraan, baik pada masa Orde Lama maupun pada masa Orde Baru yang mengarah kepada kekuasaan yang bersifat sentralistik, tertutup dan otoriter, di mana salah satu sumber penyebabnya adalah pada konstitusi negara kita: UUD 1945, yang dinilai tidak cukup kuat untuk menampung segenap prinsip-prinsip konstitusional serta prinsip ke arah kehidupan yang demokratis, maka diperlukan suatu koreksi terhadap konstitusi atau UUD 1945.²⁶

Menurut M. Iqbal Hasal dalam bukunya *Pokok-pokok Materi Pendidikan Pancasila*, amandemen UUD 1945 adalah perubahan atas UUD 1945, dalam hal ini Batang Tubuh UUD 1945 tanpa mengubah Pembukaan UUD 1945 oleh lembaga yang berwenang sesuai dengan ketentuan UUD 1945 itu sendiri. Terdapat dua syarat utama di dalam proses amandemen, yakni sidang MPR yang dihadiri oleh minimal 2/3 anggota MPR dan putusan yang diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 jumlah yang hadir.²⁷ Amandemen UUD 1945 yang dimaksud mencakup:

- a. Menambah atau mengurangi redaksi dan/atau isi dari UUD 1945 menjadi lain dari bentuk semula.
- b. Mengubah seluruh atau sebagian redaksi dan/atau isi dari UUD 1945 yang sudah tidak sesuai dengan tuntutan zaman atau Reformasi.
- c. Memperbarui UUD 1945 dengan cara merinci dan menyusun ketentuannya menjadi lebih jelas, tegas, dan sistematis.
- d. Pembaharuan sendi bernegara, seperti dasar, bentuk negara, dan bentuk pemerintahan.²⁸

Tujuan amandemen Undang-Undang Dasar 1945 sendiri mencakup tiga hal, yakni:

- a. Untuk mengembalikan UUD 1945 berderajat tinggi (*supreme constitution*) menjadi konstitusionalisme yang menjaga prinsip-

²⁶ Pandji Setijo, *Pendidikan Pancasila (Perspektif Sejarah Perjuangan Bangsa)*, PT. Gramedia Widia Sarana Indonesia, Jakarta, 2009, hal. 121-122.

²⁷ M. Iqbal Hasan, *Pokok-Pokok Materi Pendidikan Pancasila*, Raja Grafindo Persada, Jakarta 2008, hal. 147.

²⁸ *Ibid*, hal. 147-148.

prinsip demokrasi serta negara berdasarkan atas hukum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

- b. Menyempurnakan UUD 1945.
- c. Menciptakan era baru dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang lebih baik. Dalam arti lebih demokratis, berkeadilan sosial, dan berperikemanusiaan sesuai dengan komitmen pendiri negeri ini.²⁹

Alasan perlunya amandemen Undang-Undang Dasar 1945 dibagi menjadi tiga, yakni alasan historis, filosofis, dan yuridis, sebagai berikut.

- a. Alasan historis, di mana pada mulanya Undang-Undang Dasar 1945 disusun oleh BPUPKI dan PPKI sebagai UUD yang bersifat sementara, karena dibuat dan ditetapkan dalam keadaan dan suasana tergesa-gesa, sehingga dianggap tidak lengkap.
- b. Alasan filosofis, di mana para pembuat Undang-Undang Dasar 1945 (anggota BPUPKI dan PPKI) memiliki latar belakang yang berbeda. Sehingga memunculkan berbagai macam gagasan yang berbeda pula dan mengakibatkan timbul banyak pertentangan.
- c. Alasan yuridis, di mana para pembuat Undang-Undang Dasar 1945 secara yuridis telah menyadari bahwa suatu waktu tertentu perlu adanya perubahan UUD 1945.³⁰

Perubahan pertama UUD 1945 disahkan dalam Sidang Umum MPR-RI yang diselenggarakan antara tanggal 12-19 Oktober 1999. Perubahan pertama ini mencakup perubahan atas 9 Pasal UUD 1945, yaitu Pasal 5 Ayat (1), Pasal 7, Pasal 9 Ayat (1) dan (2), Pasal 13 Ayat (2) dan (3), Pasal 14 Ayat (1) dan (2), Pasal 15, Pasal 17 Ayat (2) dan (3), Pasal 20 Ayat (1) sampai (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.

Sidang tahunan pada tahun 2000, MPR-RI sekali lagi menetapkan perubahan kedua, yaitu pada 18 Agustus 2000.

²⁹ *Ibid*, hal. 148.

³⁰ *Ibid*, hal. 148-149.

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 yang baru sama sekali.

Agenda perubahan dilanjutkan lagi dalam sidang tahunan MPR-RI tahun 2001 yang berhasil menetapkan naskah perubahan ketiga UUD 1945 pada 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. Seluruhnya 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.³¹

Perubahan yang terakhir dalam rangkaian gelombang Reformasi nasional sejak tahun 1998 sampai 2002 adalah perubahan yang ditetapkan dalam sidang tahunan MPR-RI tahun 2002. Pengesahan naskah perubahan keempat ditetapkan pada 10 Agustus 2002. Dalam naskah perubahan keempat ini, ditetapkan bahwa:

³¹ Bambang Sugianto dan Evi Oktarina, *Hukum Tata... Op. Cit*, hal. 118.

- 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 MPR-RI dan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.
- c. Pengubahan penomoran Pasal 3 Ayat (3) dan (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 pengubahan substansi Pasal 16 serta penempatannya ke dalam Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara.
- e. Pengubahan 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), (2), (3), (4), dan (5); Pasal 32 Ayat (1) dan (2); Bab XIV, Pasal 33 Ayat (4) dan (5); Pasal 34 Ayat (1), (2), (3), dan (4); Pasal 37 Ayat (1), (2), (3), dan (5); Aturan Peralihan Pasal I, II, dan III; Aturan Tambahan Pasal I dan II Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³²

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

³² *Ibid*, hal. 118-119.

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 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. Jika pun 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 tersebut.

LEMBAGA NEGARA

A. Pengertian Lembaga Negara

Lembaga negara adalah lembaga pemerintahan atau *Civilized Organization* di mana lembaga tersebut dibuat oleh negara, dari negara, dan untuk negara, dan bertujuan untuk membangun negara itu sendiri. Lembaga negara terbagi dalam beberapa macam dan mempunyai tugas masing-masing.¹ Lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, atau lembaga negara saja. 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 kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang 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

¹ Bambang Sugianto dan Evi Oktarina, *Hukum Tata Negara*, PT. Raja Grafindo Persada Rajawali Pers, Cetakan Pertama, 2021, hlm. 69

presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuannya.

Dalam setiap pembicaraan mengenai organisasi negara, ada dua unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu organ dan fungsinya. Organ adalah bentuk atau wadahnya, sedangkan fungsi adalah isinya. 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 (*primary constitutional organs*) dan ada pula yang bersifat penunjang (*auxiliary state organs*).² Sedangkan dari segi hierarkinya, lembaga negara itu dibedakan ke dalam tiga lapis, yaitu:

- a. Organ lapis pertama disebut sebagai lembaga tinggi negara, di mana fungsi dan kewenangannya dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Organ lapis kedua disebut sebagai lembaga negara saja, di mana dalam lapis ini ada lembaga yang sumber kewenangannya dari UUD, ada pula yang sumber kewenangannya dari undang-undang, dan ada pula yang sumber kewenangannya bersumber dari regulator atau pembentuk peraturan di bawah undang-undang.
- c. 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.

² *Ibid*, hlm. 70

Di samping itu, di dalam 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 Lembaga-Lembaga Negara

Secara konseptual, tujuan diadakannya lembaga-lembaga negara atau alat-alat kelengkapan negara adalah selain menjalankan fungsi negara, juga untuk menjalankan fungsi pemerintahan secara aktual. Dengan kata lain, lembaga-lembaga itu harus membentuk suatu kesatuan proses yang satu sama lain saling berhubungan dalam rangka penyelenggaraan fungsi negara, atau dalam istilah Prof. Sri Soemantri, *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 untuk tercapai tujuan negara ini tidak terlepas dari fungsi dan tugas lembaga negara. Dengan adanya lembaga negara dalam melaksanakan tugas pemerintahan, diharuskan adanya pemisahan kekuasaan. John Locke adalah orang pertama yang mengemukakan teori pemisahan kekuasaan negara dalam bukunya *Two Treaties On Civil Government* (1660). Ia membagi sistem kekuasaan negara menjadi tiga bidang, sebagai berikut.

- a. Legislatif, yaitu kekuasaan untuk membuat undang-undang.
- b. Eksekutif, yaitu kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang.
- c. 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 dan filsuf asal Prancis menulis

buku berjudul *lesprit des Lois* (1748). Di dalamnya menjelaskan tentang sistem pemisahan kekuasaan yang berlaku di Inggris, yakni:

- a. Legislatif, yaitu kekuasaan yang dilaksanakan oleh badan perwakilan rakyat (parlemen).
- b. Eksekutif, yaitu kekuasaan yang dilaksanakan oleh pemerintah.
- c. 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 diperintah (rakyat).

Alat-alat perlengkapan negara atau organ negara atau lembaga negara umumnya merepresentasikan “kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif.”³ Untuk menyamakan persepsi, dalam bab ini istilah alat-alat perlengkapan negara atau organ negara atau lembaga negara disebut sebagai lembaga negara. Hal itu didasarkan pada pendapat Padmo Wahjono, bahwa lembaga negara ialah “alat-alat perlengkapan pada suatu negara yang mempunyai peranan dasar dalam kegiatan kenegaraan.”⁴ Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa lembaga negara adalah “lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat.”⁵

Pendapat Max Weber mengenai pembagian kekuasaan dan persaingan antar kekuasaan tersebut dalam suatu negara. Menurutnya, negara merupakan suatu struktur administrasi atau organisasi yang konkret dan membatasi pengertian negara semata-mata sebagai

³ Bagir Manan, *Membedah Undang-Undang Dasar 1945*. Malang : UB Press. 2012. hlm. 8

⁴ Padmo Wahjono, *Beberapa Masalah Ketatanegaraan Di Indonesia*. Jakarta CV. Rajawali, 1984, hlm. 17

⁵ Asshiddiqie, Jimly, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hlm.33

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.

Adapun pengertian lembaga negara menurut Jellinek⁶ 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 (*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.⁷ Konstitusi Indonesia (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah perubahan) mengatur dan menetapkan bahwa lembaga negara yang langsung (*mittelbare organ*) berjumlah 34 organ atau lembaga negara.⁸

Beberapa lembaga negara tersebut di antaranya: Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Presiden dan Wakil Presiden, Duta dan Konsul, Dewan Pertimbangan, Kementerian Negara, Pemerintah Daerah (Pemda), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Komisi Pemilihan Umum (KPU), 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

⁶ Lukman Hakim, *Eksistensi Komisi-Komisi Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Disertasi. Malang: Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2009, hlm. 22

⁷ 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, hlm. 113-125,

⁸ Siti Awaliyah, Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*. Volume 24, No.2. Malang, 2011.

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 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 menyatakannya sebagai lembaga negara independen atau *state auxiliary bodies* atau *independent regulatory agencies* atau *independent regulatory commissions*.⁹ 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 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 UUD NRI 1945 dengan berbagai jenis peraturan perundangan, yakni ada yang diatur dengan undang-undang, ada yang diatur dengan peraturan pemerintah, ada yang dengan keputusan presiden, dan ada pula 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 UUD NRI 1945 serta jenis peraturan perundang-undangan yang tepat untuk dasar hukum pengaturan lembaga negara yang tidak diatur oleh UUD NRI 1945.

⁹ Michael E Milakovich, & Gordon, George J. *Public Administration in America*. USA: Wadsworth & Thomson Learning, Seventh Edition. 2001, hlm. 432 & 443.

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 tepatnya, kekuasaan pejabat yang menjalankan lembaga-lembaga negara. Pembatasan kekuasaan harus dilakukan untuk menghindari timbulnya kesewenang-wenangan 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 UUD NRI 1945 maupun lembaga negara yang tidak diatur oleh UUD itu. Selain itu juga belum jelas jenis apakah yang dikategorikan sebagai lembaga negara yang sesuai peraturan perundang-undangan sebagai dasar hukum pengaturan lembaga negara yang tidak diatur UUD. 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 tepatnya, kekuasaan pejabat yang menjalankan lembaga-lembaga negara. Pembatasan kekuasaan harus dilakukan untuk menghindari timbulnya kesewenang-wenangan 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. Pemerintah dalam menjalankan kekuasaan negara membutuhkan lembaga negara.

Di dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, belum ada pengertian lembaga negara, baik itu lembaga negara yang diatur oleh UUD NRI 1945 maupun lembaga negara yang tidak diatur oleh UUD itu. Selain itu juga belum jelas jenis apakah yang dikategorikan sebagai lembaga negara yang sesuai peraturan perundang-undangan sebagai dasar hukum pengaturan lembaga negara yang tidak diatur UUD.

Lebih lanjut, mestinya dibutuhkan juga peraturan tentang lembaga negara, syarat-syarat pembentukannya, mekanisme menentukan dan memilih anggota, dan bagaimana pertanggung jawaban dilaksanakan. Eksistensi lembaga negara yang tidak diatur oleh UUD NRI 1945 perlu kepastian dan kejelasan dasar hukum dalam kerangka sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Pembentukan lembaga negara selalu terkait dengan sistem ketatanegaraan suatu negara, yang di dalamnya termuat antara lain fungsi-fungsi dari setiap lembaga negara yang dibentuk.¹⁰

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 (*actual governmental process*).”¹¹ Berarti harus ada koordinasi dan kerja sama di antara lembaga negara yang diatur oleh UUD NRI 1945 dengan lembaga negara yang tidak diatur oleh UUD NRI 1945. Selanjutnya, pembahasan mengenai jenis peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum pengaturan lembaga negara yang tidak diatur oleh UUD NRI 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 UUD NRI 1945 dengan dasar hukum undang-undang dapat dilihat di bawah ini.

¹⁰ Lukman Hakim, *Ofcit.* 2009, hlm. 44

¹¹ Sri Soemantri, *Tentang LembagaLembaga Negara Menurut UUD 1945.* Bandung : Alumni. 1986, hlm. 33

**Tabel 5.1. Contoh Lembaga Negara
yang Berdasar Undang-Undang**

No.	Lembaga Negara	Dasar Hukum
1.	Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas)	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

**Tabel 5.2. Contoh Lembaga Negara
yang Berdasar 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

**Tabel 5.3. Contoh Lembaga Negara
yang Berdasar Keputusan Presiden**

No.	Lembaga Negara	Dasar Hukum
1.	Komite Olahraga 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 2001
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 UUD NRI 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 UUD dalam praktek ketatanegaraan Indonesia tidak konsisten. Ini berarti dibutuhkan penataan terhadap jenis peraturan perundang-undangan sebagai dasar hukum pengaturan lembaga negara yang tidak diatur oleh UUD dalam arti jenis peraturan perundangan-undangan yang benar dan tepat.

Eksistensi lembaga negara yang tidak diatur oleh UUD NRI 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 UUD NRI 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 pada tidak adanya kepastian hukum dan juga berakibat pada tidak konsistennya jenis peraturan perundang-undangan yang dijadikan sebagai dasar hukum pengaturan lembaga negara yang tidak diatur oleh UUD.

Lembaga negara yang diatur oleh UUD NRI 1945, dasar hukum pengaturannya pasti dan jelas. Apabila dipahami bahwa eksistensi lembaga negara yang tidak diatur oleh UUD NRI 1945 tergantung pada lembaga negara yang diatur dan ditetapkan oleh UUD NRI 1945, maka secara *gelede normstelling*, dasar hukum pengaturan lembaga negara yang tidak diatur oleh UUD NRI 1945 adalah oleh UU. Selain secara *gelede normstelling*, bahwa dasar hukum yang benar dan tepat untuk eksistensi lembaga negara yang tidak diatur oleh UUD NRI 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.¹²

Pengertian alinea di atas semakin mempertegas bahwa dasar hukum pengaturan lembaga negara yang tidak diatur oleh UUD NRI 1945 yang benar dan tepat haruslah 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 UUD NRI 1945 tersebut.

Tentu saja akan berbeda jika dasar hukum eksistensi lembaga negara yang tidak diatur oleh UUD NRI 1945 tidak dengan undang-undang. Sebagai perbandingan mengenai pengaturan lembaga negara di negara lain adalah pengaturan lembaga negara di Malaysia dan Amerika Serikat (AS). Pemilihan Malaysia, mengingat sistem pemerintahan Malaysia berbeda dengan sistem pemerintahan Indonesia. Sedangkan pemilihan AS, bahwa sistem pemerintahan AS hampir sama dengan sistem pemerintahan Indonesia.

¹² Sudirman, Memurnikan Kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai Lembaga Pengawal Konstitusi. *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*. (Online), Volume 1, Nomor 1, 2016, hlm 48-5

Sebelum penjelasan lebih lanjut, mengenai pengaturan lembaga negara di Malaysia dan AS, perlu disampaikan terlebih dahulu mengenai hierarki peraturan perundang-undangan yang ada di kedua negara tersebut. 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, atau 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 menjadi dua kelompok, yaitu lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara. Adapun lembaga MPR ini menjadi lembaga tertinggi negara yang diberikan kekuasaan tidak terbatas. Di bawah ini merupakan tugas dan wewenang MPR, sebagai berikut.

- a. Membuat putusan yang tidak bisa ditentang oleh lembaga negara lain, termasuk menetapkan garis-garis besar haluan negara (GBHN) yang pelaksanaannya dimandatkan pada presiden
- b. Mengangkat presiden dan wakil presiden
- c. Meminta dan menilai pertanggungjawaban presiden mengenai pelaksanaan GBHN
- d. Memberhentikan presiden jika melanggar GBHN
- e. Mengubah undang-undang dasar
- f. Menetapkan pimpinan majelis yang dipilih dari dan oleh anggota MPR
- g. Memberikan keputusan terhadap anggota yang melanggar sumpah anggota MPR
- h. Menetapkan peraturan tata tertib majelis
- i. Memberikan penjelasan yang bersifat penafsiran terhadap putusan-putusan majelis

Sedangkan lembaga tinggi negara terdiri dari DPR, presiden, BPK, DPA, dan Mahkamah Agung. Sebelum amandemen UUD NRI 1945, DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang tidak

bisa dibubarkan oleh presiden. Karena anggota DPR merupakan anggota partai politik peserta pemilu yang dipilih oleh rakyat dan DPR tidak bertanggungjawab terhadap presiden. Sebelum adanya amandemen, tugas dan wewenang DPR seperti di bawah ini.

- a. Mengajukan rancangan undang-undang
- b. Memberikan persetujuan atas peraturan perundang-undangan (Perpu)
- c. Memberikan persetujuan anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN)
- d. Meminta MPR untuk mengadakan sidang istimewa

Terhadap lembaga kepresidenan, sebelum amandemen UUD NRI 1945, presiden merupakan lembaga negara yang mempunyai kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan. Di Indonesia, presiden menjabat sebagai kepala negara dan juga kepala pemerintahan. Jadi, pada saat sebelum amandemen ini dilakukan, presiden diangkat oleh MPR dan bertanggungjawab kepada MPR. Selain itu juga tidak 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:

- a. Menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang dalam situasi yang memaksa
- b. Menetapkan peraturan pemerintah
- c. Mengangkat dan memberhentikan menteri
- d. Memegang posisi dominan sebagai mandatori MPR
- e. Memegang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif
- f. Mengangkat dan memberhentikan anggota BPK

Mahkamah Agung (MA) sebelum amandemen UUD NRI 1945, kekuasaan kehakiman ini dilakukan hanya oleh Mahkamah Agung (MA). Lembaga ini sifatnya mandiri dan juga tidak boleh diintervensi atau dipengaruhi oleh kekuasaan-kekuasaan lainnya. Adapun tugas dan wewenang MA sebelum amandemen, di antaranya adalah:

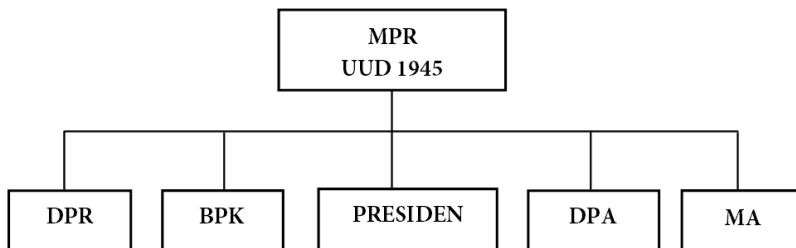
- a. Memberikan pertimbangan kepada presiden untuk memberi grasi dan rehabilitasi
- b. Menguji peraturan perundang-undangan
- c. Mengajukan tiga orang hakim konstitusi
- d. Berwenang mengadili pada tingkat kasasi

Badan Pemerikasaan Keuangan (BPK) sebelum amandemen UUD NRI 1945 tidak banyak dijelaskan. Tapi, ada beberapa tugas dan wewenang BPK sebelum amandemen, yaitu:

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

Adapun Dewan Pertimbangan Agung (DPA) sebelum amandemen UUD 1945 berfungsi memberikan masukan atau pertimbangan kepada presiden. DPA dibentuk berdasarkan Pasal 16 UUD 1945 sebelum amandemen. Tugas dan wewenang DPA seperti di bawah ini.

