

ABDUL RAHMAN KANANG, Ph.D

POKOK-POKOK HUKUM TATA NEGARA INDONESIA



POKOK-POKOK HUKUM TATA NEGARA INDONESIA

Penulis: Abdul Rahman Kanang, Ph.D

Editor: M. Syariat Tajuddin, SH, MH

Sampul & Layout: Sulhan Sammuane

Picture: canva

Diterbitkan oleh:

MAMMESA

(Media Masyarakat Transparansi Indonesia)

untuk kebudayaan dan kemanusiaan

Jl. Banteng Nomor 161, Tinambung, Polewali Mandar,
Sulawesi Barat, 91354

Kontak: 085242188744 – 085253955557

Email: mammesa.surel@gmail.com

Cetakan Pertama, Desember 2020

Sulbar, MAMMESA 2021

15.5 x 23 cm, 152 Halaman + (hal.iii-xii)

ISBN: 978-623-95394-2-9

Hak Cipta dilindungi Undang-undang

All right reserved

Dilarang menggandakan dengan cara apapun tanpa izin tertulis dari penulis.
Isi di luar tanggung jawab penerbit.

KATA PENGANTAR



Kurangnya buku Hukum Tata Negara yang secara khusus membahas tentang materi-materi yang terdapat pada modul mata kuliah Hukum Tata Negara serta mengenai perubahan-perubahan penting dan mendasar yang terjadi setelah amandemen UUD 1945, baik perubahan keberadaan lembaga-lembaga negara, tugas dan wewenangnya masing-masing, maupun perubahan pada sistem ketatanegaraan Republik Indonesia setelah amandemen UUD 1945, menyulitkan mahasiswa terutama yang kuliah di daerah yang sangat terbatas literatur yang tersedia pada perpustakaan daerah dan para pemerhati hukum tata negara umumnya untuk memahami hal tersebut di atas, mendorong penulis, untuk menulis sebuah buku yang dengan segala keterbatasannya menguraikan tentang tema-tema yang masuk ke dalam pembahasan mata kuliah Hukum Tata Negara sesuai modul HTN.

Kiranya pada tempatnyalah, apabila penulis mengucapkan terima kasih yang setinggi-tingginya kepada penerbit ... yang bersedia menerbitkan buku ini dengan judul "*Hukum Tata Negara Indonesia*". Terima kasih juga penulis haturkan kepada Ketua STAIN Majene Dr. H.M. Napis Djuawaeni, M.A. yang telah mendorong penulis menyusun sebuah buku ajar yang sangat dibutuhkan mahasiswa dan masih sangat terbatas ketersediaannya di Perpustakaan STAIN Majene.

Akhirnya, penulis menyadari bahwa buku ini masih jauh dari kesempurnaan. Karena itu dengan penuh keterbukaan dan rasa rendah hati, segala kritikan dan saran yang bersifat konstruktif amat diharapkan demi kesempurnaannya.

Majene, Januari 2021

Abdul Rahman, Ph.D

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL

KATA PENGANTAR

DAFTAR ISI

BAB I. KONSEP DASAR HUKUM TATA NEGARA

- A. Peristilahan Dan Pengertian Hukum Tata Negara
 - 1. Peristilahan 1
 - 2. Pengertian Hukum Tata Negara⁴
- B. Tujuan Dan Fungsi Hukum Tata Negara
 - 1. Tujuan hukum tata negara
 - 2. Fungsi hukum tata negara
- C. Ruang Lingkup Hukum Tata Negara
- D. Hubungan Hukum Tata Negara Dengan Ilmu-Ilmu Lainnya
 - 1. Hubungan hukum tata negara dengan ilmu negara
 - 2. Hubungan hukum tata negara dengan ilmu politik
 - 3. Hubungan hukum tata negara dengan hukum administrasi negara

BAB II. SUMBER-SUMBER HUKUM TATA NEGARA

- A. Pengertian Sumber Hukum
- B. Macam-Macam Sumber Hukum
 - 1. Sumber hukum materil
 - 2. Sumber hukum formil
- C. Sumber-Sumber Hukum Tata Negara Secara Umum
- D. Sumber-Sumber Hukum Tata Negara Indonesia

BAB III. ASAS-ASAS HUKUM TATA NEGARA

- A. Pengertian Asas Hukum
- B. Asas-Asas Hukum Tata Negara
 - 1. Asas pancasila
 - 2. Asas negara hukum
 - 3. Asas kedaulatan rakyat dan demokrasi
 - 4. Asas negara kesatuan
 - 5. Asas pembagian kekuasaan dalam *check and balances*
 - 6. Asas kekeluargaan

BAB IV. SEJARAH KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA

- A. Periode Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945
- B. Periode Konstitusi RIS 27 Desember 1945 - 17 Agustus 1950
- C. Periode 17 Agustus 1950 - 5 Juli 1959
- D. Periode 17 Juli 1959 - 1966
- E. Periode Orde Baru

F. Periode Reformasi Tahun 1998 – Sekarang

BAB V. KONSTITUSI

- A. Tinjauan Umum Konstitusi
 - 1. Pengertian konstitusi
 - 2. Pentingnya konstitusi bagi sebuah negara
- B. Bentuk-Bentuk Konstitusi
 - 1. Konstitusi Unitaris
 - 2. Konstitusi Federalistis
 - 3. Konstitusi Konfederalistis
- C. Sifat-Sifat Konstitusi
 - 1. Konstitusi tertulis
 - 2. Konstitusi tidak tertulis
 - 3. Konstitusi fleksibel
 - 4. Konstitusi kaku/rigid
- D. Sejarah Perkembangan Konstitusi Di Indonesia
 - 1. Periode UUD 1945 (18 Agustus 1945 - 27 Desember 1949)
 - 2. Periode UUD 1945 (27 Desember 1949 - 7 Agustus 1950)
 - 3. Periode UUD 1945 (7 Agustus 1950 - 5 Juli 1959)
 - 4. Periode UUD 1945 Setelah Dekrit - Masa Reformasi
- E. Perubahan UUD 1945
 - 1. Alasan perubahan UUD 1945
 - 2. Tujuan perubahan UUD 1945
- F. Prosedur Perubahan UUD 1945
 - 1. UUD 1945 (asli) Ke Konstitusi RIS
 - 2. Konstitusi RIS (KRIS) ke UUDS 1950
 - 3. UUDS 1950 Ke UUD 1945
 - 4. UUD 1945 (Dekrit) Ke UUD 1945 (Amandemen)