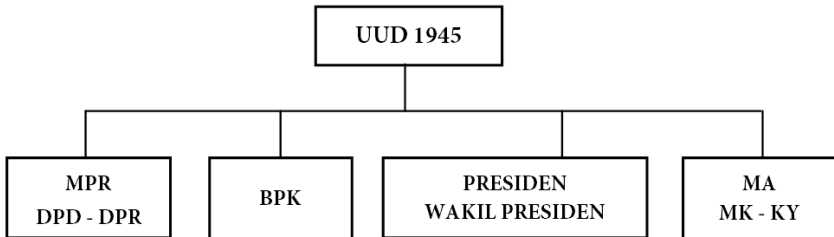
- a. Pada Ayat 2 dari pasal ini menyatakan bahwa DPA berkewajiban memberi jawaban atas pertanyaan presiden dan berhak mengajukan usul kepada pemerintah.
- b. Dalam penjelasan Pasal 16 disebutkan jika DPA berbentuk *Council of State* yang wajib memberi pertimbangan kepada pemerintah.



Bagan 5.1. Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia Sebelum Amandemen UUD 1945

C. Lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945

Setelah amandemen UUD NRI 1945, tidak lagi dikenal istilah lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara. Kedudukan MPR merupakan lembaga tinggi negara yang mempunyai kedudukan sejajar dengan lembaga tinggi lainnya. Amandemen UUD NRI 1945 menghapus beberapa lembaga negara dan menambah beberapa lembaga negara, terutama lembaga negara tentang kekuasaan kehakiman. Adapun lembaga negara pasca amandemen UUD NRI 1945 terdiri dari Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung, Komisi Yudisial, dan Mahkamah Konstitusi.



Bagan 5.2. Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945

D. Tugas, Fungsi, dan Kedudukan Lembaga Negara

1. 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 MPR yang baru mengucapkan sumpah atau janji yang dipandu oleh Ketua Mahkamah Agung dalam sidang paripurna MPR. Sebelum UUD NRI 1945 diamandemen, MPR berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara. Namun, setelah UUD NRI 1945 diamandemen, istilah lembaga tertinggi negara tidak ada dan yang ada hanya lembaga negara yang kedudukannya sama dengan lembaga-lembaga negara lainnya.

Pasal 3 Ayat (1) UUD NRI 1945, MPR pasca amandemen mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut.

- a. Mengubah dan menetapkan undang-undang dasar
- b. Melantik presiden dan wakil presiden
- c. Memberhentikan presiden dan wakil presiden dalam masa jabatannya menurut undang-undang dasar

MPR bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibu kota negara. Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, anggota MPR mempunyai hak-hak berikut ini.

- a. Mengajukan usul perubahan pasal-pasal undang-undang dasar
- b. Menentukan sikap dan pilihan dalam pengambilan keputusan
- c. Memilih dan dipilih
- d. Membela diri
- e. Imunitas
- f. Protokoler
- g. Keuangan dan administratif

Anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) mempunyai kewajiban sebagai berikut.

- a. Mengamalkan Pancasila
- b. Melaksanakan UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan.
- c. Menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan kerukunan nasional.
- d. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan.
- e. Melaksanakan peranan sebagai wakil rakyat dan wakil daerah.

2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Anggota DPR berasal dari anggota partai politik peserta pemilu yang dipilih berdasarkan hasil pemilu. DPR berkedudukan di tingkat pusat, sedangkan yang berada di tingkat provinsi disebut Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi, dan yang berada di

Kabupaten/Kota disebut DPRD Kabupaten/Kota. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, ditetapkan sebagai berikut.

- a. Jumlah anggota DPR sebanyak 560 orang
- b. Jumlah anggota DPRD Provinsi sekurang-kurangnya 35 orang dan sebanyak-banyaknya 100 orang
- c. Jumlah anggota DPRD Kabupaten/Kota sedikitnya 20 orang dan sebanyak-banyaknya 50 orang

Keanggotaan DPR diresmikan dengan keputusan presiden. Anggota DPR berdomisili di ibu kota negara. Masa jabatan anggota DPR adalah lima tahun dan berakhir pada saat anggota DPR yang baru mengucapkan sumpah atau janji yang dipandu oleh ketua Mahkamah Agung dalam sidang paripurna DPR. DPR merupakan lembaga negara perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Menurut Pasal 20A Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, fungsi-fungsi DPR adalah sebagai berikut.

- a. Fungsi legislasi, di mana DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
- b. Fungsi anggaran, di mana DPR membahas dan memberikan persetujuan atau tidak terhadap rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh presiden.
- c. Fungsi pengawasan, di mana DPR mengawasi pelaksanaan undang-undang dan APBN.

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

- a. DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang (Pasal 20 Ayat 1)
- b. Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama (Pasal 20 Ayat 2)
- c. Anggota DPR berhak mengajukan usul rancangan undang-undang (Pasal 21)

- d. Rancangan undang-undang APBN diajukan oleh presiden untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPRD (Pasal 23 Ayat 2)
- e. DPR memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan (Pasal 20A Ayat 2)

Selain fungsi dan wewenang, DPR mempunyai hak yang berhubungan dengan fungsi dan wewenang DPR dalam pelaksanaannya. Hak-hak itu adalah sebagai berikut.

- a. Hak interpelasi adalah hak untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, bangsa, dan bernegara.
- b. Hak angket adalah hak 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 adalah hak yang dilakukan untuk menyatakan pendapat atas kebijakan pemerintah dan kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air dan dunia internasional.
- d. Hak *budget* adalah hak untuk mengesahkan RAPBN menjadi APBN.
- e. Hak bertanya adalah hak untuk bertanya pada pemerintah atau presiden yang dilakukan secara tertulis.
- f. Hak imunitas adalah hak yang tidak dapat diganggu gugat di pengadilan dari hasil keputusan yang dibuatnya.
- g. Hak petisi adalah hak untuk mengajukan usul atau anjuran serta pertanyaan mengenai suatu masalah.
- h. Hak inisiatif adalah hak untuk mengajukan usul atas rancangan undang-undang.
- i. Hak amandemen adalah hak untuk melakukan perubahan alat pada suatu rancangan undang-undang.

Dalam peranan DPR yang sangat strategis, DPR memiliki kewajiban-kewajiban yang harus dipatuhi dan dilaksanakan oleh setiap anggotanya. 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 NRI.
- d. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan.
- e. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat.
- f. Menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara.
- g. Menaati tata tertib 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 menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat.
- k. Memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.

3. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan 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 trifartit, yaitu DPR, DPD, dan pemerintah dalam perencanaan bidang legislasi. DPD memiliki fungsi, tugas, dan wewenang yang sesuai dengan susunan dari keanggotaan DPD. DPD adalah lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum dari perwakilan setiap provinsi.

Anggota DPD dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah dari seluruh anggota DPD tidak lebih dari sepertiga dari jumlah anggota DPR.

DPD paling sedikit bersidang sekali dalam satu tahun. Dalam susunan dan kedudukan DPD diatur dalam undang-undang pada Pasal 22C Ayat (1), (2), (3), dan (4). DPD memiliki susunan, kedudukan, fungsi, tugas, dan hak sebagai berikut.

a. Susunan dan keanggotaan DPD

Berdasarkan Pasal 221 Undang-Undang Nomor 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 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 atau janji. Sebelum memangku jabatannya, anggota DPD mengucapkan sumpah atau janji secara bersama-sama yang dipandu oleh ketua Mahkamah Agung dalam Sidang Paripurna DPD.

b. Kedudukan dan fungsi DPD

DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara. DPD mempunyai fungsi antara lain mengajukan usul, ikut dalam pembahasan dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu, dan mengawasi pelaksanaan undang-undang tertentu.

c. Tugas dan wewenang DPD

Ada beberapa tugas dan wewenang DPD. DPD 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).

DPD juga 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 DPR atas Rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama (Pasal 22D Ayat 2).

DPD 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 DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti (Pasal 22D Ayat 3).

4. Presiden dan Wakil Presiden

Presiden adalah lembaga negara yang memegang kekuasaan eksekutif di mana ia mempunyai kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan. Presiden mempunyai kedudukan sebagai kepala pemerintahan dan sekaligus sebagai kepala negara. Sebelum adanya amandemen UUD NRI 1945, presiden dan wakil presiden dipilih oleh MPR. Tetapi setelah amandemen, 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 wakilnya menjalankan pemerintahan sesuai dengan tujuan negara yang tercantum dalam Pembukaan UUD NRI 1945.

Sebagai seorang kepala negara, menurut UUD NRI 1945, presiden mempunyai wewenang sebagai berikut.

- a. Membuat perjanjian dengan negara lain dengan persetujuan DPR.
- 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, di antaranya:

- 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.

5. Mahkamah Agung (MA)

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 menjadi 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 perundang-undangan 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.

6. Mahkamah Konstitusi (MK)

Berdirinya Mahkamah Konstitusi (MK) diawali dengan diadopsinya ide Constitutional Court dalam amandemen konstitusi yang dilakukan oleh 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 di samping 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 20.¹³

Ide pembentukan MK 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 BPUPKI pada tahun 1945. Prof. Muhammad Yamin telah mengemukakan pendapatnya bahwa “Balai Agung” perlu diberikan kewenangan untuk membandingkan undang-undang.¹⁴

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

Mahkamah Konstitusi merupakan 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 politik
- e. Mengadili sengketa antar lembaga negara

¹³ Khelda Ayunita, *Pengantar Hukum Konstitusi dan Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta, Penerbit Mitra Wacana Media, 2017, hlm. 79

¹⁴ *Ibid*, hlm. 79-80

f. Wajib memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa presiden dan/atau wakil presiden diduga melanggar

7. Komisi Yudisial (KY)

Komisi Yudisial (KY) merupakan lembaga kekuasaan kehakiman dan merupakan lembaga negara yang mempunyai wewenang berikut ini.

- a. Mengusulkan pengangkatan hakim agung
- b. Menjaga 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 adalah lima tahun.

8. 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 Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri. Jadi, tugas BPK adalah memeriksa pengelolaan keuangan negara.

Hasil pemeriksaan BPK diserahkan kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya. Berdasarkan UUD 1945 Pasal 23F, 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.

E. 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, dan yudikatif.

Doktrin *trias politica* yang artinya tiga poros kekuasaan, sebagaimana dikembangkan oleh Montesquieu, pada dasarnya menyatakan bahwa ada tiga fungsi kekuasaan dalam negara dan selalu harus tercermin dalam tiga jenis organ negara, dan itu sering terlihat tidak relevan lagi untuk dijadikan rujukan.¹⁵

Hakikat ajaran Montesquieu dengan konsep *separation of power* menjelaskan bahwa dalam setiap negara senantiasa terdapat tiga fungsi kekuasaan, di mana 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.

Senada dengan hal tersebut, menurut Jimly Asshiddiqie, konsep *trias politica* tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa ini, 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 di dunia.¹⁶

Menurut Crinice le Roy, terdapat kekuasaan lainnya di samping tiga kekuasaan negara menurut Montesquieu. Akan tetapi, para ahli

¹⁵Laurensius 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

¹⁶Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 5.

sering tidak memberikan tempat bagi kekuasaan yang ditemukan itu dalam pola kekuasaan berdasarkan undang-undang dasar, atau yang sering kita kenal sebagai konstitusi. Akibatnya, menurut Crince le Roy, terjadi ketegangan-ketegangan antara hukum tertulis di satu pihak dengan kenyataan dalam masyarakat di pihak lainnya. Bahkan, ada ahli yang mengatakan kekuasaan tersebut tidak mempunyai alamat. Apabila kekuasaan tersebut tidak mempunyai alamat, maka harus diusahakan kekuasaan tersebut mendapatkan alamat.¹⁷ Terhadap kekuasaan ini, sering disebut sebagai kekuasaan keempat, dan beberapa ahli menyebutnya sebagai *De Vierde Macht* atau *The Fourth Branch of The Government*.¹⁸

Pada konteks ketatanegaraan Republik Indonesia, konstitusi Republik Indonesia menampilkan wajah baru, setelah selesainya empat perubahan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945, yang secara berantai dilakukan oleh MPR RI selama empat tahun, sejak 1999 hingga 2002. Salah satu kecenderungan wajah ketatanegaraan Indonesia masa transisi serta setelah perubahan UUD 1945 adalah lahirnya lembaga negara independen (*independent agencies*) maupun lembaga non struktural lainnya, serta komisi eksekutif (*executive branch agencies*).¹⁹

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, komite, dewan, atau pun badan. Istilah yang masih bermacam-macam ini 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 ada pada UUD 1945, tetapi penyebutannya

¹⁷ 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.

¹⁸ Crince le Roy, *Kekuasaan ke-empat Pengenalan Ulang*, Yayasan Dharma Bakti, Jakarta, 1981, hlm. 21.

¹⁹ Syukron Jazuly. Independent Agencies dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia, *Jurnal Supremasi Hukum*, Vol. 4, No. 1, (2015). hlm. 222-223.

berbeda dibandingkan dengan lembaga negara yang lain, seperti Komisi Yudisial.²⁰

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:²¹

- a. Negara mengalami perkembangan di mana kehidupan ekonomi dan sosial menjadi sangat kompleks, yang mengakibatkan badan eksekutif mengatur hampir seluruh kehidupan masyarakat.
- 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 vs lokalisme yang semakin kompleks mengakibatkan variasi struktur dan fungsi organisasi dan institusi-institusi kenegaraan semakin berkembang.
- 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 *powerfull*. 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 continous*

²⁰ 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.

²¹ Ahmad Basarah. Kajian Teoritis Terhadap Auxiliary State’S Organ Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia. *Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 43. No. 1, (2014). hlm. 1-2.

*contact with the same subjects.*²² Sedangkan dalam 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 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 sekadar pelengkap penderita dari cabang kekuasaan tertentu, dan sekilas nampak tidak lebih dari perwujudan kelatahan kita dalam berdemokrasi dan berbagi kuasa.²³

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 hierarki bentuk sumber normatif yang menentukan kewenangannya, dan kualitas fungsinya yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan negara. Dari segi hierarkinya, lembaga atau organ negara dapat dibedakan dalam tiga lapis, yaitu:²⁴

- a. 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.
- b. 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.

²² Daniel E. Hall, *Constitutional Law Case and Commentary*, Delmar Publishers, United State of America, 1997, hlm. 285.

²³ Wahyudi Djafar. *Komisi Negara: Antara "Latah" dan Keharusan Transisional*. *Majalah Asasi*, Edisi September-Oktober, 2009, hlm. 8.

²⁴ 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.

- c. 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.

Pengaturan kedudukan lembaga negara independen di Indonesia dibentuk berdasarkan peraturan yang berada di bawah 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).²⁵ 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 ini lembaga negara independen yang dibentuk berdasarkan peraturan perundangan yang membentuknya.

Tabel 5.4. Tabel Lembaga Independen

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

²⁵ 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

Terhadap lembaga independen, adapun prinsip pokok dalam menjalankan tugas tidak dapat diintervensi dengan kepentingan apa pun, termasuk juga dari pemerintahan. Tujuan dibentuknya lembaga negara independen ini menurut Hendra Nurtjahjo, karena dua hal, yaitu²⁶ adanya tugas-tugas kenegaraan yang semakin kompleks yang memerlukan independensi cukup untuk operasionalisasi 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 ada di dalam ketatanegaraan Republik Indonesia, sesuai dengan keinginan tujuan negara yang diamanatkan oleh konstitusi sebagaimana tersirat pada pembukaan UUD 1945 alinea keempat, yaitu:²⁷

- a. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia
- b. Memajukan kesejahteraan umum
- c. Mencerdaskan kehidupan bangsa
- d. Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah, mengandung arti bahwa negara melalui kehadiran lembaga negara independen mempunyai kewajiban untuk melindungi bangsa Indonesia tanpa ada perbedaan, sehingga dapat melaksanakan seluruh hak dan kewajibannya.²⁸ 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

²⁶ 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

²⁷ I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi, Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Setara Press, Malang, 2012, hlm. 177

²⁸ Maleha Soemarsono. Negara Hukum Indonesia Ditinjau Dari Sudut Teori Tujuan Negara. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*. Vol. 37. No. 2. (2007). hlm 308

Perempuan, Komisi Perlindungan Anak Indonesia, Ombudsman Republik Indonesia, Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban, serta lembaga negara independen lain yang bertujuan melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia.

F. 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*).²⁹ 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.

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/

²⁹ Eddyono, L. W., (2010), Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara oleh Mahkamah Konstitusi *Jurnal Kostitusi*, Volume. 7 Nomor.3 hlm.1-48

2012. Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan tersebut dan menyatakan bahwa baik pemohon dan termohon memenuhi untuk dapat 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 Pasal 24C ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar 1945 *jo*. Pasal 61 Ayat (1) Undang-Undang 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 melimitasi 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 bahwa 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 dan 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.

- a. 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.
- b. Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut undang-undang dasar.

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

BENTUK NEGARA DAN SISTEM PEMERINTAHAN

Negara dapat diartikan sebagai sebuah organisasi dan dapat pula diartikan sebagai kelompok sosial yang terorganisir. Negara adalah sebuah organisasi yang memiliki kekuasaan tertinggi dan ditaati oleh rakyatnya, dan juga sebagai kelompok sosial yang menduduki wilayah atau pun daerah tertentu yang diorganisasi di bawah lembaga politik dan pemerintah yang efektif.¹ Menurut Aristoteles dalam bukunya *Politica*, negara merupakan suatu persekutuan yang mempunyai tujuan tertentu, dan negara itu terjadi karena penggabungan keluarga-keluarga yang menjadi suatu kelompok yang lebih besar.² Negara adalah organisasi masyarakat yang mempunyai daerah tertentu di mana kekuasaan negara berlaku sepenuhnya. Negara merupakan suatu organisasi di antara kelompok atau beberapa kelompok manusia yang bersama mendiami suatu wilayah dengan mengakui adanya pemerintahan yang mengurus tata tertib dan keselamatan mereka.³

¹ Bambang Sugianto dan Evi Oktarina, *Hukum Tata Negara*, PT. RajaGrafindo Persada Rajawali Pers, Cetakan Pertama, 2021 , hlm. 47-48

² Soehino, *Ilmu Negara*. Yogyakarta, Cetakan kedua, Liberty Yogyakarta. 1980, hlm 281

³ Solly Lubis, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Bandung, Cetakan ketiga. Alumni Bandung. hlm. 26

Menurut Kraneburk,⁴ 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, 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*).⁵

Menurut Soenarko, negara adalah suatu organisasi kekuasaan masyarakat yang memiliki daerah tertentu, di mana kekuasaan negara berlaku sepenuhnya sebagai *sovereign*. Kemudian dalam buku *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Miriam Budiardjo mengatakan bahwa negara adalah suatu daerah teritorial yang rakyatnya diperintah oleh sejumlah pejabat dan yang berhasil menuntut dari warganya ketaatan pada perundang-undangan melalui kontrol dari kekuasaan yang sah.⁶

A. Bentuk Negara

Bentuk negara dan bentuk pemerintah sampai sekarang sering menjadi perdebatan, sebab ada yang mengatakan bentuk negara dilihat dari bangunan dari pemerintahan apakah republik atau kerajaan, tapi ada juga ahli mengatakan bentuk negara apakah kesatuan atau federal.⁷ Tetapi ada beberapa sarjana melihat bahwa 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 dari apakah negara berbentuk kesatuan atau bentuknya federal. Menurut Bagir Manan, bentuk negara menyangkut kerangka bagian luar organisasi negara yang dapat dibedakan antara bentuk negara kesatuan dan bentuk negara federal, sedangkan berbicara soal bentuk pemerintahan berkaitan erat dengan bagian dalamnya.

⁴ Bambang Sugianto dan Evi Oktarina, *Ofcit*, 1980, hlm. 47.

⁵ *Ibid*, hlm 48

⁶ Mariam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Cetakan ketiga belas, PT.Gramedia Pustaka Utama, 1991, hlm. 39.

⁷ Abu Daud Busroh, *Sistem Pemerintahan Republik Indonesia*, Jakarta, Bina Aksara, 1989, hlm. 5

Adapun bentuk pemerintahan dibedakan antara pemerintahan republik dan pemerintahan kerajaan.⁸ Sementara menurut Samidjo, 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.⁹ Pada akhir Abad Pertengahan sampai modern, konsep mengenai bentuk negara dikenal dalam dua bentuk, yaitu negara yang berbentuk kerajaan (monarki) dan negara dalam bentuk republik. Niccolo Machiavelli menyebutkan bahwa jika suatu negara bukan republik (*republica*), tentulah negara itu berbentuk kerajaan (*principal*).¹⁰

Sedangkan Leon Duguit justru tidak setuju dengan penggunaan *staatwill* sebagai parameter untuk mengklasifikasikan bentuk negara, dan mengatakan dalam bukunya *Traite de Droit Constitutional*, bahwa untuk menentukan bentuk sebuah negara, apakah negara tersebut monarki atau republik, ialah dengan cara melihat mekanisme penunjukan atau pengangkatan kepala negaranya. Jika kepala negaranya diangkat berdasarkan garis keturunan, maka negara tersebut adalah monarki, sedangkan jika kepala negaranya diangkat bukan atas dasar keturunan, maka negara tersebut berbentuk republik.¹¹

Dari banyaknya pandangan berbeda yang mengartikan bentuk negara, di sini penulis menekankan bahwa bentuk negara tidak sama dengan bentuk pemerintah. Adapun bentuk negara dapat dibagi dalam dua kelompok yaitu, negara kesatuan dan negara federal. Negara kesatuan dapat dibagi 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

⁸ Bagir Manan., *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta, Penerbit Fakultas Hukum UII Press, 2003, hlm. 2

⁹ Samidjo, , *Imu Negara*, Jakarta, Penerbit Amico, 1989, hlm. 62

¹⁰ Azhary, *Ilmu Negara Pembahasan Buku Prof Kranenbug*, Jakarta, Fakultas Hukum UI, 1974, hlm. 49

¹¹ Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif fikih Siyasah*, Jakarta, Sinar Grafika, Cetakan Pertama. 2012, hlm. 105

- b. Terdapat satu UUD yang berlaku untuk seluruh wilayah negara
- c. Terdapat satu kepala negara atau pemerintahan
- d. Terdapat satu badan perwakilan rakyat

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, kepala negara, dan badan perwakilannya sendiri. Adapun kekuasaan pemerintah federal yang tidak didelegasikan kepada negara bagian, yaitu menyangkut:

- a. Urusan luar negeri
- b. Urusan pertahanan dan keamanan
- c. Urusan kebijakan fiskal dan keuangan

1. Negara Federal atau Serikat

Negara federal adalah negara yang seringkali disebut 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, kepala negara, parlemen, dan kabinet sendiri yang berdaulat, tapi tetap saja 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 ke luar 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 atau serikat yakni Amerika Serikat, Meksiko, Australia, Malaysia, Brasil, India, Swiss, dan Jerman. Kembali pada pernyataan sebelumnya soal pembagian kewenangan antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian. Menurut C.F. Strong, yang membedakan antara negara serikat 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 dan Australia.

- b. Negara serikat konstitusinya merinci satu persatu kekuasaan pemerintah negara bagian, sedangkan sisanya diserahkan kepada pemerintah federal. Contohnya Kanada dan India.
- c. Negara serikat yang memberikan wewenang kepada mahkamah agung federal dalam menyelesaikan perselisihan di antara pemerintah federal dengan pemerintah negara bagian. Contohnya Amerika Serikat dan Australia.
- d. Negara serikat yang memberikan kewenangan kepada parlemen federal dalam menyelesaikan perselisihan antara pemerintah federal dengan pemerintah negara bagian, contohnya 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 soal kenegaraan selebihnya (*residuary power*). Pada umumnya, kekuasaan yang dilimpahkan negara-negara bagian kepada pemerintah federal meliputi:

- a. Hal-hal yang menyangkut kedudukan negara sebagai subjek 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 asas-asas pokok hukum maupun organisasi peradilan selama dipandang perlu oleh pemerintah pusat, misalnya mengenai masalah uji material konstitusi negara bagian.
- d. Hal tentang uang dan keuangan, biaya penyelenggaraan pemerintahan federal, misalnya pajak, bea cukai, monopoli, dan mata uang (moneter).
- e. Hal-hal tentang kepentingan bersama antar negara bagian, misalnya masalah pos, telekomunikasi, dan statistik.

Persamaan antara negara serikat dan negara kesatuan bersistem desentralisasi, yaitu pemerintah pusat sebagai pemegang kedaulatan ke luar dan sama-sama memiliki hak mengatur daerah sendiri (otonomi). Sedangkan perbedaannya adalah mengenai asal-asul hak mengurus rumah tangga sendiri. Pada negara bagian, hak otonomi itu merupakan hak aslinya, sedangkan pada daerah otonom, hak itu diperoleh dari pemerintah pusat.

2. Negara Kesatuan

Negara kesatuan di mana 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 menteri, atau memiliki satu parlemen saja.

Negara kesatuan adalah negara bersusunan tunggal, yakni kekuasaan untuk mengatur seluruh daerahnya yang 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, Filipina, Jepang dan Italia.

Bentuk negara kesatuan merupakan kebalikan dari negara federal atau serikat. Organisasi yang berada di bawah pemerintah negara berbentuk kesatuan yang ditetapkan dan diatur oleh pemerintah pusat. Sementara itu, negara bagian yang berada di bawah negara serikat dapat membuat peraturan sendiri untuk membentuk organisasi pemerintahan di bawahnya. 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 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 kemudian 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 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. Meski demikian, pemerintah pusat tetap memegang kekuasaan tertinggi.

3. Negara Konfederasi

Bentuk negara yang ketiga adalah negara konfederasi. Tapi apa yang sebenarnya dimaksud dengan negara konfederasi? Negara konfederasi merupakan negara yang terbentuk dari perkumpulan beberapa negara yang membuat perjanjian internasional dan berisi kewenangan tertentu yang diberikan kepada konfederasi. Meskipun terbentuk dari gabungan beberapa negara, negara konfederasi 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 Swiss.
- c. Negara tersebut dulunya berbentuk konfederasi, tetapi sejak tahun 1848, Swiss cenderung menggunakan sistem federal di mana hubungan internasional diselenggarakan oleh pemerintah pusat.

Kita 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 (bersusunan 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.

B. Bentuk Pemerintahan

Bentuk pemerintahan adalah suatu istilah yang digunakan untuk merujuk pada rangkaian institusi politik yang digunakan untuk mengorganisasikan suatu negara guna menegakkan 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 monarki ialah negara yang dikepalai oleh seorang raja dan bersifat turun-temurun dan menjabat untuk seumur hidup. Selain raja, kepala negara suatu monarki dapat berupa kaisar atau syah (kaisar Kerajaan Jepang, syah Iran, dan sebagainya). Contoh monarki adalah Inggris, Belanda, Norwegia, Swedia, dan Muang Thai. Dalam sistem negara kerajaan atau monarki yang ada di dunia dibagi dala beberapa bentuk, yaitu:

a. Monarki 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 Louis ke-XIV dari Prancis: *L'Etat cest moi* (negara adalah saya).

b. Monarki konstitusional

Monarki 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. Monarki parlementer

Suatu monarki di mana terdapat suatu parlemen (DPR), terhadap dewan di mana para menteri, baik perseorangan maupun secara keseluruhan bertanggungjawab penuh.

Dalam sistem parlementer, raja selaku kepala negara itu merupakan lambang kesatuan negara yang tidak dapat diganggu gugat, tidak dapat dipertanggungjawabkan (*The King can do no wrong*). Pihak yang bertanggungjawab atas kebijaksanaan pemerintah adalah menteri, baik bersama-sama untuk seluruhnya maupun seseorang untuk bidangnya sendiri (sistem pertanggung jawaban menteri: tanggung jawab politik, pidana, dan keuangan).

2. Bentuk Republik

Republik berasal dari bahasa Latin, yaitu *res publica* atau kepentingan umum, yang artinya negara dengan pemerintahan rakyat yang dikepalai oleh seorang presiden sebagai kepala negara yang dipilih dari dan oleh rakyat untuk suatu masa jabatan tertentu (misalnya, Amerika Serikat 4 tahun dan Indonesia 5 tahun). Biasanya presiden dapat dipilih kembali setelah habis masa jabatannya.

C. 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 sistem pemerintahan presidensial dan parlementer. Keduanya akan dijelaskan pada sub di bawah ini.

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 dalam 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 alasan 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.

Adapun 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.

Adapun kelebihan sistem pemerintahan presidensial, yaitu:

- 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. Penyusunan program kerja kabinet mudah disesuaikan dengan jangka waktu masa jabatannya.
- d. Legislatif bukan tempat kaderisasi untuk jabatan-jabatan eksekutif, karena dapat diisi oleh orang luar, termasuk anggota parlemen sendiri.

Adapun kekurangan sistem pemerintahan presidensial, yaitu:

- a. Kekuasaan eksekutif di luar pengawasan langsung legislatif sehingga dapat menciptakan kekuasaan mutlak.
- b. Sistem pertanggungjawaban kurang jelas.
- c. Pembuatan 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. Adapun ciri pemerintahan parlementer, yaitu:

- a. Dikepalai oleh seorang presiden sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara.
- b. Kekuasaan eksekutif presiden ditunjuk oleh legislatif, sedangkan raja diseleksi berdasarkan undang-undang.

- c. Perdana menteri memiliki hak prerogatif (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.

Adapun kelebihan sistem pemerintahan parlementer, yaitu:

- 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.

Adapun kekurangan sistem pemerintahan parlementer, yaitu:

- a. Kedudukan badan eksekutif atau 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 di parlemen dan partai, anggota kabinet dapat menguasai parlemen.
- d. Parlemen menjadi tempat kaderisasi bagi jabatan-jabatan eksekutif. Pengalaman mereka menjadi anggota parlemen dimanfaatkan dan manjadi bekal penting untuk menjadi menteri atau jabatan eksekutif lainnya.

Jika dilihat dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan dari masing-masing konstitusi suatu negara, dapat dibagi dalam beberapa bentuk, yaitu:

a. Sistem pemerintahan parlementer

Sistem pemerintahan parlementer merupakan sistem pemerintahan yang mana parlemen memiliki peranan sangat besar di dalam pemerintahan. Dalam sistem pemerintahan parlementer, parlemen yang duduk di pemerintahan berhak dan 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.

b. 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.

c. 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.

d. 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.

e. Sistem pemerintahan liberal

Sistem pemerintahan liberal adalah 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.

f. 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).

D. Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945

Negara Indonesia, berdasarkan pada Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 yang dimilikinya menganut sistem pemerintahan presidensial, yakni sistem pemerintahan negara republik di mana 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 politica* 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

Semula, sistem pemerintahan yang digunakan adalah presidensial, tetapi sebab kedatangan sekutu (agresi militer) dan berdasarkan Maklumat Presiden Nomor X pada 16 November 1945, terjadi pembagian kekuasaan di mana kekuasaan eksekutif dipegang oleh perdana menteri. Maka sistem pemerintahan Indonesia menjadi 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 1950, sistem pemerintahan Indonesia masih menganut sistem parlementer, dan pada era ini terdapat banyak perdana menteri.
- d. Sistem pemerintahan Republik Indonesia tahun 1959-1966
Presiden mengeluarkan Dekrit 5 juli pada 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 hingga 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 berdasarkan hukum (*rechtsstaat*)
- b. Sistem konstitusional
- c. Kekuasaan negara yang tertinggi berada di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- d. Presiden adalah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat
- e. Presiden tidak bertanggungjawab pada Dewan Perwakilan Rakyat
- f. Menteri negara adalah pembantu presiden, dan menteri negara tidak bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat
- g. Kekuasaan kepala negara tidak tak terbatas

Pemerintahan Orde Baru dengan tujuh kunci pokok di atas berjalan sangat stabil dan kuat. Pemerintah memiliki kekuasaan yang besar. Sistem pemerintahan presidensial yang dijalankan pada era ini memiliki kelemahan pengawasan dari DPR, namun juga memiliki kelebihan kondisi sehingga 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. Pemerintahan konstitusional di dalamnya terdapat pembatasan kekuasaan dan jaminan hak asasi. Kemudian dilakukanlah amandemen Undang-Undang Dasar 1945 sebanyak 4 kali, yakni pada 1999, 2000, 2001, dan 2002. Berdasarkan konstitusi yang telah diamandemen ini, diharapkan sebuah sistem pemerintahan yang lebih demokratis akan terwujud.

2. Hubungan antara Sistem Pemerintahan di Indonesia dan Sistem Pemerintahan Sesuai 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 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 sebab penyimpangan ketentuan UUD RI 1945 yang menyebutkan pemerintah harus dijalankan menurut sistem kabinet presidensial, di mana menteri berposisi sebagai pembantu presiden. Jadi, sejak November 1945-Juli 1959, sistem pemerintahan yang diselenggarakan di Indonesia berlainan dengan sistem pemerintahan yang ditentukan dalam naskah Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945.

3. Pokok-pokok Sistem Pemerintahan Setelah Amandemen

Dalam proses reformasi dan dimulainya pemilihan umum, lahirlah sejarah baru dalam sistem pemerintahan Indonesia,

terutama menyangkut kelembagaan negara dan sistem pemilihan umum di Indonesia. Adapun 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 pemerintahannya 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 (MA) dan badan peradilan di bawahnya.

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.

- a. Presiden sewaktu-waktu dapat diberhentikan oleh MPR atas usul dari DPR. Jadi, DPR tetap memiliki kekuasaan mengawasi presiden meskipun secara tidak langsung.
- b. Presiden dalam mengangkat pejabat negara perlu pertimbangan atau persetujuan dari DPR.
- c. Presiden dalam mengeluarkan kebijakan tertentu perlu pertimbangan atau persetujuan dari DPR.
- d. Parlemen diberi kekuasaan yang lebih besar dalam hal membentuk undang-undang dan hak *budget* (anggaran).
- e. Lahirnya lembaga yudisial selain Mahkamah Agung (MA), yaitu Mahkamah Konstitusi (MK) dan Komisi Yudisial (KY).

Dengan demikian, ada perubahan-perubahan baru dalam sistem pemerintahan Indonesia. Hal itu diperuntukkan 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.

4. *Checks and Balance* dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Reformasi berhasil merontokkan kekuasaan yang absolut di era Orde Baru. Reformasi juga merealisasikan perubahan terhadap Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 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.¹²

Amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 yang dilakukan Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil pemilihan umum tahun 1999 melahirkan sistem pemerintah yang baru, di mana presiden selaku eksekutif tidak lagi mendominasi kekuasaan pembentukan undang-undang. Dalam hal hubungan antara presiden dengan DPR, maka dominasi presiden dalam proses legislasi digeser ke DPR.¹³

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 (5) UUD 1945 hasil amandemen). Dalam hal hubungan antara yudikatif dan legislatif, diberikan kewenangan pada Pasal 24 yang mengatur pengujian undang-undang, baik isi (uji materi) atau pengujian

¹² Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta, Cetakan kedua, PT. Raja Grafindo Persada, 2013, hlm. 67.

¹³ *Ibid.* Hlm. 68

prosedur (uji formil) diberikan kepada Mahkamah Konstitusi (MK). Sedangkan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang kewenangannya diberikan kepada Mahkamah Agung (MA).

HAK ASASI MANUSIA

A. Pengertian Hak Asasi Manusia

Hak asasi manusia adalah hak dan kebebasan yang dimiliki oleh setiap orang sejak dia lahir sebagai insan manusia. Hak-hak tersebut bukan merupakan suatu hal istimewa yang harus diperjuangkan, dan hak-hak tersebut berlaku setara bagi setiap orang tanpa memandang usia, jenis kelamin, ras, etnis, kekayaan, atau status sosial. Karena disebut sebagai hak, maka tidak dapat dirampas dari siapa pun oleh pemerintah (meskipun dapat dibatasi dan kadang-kadang terhambat selama kondisi darurat negara). Sangat penting untuk diingat bahwa hak-hak ini merupakan milik semua orang. Ini berarti bahwa setiap orang memiliki tanggung jawab untuk menghormati hak-hak asasi orang lain.

Selain itu, hak-hak asasi bukanlah pengganti aturan-aturan hukum yang telah berlaku, dan karenanya setiap orang juga harus menghormati aturan-aturan hukum tersebut. Sebagai contoh, kenyataan bahwa saya berhak untuk menjalankan adat istiadat saya, bukan berarti saya dapat melakukan apa pun yang saya kehendaki. Saya harus memastikan terlebih dahulu bahwa di saat saya

menjalankan adat istiadat tersebut, saya tidak akan mengganggu hak-hak orang lain.¹

Hak-hak asasi manusia secara umum dipahami sebagai hak-hak yang melekat pada diri seorang manusia. Konsep pengertian hak-hak asasi manusia menghargai bahwa setiap insan manusia berhak menikmati karunia hak-haknya sebagai manusia seutuhnya tanpa membedakan ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pandangan politik atau pandangan lainnya, kewarganegaraan atau asal-usul sosial, kekayaan, status kelahiran, atau status lainnya. Hak-hak asasi manusia secara hukum dijamin dalam hukum hak-hak asasi manusia, yang melindungi setiap individu dan kelompok dari tindakan-tindakan yang dapat mengganggu kebebasan fundamental dan martabat manusia.

Hak-hak asasi manusia adalah milik setiap orang, baik laki-laki atau perempuan, anak laki-laki atau perempuan, balita atau lansia, hanya karena dia seorang insan manusia. Hak asasi manusia adalah sesuatu yang memungkinkan saya dapat hidup secara terhormat. Apabila sesuatu dinyatakan atau dikenali sebagai sebuah hak, itu berarti bahwa ada kewajiban bagi pemerintah untuk menghormati, memajukan, dan memenuhi hak tersebut. Hak itu dapat dituntut. Hak dan kebutuhan hak berbeda dengan kebutuhan. Kebutuhan adalah sebuah aspirasi. Kebutuhan dapat diakui, namun tidak harus berkaitan dengan kewajiban pemerintah. Kepuasan akan suatu kebutuhan tidak dapat dituntut. Sementara hak mengharuskan kewajiban dari pemerintah dan dapat dituntut. Hak selalu dikaitkan dengan 'keberadaan'. Kebutuhan selalu dikaitkan dengan 'kepemilikan'.

Pendidikan hak-hak asasi manusia meliputi ajaran bagaimana menerapkan pendekatan berbasis hak ke dalam praktek. Dua tujuan pendidikan hak-hak asasi manusia yang paling utama adalah belajar tentang hak-hak asasi manusia (misalnya, sejarah hak asasi manusia, dokumen-dokumen, atau pun mekanisme-mekanisme pelaksanaan). Belajar untuk hak asasi manusia, misalnya memahami dan menerima prinsip-prinsip kesetaraan dan martabat

¹ *Building a Culture of Human Rights Workshop Manual, South African Human Rights Commission, British Council and Humanitas Educational, hlm. 3*

manusia serta komitmen untuk menghormati dan melindungi hak semua orang. Ini meliputi penjelasan nilai-nilai, perubahan sikap, pengembangan solidaritas dan keahlian untuk kegiatan advokasi dan aksi. Prinsip-prinsip pendekatan berbasis hak menjadi panduan bagi isi dan praktik pendidikan hak-hak asasi manusia.