BAB VI. SISTEM PEMERINTAHAN

- A. Pengertian Sistem Pemerintahan
- B. Sistem Pemerintahan Parlemeneter
- C. Sistem Pemerintahan Presidensil
- D. Sistem Pemerintahan Indonesia

BAB VII. LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA DI INDONESIA

- A. Lembaga-Lembaga Negara Sebelum Amandemen UUD 1945
- B. Lembaga-Lembaga Negara Setelah Amandemen UUD 1945

BAB VIII. PARTAI POLITIK DAN PEMILIHAN UMUM

- A. Pengertian Partai Politik
- B. Fungsi Partai Politik
- C. Peran Partai Politik
- D. Sistem dan Model-Model Pemilihan Umum
 - 1. Pengertian pemilu
 - 2. Sistem pemilu
 - 3. Sistem pemilu di Indonesia
 - 4. Model-model pemilu

BAB IX. HAK ASASI MANUSIA

- A. Pengertian Hak Asasi Manusia
- B. Konsep Hak Asasi Manusia Di Indonesia
- C. Macam-Macam Hak Asasi Manusia
- D. Pengadilan Hak Asasi Manusia

DAFTAR PUSTAKA

BIBLIOGRAPHY

BAB I

KONSEP DASAR HUKUM TATA NEGARA



A. PERISTILAHAN DAN PENGERTIAN HUKUM TATA NEGARA

1. Peristilahan.

Istilah Hukum Tata Negara sudah lama digunakan dalam studi ilmu hukum di Indonesia. Istilah ini dipakai baik sebagai nama untuk mata kuliah maupun jurusan atau program kekhususan di Fakultas Hukum. Dalam literatur-literatur ilmu hukum sering digunakan secara bergantian sebagai judul buku antara *Hukum Tata Negara* dan *Asas-Asas Hukum Tata Negara* atau *Pengantar Hukum Tata Negara*. Penggunaan istilah ini ada kaitannya dengan kedudukan dari Hukum Tata Negara yang merupakan hukum positif, yaitu Hukum Tata Negara yang sedang berlaku dalam suatu negara tertentu.

Pembagian lapangan hukum dan pelbagai aspek termasuk tentang terminologi dan terminus-terminus hukum dalam arti luas dan spesifik hukum tata negara diadopsi dari peristilahan yang digunakan di negeri Belanda. Hal ini disebabkan karena Indonesia lama dijajah oleh Belanda dan mengikuti hukum-hukum di Belanda. Selain itu, generasi-generasi pertama ilmu hukum Indonesia banyak mendapat pendidikan dan pengetahuan ilmu hukum dari perguruan-perguruan tinggi serta guru-guru besar dari Belanda.¹

Dalam kepustakaan hukum Belanda, dijumpai istilah *staatsrecht* yang berarti hukum negara, yang juga dapat diartikan dalam arti luas dan pula dalam arti sempit. Dalam arti luas (*staatsrecht in ruimere zin*) tercakup di dalamnya pengertian hukum tata negara dan hukum administrasi negara (*staat en administratief recht*) atau HTN + HAN. Sedangkan *staatsrecht* dalam arti sempit hanya diartikan sebagai hukum tata negara saja atau tidak termasuk pengertian hukum administrasi negara (HTN-HAN). Semula, antara hukum tata negara dan hukum administrasi negara adalah satu kesatuan disiplin ilmu tentang hukum negara sebagai terjemahan dari istilah *staatsrecht*.

Dalam perkembangannya, antara hukum tata negara dan hukum administrasi negara masing-masing berdiri sendiri sebagai suatu disiplin ilmu yang sama-sama menjadikan negara sebagai obyeknya, dimana hukum tata negara diajarkan sebagai satu mata kuliah yang dinamakan HTN sebagai terjemahan dari

¹Nurul Qamar, *Pengantar Hukum Tata Negara* (Makassar, Arus Timur, 2013), hal. 49

staatsrecht, dan demikian juga tentang hukum administrasi negara yang dinamakan dengan HAN sebagai terjemahan dari *administmtief recht*. Keduanya mempunyai hubungan yang sangat erat dan tak dapat dipisahkan. Karena membahas mengenai hukum tata negara (HTN), maka pasti akan menyinggung juga hukum administrasi negara (HAN). Begitupun sebaliknya, dan keduanya menjadi kurikulum wajib di setiap fakultas hukum.

Jika dilihat di beberapa negara lain berkenaan dengan istilah dimaksud, maka di negara lainpun ditemukan istilah hukum tata negara sebagai terjemahan dari istilah yang dipergunakan di beberapa negara, antara lain, di Inggris dipergunakan istilah *constitutional law* untuk menunjuk arti yang sama dengan HTN. Perancis mempergunakan istilah *droit constitutionel* untuk HTN dan *droit administrative* untuk istilah HAN, dan di Jerman digunakan istilah *verfassungrecht* untuk HTN dan *verwaltungsrecht* untuk HAN.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa dalam lingkup bahasan hukum ketatanegaraan dikenal pelbagai istilah yaitu :

1. *State Law* (Inggris) dimana yang diutamakan adalah Hukum Negara
2. *State Recht* (Belanda) dimana *State Recht* dibedakan antara:
 - a. Arti luas *Staat Recht in Ruinenzin*.
 - b. Arti sempit *Staat Recht in Engeezin*.
3. Di Inggris menggunakan istilah *Constitutional Law* karena Hukum Tata Negara lebih menitikberatkan pada konstitusi atau hukum konstitusi.
4. Di Perancis menamakan mata kuliah Hukum Tata Negara sebagai *Droit Constitutional* dan *Droit Adminitrative* (Perancis), dimana titik tolaknya adalah untuk membedakan antara Hukum Tata Negara dengan Hukum Aministrasi Negara.
5. Di Jerman sama dengan di Perancis menggunakan istilah *Verfassnugrecht* dan *Vervaltingrecht*.
6. Bagi Indonesia tentunya mempunyai hubungan dengan Hukum Tata Negara Belanda dengan istilah *State Recht* atau Hukum Negara/Hukum Tata Negara.

Ilmu Hukum Tata Negara adalah salah satu cabang ilmu hukum yang secara khusus mengkaji persoalan hukum dalam konteks kenegaraan. Menurut Wirjono Prodjodikoro, apabila kita membahas norma-norma hukum yang mengatur hubungan antara subjek hukum orang atau bukan orang dengan sekelompok orang atau badan hukum yang berwujud negara atau bagian dari negara, maka itu termasuk pembahasan Hukum Tata Negara.

Dalam bahasa Belanda, untuk istilah hukum tata negara juga biasa digunakan istilah *staatsrecht* atau hukum negara (*state law*). Di dalam istilah *staatsrecht* itu terkandung 2 (dua) pengertian, yaitu *staatsrecht in ruimere zin* (dalam arti luas), dan *staatsrecht in engere zin* (dalam arti sempit). Hukum tata negara dalam arti sempit itulah yang biasanya disebut hukum tata negara. Hukum tata negara dalam arti luas (*in ruimere zin*) mencakup hukum tata negara dalam arti sempit dan hukum administrasi negara.² Djokosoetono lebih menyukai penggunaan *verfassungslehre* daripada *verfassungsrecht*.

Dalam pelbagai kuliahnya yang dikumpulkan oleh salah seorang mahasiswanya, yaitu Harun Alrasid, pada tahun 1959,³ dan diterbitkan pertama kali pada tahun 1982, Djokosoetono berusaha mengambil jalan tengah antara Carl Schmitt yang menulis buku *Verfassungslehre* dan Hermann Heller dengan bukunya *Staatslehre*. Menurut Djokosoetono, istilah yang lebih tepat untuk hukum tata negara sebagai ilmu (*constitutional law*) adalah *Verfassungslehre* atau teori konstitusi. *Verfassungslehre* inilah yang nantinya akan menjadi dasar untuk mempelajari *verfassungsrecht*, terutama mengenai hukum tata negara dalam arti positif, yaitu hukum tata negara Indonesia.

Istilah “Hukum Tata Negara” seringkali juga diidentikkan dengan pengertian “Hukum Konstitusi” yang merupakan terjemahan langsung dari perkataan *Constitutional Law* (Inggris), *Droit Constitutionnel* (Perancis), *Diritto Constitutionale* (Italia), atau *Verfassungsrecht* (Jerman). Dari segi bahasa, istilah *Constitutional Law* dalam bahasa Inggris memang sering diterjemahkan sebagai “Hukum Konstitusi”. Namun, istilah “hukum tata negara” itu sendiri menurut Jimly Asshiddiqie jika diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris, niscaya perkataan yang dipakai adalah *Constitutional Law*. Oleh karena itu, hukum tata negara dapat dikatakan identik atau disebut sebagai istilah lain belaka dari “hukum konstitusi”.⁴

Di antara para ahli hukum, ada pula yang berusaha membedakan kedua istilah ini, dan ada pula yang menyamakannya. Bagi yang membedakannya, menganggap bahwa istilah “hukum tata negara” itu lebih luas cakupan pengertiannya daripada istilah “Hukum Konstitusi”. Hukum

²Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Cet. V; Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1983), hal. 22

³Djokosoetono dalam Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Cet. I; Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hal. 16

⁴Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, hal. 17

Konstitusi dianggap lebih sempit karena hanya membahas hukum dalam perspektif teks undang-undang dasar, sedangkan Hukum Tata Negara tidak hanya terbatas pada pembahasan seputar undang-undang dasar saja. Perbedaan ini menurut Jimly Asshiddiqie terjadi karena kesalahan dalam mengartikan perkataan konstitusi (*verfassung*) itu sendiri yang seakan-akan diidentikkan dengan undang-undang dasar (*grundgesetz*). Karena kekeliruan tersebut, Hukum Konstitusi dipahami lebih sempit daripada Hukum Tata Negara.⁵

Perkataan “Hukum Tata Negara” berasal dari perkataan “hukum”, “tata”, dan “negara”, yang di dalamnya dibahas mengenai urusan penataan negara. Tata yang terkait dengan kata “tertib” adalah order yang biasa juga diterjemahkan sebagai “tata tertib”. Tata negara berarti sistem penataan negara, yang berisi ketentuan mengenai struktur kenegaraan dan substansi norma kenegaraan. Dengan perkataan lain, ilmu Hukum Tata Negara adalah cabang ilmu hukum yang membahas mengenai tatanan struktur kenegaraan, mekanisme hubungan antar struktur-struktur organ atau struktur kenegaraan, serta mekanisme hubungan antara struktur negara dengan warga negara.

Hanya saja, yang dibahas dalam Hukum Tata Negara atau Hukum Konstitusi itu sendiri hanya terbatas pada hal-hal yang berkenaan dengan aspek hukumnya saja. Oleh karena itu, lingkup bahasannya lebih sempit daripada Teori Konstitusi sebagaimana yang dianjurkan untuk dipakai oleh Djokosoetono, yaitu *Verfassungslehre* atau *Theorie der Verfassung*. Istilah *Verfassungslehre* itu, menurut Djokosoetono lebih luas daripada *Verfassungsrecht*. *Theorie der Verfassung* lebih luas daripada *Theorie der Verfassungsrecht*.