Hak asasi manusia (HAM) dan demokrasi merupakan konsepsi kemanusiaan dan relasi sosial yang dilahirkan dari sejarah peradaban manusia di seluruh penjuru dunia. Konsepsi HAM dan demokrasi dalam perkembangannya sangat terkait dengan konsepsi negara hukum. Dalam sebuah negara hukum, sesungguhnya yang memerintah adalah hukum, bukan manusia.²

Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak hanya untuk kepentingan penguasa. Hal ini bertentangan dengan prinsip demokrasi. Hukum tidak dimaksudkan untuk hanya menjamin kepentingan beberapa orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan keadilan bagi semua orang. Dengan demikian, negara hukum yang dikembangkan bukanlah *absolute rechtsstaat*, melainkan *demokratische rechtsstaat*.³

Tujuan negara Indonesia sebagai negara hukum yang bersifat formal tersebut mengandung konsekuensi bahwa negara berkewajiban untuk melindungi seluruh warganya dengan suatu undang-undang, terutama melindungi hak-hak asasinya demi kesejahteraan hidup bersama.⁴

Pengakuan akan hak asasi manusia di Indonesia telah tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang sebenarnya lebih dahulu ada dibandingkan dengan Deklarasi PBB yang lahir pada 10 Desember 1948. Pengakuan akan hak asasi manusia di Indonesia telah tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya, sebagai berikut.

- a. Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Alinea Pertama
- b. Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Alinea Keempat

²Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, hlm. 152.

³*Ibid.*

⁴Kaelan dan Achmad Zubaidi, *Pendidikan Kewarganegaraan*, Yogyakarta: Paradigma, 2007, hlm.20.

- c. Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945
- d. Ketetapan MPR

Ketetapan MPR mengenai hak asasi manusia Indonesia tertuang dalam ketetapan MPR No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia. Berdasarkan hal itu, kemudian keluarlah Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, sebagai undang-undang yang sangat penting kaitannya dalam proses jalannya hak asasi manusia di Indonesia. Selain itu juga Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.⁵

Dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, menyatakan bahwa sejarah bangsa Indonesia hingga kini mencatat berbagai penderitaan, kesengsaraan, dan kesenjangan sosial yang disebabkan oleh perilaku yang tidak adil dan diskriminatif atas dasar etnis, ras, warna kulit, budaya, bahasa, agama, golongan, jenis kelamin, dan status sosial yang lain. Perilaku tidak adil dan diskriminatif tersebut merupakan pelanggaran hak asasi manusia, baik yang bersifat vertikal (dilakukan oleh aparat negara terhadap warga negara atau sebaliknya) maupun horizontal (antar warga negara sendiri), dan tidak sedikit yang masuk kategori pelanggaran hak asasi manusia yang berat (*grossviolation of human rights*).

B. Hak Asasi Manusia dalam UUD 1945

Undang-Undang Dasar 1945 menjamin bahwa setiap orang berhak untuk bebas dari perlakuan diskriminatif. Bahkan Undang-Undang Dasar 1945 secara lengkap telah menjamin hak asasi manusia dan juga hak-hak warga negara Indonesia. Hak-hak warga negara yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 merupakan hak-hak konstitusional seluruh warga negara Republik Indonesia, sedangkan pemerintah seharusnya melaksanakan kehendak rakyat, termasuk menjamin perlindungan, penegakan, dan pemenuhan hak-hak rakyat yang diatur dalam konstitusi.

⁵ Winarno, *Paradigma Baru Pendidikan Kewarganegaraan*, Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2012, hlm.31

Dengan kata lain, setiap hak yang terkait dengan warga negara dengan sendirinya bertimbal balik dengan kewajiban negara untuk memenuhinya. Artinya, negara berkewajiban dan bertanggungjawab menjamin agar semua hak dan kebebasan warga negara dihormati dan dipenuhi sebaik-baiknya. Jaminan perlindungan atas terpenuhinya hak-hak konstitusional tersebut tentu harus dipahami sebagai hak dari setiap warga negara tanpa ada diskriminasi apa pun.⁶

Sebagai negara hukum (*rechtstaat*), Indonesia saat ini sedang dihadapkan pada persoalan hukum dan keadilan masyarakat yang sangat serius. Hukum dan keadilan masyarakat seolah seperti dua kutub yang saling terpisah, tidak saling mendekat. Keadilan hukum bagi masyarakat, terutama masyarakat miskin di negeri ini adalah suatu barang yang mahal. Keadilan hukum hanya dimiliki oleh orang-orang yang memiliki kekuatan, akses politik, dan ekonomi saja. Sementara, masyarakat lemah atau miskin sangat sulit untuk mendapatkan akses keadilan hukum dan bahkan mereka kerap kali menjadi korban penegakan hukum yang tidak adil.

Dalam menerapkan hak asasi manusia di Indonesia, maka kita diharuskan untuk mengenal beberapa prinsip yang terkandung di dalamnya. Prinsip-prinsip itu adalah sebagai berikut.

a. Universal

HAM harus diberikan kepada semua orang tanpa pengecualian dan tanpa diskriminasi. Alasan mengapa semua orang berhak atas pemenuhan HAM adalah karena mereka manusia.

b. Kesetaraan (*equality*)

Konsep kesetaraan menekankan penghargaan terhadap martabat seluruh insan manusia. Manusia dilahirkan setara, dan hal ini diakui dalam Deklarasi Universal HAM 1948.

c. Non-diskriminatif

Non diskriminatif merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari konsep kesetaraan. Konsep ini menekankan bahwa tidak seorang pun dapat diingkari hak asasinya karena alasan faktor eksternal, seperti ras, warna kulit, seks, bahasa, agama, politik dan

⁶Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hlm. 104-105.

pandangan lain, asal kewarganegaraan atau sosial, kepemilikan, kelahiran, atau pun status lain. HAM harus dijamin bebas dari segala bentuk diskriminasi, baik yang sengaja ditujukan bagi kelompok tertentu (*purposed discrimination*) atau diskriminasi yang diakibatkan oleh kebijakan tertentu.

d. Martabat manusia

Prinsip-prinsip HAM didasarkan atas pandangan bahwa setiap individu, patut untuk dihargai dan dijunjung tinggi tanpa memandang usia, budaya, kepercayaan, etnik, ras, gender, orientasi seksual, bahasa, ketidakmampuan, atau pun kelas sosial.

e. *Inalienability* (tidak dapat direnggut)

Hak yang dimiliki individu tidak dapat dicabut, diserahkan, atau dipindahkan. Namun dengan demikian, tidak berarti HAM tidak dapat dibatasi atau dikurangi. Hal ini dapat dilakukan oleh pemerintah dengan alasan tertentu, misalnya keamanan nasional.

f. Kewajiban (*obligation*) dan tanggung jawab (*responsibility*)

Pemerintah merupakan pemegang tanggung jawab utama (*duty bearer*) dalam pemajuan, perlindungan, dan pemenuhan HAM warga negara. Pemerintah harus mampu menjamin bahwa HAM dipenuhi tidak secara diskriminatif. Pemerintah juga wajib untuk mengatur agar aktivitas pihak swasta tidak mengganggu individu dalam menikmati haknya. Kewajiban ini dikenal dengan kewajiban untuk pemajuan (*to promote*), untuk melindungi (*to protect*), dan untuk memenuhi (*to fulfill*).

g. *Indivisibility* (tidak dapat dipisahkan) dan interdependensi (saling bergantung)

HAM harus dilihat sebagai satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan, termasuk di antaranya, hak sipil, politik, sosial, ekonomi, budaya, serta hak-hak kolektif. Demikian pula bahwa pemenuhan hak yang satu dapat memengaruhi pemenuhan HAM lainnya. Sebaliknya, pelanggaran salah satu HAM juga akan melanggar HAM yang lain.

Hak merupakan perwujudan kebebasan dalam masyarakat, sedangkan konsekuensi hak adalah tanggung jawab dalam bentuk kewajiban. Oleh karena itu, dalam kehidupan sehari-hari, dalam

kebebasan selalu melekat tanggung jawab, sejalan dengan hak yang selalu melekat kewajiban.

Istilah hak asasi manusia (HAM/*human rights*) secara etimologis terbentuk dari tiga kata, yaitu “hak”, “asasi”, dan “manusia”. Hak berarti benar, nyata, pasti, tetap, dan wajib. Asasi diartikan sebagai segala sesuatu yang bersifat mendasar dan fundamental yang selalu melekat pada objeknya. Dengan penjelasan tersebut, maka hak asasi manusia dapat diartikan sebagai hak-hak mendasar pada diri manusia.

Soetandyo Wignjosebroto mengartikan HAM sebagai “hak-hak mendasar (fundamental) yang diakui secara universal sebagai hak-hak yang melekat pada manusia karena hakikat dan kodratnya sebagai manusia.” Menurut Soetandyo, hak disebut ‘universal’ karena hak ini dinyatakan sebagai bagian dari kemanusiaan setiap sosok manusia, apa pun warna kulit, jenis kelamin, usia, latar belakang budaya, agama, dan kepercayaannya. Sedangkan kata ‘melekat’ atau ‘*inherent*’ digunakan karena hak-hak itu dimiliki setiap manusia semata-mata karena keberadaannya sebagai manusia dan bukan karena pemberian dari suatu organisasi kekuasaan mana pun. Karena sifat HAM yang ‘melekat’ inilah maka hak-hak tersebut tidak dapat dirampas atau dicabut.⁷

Secara garis besar, prinsip hak asasi manusia menurut Undang-Undang HAM ditetapkan pada prinsip hak asasi manusia dalam aspek kehidupan, yaitu: ⁸

- a. Hak untuk hidup, di mana setiap orang berhak untuk hidup, mempertahankan hidup, meningkatkan taraf hidupnya, hidup tentram, aman, damai, bahagia, sejahtera lahir dan batin, serta berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.
- b. Hak untuk memperoleh keadilan, di mana setiap orang tanpa diskriminasi berhak untuk memperoleh keadilan dengan mengajukan permohonan, pengaduan dan gugatan, baik dalam perkara pidana, perdata, maupun administrasi, serta diadili

⁷ Rahayu, *Hukum Hak Asasi Manusia (HAM)*, Semarang : Badan Penerbit Universitas Diponegoro., 2010, hal 2-3

⁸ Agnes Widanti, *Hukum Berkeadilan Jender Aksi-Interaksi Kelompok Buruh Perempuan Dalam Perubahan Sosial*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2005, hal. 6-7

melalu proses peradilan yang bebas dan tidak memihak, sesuai dengan hukum. Adil dapat berarti menurut hukum dan apa yang sebanding atau apa yang menjadi semestinya. Maka dari itu, keadilan sosial dapat terwujud apabila di dalam masyarakat, setiap orang memperoleh apa yang seharusnya menjadi haknya.

PEMERINTAHAN DAERAH

A. Pengertian Pemerintahan Daerah

Berdasarkan UUD 1945, Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Sesuai ketentuan Pasal 4 Ayat (1) UUD 1945, dalam penyelenggaraan pemerintahan dinyatakan bahwa presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan. Mengingat wilayah Indonesia yang sangat luas, UUD 1945 beserta perubahannya telah memberikan landasan konstitusional mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Di antara ketentuan tersebut, yaitu:¹

- a. Prinsip pengakuan dan penghormatan negara terhadap kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- c. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya.

¹ *Ibid*

- d. Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa.
- e. Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilu.
- f. Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil.
- g. Prinsip hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus memerhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- h. Prinsip hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.
- i. Prinsip pengakuan dan penghormatan negara terhadap satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa.

Sebagai pelaksanaan lebih lanjut dari dasar konstitusional tersebut, satuan pemerintahan di bawah pemerintah pusat, yaitu daerah provinsi dan kabupaten/kota memiliki urusan yang bersifat wajib dan pilihan. Provinsi memiliki urusan wajib dan urusan pilihan. Selain itu, ditetapkan pula kewenangan pemerintah pusat menjadi urusan pemerintahan yang meliputi:

- a. Politik luar negeri
- b. Pertahanan
- c. Keamanan
- d. Yustisi
- e. Moneter dan fiskal nasional
- f. Agama

Walaupun dengan ketentuan pemberlakuan otonomi seluas-luasnya dalam UUD 1945, namun muncul pula pengaturan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 yang membagi urusan pemerintahan antara pemerintah, pemerintahan daerah provinsi, dan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah memiliki empat dimensi

penting untuk dicermati, meliputi hubungan kewenangan, kelembagaan, keuangan, dan pengawasan, sebagai berikut.

- a. Pertama, pembagian kewenangan guna menyelenggarakan urusan pemerintahan tersebut akan sangat memengaruhi sejauh mana pemerintah pusat dan pemerintah daerah memiliki wewenang untuk menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan. Karena wilayah kekuasaan pemerintah pusat meliputi pemerintah daerah, maka dalam hal ini yang menjadi objek yang diurus adalah sama, namun kewenangannya yang berbeda.
- b. Kedua, pembagian kewenangan ini membawa implikasi kepada hubungan keuangan, yang diatur dalam UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
- c. Ketiga, implikasi terhadap hubungan kelembagaan antara pusat dan daerah mengharuskan kehati-hatian mengenai besaran kelembagaan yang diperlukan guna melaksanakan tugas-tugas yang menjadi urusan masing-masing.
- d. Keempat, hubungan pengawasan merupakan konsekuensi yang muncul dari pemberian kewenangan, agar terjaga keutuhan negara kesatuan.

Otonomi daerah bertujuan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintah. Jaminan partisipasi masyarakat dalam bentuk peraturan daerah belum menjadi kebutuhan dan kewajiban bagi pemerintah daerah. Dalam perencanaan pembangunan dan anggaran, misalnya, masih dipandang hal yang eksklusif dominan pemerintah dan harus dirahasiakan keberadaannya dari akses publik.

Pada sisi lain, kesempatan masyarakat untuk melakukan kontrol terhadap kinerja pemerintah juga tidak terwujud. Hal ini dikarenakan tidak adanya prosedur dan mekanisme yang terlembaga yang memungkinkan masyarakat melakukan keluhan dan mengontrol kinerja pembangunan. Keluhan masyarakat tidak pernah diketahui hasilnya, dan akibatnya masyarakat tidak

memperoleh informasi apakah keluhan yang disampaikan telah direspons dan ditindaklanjuti.

Persoalan lain dalam pelaksanaan otonomi daerah juga terjadi dalam pengelolaan sumber daya alam. Tidak adanya peraturan daerah yang mengatur hak masyarakat atas informasi dan keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan dan pengambilan keputusan. Dalam hal pelimpahan wewenang perizinan pemanfaatan sumber daya alam dari pusat kepada daerah, justru meningkatkan eksploitasi sumber daya alam yang berlebihan dan tidak memperhatikan kelestariannya. Hal ini disebabkan karena pengelolaan sumber daya alam oleh pemerintah daerah semata-mata dalam rangka perolehan pendapatan asli daerah (PAD).

Dalam hal pemilihan langsung kepala daerah diharapkan dapat meningkatkan partisipasi masyarakat. Namun, dalam praktiknya tidak demikian. Proses penjaringan calon kepala daerah menjadi dominan dan eksklusif pada partai politik. Sedangkan masyarakat dipaksa untuk memilih calon yang telah dipilih oleh partai politik tanpa proses penjaringan yang partisipatif.

Kemudian, kita lanjut pada soal sistem pemerintahan. Istilah sistem pemerintahan berasal dari gabungan dua kata, “sistem” dan “pemerintahan”. Sistem merupakan terjemahan dari kata “*system*” (Inggris) yang berarti susunan, tatanan, jaringan, atau cara. Sedangkan “pemerintahan” berasal dari kata “pemerintah”, dan itu juga berasal dari kata “perintah”. Kata perintah dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, berarti:

- a. Perintah adalah perkataan yang bermakna menyuruh melakukan sesuatu.
- b. Pemerintah adalah kekuasaan yang memerintah suatu wilayah, daerah, atau, negara.
- c. Pemerintahan adalah perbuatan, cara, hal, dan urusan dalam memerintah.

Maka itu, pemerintahan dapat diartikan sebagai berikut.

- a. Pemerintahan, dalam arti luas adalah perbuatan memerintah yang dilakukan oleh badan-badan legislatif, eksekutif, dan

yudikatif di suatu negara dalam rangka mencapai tujuan penyelenggaraan negara.

- b. Dalam arti sempit, pemerintahan adalah perbuatan memerintah yang dilakukan oleh badan eksekutif beserta jajarannya dalam rangka mencapai tujuan penyelenggaraan negara.

Dengan demikian, sistem pemerintahan adalah suatu tatanan utuh yang terdiri atas berbagai komponen pemerintahan yang bekerja saling bergantung dan memengaruhi pencapaian tujuan dan fungsi pemerintahan.

Menurut Anton Praptono,² istilah sistem pemerintahan merupakan gabungan dari dua kata, yaitu “sistem” dan “pemerintahan”. Sistem berarti keseluruhan yang terdiri dari beberapa bagian dan mempunyai hubungan fungsional, baik antara bagian-bagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhannya. Sehingga hubungan tersebut menimbulkan suatu ketergantungan antara bagian-bagian, yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya itu. Dan, pemerintahan dalam arti luas mempunyai pengertian segala urusan yang dilakukan negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara itu sendiri. Dari pengertian itu, maka secara harfiah, sistem pemerintahan dapat diartikan sebagai suatu bentuk hubungan antar lembaga negara dalam menyelenggarakan kekuasaan-kekuasaan negara untuk kepentingan negara itu sendiri dalam rangka untuk mewujudkan kesejahteraan rakyatnya.

Sistem pemerintahan diartikan—menurut konsep *trias politica* dalam suatu negara—sebagai suatu tatanan utuh yang terdiri atas berbagai komponen pemerintahan yang bekerja saling bergantung dan mempengaruhi dalam mencapai tujuan dan fungsi pemerintahan. Kekuasaan dalam suatu negara diklasifikasikan menjadi tiga, yaitu:

- a. Kekuasaan eksekutif, yang berarti kekuasaan menjalankan undang-undang atau pemerintahan.

²Anton Praptono, “Sistem Pemerintahan” -gtg.blogspot.com/2009/04/sistem-pemerintahan

- b. Kekuasaan legislatif, yang berarti kekuasaan membentuk undang-undang.
- c. Kekuasaan yudikatif, yang berarti kekuasaan mengadili pelanggaran atas undang-undang. Komponen-komponen tersebut secara garis besar meliputi lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Jadi, sistem pemerintahan negara menggambarkan adanya lembaga-lembaga negara, hubungan antar lembaga negara, dan bekerjanya lembaga negara dalam mencapai tujuan pemerintahan negara yang bersangkutan.

Sedangkan tujuan pemerintahan negara pada umumnya didasarkan pada cita-cita atau tujuan negara. Misalnya, tujuan pemerintahan Indonesia adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan social. Sehingga lembaga-lembaga yang berada dalam satu sistem pemerintahan Indonesia bekerja secara bersama dan saling menunjang untuk mewujudkan tujuan pemerintahan di Indonesia.

Menurut Moh. Mahfud MD,³ sistem pemerintahan negara adalah mekanisme kerja dan koordinasi atau hubungan antara ketiga cabang kekuasaan, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa sistem pemerintahan negara adalah sistem hubungan dan tata kerja antar lembaga-lembaga negara dalam rangka penyelenggaraan negara.

B. Macam-Macam Sistem Pemerintahan

Sistem pemerintahan negara dapat dibagi menjadi dua klasifikasi besar, yaitu sistem pemerintahan presidensial dan parlementer. Pada umumnya, negara-negara di dunia menganut salah satu dari dua sistem pemerintahan tersebut. Adanya sistem pemerintahan lain dianggap sebagai variasi atau kombinasi dari dua sistem pemerintahan di atas. Negara Inggris dianggap sebagai tipe ideal dari negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer. Bahkan, Inggris disebut sebagai *Mother of Parliaments* (induk

³ Moh. Mahfud MD, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta, 2001, hlm. 74

parlemen), sedangkan Amerika Serikat merupakan tipe ideal dari negara dengan sistem pemerintahan presidensial.