2. Pengertian Hukum Tata Negara.

Beragam pengertian hukum tata negara yang diberikan oleh para ahli hukum tata negara dalam merumuskan pengertian hukum tata negara. Perbedaan-perbedaan itu sebagian disebabkan oleh faktor-faktor perbedaan pandangan, dan sebagian lainnya disebabkan oleh perbedaan sistem yang dianut oleh negara asal masing-masing para ahli itu. Di negara-negara yang menganut tradisi *common law* tentu berbeda dari apa yang dipraktikkan di lingkungan negara-negara yang menganut tradisi *civil law*.⁶ Bahkan, dalam perkembangan praktik selama berabad-abad, di antara negara-negara yang menganut tradisi hukum yang sama

⁵Bagir Manan, *Perkembangan UUD 1945* (Yogyakarta: FH-UII Press, 2004), hal. 23

⁶Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, hal. 24

pun seringkali timbul perbedaan-perbedaan disebabkan oleh latar belakang sejarah antara satu negara dengan negara lain yang juga berbeda-beda.

Meskipun sama-sama menganut tradisi *common law*, antara Inggris dan Amerika Serikat mempunyai sejarah hukum yang berbeda, sehingga konsep-konsep hukum dan konstitusi yang dipraktikkan di kedua negara ini juga banyak sekali yang tidak sama. Apalagi, di Inggris sendiri tidak terdapat naskah konstitusi yang bersifat tertulis dalam satu naskah UUD, sedangkan Amerika Serikat memiliki naskah UUD tertulis yang dapat dikatakan sebagai negara modern pertama yang memilikinya. Pelbagai pandangan para sarjana mengenai definisi hukum tata negara itu dapat dikemukakan antara lain sebagai berikut:

a. Christian van Vollenhoven.

Menurut Vollenhoven, bahwa Hukum Tata Negara mengatur semua masyarakat hukum atasan dan masyarakat hukum bawahan menurut tingkatannya dan dari masing-masing itu menentukan wilayah lingkungan rakyatnya, dan akhirnya menentukan badan-badan dan fungsinya masing-masing yang berkuasa dalam lingkungan masyarakat hukum itu serta menentukan susunan dan wewenang badan-badan tersebut.

b. Paul Scholten.

Hukum Tata Negara menurut Scholten, adalah hukum yang mengatur organisasi daripada Negara. Dengan rumusan demikian, Scholten hanya menekankan perbedaan antara organisasi negara dari organisasi non-negara, seperti gereja dan lain-lain. Scholten sengaja membedakan antara hukum tata negara dalam arti sempit sebagai hukum organisasi negara di satu pihak dengan hukum gereja dan hukum perkumpulan perdata di pihak lain dengan kenyataan bahwa kedua jenis hukum yang terakhir itu tidak memancarkan otoritas yang berdiri sendiri, melainkan suatu otoritas yang berasal dari negara.²⁹ Jika yang diatur adalah organisasi negara, maka hukum yang mengaturnya itulah yang disebut sebagai hukum tata negara (*constitutional Law*).⁷

c. Van der Pot.

Van Der Pot mengemukakan bahwa "Hukum Tata Negara adalah peraturan-peraturan yang menentukan badan-badan yang diperlukan serta wewenangnya masing-masing, hubungannya dengan yang lainnya dan hubungannya dengan individu-individu. Pandangan ini lebih luas karena disamping mencakup soal-soal

⁷Jimly Asshiddiqie, *Pengantar ilmu Hukum tata Negara, Jilid I* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hal. 24

hak asasi manusia, juga menjangkau pula pelbagai aspek kegiatan negara dan warga negara yang dalam definisi sebelumnya dianggap sebagai objek kajian hukum administrasi negara.

d. J.H.A. Logemann.

Hukum Tata Negara adalah hukum yang mengatur organisasi-organisasi Negara. Hukum tata negara meliputi baik *persoonsleer* maupun *gebiedsleer*, dan merupakan suatu kategori historis, bukan kategori sistematis. Artinya, hukum tata negara itu hanya bersangkutan-paut dengan gejala historis negara.³² menurut Logemann, hukum tata negara membahas mengenai :

1. Jabatan-jabatan apa yang ada dalam suatu negara;
2. Siapa yang mengadakan jabatan-jabatan itu;
3. Bagaimana caranya melengkapi jabatan-jabatan itu;
4. Apa tugas jabatan itu;
5. Apa yang menjadi wewenangnya;
6. Bagaimana hubungan kekuasaan antar para pejabat; dan
7. Di dalam batas-batas apa organisasi negara menjalankan tugasnya.

e. Van Apeldoorn.

Hukum Tata Negara dalam arti sempit menunjukkan organisasi-organisasi yang memegang kekuasaan pemerintahan dan batas-batas kekuasaannya. Hukum tata negara dalam arti luas, selain meliputi hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Van Apeldoorn dalam karya-karyanya tidak banyak membahas soal-soal yang berkenaan dengan hukum tata negara (*verfassungsrecht*), kecuali mengenai tugas-tugas dan kewenangan atau kewajiban dan hak-hak alat-alat perlengkapan negara. Bahkan dalam pelbagai bukunya, Van Apeldoorn malah tidak menyinggung sama sekali mengenai pentingnya persoalan kewarganegaraan dan hak asasi manusia.⁸

f. Mac-Iver.

Hukum Tata Negara (*constitutional law*) adalah hukum yang mengatur negara, sedangkan hukum yang oleh negara dipergunakan untuk mengatur sesuatu selain negara disebut sebagai hukum biasa (*ordinary law*). Menurut Mac Iver:

"... within the sphere of the State, there are two kinds of law. There is the law which governs the state and there is the law by means of which the state governs.

⁸Jimly Asshiddiqie, *Pengantar ilmu Hukum tata Negara*, hal. 27

*The former is constitutional law, the latter we may for the sake of distinction call ordinary law”.*⁹

Baginya, hanya ada dua golongan hukum, yaitu hukum tata negara atau constitutional law dan hukum yang bukan hukum tata negara, yaitu yang disebutnya sebagai ordinary law. Hukum Tata Negara (*Constitutional Law*) merupakan hukum yang memerintah negara, sedangkan hukum Biasa (*Ordinary Law*) adalah hukum yang dipakai oleh negara untuk memerintah.¹⁰

g. Wade and Phillips.

Dalam bukunya “*Constitutional Law*” yang terbit pada tahun 1939, Wade and Phillips merumuskan “*Constitutional law is ... body of rules which prescribes (a) the structure, (b) the functions of the organs of central and local government*”. Dalam buku yang sama terbitan tahun 1960, dinyatakan: “*In the generally accepted of the term it means the rules which regulate the structure of the principal organs of government and their relationship to each other, and determine their principal functions*”.¹¹

Dalam kedua rumusan tersebut, Wade and Phillips, yang bukunya terkenal sebagai buku teks yang sangat luas dipakai di Inggris, menentukan bahwa hukum tata negara mengatur alat-alat perlengkapan negara, tugas dan wewenangnya, serta mekanisme hubungan di antara alat-alat perlengkapan negara itu. Dengan perkataan lain, Wade and Phillips juga tidak mencantumkan pentingnya persoalan kewarganegaraan dan hak asasi manusia sebagai objek kajian hukum tata negara.

h. Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim.

Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, dalam buku “Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia”, dinyatakan bahwa:

“Hukum Tata Negara dapat dirumuskan sebagai sekumpulan peraturan hukum yang mengatur organisasi dari pada negara, hubungan antar alat perlengkapan negara dalam garis vertikal dan horizontal, serta kedudukan warga negara dan hak azasinya”.¹²

⁹MacIver. R.M., *The Modern State, First Edition* (London: Oxford University Press, 1955), hal. 250

¹⁰Lihat Wirjono Prodjodikoro, *Azas-Azas Hukum Tata Negara di Indonesia* (Jakarta: Dian Rakyat, 1989), hal. 9

¹¹Wade and Phillips, *Constitutional Law* (Edisi tahun 1960), hal. 3

¹² Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. (Cet. V; Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1983), hal. 29

Dari pelbagai pengertian yang telah diuraikan di atas, dapat diketahui bahwa di antara para ahli tidak terdapat kesatuan pendapat mengenai hal ini. Dari pendapat yang beragam itu kita dapat mengetahui bahwa sebenarnya:

1. Hukum tata negara itu adalah ilmu yang termasuk salah satu cabang ilmu hukum, yaitu hukum kenegaraan yang berada di ranah hukum publik;
2. Definisi hukum tata negara telah dikembangkan oleh para ahli sehingga tidak hanya mencakup kajian mengenai organ negara, fungsi dan mekanisme hubungan antar organ negara itu, tetapi mencakup pula persoalan-persoalan yang terkait dengan mekanisme hubungan antara organ-organ negara itu dengan warga negara;
3. Hukum tata negara tidak hanya merupakan *Recht* atau hukum dan apalagi hanya sebagai *Wet* atau norma hukum tertulis, tetapi juga adalah *lehre* atau teori, sehingga pengertiannya mencakup apa yang disebut sebagai *verfassungsrecht* (hukum konstitusi) dan sekaligus *verfassungslehre* (teori konstitusi); dan
4. Hukum tata negara dalam arti luas mencakup baik hukum yang mempelajari negara dalam keadaan diam (*staat in rust*) maupun yang mempelajari negara dalam keadaan bergerak (*staat in beweging*).

Berdasarkan analisis dari beberapa pengertian yang dikemukakan oleh para pakar di atas dapat ditarik beberapa kesimpulan, sebagai berikut.

1. Hukum Tata Negara merupakan hukum publik, yang memberikan landasan yuridis bagi pembentukan struktur negara dan mekanisme pemerintahan.
2. Hukum Tata Negara memuat norma hukum yang mengatur organisasi negara sebagai organisasi kekuasaan.
3. Hukum Tata Negara mengatur hubungan antara pemegang kekuasaan dan individu sebagai warga negara.
4. Hukum Tata Negara memandang negara sebagai suatu organisasi yang terdiri dari berbagai lembaga yang mendukung organisasi tersebut.

B. TUJUAN DAN FUNGSI HUKUM TATA NEGARA

1. Tujuan hukum tata negara.

- a. Menyebarluaskan pengertian-pengertian baru yang terkandung pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasca-amandemen.
- b. Mendorong supaya muncul kesadaran warga negara Indonesia akan hak dan kewajiban asasinya sebagai subjek Hukum Tata Negara Indonesia

berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- c. Membantu para pemula memahami garis besar ruang lingkup ilmu pengetahuan tentang Hukum Tata Negara.
- d. Mengakrabkan masyarakat Indonesia dengan pengetahuan tentang Hukum Tata Negara.
- e. Mendorong perkembangan lebih lanjut Studi tentang Hukum Tata Negara di Indonesia.

2. Fungsi hukum tata negara.

- a. Sebagai alat ketertiban dan keteraturan masyarakat.
- b. Sebagai sarana untuk mewujudkan keadilan sosial lahir batin.
- c. Sebagai sarana penggerak pembangunan.
- d. Sebagai fungsi kritis, yakni daya kerja hukum tidak semata-mata melakukan pengawasan pada aparaturnya penegak hukum termasuk yang ada di dalamnya.

C. RUANG LINGKUP HUKUM TATA NEGARA

Dalam kerangka melakukan Studi Hukum Tata Negara, perlu diperjelas tentang ruang lingkup kajiannya sehingga memberikan gambaran tentang bagian-bagian mana yang perlu mendapatkan perhatian dalam rangka mempelajarinya. Logemann dalam bukunya *Het Staatrecht van Indonesie, het formele systeem* bahasan Hukum Tata Negara mencakup sebagai berikut.

1. Susunan dari jabatan (lembaga negara).
2. Penunjukan mengenai pejabat (Pimpinan lembaga negara).
3. Tugas dan kewajiban dari lembaga dan pimpinannya.
4. Kekuasaan dan kewenangan dari lembaga- lembaga negara.
5. Batas wewenang, dan tugas dari jabatan terhadap daerah dan yang dikuasainya.
6. Hubungan antarlembaga/jabatan.
7. Hubungan antara jabatan dan pejabat.

Dalam versi lain, dikemukakan beberapa persoalan atau permasalahan yang dibahas oleh hukum tata negara, antara lain.