Kedua negara itu disebut sebagai tipe ideal karena menerapkan ciri-ciri yang dijalankannya. Inggris adalah negara pertama yang menjalankan model pemerintahan parlementer. Amerika Serikat juga sebagai pelopor dalam sistem pemerintahan presidensial. Kedua negara tersebut sampai sekarang tetap konsisten menjalankan prinsip-prinsip sistem pemerintahannya.

Dari dua negara tersebut, kemudian sistem pemerintahan diadopsi oleh negara-negara lain di berbagai belahan dunia. Klasifikasi sistem pemerintahan presidensial dan parlementer didasarkan pada hubungan antara kekuasaan eksekutif dan legislatif. Sistem pemerintahan disebut parlementer apabila badan eksekutif sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif mendapat pengawasan langsung dari badan legislatif. Sistem pemerintahan disebut presidensial apabila badan eksekutif berada di luar pengawasan langsung badan legislatif. Untuk lebih jelasnya, berikut ini ciri-ciri, kelebihan, serta kekurangan dari sistem pemerintahan parlementer.

Adapun ciri-ciri dari sistem pemerintahan parlementer adalah sebagai berikut.

- a. Badan legislatif atau parlemen adalah satu-satunya badan yang anggotanya dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Parlemen memiliki kekuasaan besar sebagai badan perwakilan dan lembaga legislatif.
- b. Anggota parlemen terdiri atas orang-orang dari partai politik yang memenangkan pemilihan umum. Partai politik yang menang dalam pemilihan umum memiliki peluang besar menjadi mayoritas dan memiliki kekuasaan besar di parlemen.
- c. Pemerintah atau kabinet terdiri dari para menteri dan perdana menteri sebagai pemimpin kabinet. Perdana menteri dipilih oleh parlemen untuk melaksanakan kekuasaan eksekutif. Dalam sistem ini, kekuasaan eksekutif berada pada perdana menteri sebagai kepala pemerintahan. Anggota kabinet umumnya berasal dari parlemen.

- d. Kabinet bertanggung jawab kepada parlemen dan dapat bertahan sepanjang mendapat dukungan mayoritas anggota parlemen. Hal ini berarti bahwa sewaktu-waktu parlemen dapat menjatuhkan kabinet jika mayoritas anggota parlemen menyampaikan mosi tidak percaya kepada kabinet.
- e. Kepala negara tidak sekaligus menjabat sebagai kepala pemerintahan. Kepala pemerintahan adalah perdana menteri, sedangkan kepala negara adalah presiden dalam negara republik atau raja/sultan dalam negara monarki. Kepala negara tidak memiliki kekuasaan pemerintahan. Ia hanya berperan sebagai simbol kedaulatan dan keutuhan negara.
- f. Sebagai imbalan parlemen dapat menjatuhkan kabinet, maka presiden atau raja atas saran dari perdana menteri dapat membubarkan parlemen. Selanjutnya, diadakan pemilihan umum lagi untuk membentuk parlemen baru.

1. Sistem Pemerintahan Indonesia Berdasar UUD 1945 Sebelum Amandemen

Pokok-pokok sistem pemerintahan negara 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 berdasar hukum (*rechtsstaat*)
- b. Sistem konstitusional
- c. Kekuasaan negara yang tertinggi berada di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat
- d. Presiden adalah penyelenggara negara tertinggi di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat
- e. Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat
- f. Menteri negara ialah pembantu presiden, dan menteri negara tidak bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat
- g. Kekuasaan kepala negara tidak terbatas

Berdasarkan tujuh kunci pokok sistem pemerintahan, sistem pemerintahan Indonesia menurut UUD 1945 menganut sistem

pemerintahan presidensial. Sistem pemerintahan ini dijalankan semasa pemerintahan Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Suharto. Ciri dari sistem pemerintahan masa itu adalah adanya kekuasaan yang amat besar pada lembaga kepresidenan. Hampir semua kewenangan presiden yang diatur menurut UUD 1945 tersebut dilakukan tanpa melibatkan pertimbangan atau persetujuan DPR sebagai wakil rakyat. Karena tidak adanya pengawasan dan tanpa persetujuan DPR, maka kekuasaan presiden sangat besar dan cenderung dapat disalahgunakan. Meskipun ada kelemahan, kekuasaan yang besar pada presiden juga ada dampak positifnya, yaitu presiden dapat mengendalikan seluruh penyelenggaraan pemerintahan sehingga mampu menciptakan pemerintahan yang kompak dan solid.

Sistem pemerintahan lebih stabil, tidak mudah jatuh, atau berganti. Konflik dan pertentangan antar pejabat negara dapat dihindari. Namun, dalam perjalanan sistem pemerintahan di Indonesia, ternyata kekuasaan yang besar dalam diri presiden lebih banyak merugikan bangsa dan negara daripada keuntungan yang didapatkannya.

Memasuki masa Reformasi ini, bangsa Indonesia bertekad menciptakan sistem pemerintahan yang demokratis. Untuk itu, perlu disusun pemerintahan yang konstitusional atau yang berdasar pada konstitusi. Pemerintah konstitusional bercirikan bahwa konstitusi negara itu berisi pembatasan kekuasaan pemerintahan atau eksekutif dan jaminan atas hak asasi manusia dan hak-hak warga negara.

Berdasarkan hal itu, reformasi yang harus dilakukan adalah melakukan perubahan atau amandemen atas UUD 1945. dengan mengamandemen UUD 1945 menjadi konstitusi yang bersifat konstitusional, diharapkan dapat terbentuk sistem pemerintahan yang lebih baik dari yang sebelumnya. Amandemen atas UUD 1945 telah dilakukan oleh MPR sebanyak empat kali, yaitu pada 1999, 2000, 2001, dan 2002. berdasarkan UUD 1945 yang telah diamandemen itulah yang menjadi pedoman sistem pemerintahan Indonesia sekarang ini.

2. Sistem Pemerintahan Indonesia Berdasar UUD 1945 Pasca Amandemen

Sekarang ini, sistem pemerintahan di Indonesia masih dalam masa transisi. Sebelum diberlakukannya sistem pemerintahan baru berdasarkan UUD 1945 hasil amandemen keempat tahun 2002, sistem pemerintahan Indonesia masih mendasarkan pada UUD 1945 dengan beberapa perubahan seiring dengan adanya transisi menuju sistem pemerintahan yang baru. Sistem pemerintahan baru diharapkan berjalan mulai tahun 2004 setelah dilakukannya pemilu 2004. Pokok-pokok sistem pemerintahan Indonesia adalah sebagai berikut.

- a. Bentuk negara kesatuan dengan prinsip otonomi daerah yang luas. Wilayah negara terbagi dalam beberapa provinsi.
- b. Bentuk pemerintahan adalah republik, sedangkan sistem pemerintahan presidensial.
- c. Presiden adalah kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan. Presiden dan wakil presiden dipilih dan diangkat oleh MPR untuk masa jabatan lima tahun. Untuk masa jabatan 2004-2009, presiden dan wakil presiden akan 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 (MA) dan badan peradilan di bawahnya.

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.

- a. Presiden sewaktu-waktu dapat diberhentikan oleh MPR atas usul dari DPR. Jadi, DPR tetap memiliki kekuasaan mengawasi presiden meskipun secara tidak langsung.
- b. Presiden dalam mengangkat pejabat negara perlu pertimbangan atau persetujuan dari DPR.
- c. Presiden dalam mengeluarkan kebijakan tertentu perlu pertimbangan atau persetujuan dari DPR.
- d. Parlemen diberi kekuasaan yang lebih besar dalam hal membentuk undang-undang dan hak *budget* (anggaran).

Dengan demikian, ada perubahan-perubahan baru dalam sistem pemerintahan Indonesia. Hal itu diperuntukkan 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.

3. Dasar Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia

Sesuai UUD 1945, terdapat dua nilai dasar yang dikembangkan, yakni nilai unitaris dan nilai desentralisasi. Nilai dasar unitaris diwujudkan dalam pandangan bahwa Indonesia tidak akan mempunyai kesatuan pemerintahan lain di dalamnya yang bersifat negara. Artinya, kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa, dan negara Republik Indonesia tidak akan terbagi di antara kesatuan-kesatuan pemerintahan regional atau lokal. Sementara itu, nilai dasar desentralisasi diwujudkan dalam pembentukan daerah otonom dan penyerahan kewenangan untuk menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan yang telah diserahkan atau diakui sebagai domain rumah tangga daerah otonom tersebut. Dikaitkan dengan dua nilai dasar konstitusi tersebut, penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia terkait erat dengan pola pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Hal ini karena dalam penyelenggaraan desentralisasi selalu terdapat dua elemen penting, yakni pembentukan daerah otonom dan penyerahan kewenangan secara hukum dari pemerintah pusat

ke pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus bagian-bagian tertentu urusan pemerintahan. Sesuai UUD 1945, karena Indonesia adalah “*eenheidstaat*”, maka di dalam lingkungannya tidak dimungkinkan adanya daerah yang bersifat *staat* juga. Ini berarti bahwa sebagai pembatas besar dan luasnya daerah otonom dan hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah, adalah menghindari daerah otonom menjadi negara dalam negara. Dengan demikian, pembentukan daerah otonom dalam rangka desentralisasi di Indonesia memiliki ciri-ciri sebagai berikut.

- a. Daerah otonom tidak memiliki kedaulatan atau semi kedaulatan layaknya di negara federal.
- b. Desentralisasi dimanifestasikan dalam bentuk penyerahan atas urusan pemerintahan.
- c. Penyerahan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada butir b di atas utamanya terkait dengan pengaturan dan pengurusan kepentingan masyarakat setempat (lokalitas) sesuai dengan prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Dengan demikian, jelaslah bahwa desentralisasi merupakan instrumen untuk mencapai tujuan bernegara dalam kerangka kesatuan bangsa (*national unity*) yang demokratis (*democratic government*). Dalam konteks UUD 1945, selalu harus diperhatikan keseimbangan antara kebutuhan untuk menyelenggarakan desentralisasi dengan kebutuhan memperkuat kesatuan nasional. Ciri umum penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia sesuai dengan UUD 1945 adalah sebagai berikut.

- a. Pemerintahan daerah merupakan hasil pembentukan oleh pemerintah, bahkan dapat dihapus oleh pemerintah melalui proses hukum apabila daerah tidak mampu menjalankan otonominya setelah melalui fasilitasi pemberdayaan.
- b. Dalam rangka desentralisasi, di wilayah Indonesia dibentuk provinsi dan di wilayah provinsi dibentuk kabupaten dan kota sebagai daerah otonom.
- c. Sebagai Konsekuensi ciri butir a dan b, maka kebijakan desentralisasi disusun dan dirumuskan oleh pemerintah, sedangkan penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan oleh

pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan melibatkan masyarakat sebagai cerminan pemerintahan yang demokratis.

- d. Hubungan antara pemerintah daerah otonom dengan pemerintah nasional (pusat) bersifat tergantung (dependen) dan bawahan (subordinat). Hal ini berbeda dengan hubungan antara pemerintah negara bagian dengan pemerintah federal yang menganut federalisme, yang bersifat independen dan koordinatif.
- e. Penyelenggaraan desentralisasi menuntut persebaran urusan pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom sebagai badan hukum publik. Urusan pemerintahan yang didistribusikan hanyalah merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kompetensi pemerintah dan tidak mencakup urusan yang menjadi kompetensi lembaga negara yang membidangi legislatif atau lembaga pembentuk undang-undang dan yudikatif atau pun lembaga negara yang berwenang mengawasi keuangan negara.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah yang didesentralisasikan menjadi kewenangan kepala daerah dan DPRD untuk melaksanakannya sesuai dengan mandat yang diberikan rakyat. Persebaran urusan pemerintahan ini memiliki dua prinsip pokok, sebagai berikut.

- a. Selalu terdapat urusan pemerintahan yang umumnya secara universal tidak dapat diserahkan kepada daerah karena menyangkut kepentingan kelangsungan hidup bangsa dan negara seperti urusan pertahanan, keamanan, politik luar negeri, moneter, dan peradilan.
- b. Tidak ada urusan pemerintahan yang sepenuhnya dapat diserahkan kepada daerah. Untuk urusan-urusan pemerintahan yang berkaitan dengan kepentingan lokal, regional, dan nasional dilaksanakan secara bersama (*concurrent*). Ini berarti ada bagian-bagian dari urusan pemerintahan tertentu yang dilaksanakan oleh kabupaten/kota, ada bagian-bagian yang diselenggarakan oleh provinsi, dan bahkan ada juga yang diselenggarakan oleh pemerintah. Diperlukan adanya hubungan koordinasi antar tingkatan pemerintahan agar urusan-urusan pemerintahan yang bersifat *concurrent* tersebut dapat terselenggara secara optimal.

Mengingat urusan pemerintahan bersifat dinamis, maka penyerahan urusan pemerintah tersebut mengalami perubahan dari masa ke masa. Untuk menjamin kepastian, perubahan-perubahan tersebut perlu didasarkan pada peraturan perundang-undangan. Oleh sebab itu, selalu ada dinamika dalam distribusi urusan pemerintahan (*intergovernmental function sharing*) antar tingkatan pemerintahan, kabupaten/kota, provinsi, dan pemerintah pusat.

Secara universal, terdapat dua pola besar dalam merumuskan distribusi urusan pemerintahan, yakni pola *general competence* (otonomi luas) dan pola *ultra vires* (otonomi terbatas). Dalam pola otonomi luas, dirumuskan bahwa urusan-urusan yang dilakukan oleh pemerintah pusat bersifat limitatif dan sisanya (urusan residu) menjadi kewenangan pemerintah daerah. Sedangkan dalam prinsip *ultra vires* adalah urusan-urusan daerah yang ditentukan secara limitatif dan sisanya (urusan residu) menjadi kewenangan pusat.

Dalam rangka melaksanakan otonomi, daerah provinsi dipimpin oleh kepala daerah provinsi yang disebut gubernur, yang juga bertindak sebagai wakil pusat di daerah. Sebagai wakil pemerintah di daerah, gubernur melakukan supervisi, monitoring, evaluasi, fasilitasi, dan pemberdayaan kapasitas (*capacity building*) terhadap kabupaten/kota yang ada di wilayahnya agar otonomi daerah kabupaten/kota tersebut bisa berjalan optimal. Sebagai wakil pemerintah di daerah, gubernur juga melaksanakan urusan-urusan nasional yang tidak termasuk dalam otonomi daerah dan tidak termasuk dalam urusan instansi vertikal di wilayah provinsi yang bersangkutan.

Di samping itu, sebagai wakil pemerintah di daerah, gubernur mempunyai peranan selaku *integrated field administration*, yang berwenang mengkoordinir semua instansi vertikal yang ada di provinsi yang bersangkutan, di samping melakukan supervisi dan fasilitasi terhadap kabupaten/kota yang ada di wilayahnya.

Gubernur mempunyai *tutelage power*, yaitu menjalankan kewenangan pusat untuk membatalkan kebijakan daerah bawahannya yang bertentangan dengan kepentingan umum atau pun peraturan perundangan yang lebih tinggi. Sebagai konsekuensi dari prinsip tersebut, maka diperlukan pengaturan yang sistematis

yang menggambarkan adanya kewenangan gubernur yang berkaitan dengan koordinasi, pembinaan, dan pengawasan.

Selain urusan pemerintahan yang diselenggarakan secara sentralisasi, terdapat pula urusan pemerintahan yang diselenggarakan secara desentralisasi. Desentralisasi dalam arti luas dapat dilakukan secara devolusi, dekonsentrasi, privatisasi, dan delegasi. Pemahaman devolusi di Indonesia mengacu kepada desentralisasi, sedangkan delegasi terkait dengan pembentukan lembaga semi pemerintah (*quasi government organisation*) yang mendapatkan delegasi pemerintah untuk mengerjakan suatu urusan yang menjadi kewenangan pemerintah.

Dalam konsep otonomi luas, maka urusan pemerintahan yang tersisa di daerah (*residual functions*) atau tugas pemerintah lainnya yang belum ditangani dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Hal inilah yang sering dikelompokkan dalam pelaksanaan asas *vrishj bestuur*. *Vrishj bestuur* yang bersifat lintas kabupaten/kota menjadi kewenangan provinsi, sedangkan yang lokal menjadi kewenangan kabupaten/kota.

Konsep privatisasi berimplikasi pada dilaksanakannya sebagian fungsi-fungsi yang sebelumnya merupakan kewenangan pemerintah atau pun pemerintah daerah oleh pihak swasta. Varian lainnya dari privatisasi adalah terbukanya kemungkinan kemitraan (*partnership*) antara pihak pemerintah atau pemerintah daerah dengan pihak swasta dalam bentuk *built operate own* (BOO), *built operate transfer* (BOT), *management contracting out*, dan sebagainya. Penyelenggaraan tugas pembantuan (*medebewind*) diwujudkan dalam bentuk penugasan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah atau desa atau oleh provinsi kepada kabupaten/kota dan desa untuk melaksanakan suatu urusan pemerintahan. Pembiayaan dan dukungan sarana diberikan oleh yang menugaskan, sedangkan yang menerima penugasan wajib untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas yang menugaskan.

Penyelenggaraan pemerintahan nasional dilaksanakan oleh kementerian dan kementerian negara serta LPNK. Untuk melaksanakan kewenangan pusat di daerah digunakan asas dekonsentrasi yang dilaksanakan oleh instansi vertikal, baik yang wilayah

yurisdiksinya mencakup suatu wilayah kerja daerah otonom maupun mencakup beberapa wilayah kerja daerah otonom, seperti adanya Kodam, Polda, Kejaksaan, Badan Otorita Pusat di daerah, dan lain-lainya.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh kepala daerah dan DPRD yang bekerja atas dasar kemitraan dan bukan membawahkannya satu sama lain. Dalam menyusun dan merumuskan kebijakan daerah, kedua institusi tersebut bekerja sama dengan semangat kemitraan. Namun pada saat pelaksanaan (implementasi), kedua institusi memiliki fungsi yang berbeda. Kepala daerah melaksanakan kebijakan daerah dan DPRD melakukan pengawasan atas kebijakan daerah. Dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) diadopsi prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah yang efektif, efisien, transparan, demokratis, partisipatif, dan akuntabel.

Oleh sebab itu, hubungan antar kepala daerah, DPRD, dan masyarakat daerah dalam rangka *checks and balances* menjadi kebutuhan mutlak. Ada dua tujuan utama yang ingin dicapai melalui kebijakan desentralisasi, yaitu tujuan politik sebagai refleksi dari proses demokratisasi dan tujuan kesejahteraan. Tujuan politik akan memposisikan Pemda sebagai medium pendidikan politik bagi masyarakat di tingkat lokal, yang pada gilirannya secara agregat akan berkontribusi pada pendidikan politik secara nasional untuk mempercepat terwujudnya *civil society*.

Sedangkan tujuan kesejahteraan akan memposisikan Pemda sebagai unit pemerintahan di tingkat lokal yang berfungsi untuk menyediakan pelayanan publik secara efektif, efisien, dan ekonomis untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal. Pelayanan yang disediakan Pemda kepada masyarakat ada yang bersifat regulatif (*public regulations*) seperti diwajibkan penduduk untuk mempunyai KTP, KK, IMB, dan sebagainya. Sedangkan bentuk pelayanan lainnya adalah yang bersifat penyediaan *public goods*, yaitu barang untuk memenuhi kebutuhan masyarakat seperti jalan, pasar, rumah sakit, terminal, dan sebagainya.

Adapun barang dan regulasi yang disediakan oleh Pemda haruslah menjawab kebutuhan riil warganya. Tanpa itu, Pemda

akan kesulitan dalam memberikan akuntabilitas atas legitimasi yang telah diberikan warga kepada Pemda untuk mengatur dan mengurus masyarakat. Untuk itulah, maka seluas apa pun otonomi atau kewenangan yang dilaksanakan oleh daerah, kewenangan itu tetap ada batas-batasnya, yaitu rambu-rambu berupa pedoman dan arahan serta kendali dari pemerintah baik berupa UU, PP, atau kebijakan lainnya.

Di samping itu, haruslah kewenangan tersebut berkorelasi dengan kebutuhan riil masyarakat. Kewenangan tersebut yang memungkinkan daerah mampu memberikan pelayanan publik yang sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya. Argumen inilah yang menjadi dasar kenapa urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah dikelompokkan menjadi dua, yaitu urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib berkorelasi dengan penyediaan pelayanan dasar dan urusan pilihan terkait dengan pengembangan potensi unggulan yang menjadi kekhasan daerah yang bersangkutan.

Dari tujuan demokratisasi dan kesejahteraan di atas, maka misi utama keberadaan Pemda adalah bagaimana mensejahterakan masyarakat melalui penyediaan pelayanan publik secara efektif, efisien, dan ekonomis, serta melalui cara-cara yang demokratis. Untuk mampu menyediakan pelayanan publik yang optimal dan mempunyai kepastian, maka untuk penyediaan pelayanan publik diperlukan adanya standar pelayanan minimal (SPM). SPM yang menjadi *benchmark* bagi Pemda dalam mengatur aspek kelembagaan, personil, keuangan, dan mengukur kinerja dalam penyediaan pelayanan publik.

Sisi demokratisasi pada Pemda berimplikasi bahwa Pemda dijalankan oleh masyarakat daerah sendiri melalui wakil-wakil rakyat yang dipilih secara demokratis. Dalam menjalankan misinya untuk mensejahterakan rakyat, wakil-wakil rakyat tersebut akan selalu menyerap, mengartikulasi, serta mengagregasi aspirasi rakyat tersebut ke dalam kebijakan-kebijakan publik di tingkat lokal. Namun, kebijakan publik di tingkat lokal tidak boleh bertentangan dengan kebijakan nasional, yang diselenggarakan dalam koridor-koridor norma, nilai, dan hukum positif yang berlaku pada negara dan bangsa tersebut.

PEMILIHAN UMUM DAN PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH

A. Pengertian Pemilu dan Pemilukada

1. Pengertian Pemilu

Orang-orang yang akan mewakili rakyat dalam menjalankan pemerintahan dipilih melalui pemilihan umum (pemilu). Pemilihan umum adalah proses memilih orang untuk mengisi jabatan-jabatan politik tertentu. Jabatan-jabatan tersebut beraneka ragam, mulai dari presiden, wakil rakyat di berbagai tingkat pemerintahan, sampai kepala desa.

Pemilu merupakan salah satu usaha untuk memengaruhi rakyat secara persuasif (tidak memaksa) dengan melakukan kegiatan retorika, *public relations*, komunikasi massa, *lobby*, dan lain-lain kegiatan. Meskipun agitasi dan propoganda di negara demokrasi sangat dikecam, namun dalam kampanye pemilihan umum, teknik itu banyak juga dipakai oleh para kandidat atau politikus selaku komunikator politik.

Menurut A.S.S. Tambunan,¹ pemilihan umum merupakan sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat. Pada hakikatnya

¹ A. S. S. Tambunan, *Pemilu di Indonesia dan Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD*, Binacipta, Bandung, 1986, hlm.3

merupakan pengakuan dan perwujudan dari hak-hak politik rakyat dan sekaligus merupakan pendelegasian hak-hak politik tersebut oleh rakyat kepada wakil-wakilnya untuk menjalankan pemerintahan. Adapun menurut M. Rusli Karim,² pemilihan umum merupakan salah satu sarana utama untuk menegakkan tatanan demokrasi (kedaulatan rakyat) yang berfungsi sebagai alat yang menyehatkan dan menyempurnakan demokrasi, dan bukan sebagai tujuan demokrasi.

Lain lagi dengan Kusnardi dan Harmayli Ibrahim.³ Mereka mengatakan bahwa pemilu adalah salah satu hak asasi warga negara yang sangat prinsipil, karena dalam pelaksanaan hak asasi adalah suatu keharusan pemerintah untuk melaksanakan pemilu. Sesuai asas bahwa rakyatlah yang berdaulat, maka semua itu dikembalikan kepada rakyat untuk menentukannya. Oleh karena itu, pemilu adalah suatu syarat yang mutlak bagi negara demokrasi untuk melaksanakan kedaulatan rakyat.

Adapun menurut Parulian Donald,⁴ pemilu memang bukanlah segala-galanya menyangkut demokrasi. Pemilu adalah sarana pelaksanaan asas demokrasi, dan sendi-sendi demokrasi bukan hanya terletak pada pemilu. Tetapi bagaimanapun, pemilu memiliki arti yang sangat penting dalam proses dinamika negara. Seorang ahli politik, Huntington,⁵ menyatakan bahwa pemilu merupakan media pembangunan partisipasi politik rakyat dalam negara modern. Partisipasi politik merupakan arena seleksi bagi rakyat untuk mendapatkan jabatan-jabatan penting dalam pemerintahan. Bagi Huntington, negara modern adalah negara demokratis yang memberikan ruang khusus bagi keterlibatan rakyat dalam jabatan publik. Setiap jabatan publik ini merupakan arena kompetisi yang diperebutkan secara wajar dan melibatkan setiap warga negara tanpa diskriminasi rasial, suku, agama, golongan (bangsawan dan rakyat jelata), dan stereotipe.

² M. Rusli Karim, *Pemilu Demokratis Kompetitif*, Tiara Wacana Yogyakarta, 1991, hal. 2.

³ Moh. Kusnardi dan Hermaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Ilmu Hukum UI, Jakarta, 1983, hlm.329.

⁴ Titik Triwulan Tutik, *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-Amandemen UUD 1945*, Kencana, Jakarta : 2011. Hlm. 331

⁵ Rudi Salam Sinaga, *Pengantar Ilmu Politik*, Graha Ilmu, Yogyakarta : 2013, hlm.34

Seluruh rakyat mempunyai hak melakukan pemilihan atas sebagian rakyat untuk menjadi pemimpin mereka, dan ini merupakan proses pemilihan umum. Jadi melalui pemilu, rakyat memunculkan calon pemimpin pemerintahan. Dengan demikian, pemilu adalah sebuah mekanisme politik untuk mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan warga negara dalam proses memilih sebagian rakyat menjadi pimpinan pemerintahan.

Apabila ditelisik lebih jauh lagi, definisi pemilu menurut beberapa undang-undang juga memiliki kesamaan. Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, di mana undang-undang ini tidak ada definisi atau batasan mengenai pemilihan umum, dan disebutkan di bagian “Menimbang” yang menegaskan “bahwa untuk pemilihan anggota Konstituante dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat perlu diadakan peraturan undang-undang.”

Dipahami dari ketentuan ini, tidak ada batasan pengertian yang dapat dijadikan sebagai acuan tentang definisi pemilihan umum. Pemilihan anggota Konstituante dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pemilihan umum hanya mengatur tentang siapa yang berhak memilih dan dipilih, soal pencalonan, tentang daerah pemilihan, serta hal-hal teknis lainnya. Dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat, di mana ini adalah undang-undang soal persiapan untuk pemilu pertama Orde Baru tahun 1971. Undang-undang ini juga tidak membuat definisi tentang pemilihan umum. Tetapi di bagian “Menimbang”, undang-undang ini jauh lebih maju dibanding undang-undang sebelumnya.

Pelaksanaan kedaulatan rakyat itu sendiri salah satu bentuknya adalah dilaksanakannya pemilihan umum secara berkala untuk melakukan pergantian kekuasaan. Lantas, pemilihan umum tersebut untuk siapa? Undang-undang ini menegaskan, untuk “anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.” Pemilihan umum juga bukan hanya bertujuan untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk dalam lembaga permusyawaratan/perwakilan saja,

melainkan merupakan suatu sarana untuk mencapai kemenangan Orde Baru dalam mewujudkan penyusunan tata kehidupan yang dijiwai semangat Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Prinsip yang sama dianut dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975. Sebagaimana diketahui bahwa undang-undang ini belum mengalami perubahan secara signifikan, hanya ada penambahan pada hal-hal yang terkait dengan penyelenggara, begitu juga dengan hal-hal yang terkait dengan bagian “Mengingat”. Undang-undang ini merupakan perubahan kedua, maka definisi pemilihan umum tidak terdapat di dalamnya. Hanya tetap merujuk pada bagian “Menimbang” pada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969, dan dari ketentuan tersebut kita dapat menemukan batasan tentang pemilihan umum.

Definisi ini tidak juga berubah terlalu banyak dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1985 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975 dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980. Perubahan undang-undang ini lebih maju dari perubahan sebelumnya karena pada perubahan tahun 1985, definisi pemilihan umum sudah dimuat di dalam ketentuan Pasal 1. Ketentuan tersebut berbunyi: “Pemilihan umum adalah sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila dalam Negara Republik Indonesia.”

Setelah Reformasi, Indonesia memiliki Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, di mana undang-undang ini adalah yang pertama mengatur tentang pemilu pasca Orde Baru. Politik hukum undang-undang ini menentukan bahwa pemilihan umum merupakan sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam rangka keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan negara.

Pemilihan umum bukan hanya bertujuan untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk dalam lembaga permusyawaratan

perwakilan, melainkan juga merupakan suatu sarana untuk mewujudkan penyusunan tata kehidupan negara yang dijiwai semangat Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk mewujudkan kedaulatan di tangan rakyat dan dengan telah dilakukannya penataan undang-undang di bidang politik, perlu juga menata kembali penyelenggaraan pemilihan umum secara demokratis dan pemungutan suara langsung, umum, bebas, dan rahasia.

Pemilihan umum tahun 1999 berhasil dilaksanakan untuk pertama kalinya pasca Orde Baru, dan rezim hukum pemilu diubah kembali pada tahun 2013 melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Undang-undang ini merupakan pengaturan yang sangat baik tentang pemilu, dan pasca pemilu untuk memilih anggota parlemen diselenggarakan juga pemilihan langsung presiden dan wakil presiden.

Pemilihan umum perlu diselenggarakan secara lebih berkualitas dengan partisipasi rakyat seluas-luasnya dan dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Dengan harapan bahwa pemilihan umum untuk memilih anggota lembaga perwakilan harus mampu menjamin prinsip keterwakilan, akuntabilitas, dan legitimasi. Begitu juga dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, di mana undang-undang ini adalah yang pertama mengatur tentang pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung. Pemilihan umum presiden dan wakil presiden secara langsung oleh rakyat merupakan suatu proses politik bagi bangsa Indonesia menuju kehidupan politik yang lebih demokratis dan bertanggung jawab.

Oleh karena itu, untuk menjamin pelaksanaan pemilu presiden dan wakil presiden yang berkualitas, memenuhi derajat kompetisi yang sehat, partisipatif, dan dapat dipertanggung jawabkan, maka perlu disusun suatu undang-undang tentang pemilu presiden dan wakil presiden. Pemilu presiden dan wakil presiden diselenggarakan dengan tujuan untuk memilih presiden dan wakil presiden yang memperoleh dukungan yang kuat dari rakyat. Sehingga mampu

menjalankan fungsi-fungsi kekuasaan pemerintahan negara dalam rangka tercapainya tujuan nasional sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Perkembangan lebih lanjut mengenai definisi pemilu tertuang dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang merupakan undang-undang untuk pemilihan umum yang diselenggarakan pada 2009. Dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 juga didefinisikan mengenai pemilu. Secara substantif, definisi pemilihan umum presiden dan wakil presiden sebagaimana yang dimuat dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden masih sama dengan yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003, hanya saja secara keseluruhan, substansi undang-undangnya jauh berbeda.

Begitu juga halnya dengan definisi menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu. Sebagaimana definisi-definisi sebelumnya, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, masih menggunakan pendekatan dan batasan yang sama dalam mendefinisikan pemilihan umum.

Secara umum, dapat dikatakan bahwa definisi pemilihan umum sebenarnya berpusat pada “kedaulatan rakyat” sebagai pemilih sah kekuasaan dalam demokrasi. Sehingga secara fondasional, tidak ada pemilu tanpa kedaulatan rakyat, karena hakikat dilaksanakannya pemilu dalam suatu negara adalah untuk menjunjung tinggi hak-hak dan kedaulatan rakyat.

Penegasan mengenai definisi pemilu dapat kita temukan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 20017 tentang Pemilu, Pasal 1 Angka 1 dinyatakan bahwa:

“Pemilihan umum, yang selanjutnya disebut pemilu, adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang

dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Pengertian Pilkada

Pemilihan kepala daerah (pilkada) adalah sarana pelaksanaan demokrasi di tingkat lokal. Sebagaimana halnya pemilu, pilkada menjadi salah satu cara untuk menyeleksi pimpinan di daerah. Namun mengenai cara melaksanakannya, terdapat dinamika yang terus berkembang dalam ketatanegaraan Indonesia.

Pengertian pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah berdasarkan Pasal 1 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Daerah *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas PP Nomor 6 Tahun 2005, adalah: “sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan/atau kabupaten/kota berdasarkan Pancasila dan UUD Tahun 1945 untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah.”⁶

Adapun menurut Joko J. Prihantoro, bahwa “pemilihan kepala daerah merupakan rekrutmen politik, yaitu penyeleksian rakyat terhadap tokoh-tokoh yang mencalonkan diri sebagai kepala daerah, baik gubernur/wakil gubernur maupun bupati/wakil bupati atau walikota/wakil walikota.” Dalam kehidupan politik di daerah, pilkada merupakan salah satu kegiatan yang nilainya ekuivalen dengan pemilihan anggota DPRD. Ekuivalen tersebut ditunjukkan dengan kedudukan yang sejajar antara kepala daerah dan DPRD.⁷

Selain itu, masih ada pengertian pilkada yang disebutkan oleh Innu Syafiee Kencana, yaitu pemilihan kepala daerah secara langsung oleh masyarakat untuk memilih kepala daerahnya yang

⁶ Pasal 1 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Daerah *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan atas PP Nomor 6 Tahun 2005.

⁷ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara Nomor : 5/PUU-V/2007 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

baru atau pemilihan kepala daerah, baik untuk tingkatan gubernur, bupati, walikota serta para wakilnya, yang ditentukan oleh rakyat.⁸ Karena itu, setiap daerah di Indonesia mempunyai pemimpin, di antaranya gubernur, bupati, dan walikota.

Untuk memilih pemimpin tersebut, maka mesti melalui peraturan perundang-undangan di mana rakyat memilih secara langsung para pemimpin di daerah mereka masing-masing. Pemilihan inilah yang disebut sebagai pilkada. Pemilukada dimasukkan dalam rezim pemilu, sehingga secara resmi bernama pemilihan umum kepala daerah (pemilukada). Pemilukada merupakan jalan politik yang terbaik untuk membuat semarak praktik demokrasi lokal, dan hal ini sebagai langkah awal bagi masyarakat lokal dalam menata pemerintahan yang dapat dipercaya, karena memperoleh legitimasi langsung dari rakyat.⁹ Pilkada ini merupakan pelaksanaan hak-hak rakyat lokal dalam menemukan pemimpin yang sesuai dengan kapasitas dan kualitas yang mereka inginkan.

Definisi pilkada dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagaimana telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 adalah sebagai berikut.

“Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang selanjutnya disebut pemilihan, adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota secara langsung dan demokratis.”

Definisi di atas tidak menyebutkan “pemilihan kepala daerah”, tetapi disebut dengan “pemilihan” saja, karena telah didahului oleh frasa “pemilihan gubernur, bupati, dan walikota.” Gubernur, bupati, dan walikota adalah kepala daerah di Indonesia, sehingga istilah “kepala daerah” sebelum kata “pemilihan” yang sering kali disebut sebagai “pemilihan kepala daerah” merujuk secara langsung kepada

⁸ Innu Kencana Syafiee, *Sistem Pemerintahan Indonesia (MKDU)*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 1993, hlm. 11.

⁹ Kushandajani, “Pilkada dan Demokratisasi di Daerah”, *FORUM*, Vol. 36, No. 2, Juni, 2008, hlm. 2.

jabatan yang diperebutkan, yakni jabatan gubernur, bupati, dan walikota.

B. Tujuan Pemilu

Tujuan pelaksanaan pemilu tersebut masih bersifat umum, secara khusus dalam pemilihan umum bertujuan untuk memilih presiden dan wakil presiden, anggota DPR/DPRD, dan DPD. Oleh karena itu, dalam penyelenggaraan pemilihan umum terdapat dua macam pemilu, yaitu pemilu presiden dan pemilu legislatif. Selain kedua pemilu ini, Indonesia juga menyelenggarakan pemilihan umum kepala daerah provinsi dan pemilihan umum kepala daerah kabupaten/kota, atau disebut sebagai pemilukada.

Tujuan pemilihan umum berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Bab 2 Pasal 4, di mana dijelaskan bahwa pengaturan penyelenggaraan pemilu bertujuan untuk:

- a. Memperkuat sistem ketatanegaraan yang demokratis
- b. Mewujudkan pemilu yang adil dan berintegritas
- c. Menjamin konsistensi pengaturan sistem pemilu
- d. Memberikan kepastian hukum dan mencegah duplikasi dalam pengaruh pemilu
- e. Mewujudkan pemilu yang efektif dan efisien¹⁰

Secara umum, guna pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam negara demokrasi, pemilu memiliki asas-asas yang diatur secara hukum sebagai tujuan untuk melaksanakan pemilihan umum di Indonesia. Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, disebutkan sebagai berikut.

- a. Langsung

Demokrasi mengenal dua model pemilihan, yakni *direct democracy* dan *representative democracy*. *Direct democracy* merupakan salah satu bentuk dari demokrasi langsung yang diselenggarakan di Athena.

¹⁰ Pasal 4 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

b. Umum

Umum, berarti pada dasarnya semua warga negara yang memenuhi persyaratan minimal dalam usia, yaitu sudah berumur 17 tahun atau telah/pernah kawin berhak ikut memilih dalam pemilihan umum. Warga negara yang sudah berumur 21 tahun berhak dipilih. Jadi, pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara yang telah memenuhi persyaratan tertentu tanpa diskriminasi (pengecualian) berdasar acuan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, dan status sosial.

c. Bebas

Bebas, berarti setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapa pun. Di dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya, sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hati nurani dan kepentingannya.

d. Rahasia

Rahasia, berarti dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak mana pun dan dengan jalan apa pun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapa suaranya diberikan. Asas rahasia ini tidak berlaku lagi bagi pemilih yang telah keluar dari tempat pemungutan suara dan secara suka rela bersedia mengungkapkan pilihannya kepada pihak mana pun.

e. Jujur

Jujur, berarti dalam menyelenggarakan pemilihan umum, penyelenggara/pelaksana, pemerintah, dan partai politik peserta pemilu, pengawas dan pemantau, termasuk pemilih, serta semua pihak yang terlibat secara tidak langsung harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

f. Adil

Adil, berarti dalam menyelenggarakan pemilu, setiap pemilih dan partai politik peserta pemilu mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak mana pun.¹¹

C. Sistem Pemilu

Pada umumnya, sistem pemilihan umum dapat dibedakan dalam dua macam, yaitu sistem pemilihan mekanis dan sistem pemilihan organis. Sistem pemilihan mekanis mencerminkan pandangan yang bersifat mekanis yang melihat rakyat sebagai massa individu-individu yang sama. Adapun sistem pemilihan organis menempatkan rakyat sebagai sejumlah individu-individu yang hidup bersama dalam berbagai macam persekutuan hidup berdasarkan genealogi (rumah tangga, keluarga) fungsi tertentu (ekonomi, industri), lapisan-lapisan sosial (buruh, tani, cendekiawan), dan lembaga-lembaga sosial (universitas).¹² Apabila dikaitkan dengan sistem perwakilan, pemilihan organis dapat dihubungkan dengan sistem perwakilan fungsional (*function representation*) yang biasa dikenal dalam sistem parlemen dua kamar, seperti di Inggris dan Irlandia. Pemilihan anggota senat Irlandia berdasar atas pandangan yang bersifat organis tersebut.

Menurut sistem mekanis, lembaga perwakilan rakyat merupakan lembaga perwakilan kepentingan umum rakyat seluruhnya. Adapun menurut sistem yang kedua (organis), lembaga perwakilan rakyat itu mencerminkan perwakilan kepentingan khusus persekutuan hidup itu masing-masing. Dalam bentuknya yang paling ekstrem, sistem yang pertama (mekanis) menghasilkan parlemen, sedangkan yang kedua (organis) menghasilkan dewan korporasi (korporatif). Kedua sistem ini sering dikombinasikan dalam struktur parlemen dua kamar (bikameral), yaitu di negara-negara yang mengenal sistem parlemen bikameral.¹³

¹¹ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

¹² Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II, Konstitusi Press, Jakarta 2006, 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.