1. Struktur umum dari negara sebagai organisasi adalah :

- a. Bentuk Negara (kesatuan atau federasi)
- b. Bentuk Pemerintahan (kerajaan atau republik)
- c. Sistem Pemerintahan (presidentil, parlementer, monarki absolut)

- d. Corak Pemerintahan (diktator praktis, nasionalis, liberal, demokrasi)
- e. Sistem Pendelegasian Kekuasaan Negara (desentralisasi, meliputi jumlah, dasar, cara dan hubungan antara pusat dan daerah).
- f. Garis-garis besar tentang organisasi pelaksana (peradilan, pemerintahan, perundangan)
- g. Wilayah Negara (darat, laut, udara).
- h. Hubungan antara rakyat dengan negara (abdi negara, hak dan kewajiban rakyat sebagai perorangan/ golongan, cara-cara pelaksanaan hak dan menjamin hak dan sebagainya)
- i. Cara-cara rakyat menjalankan hak-hak ketatanegaraan (hak politik, sistem perwakilan, Pemilihan Umum, referendum, sistem kepartaian/ penyampaian pendapat secara tertulis dan lisan)
- j. Dasar Negara (arti Pancasila, hubungan Pancasila dengan kaidah-kaidah hukum, hubungan Pancasila dengan cara hidup mengatur masyarakat, sosial, ekonomi, budaya dan pelbagai paham yang ada dalam masyarakat.
- k. Ciri-ciri lahir dan kepribadian negara (lagu kebangsaan, bahasa nasional, lambang, bendera dan sebagainya).

2. Badan-badan ketatanegaraan yang mempunyai kedudukan dalam organisasi negara, yaitu yang menyangkut masalah :

- a. Cara pembentukannya (pengangkatan dan pemilihan).
- b. Susunan masing-masing badan (jumlah, jenis anggota dan pembagian tugasnya).
- c. Tugas dan wewenang masing-masing badan.
- d. Cara kerjanya masing-masing badan.
- e. Hubungan kekuasaan antar badan.
- f. Masa jabatan.
- g. Badan-badan lain.

3. Pengaturan Kehidupan Politik Rakyat

- a. Jenis, penggolongan dan jumlah partai politik di dalam negara dan ketentuan hukum yang mengaturnya.
- b. Hubungan antara kekuatan-kekuatan politik dengan badan-badan ketatanegaraan.
- c. Kekuatan politik dan pemilihan umum.
- d. Arti dan kedudukan golongan kepentingan.
- e. Arti kedudukan dan peranan golongan penekan.

- f. Pencerminan pendapat (perbedaan pendapat dalam masyarakat, ajaran politik, perbedaan pendapat didalam badan-badan ketatanegaraan).
- g. Cara kerjasama antara kekuatan-kekuatan politik (koalisi, oposisi, kerjasama atas dasar kerukunan).

4. Sejarah perkembangan ketatanegaraan sebagai latar belakang dari keadaan yang berlaku dan hubungannya dengan suatu tingkat dengan keadaan yang berlaku.

- a. Masa Penjajahan Belanda. Hubungan Indonesia dengan Negeri Belanda, susunan organisasi Hindia Belanda, sistem sosial yang berlaku pada zaman Hindia Belanda.
- b. Masa penjajahan Jepang : Indonesia pada pendudukan tentara Jepang, susunan organisasi kekuasaan Jepang, hubungan antara penduduk dengan organisasi kekuasaan Jepang, sistem sosila dimasa pendudukan Jepang.
- c. Masa 17 Agustus 1945 sampai dengan 27 Desember 1949. Arti Proklamasi Kemerdekaan 17-8-1945 seperti Revolusi Indonesia, struktur ketatanegaraan menurut UUD 45, pelaksanaan UUD 45 sampai dengan 27 Desember 1949, struktur sosial masyarakat dan kekuatan-kekuatan pendukung, sistem kepartaian dan sistem pemerintahan yang berlaku. Hubungan Indonesia Belanda dan Negara-negara lain, pemerintahan darurat (pemerintahan gerilya dan campur tangan PBB, KMB).
- d. Masa 27 Desember 1949 sampai dengan 17 Agustus 1950. Yang ditekankan dalam hal ini adalah (1) struktur ketatanegaraan menurut konstitusi RIS; dan (2) pelaksanaan hasil KMB, jaminan golongan kecil, wilayah sengketa Irian Barat, Perubahan Konstitusi RIS menjadi Negara Kesatuan.
- e. Masa 17 Agustus 1950 sampai dengan 5 Juli 1959. Struktur ketatanegaraan menurut UUDS 50 Sistem Pemerintahan menurut UUDS 50 Kehidupan politik yang berlaku Konstituante dan pekerjaannya, Pemberontakan DI, PRRI Permesta dan Gagasan Demokrasi Terpimpin.
- f. Masa 5 Juli 1959 sampai dengan masa Orde Baru.
- g. Masa Pemerintahan Soeharto (Orde Baru, 1966-1998)
- h. Masa Reformasi 1998 hingga sekarang.

Banyak ahli hukum, khususnya hukum tata negara yang mengatakan bahwa hukum tata negara itu meliputi semua aspek hukum yang berkenaan dengan negara dan pemerintahan, meskipun untuk alasan-alasan yang bersifat praktis, studi mengenai hal itu dibatasi hanya pada soal-soal hukum dasar konstitusi saja (basic rules of the constitution). Sehubungan dengan itu, John

Alder¹³ merumuskan lingkup hukum tata negara itu dengan mengajukan beberapa pertanyaan kunci, yaitu:

1. Siapa atau lembaga apakah yang menjalankan pelbagai fungsi kekuasaan negara? Biasanya kekuasaan negara secara horizontal dibagi ke dalam tiga cabang, yaitu (i) *the law making power*; (ii) *the executive power*, yaitu *the power to implement and enforce the laws*; and (iii) *the judicial power*, yakni *the power to settle disputes by applying the law to particular cases*. Di samping itu, kekuasaan negara juga dibagi ke dalam struktur hierarkis antara *central and local government*, dan menurut tugas-tugas yang bersifat khusus, seperti polisi dan tentara;
2. Apa dan bagaimanakah hubungan antara masing-masing cabang kekuasaan itu satu sama lain, dan secara khusus, siapa pula atau lembaga mana yang bertindak sebagai pemegang kata akhir dalam pengambilan keputusan mengenai sesuatu urusan tertentu?.
3. Bagaimanakah para anggota dan pimpinan dari cabang-cabang kekuasaan negara tersebut ditetapkan dan diberhentikan?. Apakah pengisian jabatan keanggotaan dan pimpinan lembaga-lembaga negara yang menjalankan fungsi-fungsi kekuasaan negara itu dipilih atau diangkat, dan bagaimanakah caranya?.
4. Bagaimanakah caranya pemerintahan dan demikian pula semua jabatan kenegaraan yang ada dibatasi dan dikontrol? Apakah semua pemegang jabatan kenegaraan itu bertanggung jawab, dan kepada siapa mereka mempertanggungjawabkan kinerjanya. Apakah dan bagaimanakah mekanisme pertanggungjawaban itu kepada rakyat?.
5. Bagaimana pula mekanisme dan prosedur untuk membentuk dan mengadakan perubahan atau penggantian terhadap undang-undang dasar?

Menurut John Alder, kelima pertanyaan itulah yang merupakan pusat perhatian hukum tata negara. Namun pandangan John Alder itu menurut Jimly Asshiddiqie, terlalu terbatas dan sempit untuk menggambarkan ruang lingkup kajian hukum tata negara pada umumnya. Dalam pandangan Jimly Asshiddiqie, studi hukum tata negara atau *constitutional law*, dimana pun berada, selalu ditelaah mengenai:

1. Konstitusi sebagai hukum dasar beserta pelbagai aspek mengenai perkembangannya dalam sejarah kenegaraan yang bersangkutan, proses

¹³Lihat dalam Jimly Asshiddiqie, *Pengantar ilmu Hukum tata Negara Jilid 1*, hal. 76

pembentukan dan perubahannya, kekuatan mengikatnya dalam hierarki peraturan perundang-undangan, cakupan substansi, ataupun muatan isinya sebagai hukum dasar yang tertulis.

2. Pola-pola dasar ketatanegaraan yang dianut dan dijadikan acuan bagi pengorganisasian institusi, pembentukan dan penyelenggaraan organisasi negara, serta mekanisme kerja organisasi-organisasi negara dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan dan pembangunan.
3. Struktur kelembagaan negara dan mekanisme hubungan antar organ-organ kelembagaan negara, baik secara vertikal maupun horizontal dan diagonal.
4. Prinsip-prinsip kewarganegaraan dan hubungan antara negara dengan warga negara beserta hak-hak dan kewajiban asasi manusia, bentuk-bentuk dan prosedur pengambilan keputusan hukum, serta mekanisme perlawanan terhadap keputusan hukum.

Bahasan Hukum Tata Negara yang dirumuskan dalam bentuk tema, yang diturunkan dari ruang lingkup yang amat luas. Bertitik tolak dari ruang lingkup yang lebih luas mencakup kehidupan ketatanegaraan dari suatu bangsa di dalam usahanya menyelenggarakan kepentingan hidup bersama. Ruang lingkup tersebut mencakup: (1) Ketentuan hukum mengenai administrasi negara sebagai bagian dan organisasi negara bertugas melaksanakan yang telah ditetapkan pokok-pokoknya oleh badan ketatanegaraan yang lebih tinggi, (2) Ketentuan hukum mengenai organisasi negara selain tersebut di atas. Berdasarkan cakupan besar di atas, dikemukakannya secara terperinci beberapa pokok bahasan dan subpokok bahasan yang terdiri dari 4 pokok bahasan.

Pertama, struktur umum dari organisasi negara, terdiri dari bentuk negara, bentuk pemerintahan, sistem pemerintahan, corak pemerintahan, sistem pemencaran kekuasaan garis-garis besar tertentu, organisasi, wilayah negara, hubungan antara rakyat dan negara, cara-cara rakyat menjalankan hak-hak ketatanegaraan, dasar negara, ciri-ciri lahir dari kepribadian negara Indonesia.

Kedua, tentang badan-badan Ketatanegaraan, yang konsep intinya meliputi cara pembentukannya, susunan masing-masing, badan, tugas dan wewenangnya, cara bekerjanya, kekuasaan di antaranya dan masa jabatan dari masa jabatan masing-masing lembaga tersebut.

Ketiga, tentang kehidupan politik rakyat mencakup sub bahasan berikut.

1. Jenis penggolongan dan jumlah partai di dalam negara dan ketentuan hukum yang mengaturnya.
2. Hubungan antara kekuatan politik dengan badan-badan ketatanegaraan.

3. Kekuatan politik dan pemilihan umum.
4. Arti dan kedudukan golongan kepentingan.
5. Pencerminan pendapat.
6. Cara kerja sama antarkekuatan-kekuatan politik

Keempat, mencakup bahasan sejarah perkembangan ketatanegaraan sebagai latar belakang keadaan yang sedang berlaku yang mencakup konsep kurun waktu; masa Penjajahan Belanda, masa penjajahan Jepang, masa 17 Agustus 1945-27 Desember 1949, masa 27 Desember 1949-17 Agustus 1950, masa 17 Agustus 1950- 5 Juli 1959, Masa 5 Juli 1959 hingga sekarang. Babakan sejarah secara sosiopolitik dapat dikategorikan masa orde lama dan masa orde baru. Menganalisis ruang lingkup atau pokok persoalan yang dibahas dalam Hukum Tata negara, kiranya lebih tepat ruang lingkup dalam pengantar atau pengantar studi hukum tata negara dalam arti hukum positif. Hal ini dikarenakan cakupan bahasan tersebut lebih bersifat akademis dan keilmuan. Tidak hanya mencakup hukum positif akan tetapi semua aspek yang berkaitan dengan kebenaran dan berlakunya hukum positif tersebut. Kita menyadari hukum positif, seperti dalam Hukum Tata Negara, sulit dimengerti apabila hanya mempelajari rumusan kaidah hukum semata. Untuk itu, diperlukan pemahaman yang komprehensif. Sehubungan tuntutan tersebut, berikut akan dibahas tentang *Pendekatan dalam Studi Hukum Tata Negara*.