¹³ Ismail Suny, *Sistem Pemilihan Umum yang menjamin Hak-Hak Demokrasi Warga Negara*, dalam himpunan karangan dan tulisan Ismail Suny mengenal pemilihan umum, dihimpun oleh Harmaily Ibrahim, 1970. Periksa Didik Sukriono, *Ibid*.

Dalam memberikan penjelasan terhadap sistem pemilu organis dan mekanis, Wolhoff berpandangan bahwa dalam sistem organis, rakyat dipandang sebagai sejumlah individu yang hidup bersama-sama dalam beraneka warna persekutuan hidup seperti genealogi (rumah tangga), teritorial (desa, kota, daerah), fungsional spesial (cabang industri), lapisan-lapisan, dan sebagainya. Masyarakat dipandang sebagai suatu organisasi yang terdiri dari organ-organ yang mempunyai kedudukan dan fungsi tertentu dalam total organisasi itu, yaitu persekutuan-persekutuan hidup di atas. Badan perwakilan menurut sistem persekutuan hidup biasa disebut dewan korporatif.

Adapun dalam pemilihan mekanis, menurut Wolf Holf, rakyat dipandang sebagai masa individu-individu yang sama. Individu-individu inilah yang berfungsi sebagai pengendali hak pilih aktif dengan masing-masing mengeluarkan satu suara dalam setiap pemilihan untuk suatu lembaga perwakilan. Sistem pemilihan mekanis biasanya dilaksanakan dengan dua sistem pemilihan umum, yaitu sistem proporsional dan sistem distrik.¹⁴

Sistem proporsional¹⁵ adalah suatu sistem pemilihan di mana kursi yang tersedia di parlemen dibagikan kepada partai-partai politik sesuai dengan perimbangan perolehan suara yang didapat partai politik/organisasi pemilihan bersangkutan. Segi positif dari sistem pemilihan proporsional, yaitu suara yang terbuang sangat sedikit dan partai-partai politik kecil atau minoritas, besar kemungkinan mendapat kursi di parlemen.¹⁶ Adapun segi negatif dalam sistem ini, sebagai berikut.

- a. Sistem ini mempermudah fragmentasi partai politik dan timbulnya partai-partai politik baru.
- b. Setiap calon yang terpilih menjadi anggota parlemen merasa dirinya lebih terikat kepada partai politik yang mencalonkan dan kurang merasakan loyalitas kepada rakyat yang telah memilihnya.

¹⁴ Putera Astomo, *Hukum Tata Negara*, Thafa Media, Yogyakarta, 2014, hlm. 125.

¹⁵ B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pustaka Media, Jakarta, 2013, hlm.244.

¹⁶ *Ibid*, hlm. 244.

- c. Banyaknya partai politik mempersukar dalam membentuk pemerintah yang stabil, lebih-lebih dalam sistem pemerintahan parlementer.
- d. Terjadinya pencerminan pendapat yang salah pada tingkat pertama (*the first stage of distortion of opinion*)¹⁷

Kemudian, sistem distrik adalah suatu sistem pemilihan yang wilayah negaranya dibagi atas distrik-distrik pemilihan yang jumlahnya sama dengan jumlah kursi yang tersedia di parlemen. Pihak yang menjadi pemenangnya (calon terpilih) adalah yang memperoleh suara terbanyak (mayoritas) dalam distrik tersebut. Adapun segi positif dalam sistem pemilihan distrik, yaitu:¹⁸

- a. Hubungan antara si pemilik dan wakilnya sangat dekat. Karena itu, partai-partai politik tidak berani mencalonkan orang yang populer (tidak dikenal) dalam distrik tersebut.
- b. Sistem ini mendorong bersatunya partai-partai politik. Karena calon yang terpilih hanya satu, beberapa partai politik dipaksa atau terpaksa bergabung untuk mencalonkan seseorang yang lebih populer dan berkualitas serta berbakat di antara calon-calon yang lain.
- c. Sistem pemilihan ini akan mengakibatkan terjadinya penyerderhanaan jumlah partai politik.
- d. Organisasi penyelenggara pemilihan dengan sistem ini lebih sederhana, tidak perlu memakai banyak orang untuk hidup dan duduk dalam panitia pemilihan, dan biayanya juga lebih murah.

Bagaimana dengan sistem pemilu Indonesia saat ini? Secara jelas, di dalam Pasal 415 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2018, dinyatakan bahwa: “Dalam hal penghitungan perolehan kursi DPR, suara sah setiap partai politik yang memenuhi ambang batas perolehan suara dibagi dengan bilangan pembagi 1 dan diikuti secara berurutan oleh bilangan ganjil 3, 5, 7, dan seterusnya.”

Secara teoritis, frasa di atas merupakan sistem pemilu proporsional dengan menggunakan metode *sainte lague* sebagai cara untuk

¹⁷ *Ibid*, hlm. 245.

¹⁸ *Ibid*, hlm. 246.

menghitung perolehan kursi partai politik. Cara ini secara sederhana dapat dijelaskan sebagai berikut.

Cara menghitung apabila dalam satu daerah pemilihan (dapil) tersebut terdapat 5 kursi, yakni:

- Partai A mendapat 150.000 suara
- Partai B mendapat 330.000 suara
- Partai C mendapat 70.000 suara
- Partai D mendapat 90.000 suara
- Partai E mendapat 120.000 suara

a. Cara menentukan kursi pertama

Untuk menentukan kursi pertama, maka masing-masing partai akan dibagi dengan angka 1.

- Partai A $150.000/1$ suara = 150.000
- Partai B $330.000/1$ suara = 330.000
- Partai C $70.000/1$ suara = 70.000
- Partai D $90.000/1$ suara = 90.000
- Partai E $120.000/1$ suara = 120.000

Dengan hasil pembagian itu, maka yang mendapat kursi pertama di dapil tersebut adalah Partai B, dengan jumlah 330.000 suara.

b. Cara menentukan kursi kedua

Berhubung Partai B sudah menang pada pembagian pertama, maka untuk selanjutnya Partai B akan dihitung dengan pembagian angka 3. Sementara Partai A, C, D, dan E tetap dibagi angka 1.

- Partai A $150.000/1$ suara = 150.000
- Partai B $330.000/3$ suara = 110.000
- Partai C $70.000/1$ suara = 70.000
- Partai D $90.000/1$ suara = 90.000
- Partai E $120.000/1$ suara = 120.000

Dengan hasil pembagian itu, maka yang mendapat kursi kedua di dapil tersebut adalah Partai A, dengan jumlah 150.000 suara.

c. Cara menentukan kursi ketiga

Untuk menentukan kursi ketiga, Partai A dan B sudah memperoleh kursi, maka untuk selanjutnya akan dihitung dengan pembagian angka 3. Sementara Partai C, D, dan E tetap dibagi angka 1.

- Partai A $150.000/3$ suara = 50.000
- Partai B $330.000/3$ suara = 110.000
- Partai C $70.000/1$ suara = 70.000
- Partai D $90.000/1$ suara = 90.000
- Partai E $120.000/1$ suara = 120.000

Dengan hasil pembagian itu, maka yang mendapat kursi ketiga di dapil tersebut adalah Partai E, dengan jumlah 120.000 suara.

d. Cara menentukan kursi keempat

Untuk menentukan kursi keempat, Partai A, B, dan E sudah memperoleh kursi, maka untuk selanjutnya akan dihitung dengan pembagian angka 3. Sementara Partai C dan D tetap dibagi angka 1.

- Partai A $150.000/3$ suara = 50.000
- Partai B $330.000/3$ suara = 110.000
- Partai C $70.000/1$ suara = 70.000
- Partai D $90.000/1$ suara = 90.000
- Partai E $120.000/3$ suara = 40.000

Dengan hasil pembagian itu, maka yang mendapat kursi keempat di dapil tersebut adalah Partai B, dengan Jumlah 110.000 suara.

e. Cara menentukan kursi kelima

Untuk menentukan kursi kelima, masing-masing partai masih tetap dengan angka pembagian sebelumnya, kecuali Partai B, karena sudah memperoleh kursi dengan pembagian angka 3, maka akan dibagi lagi dengan angka 5.

- Partai A 150.000/3 suara = 50.000
- Partai B 330.000/5 suara = 66.000
- Partai C 70.000/1 suara = 70.000
- Partai D 90.000/1 suara = 90.000
- Partai E 120.000/3 suara = 40.000

Dengan hasil pembagian itu, maka yang mendapat kursi kelima di dapil tersebut adalah Partai D, dengan jumlah 90.000 suara. Demikianlah seterusnya, sehingga seluruh kursi di dapil tersebut habis terbagi.

D. Lembaga Penyelenggara Pemilu

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu jelas mengatur mengenai lembaga-lembaga penyelenggara pemilu. Dalam undang-undang ini dikenal tiga lembaga penyelenggara pemilu, yakni Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, yang semuanya merupakan lembaga yang independen dalam menyelenggarakan pemilu. Masing-masing ketiga lembaga tersebut memiliki tugas dan kewenangan yang berbeda dalam rangka menyelenggarakan pemilu di Indonesia.

Undang-undang ini menyebutkan bahwa penyelenggara pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, presiden dan wakil presiden secara langsung oleh rakyat, serta untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota secara demokratis.¹⁹ Berdasarkan ketentuan tersebut, maka dijabarkanlah berbagai norma hukum terkait dengan kelembagaan penyelenggara pemilu.

Setelah dikodifikasi menjadi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, keberadaan ketiga lembaga penyelenggara pemilu tersebut tetap dipertahankan, hanya saja diatur dalam satu

¹⁹ Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.

undang-undang pemilu. Berdasarkan ketentuan dalam undang-undang pemilu tersebut, maka lembaga penyelenggara pemilu adalah Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu.

1. Komisi Pemilihan Umum (KPU)

Lembaga penyelenggara Pemilu yang diatur adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU). Disebutkan bahwa KPU adalah lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri dalam melaksanakan pemilu.²⁰ Kemudian pada tingkatan di bawahnya lagi adalah KPU Kabupaten/Kota, yakni penyelenggara pemilu yang bertugas melaksanakan pemilu di kabupaten/kota.²¹

Pada tingkatan yang lebih teknis, ada Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), yakni panitia yang dibentuk oleh KPU Kabupaten/Kota untuk melaksanakan pemilu di tingkat kecamatan. Pada tingkatan yang lebih teknis sekali, ada yang disebut dengan Panitia Pemungutan Suara (PPS), yakni panitia yang dibentuk oleh KPU Kabupaten/Kota untuk melaksanakan pemilu di tingkat desa atau kelurahan.

Adapun untuk pelaksanaan pemilu di luar negeri oleh KPU dibentuk Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN). Tetapi unsur penyelenggara yang paling teknis dan yang berhubungan secara langsung dengan para pemilih adalah Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) untuk dalam negeri, sedangkan untuk luar negeri dibentuk Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Luar Negeri (KPPSLN). Kedua penyelenggara di tingkatan yang paling teknis ini dibentuk oleh PPS untuk melaksanakan pemungutan suara di tempat pemungutan suara masing-masing sebagai unit yang secara langsung bersentuhan dengan pemilih. Ketentuan ini berlaku secara langsung dan bersentuhan dengan pemilih. Ketentuan ini berlaku secara berjenjang di dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

²⁰ Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

²¹ Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu dan Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum..

2. Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu)

Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) adalah lembaga penyelenggara pemilu yang mengawasi penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.²² Pada awalnya, Bawaslu adalah badan yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah NKRI, yang ditetapkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Pasal 7. Kemudian ada perubahan yang ditegaskan dalam undang-undang selanjutnya, bahwa “Pengawasan penyelenggaraan pemilu dilakukan oleh Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu lapangan, dan Panwaslu luar negeri.”²³

Secara berjenjang, Bawaslu sebagai lembaga pengawas pemilu diatur dari pusat hingga di tingkat pemungutan suara. Karena itu disebutkan setelah Bawaslu adalah Badan Pengawas Pemilu Provinsi (Bawaslu Provinsi) yang mengawasi penyelenggaraan pemilu di wilayah provinsi.²⁴ Adapun Bawaslu Kabupaten/Kota adalah badan untuk mengawasi penyelenggaraan pemilu di wilayah kabupaten/kota.

Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) Kecamatan adalah panitia yang dibentuk oleh Bawaslu Kabupaten/Kota untuk mengawasi penyelenggaraan pemilu di wilayah kecamatan dan tingkat desa/kelurahan. Ada Panwaslu kelurahan/desa yang bertugas untuk mengawasi penyelenggaraan pemilu di kelurahan atau desa atau pun nama lainnya.

Pemilu juga dilaksanakan di luar negeri, maka untuk pengawasannya diemban oleh Panwaslu luar negeri yang dibentuk oleh Bawaslu. Pada tingkatan yang paling teknis, ada pengawasan yang dilakukan di saat pemungutan suara. Pengawas tempat pemungutan suara ini disebut pengawas TPS, yakni petugas yang dibentuk oleh Panwaslu kecamatan untuk membantu Panwaslu kelurahan/desa.

²² Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Pasal 1 angka 17.

²³ Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, Pasal 69 Ayat (1).

²⁴ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Pasal 1 angka 18.

3. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP)

Penyelenggara pemilu selain KPU dan Bawaslu adalah Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Undang-undang menyebutkan bahwa Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik dalam penyelenggaraan pemilu.

E. Penyelesaian Sengketa Pemilu

Dalam kaitannya dengan sengketa proses pemilu, Bawaslu Pusat, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota menerima permohonan penyelesaian sengketa proses pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi, dan keputusan KPU Kabupaten/Kota.

Permohonan penyelesaian sengketa proses pemilu disampaikan oleh calon peserta pemilu dan/atau peserta pemilu. Permohonan penyelesaian sengketa proses pemilu disampaikan secara tertulis dan paling sedikit memuat: (1) nama dan alamat pemohon; (2) pihak termohon; dan (3) keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi dan/atau keputusan KPU Kabupaten/Kota yang menjadi sebab sengketa.

Permohonan penyelesaian sengketa proses pemilu disampaikan paling lama tiga hari kerja sejak tanggal penetapan keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi dan/atau keputusan KPU Kabupaten/Kota yang menjadi sebab sengketa. Penyelesaian sengketa pemilu dapat ditangani oleh dua institusi dengan kualifikasi yang berbeda.

1. Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu di Bawaslu

Bawaslu Pusat, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota berwenang menyelesaikan sengketa proses pemilu. Memeriksa dan memutus sengketa proses pemilu paling lama 12 hari sejak diterimanya permohonan dan melakukan penyelesaian sengketa proses pemilu, melalui tahapan:

- a. Menerima dan mengkaji permohonan penyelesaian sengketa proses pemilu.

- b. Mempertemukan pihak yang bersengketa untuk mencapai kesepakatan melalui mediasi atau musyawarah dan mufakat.

Dalam hal tidak tercapai kesepakatan antara pihak yang bersengketa, Bawaslu Pusat, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota menyelesaikan sengketa proses pemilu melalui adjudikasi. Putusan Bawaslu mengenai penyelesaian sengketa proses pemilu merupakan putusan yang bersifat final dan mengikat, kecuali putusan terhadap sengketa proses pemilu yang berkaitan dengan:

- a. Verifikasi partai politik peserta pemilu
- b. Penetapan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.
- c. Penetapan pasangan calon

Dalam hal penyelesaian sengketa proses pemilu yang dilakukan oleh Bawaslu tidak diterima oleh para pihak, maka para pihak dapat mengajukan upaya hukum kepada pengadilan tata usaha negara. Seluruh proses pengambilan putusan Bawaslu wajib dilakukan melalui proses yang terbuka dan dapat dipertanggung jawabkan.

2. Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu di Pengadilan Tata Usaha Negara

Sengketa proses pemilu melalui Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) meliputi sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara pemilu antara calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota atau partai politik calon peserta pemilu atau bakal pasangan calon dengan KPU Pusat, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, keputusan KPU Provinsi dan keputusan KPU Kabupaten/ Kota. Sengketa proses pemilu merupakan sengketa yang timbul antara:

- a. KPU dan partai politik calon peserta pemilu yang tidak lolos verifikasi sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU tentang penetapan partai politik peserta pemilu.
- b. KPU dan pasangan calon presiden dan wakil presiden yang tidak lolos verifikasi sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU tentang penetapan pasangan calon.

- c. KPU Pusat, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota dengan calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota yang dicoret dari daftar calon tetap sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU tentang penetapan daftar calon tetap.

Pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara pemilu ke PTUN dilakukan setelah upaya administratif di Bawaslu telah digunakan. Pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara pemilu dilakukan paling lama 5 hari kerja setelah dibacakan putusan Bawaslu. Dalam hal pengajuan gugatan kurang lengkap, penggugat dapat memperbaiki dan melengkapi gugatan paling lama 3 hari kerja sejak diterimanya gugatan oleh PTUN. Apabila dalam waktu tersebut penggugat belum menyempurnakan gugatan, hakim memberikan putusan bahwa gugatan tidak dapat diterima. Terhadap putusan PTUN itu tidak dapat dilakukan upaya hukum. PTUN memeriksa dan memutus gugatan paling lama 21 hari kerja sejak gugatan dinyatakan lengkap. Putusan PTUN bersifat final dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum lain. KPU wajib menindaklanjuti putusan PTUN paling lama 3 hari kerja.

Dalam memeriksa, mengadili dan memutus sengketa proses pemilu, dibentuk majelis khusus yang terdiri atas hakim khusus yang merupakan hakim karir di lingkungan pengadilan tata usaha negara. Hakim khusus ditetapkan berdasarkan keputusan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia. Hakim khusus adalah hakim yang telah melaksanakan tugasnya sebagai hakim minimal tiga tahun, kecuali apabila dalam suatu pengadilan tidak terdapat hakim yang masa kerjanya telah mencapai tiga tahun. Hakim khusus selama menangani sengketa tata usaha negara pemilu dibebaskan dari tugasnya untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara lain. Hakim khusus harus menguasai pengetahuan tentang pemilu.

KEWARGANEGARAAN

A. Pengertian Kewarganegaraan

Salah satu unsur yang ada dalam suatu negara adalah 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.¹

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 wisatawan yang berkunjung dalam suatu negara.² Paling tidak, ada tiga proses pembentukan bangsa dan negara, yaitu:

- a. Model ortodoks, yang bermula dari adanya suatu bangsa terlebih dahulu, baru kemudian bangsa itu membentuk negara tersendiri.

¹ Samidjo, *Ilmu Negara*, CV. Armico, Bandung, 2002, hlm. 35.

Setelah negara itu terbentuk, kemudian suatu rezim (konstitusi) dirumuskan dan ditetapkan, dan sesuai dengan rezim politik itu dikembangkan sejumlah bentuk partisipasi politik masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

- b. Model bentuk melalui proses tersendiri, sedangkan penduduknya merupakan kumpulan suku bangsa dan ras.
- c. Dialami oleh bangsa Indonesia, berhubungan dengan proses pembentukan bangsa baru yang mulai bertanggung jawab sebelum negara terbentuk. Dalam hal ini, satu di antaranya yang terpenting berupa Sumpah Pemuda 1928.³

Istilah warga negara adalah terjemahan dari istilah *staatsburger* (Belanda), *citizen* (Inggris), dan *ciotyen* (Prancis). 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 Prancis tersebut secara harfiah diartikan sebagai warga negara.⁴

Usep Ranuwidjaya mengartikan ketiga istilah tersebut secara berbeda. Warga negara ialah pendukung negara, sedangkan rakyat adalah masyarakat kawula 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.⁵

Ibrahim mendefinisikan warga negara sebagai “rakyat yang menetap di suatu wilayah tertentu, dalam hubungannya dengan negara.” Samidjo juga mendefinisikan warga negara secara sosiologis

² Soepomo dalam Hartono Hadisoeparto, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2011, hlm. 49.

³ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Penerbit PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 1992, hlm. 42-44.

⁴ Sugeng Proptono, “Proses Naturalisasi bagi Warga Negara Asing yang Berdomisili di Indonesia” (Edisi No. 68 Mei-Agustus), *Jurnal Yustiasia*, Yogyakarta, 2006, hlm. 2.

⁵ Usep Ranuwidjaya, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-dasarnya*, Ghalia Indonesia, Bandung, 1960, hlm. 178.

yang lazim disebut rakyat, yaitu sekumpulan manusia yang dipersatukan oleh suatu rasa persamaan dan secara bersama-sama mendiami suatu wilayah tertentu.⁶

Dalam teori kedaulatan rakyat, sebagaimana dikemukakan oleh J.J. Rousseau, terbentuknya negara tidak lain disebabkan oleh adanya kontrak sosial atau perjanjian masyarakat. Bahkan menurut Bierens de Haan, dikatakan:

“Negara adalah lembaga, dan manusialah yang membentuk negara dan ia merupakan perorangan (*edelwelzen*) dan juga makhluk sosial (*gemeenschapswezen*). Masyarakat dalam dirinya secara alami mengandung keinginan untuk berorganisasi dalam suatu masyarakat, yaitu masyarakat bangsa. Meskipun masyarakat bangsa terbagi dalam kelompok-kelompok, negara membentuk satu kesatuan yang bulat dan mewakili sebuah cita (*eed idee ertegenwoordigt*).”⁷

Berkaitan dengan hubungan antara rakyat (warga negara) dan negara, R.G. Kartasapoetra mengatakan:

“Rakyat merupakan salah satu unsur bagi terbentuknya suatu negara, di samping unsur wilayah dan unsur pemerintah. Suatu negara tidak akan terbentuk tanpa adanya rakyat, walaupun mempunyai wilayah tertentu dan pemerintahan yang berdaulat. Demikian pula kalau rakyatnya ada yang berdiam pada wilayah tertentu, akan tetapi tidak memiliki pemerintahan sendiri yang berdaulat ke dalam dan ke luar, maka negara itu pun jelas tidak bakal ada.”⁸

Kewarganegaraan (*citizenship*) adalah suatu status menurut hukum dari suatu negara yang memberi keuntungan-keuntungan hukum tertentu dan membebaskan kewajiban-kewajiban tertentu kepada individu. Adapun kebangsaan (*nationality*) sebagai istilah hukum internasional menunjuk kepada ikatan seorang individu terhadap suatu negara yang memberi kepada suatu negara hak untuk mengatur atau melindungi bangsanya, meski di luar negeri sekalipun.⁹

⁶ Samidjo, *Ilmu Negara*, CV. Armico, Bandung, 2002, hlm. 35

⁷ Bierens de Haan, dalam Hamid S. Attamimi, (disertasi), *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Pascasarjana UI, Jakarta, 1990, hlm.53-54.

⁸ R. G. Kartasapoetra, *Hukum Tata Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1997, hlm. 211.

⁹ B.P. Paulus, *Kewarganegaraan RI Ditinjau dari UUD 1945*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983.

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 di mana pun ia berada.¹⁰

Pengertian selanjutnya terkait kewarganegaraan dalam arti formal dan material (*formal en materiil nationlitsbegrip*). Dalam arti formal, kewarganegaraan adalah tempat kewarganegaraan itu ada dalam sistematika hukum, karena menyangkut salah satu sendi dari negara, yaitu rakyat negara. Kewarganegaraan itu terletak di bidang hukum publik, sebab kaidah-kaidah yang mengenai adanya negara semata-mata bersifat publik (*publiekrechtelijk*). Adapun dalam arti material adalah akibat hukum dari pengertian kewarganegaraan itu hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang konkret terhadap seorang yang timbul dari pengertian kewarganegaraan itu, atau dengan kata lain, apakah perbedaan yang timbul dari ikatan hukum antara kedudukan seorang warga negara dengan orang asing.

B. Dasar Hukum Kewarganegaraan

Menurut C.S.T. Kansil, dalam menentukan status kewarganegaraan seseorang melalui naturalisasi, digunakan dua *stelsel*, yakni:

- a. *Stelsel* aktif, di mana untuk menjadi warga suatu negara, seseorang harus melakukan tindakan-tindakan hukum secara aktif.
- b. *Stelsel* pasif, di mana seseorang dengan sendirinya dianggap sebagai warga negara tanpa melakukan suatu tindakan hukum.¹¹

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

¹⁰ Sudargo Gautama, *Warga Negara dan Orang Asing*, Alumni, Bandung, 1987, hlm. 21

¹¹ C. S. T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2005, hlm. 96.

memberi kesempatan kepada orang asing (bukan warga negara Republik Indonesia) untuk menjadi negara Indonesia. Caranya melalui 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:

- a. Telah berusia 18 tahun
- 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 negara¹²

Adapun prosedur permohonan pewarganegaraan diatur dalam Pasal 10 sampai Pasal 18 dan 22. Prosedur yang dimaksud secara singkat dapat ditetapkan sebagai berikut.

- a. Permohonan diajukan di Indonesia secara tertulis dalam bahasa Indonesia di atas kertas bermeterai cukup kepada presiden melalui menteri.
- b. Menteri meneruskan permohonan tersebut disertai 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.

¹² B. Hestu Cipto Handoyono, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cahaya Atma, Yogyakarta, 2015, hlm. 371.

- 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 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 dan 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 keimigrasian 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.
- j. Menteri mengumumkan nama orang yang telah memperoleh kewarganegaraan dalam Berita Negara Republik Indonesia.¹³

Warga negara Indonesia kehilangan kewarganegaraannya jika yang bersangkutan:

¹³ C. S. T. Kansil dan Christind S.T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2000, hlm. 224.

- 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 kewarganegaraannya 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.
- d. Masuk dalam dinas tentara asing tanpa izin terlebih dahulu dari presiden.
- e. Secara sukarela masuk dalam dinas negara asing atau jabatan dalam dinas semacam itu di Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan hanya dapat dijabat 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.¹⁴

¹⁴ Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, 2015, hlm. 276-277

C. Asas-Asas 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 warganegara pada negara di mana ia tinggal.¹⁵ Pasal 26 Ayat (1) Undang-Undang Hak Asasi Manusia 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*).¹⁶ 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 darah. Menurut prinsip yang terkandung dalam asas kedua ini, kewarganegaraan seseorang ditentukan oleh garis keturunan orang yang bersangkutan. Seseorang adalah warga negara A, karena orang tuanya adalah warga negara A.¹⁷

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-

¹⁵ Harsono, *Perkembangan Pengaturan Kewarganegaraan*, Liberty, Yogyakarta, 1992, hlm. 4.

¹⁶ C.S.T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2000, hlm. 217.

¹⁷ G.J. Wolhoff, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*, Timun Mas N.V, Jakarta, 1980, hlm.124

negara demikian ini, setiap orang dapat dengan mudah berpindah-pindah tempat tinggal, kapan saja menurut kebutuhan.

Hubungan antar negara dan warga negaranya yang baru lahir tidak akan terputus selama orang tuanya masih tetap menganut kewarganegaraan dari negara asalnya. Sebaliknya, bagi negara-negara yang sebagian besar penduduknya berasal dari kaum imigran, untuk tahap pertama tentu akan terasa lebih menguntungkan apabila menganut asas *ius soli*, bukan *asas ius sanguinis*.¹⁸

Menurut penjelasan umum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006, terkandung asas kewarganegaraan umum dan khusus. Asas kewarganegaraan umum meliputi:

- 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 kewarganegaraan 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.¹⁹

Adapun asas kewarganegaraan khusus yang terkandung dalam undang-undang ini meliputi:

- 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.

¹⁸ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, FH-UI, Jakarta, 1980, hlm. 292.

¹⁹ B. Hestu Cipto Handoyono, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2015, hlm. 366-367.

- b. Asas perlindungan maksimum, yaitu asas yang menentukan bahwa pemerintah wajib memberikan perlindungan penuh terhadap setiap warga negara Indonesia dalam keadaan apa pun, baik di dalam maupun di luar negeri.
- 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.²⁰

D. Cara Memperoleh Kewarganegaraan Republik Indonesia

Dalam menentukan kewarganegaraan, beberapa negara memakai asas *ius soli*, sedangkan di negara lain berlaku asas *ius sanguinis*. Hal demikian itu menimbulkan dua kemungkinan, yaitu:

- a. *Apartride*, yaitu adanya seorang penduduk yang sama sekali tidak mempunyai kewarganegaraan.
- b. *Bipatride*, yaitu adanya seorang penduduk yang mempunyai dua macam kewarganegaraan sekaligus (kewarganegaraan rangkap atau dwi kewarganegaraan).²¹

Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Kewarganegaraan secara normatif menentukan bahwa warga negara adalah warga suatu negara yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Undang-undang kewarganegaraan juga menentukan bahwa yang berhak menjadi warga negara Indonesia adalah setiap orang yang berdasarkan peraturan perundang-undangan dan

²⁰ B. Hestu Cipto Handoyono, *Op. Cit.*, hlm. 367.

²¹ C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2000, hlm. 218-219.

berdasarkan perjanjian pemerintah Republik Indonesia dengan negara lain sebelum undang-undang kewarganegaraan ini diundangkan sudah menjadi warga negara Indonesia. Selain ketentuan itu, yang menjadi warga negara Indonesia secara otomatis disebabkan oleh tiga peristiwa hukum, yaitu:

- a. Berdasarkan keturunan dari orang tua (*ius sanguinis*)
- b. Berdasarkan tempat kelahiran (*ius soli*)
- c. Proses pengangkatan anak (adopsi)²²

²² Titik Triwulan Tutik, *Konstitusi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-Amandemen Undang-Undang Dasar 1945* (cetakan ke-3), Khairma Pura Utama, Jakarta, 2015, hlm. 318-319.



DAFTAR PUSTAKA

Buku

Abu Daud Busroh dan Abubakar Busro, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Cetakan Pertama, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983.

_____, *Sistem Pemerintahan Republik Indonesia*, Jakarta, Bina Aksara, 1989.

_____, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Cet. Ke-3, Jakarta, 1991.

Agnes Widanti, *Hukum Berkeadilan Gender Aksi-Interaksi Kelompok Buruh Perempuan dalam Perubahan Sosial*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2005.

Ahmad Kamil dan M. Fauzan, *Kaidah-kaidah Yurisprudensi*, Prenada Media, Jakarta, 2004.

A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Negara*, Disertasi, UI, Jakarta, 1990.

Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Jakarta, Sinar Grafika, Cetakan Pertama, 2012.

A.K. Pringgodigdo, *Kedudukan Presiden Menurut Tiga Undang-Undang Dasar dalam Teori dan Praktik*, Pembangunan, Jakarta, 1956.

- Alwi Wahyudi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2012.
- Andrew Heywood, *Politic, Palgrave*, Second Edition, New York, 2002.
- A.S.S. Tambunan, *Pemilu di Indonesia dan Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD*, Binacipta, Bandung, 1986.
- _____, *Politik Hukum Berdasarkan UUD 1945*, Popuris Publishers, 2002.
- Azhary, *Ilmu Negara: Pembahasan Buku Prof. Kranenbug*, Jakarta, Fakultas Hukum UI, 1974.
- B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pustaka Media, Jakarta, 2013.
- _____, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cahaya Atma, Yogyakarta, 2015.
- Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995.
- _____, dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997.
- _____, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004.
- _____, *Konvensi Ketatanegaraan*, Armico, Bandung, 1987.
- _____, dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi Pertama, Cetakan Pertama, Bandung Alumni, 1993.
- _____, *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta, Penerbit Fakultas Hukum UII Press, 2003.
- _____, *Membedah Undang-Undang Dasar 1945*, Malang: UB Press, 2012.
- Bambang Sugianto dan Evi Oktarina, *Hukum Tata Negara*, Raja Grafindo Persada, Depok, 2020.
- _____, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta, 1978.

- Bierens de Haan, dalam Hamid S. Attamimi (Disertasi), *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Pascasarjana UI, Jakarta, 1990.
- B.P. Paulus, *Kewarganegaraan RI Ditinjau dari UUD 1945*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983.
- Crince le Roy, *Kekuasaan Keempat Pengenalan Ulang*, Yayasan Dharma Bakti, Jakarta, 1981.
- C.S.T. Kansil, *Hukum Antar Tata Pemerintahan*, Airlangga, Jakarta, 1986.
- _____, dan Christind S.T. Kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2000.
- _____, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2005.
- Daniel E. Hall, *Constitutional Law Case and Commentary*, Delmar Publishers, United State of America, 1997.
- Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Raja Grafindo Persada, Cet. Ke-13, Jakarta, 2017.
- Djokosutono, *Hukum Tata Negara* (dihimpun oleh Harun Alrasid), Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982.
- E. Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Balai Buku Ichtisar, Cet. Ke-6, Jakarta, 1959.
- _____, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat, Unpad, 1960.
- Evi Oktarina, *Kewenangan Legislatif dan Eksekutif dalam Pembentukan Undang-Undang Sebelum dan Sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, Deepublish, Yogyakarta, 2021.
- G. Marshall, *Constitutional Theory*, Clarendon, Oxford University Press, 1971.
- G.J. Wolhoff, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*, Timun Mas N.V., Jakarta, 1980.
- Hans Kelsen, *General Theory Law and State*, New York, Russel & Russel.

- Harsono, *Perkembangan Pengaturan Kewarganegaraan*, Liberty, Yogyakarta, 1992.
- I Dewa Gede Atmadja, *Hukum Konstitusi, Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Setara Press, Malang, 2012.
- I Gede Pantja Astawa, *Hak Angkat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Menurut UUD 1945*, Disertasi, PPs Unpad, Bandung, 2000.
- Innu Kencana Syafiee, *Sistem Pemerintahan Indonesia (MKDU)*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 1993.
- Ismail Suny, *Sistem Pemilihan Umum yang Menjamin Hak-Hak Demokrasi Warga Negara*, dalam himpunan karangan dan tulisan Ismail Suny mengenai pemilihan umum, dihimpun oleh Harmaily Ibrahim, 1970.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, diterbitkan atas kerja sama Mahkamah Konstitusi dengan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.
- _____, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- _____, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- _____, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009.
- _____, *Perihal Undang-Undang*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010.
- _____, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- _____, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.
- _____, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II, Konstitusi Press, Jakarta 2006.

- Joeniarto, *Selayang Pandang tentang Sumber-sumber Hukum Tata Negara Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1991.
- Kaelan dan Achmad Zubaidi, *Pendidikan Kewarganegaraan*, Yogyakarta: Paradigma, 2007.
- Khelda Ayunita, *Pengantar Hukum Konstitusi dan Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta, Penerbit Mitra Wacana Media, 2017.
- K.H. Abdurrahman Wahid, Bismar Siregar, Muhammad Daud Ali, Bagir Manan, Juhaya S. Praja, *Hukum Islam di Indonesia: Pemikiran dan Praktik*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1994.
- K.C. Wheare, *Modern Constitution*, Oxford University Press, New York, Third Impression, 1975.
- Kusnardi dan Harmily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, Jakarta, 1983.
- Lukman Hakim, *Eksistensi Komisi-Komisi Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Disertasi, Malang: Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2009.
- L.M. Friedman, *American Law: An Introduction*, 2nd Edition, terjemahan Wishnu Basuku, *Hukum Amerika: Sebuah Pengantar*, Cetakan Pertama, PT. Tatanusa, Jakarta, 2001.
- L.J. Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Cet. Ke-29, Jakarta, 2001.
- Maruarar Siahaan, *Undang-Undang Dasar 1945, Konstitusi yang Hidup*, Sekretariat Jenderal Kepaniteraan, Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008.
- Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998.
- Mariam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Cetakan Ketigabelas, PT.Gramedia Pustaka Utama, 1991.
- _____, *Demokrasi di Indonesia: Demokrasi Parlemerter dan Demokrasi Pancasila*, Gramedia Pustaka, Jakarta, 1996.
- M. Iqbal Hasan, *Pokok-pokok Materi Pendidikan Pancasila*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008.

- Michael T. Molan, *Constitutional Law: Machinery of Government*, Edisi 4, Old Bailey Press, London, 2003.
- Michael E. Milakovich & Gordon, George J. *Public Administration in America, USA*: Wadsworth & Thomson Learning, Seventh Edition, 2001.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, FH-UI, Jakarta, 1980.
- _____, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Ilmu Hukum UI, Jakarta, 1983.
- _____, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bakti, Jakarta, 1988.
- _____, dan R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994.
- Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1984.
- _____, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta, 2001.
- _____, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta, Cetakan Kedua, PT. Raja Grafindo Persada, 2013.
- M. Rusli Karim, *Pemilu Demokratis Kompetitif*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1991.
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara: Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Konstitusi Indonesia*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII, Yogyakarta, 1999.
- _____, *Politik Ketatanegaraan Indonesia: Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, Cetakan I, Yogyakarta: FH UII Press, 2003.
- _____, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.
- Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984.

- _____, *Beberapa Masalah Ketatanegaraan Indonesia*, Cetakan Pertama, CV. Rajawali, Jakarta, 1984.
- Pandji Setijo, *Pendidikan Pancasila (Perspektif Sejarah Perjuangan Bangsa)*, PT. Gramedia Widia Sarana Indonesia, Jakarta, 2009.
- Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta, 2009.
- Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1993.
- Putera Astomo, *Hukum Tata Negara*, Thafa Media, Yogyakarta, 2014.
- Rahayu, *Hukum Hak Asasi Manusia (HAM)*, Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2010.
- Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Penerbit PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 1992.
- R.G. Kartasapoetra, *Hukum Tata Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1997.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2003.
- Rudi Salam Sinaga, *Pengantar Ilmu Politik*, Graha Ilmu, Yogyakarta: 2013.
- Samidjo, *Ilmu Negara*, CV. Armico, Bandung, 2002.
- SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD., *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Cet. Ke-3, Yogyakarta, 2004.
- Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, 2015.
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1996.
- Sudargo Gautama, *Warga Negara dan Orang Asing*, Alumni, Bandung, 1987.
- Solly Lubis, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Cetakan Ketiga. Alumni, Bandung.
- Soehino, *Ilmu Negara*, Cetakan Kedua, Liberty, Yogyakarta, 1980.
- Soepomo dalam Hartono Hadisoeparto, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2011.

- Syarmin Syukur, *Ilmu Usul Fiqih Perbandingan, Sumber Hukum Islam*, Al-Ikhlash, Surabaya, 1993.
- Syachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, 1992.
- Sri Soemantri, *Persepsi Terhadap Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi dalam Batang Tubuh UUD 1945*, Alumni, Bandung, 1979.
- _____, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali Press, Jakarta, 1984.
- _____, *Tentang Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Bandung: Alumni, 1986.
- _____, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1987.
- Titik Triwulan Tutik, *Konstitusi Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Prenada Media Group, Jakarta, 2010.
- _____, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-Amandemen UUD 1945*, Kencana, Jakarta, 2011.
- Titik Triwulan Tutik, *Konstitusi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 (Cetakan ke-3)*, Khairma Pura Utama, Jakarta, 2015.
- Taufiqurrohman Syahuri, *Hukum Konstitusi (Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002)*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2004.
- Usep Ranuwidjaya, *Hukum Tata Negara Indonesia: Dasar-dasarnya*, Ghalia Indonesia, Bandung, 1960.
- _____, *Hukum Tata Negara Indonesia: Dasar-Dasarnya*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983.
- _____, dalam Semboko, *Hukum Tata Negara*, Eresca, Bandung, 1983.
- Winarno, *Paradigma Baru Pendidikan Kewarganegaraan*, Jakarta: PT. Bumi Aksara, 2012.
- Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan II, Dian Rakyat, Jakarta, 1974.

W. Freidman, *Legal Theory*, New York, 1960, dan diterjemahkan oleh Arifin, *Teori dan Filsafat Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 1990.

Perundang-undangan

Pasal 17 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 1 Angka 5 Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu.

Pasal 1 Angka 6 Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu dan Pasal 1 Angka 8 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Pasal 1 Angka 7 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Pasal 4 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Pasal 1 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan dan Pemberhentian Kepada Daerah dan Wakil Daerah *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan atas PP Nomor 6 Tahun 2005.

Putusan Mahkamah Konstitusi dalam perkara Nomor 5/PUU-V/2007 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

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.
- Building a Culture of Human Rights Workshop Manual, South African Human Rights Commission, British Council and Humanitas Educational.
- Eddyono, L. W., Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara oleh Mahkamah Konstitusi, *Jurnal Konstitusi*, Volume 7, Nomor 3, 2010.
- 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.
- Jimly 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.