D. HUBUNGAN HUKUM TATA NEGARA DENGAN ILMU-ILMU LAINNYA

1. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Ilmu Negara.

Ilmu Negara atau *Staatsleer* (bahasa Belanda) atau *Staatslehre* (bahasa Jerman) adalah ilmu pengetahuan yang menyelidiki asas-asas pokok dan pengertian-pengertian pokok mengenai negara dan hukum tata negara.¹⁴ Oleh karena itu, ilmu negara merupakan ilmu pengantar untuk mempelajari ilmu Hukum Tata Negara, ilmu Hukum Administrasi Negara, dan juga ilmu Hukum Internasional Publik. Kedudukannya dapat dibandingkan dengan mata kuliah Pengantar Ilmu Hukum yang mengantarkan mahasiswa untuk mempelajari ilmu hukum publik dan hukum privat. Sebab, posisinya bersifat syarat utama (*pre-requisite*).

Hukum Tata Negara dengan Ilmu Negara mempunyai hubungan yang amat erat, dimana keduanya menjadikan negara sebagai objek kajiannya. Ilmu Negara

¹⁴Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara* (Edisi Revisi; Jakarta: Gaya Media Pratama, 2000), hal. 8

mempelajari: (1) Negara dalam pengertian abstrak, artinya tidak terikat oleh waktu dan tempat; dan (2) konsep-konsep dan teori-teori mengenai negara serta hakekat Negara. Sedangkan Hukum Tata Negara mempelajari: (1) negara dalam keadaan konkrit, artinya negara yang sudah terikat oleh waktu dan tempat; (2) hukum Positif yang berlaku dalam suatu Negara; dan (3) hukum tata negara mempelajari negara dari segi struktur.

Dengan demikian hubungan antara Ilmu Negara dengan Hukum Tata Negara sangat erat, dimana Ilmu Negara menjadi dasar dalam penyelenggaraan praktek ketatanegaraan yang diatur dalam Hukum Tata Negara lebih lanjut. Dengan kata lain, Ilmu Negara mempelajari konsep dan teori tentang negara yang merupakan dasar dalam mempelajari Hukum Tata Negara. Menurut Jimly Asshiddiqie, mahasiswa Fakultas Hukum diharuskan mengambil mata kuliah Pengantar Ilmu Hukum dan Ilmu Negara lebih dulu sebelum mengikuti perkuliahan Hukum Tata Negara. Sebab, dalam perkuliahan Hukum Tata Negara, tidak akan dibahas lagi mengenai teori asal mula terbentuknya negara, apa tujuan orang bernegara, dan lain sebagainya, yang sudah dibahas secara tuntas dalam Ilmu Negara.

2. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Ilmu Politik.

Ilmu Hukum Tata Negara dengan Ilmu Politik merupakan dua cabang ilmu yang tidak dapat dipisahkan. Bahkan Barent menggambarkan hubungan keduanya Ibarat tubuh manusia, dimana ilmu hukum tata negara diumpamakan sebagai kerangka tulang belulangannya, sedangkan ilmu politik ibarat daging-daging yang melekat di sekitarnya (*het vlees er omheen beziet*). Oleh sebab itu, untuk mempelajari hukum tata negara, maka amat diperlukan ilmu politik sebagai pengantar untuk mengetahui apa yang ada di balik daging-daging di sekitar kerangka tubuh manusia yang hendak diteliti.

Ilmu politik mengkhususkan kajiannya mengenai gejala kekuasaan. Sedangkan Hukum Tata Negara mempelajari peraturan-peraturan hukum yang mengatur organisasi kekuasaan negara, sedangkan Ilmu Politik mempelajari kekuasaan dilihat dari aspek perilaku kekuasaan tersebut. Setiap produk undang-undang merupakan hasil dari proses politik atau keputusan politik karena setiap undang-undang pada hakekatnya disusun dan dibentuk oleh Lembaga-Lembaga politik, sedangkan Hukum Tata Negara melihat undang-undang adalah produk hukum yang dibentuk oleh alat-alat perlengkapan negara yang diberi wewenang melalui prosedur dan tata cara yang sudah ditetapkan oleh hukum tata negara.

Dalam kaitan ini juga dapat dikatakan bahwa Ilmu Politik melahirkan manusia-manusia hukum tata negara. Sebaliknya, hukum tata negara merumuskan

dasar dari perilaku politik/kekuasaan. Menurut Barrents, hukum tata negara diibaratkan sebagai kerangka manusia, sedangkan Ilmu Politik diibaratkan sebagai daging yang membalut kerangka-kerangka manusia tersebut.

3. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Hukum Administrasi Negara.

Hubungan hukum tata negara dengan hukum administrasi negara juga merupakan dua objek kajian yang tidak dapat dipisahkan. Hukum administrasi negara merupakan bagian dari hukum tata negara dalam arti luas. Sedangkan dalam arti sempit, hukum administrasi negara adalah sisanya setelah dikurangi oleh hukum tata negara.

Di pelbagai negara, kedua cabang ilmu hukum ini seringkali disebutkan secara bersama-sama secara ber-rangkaian. Namun, kedua bidang ilmu hukum ini biasa juga dibedakan sebagai dua cabang ilmu yang tersendiri. Keduanya tetap dapat dibedakan antara satu sama lain. Dalam arti luas, Hukum Tata Negara itu sendiri memang mencakup juga pengertian hukum tata negara dalam arti sempit dan hukum administrasi negara. Bagi mereka yang menyetujui pendapat Oppenheim, perbedaan di antara keduanya dikaitkan dengan perbedaan antara objek negara yang dikaji, yaitu negara dalam keadaan diam (*staat in rust*) atau dalam keadaan bergerak (*staat in beweging*). Akan tetapi, hukum tata negara di samping mempelajari aspek statisnya, juga mempelajari pelbagai aspek dinamis dari negara. Dengan istilah yang berbeda, Fritz Werner menyatakan, "*Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht*", yaitu bahwa hukum administrasi negara itu adalah hukum tata negara yang diletakkan dalam keadaan yang konkrit. Mantan Ketua Mahkamah Administrasi Federal Jerman ini menganggap "*administrative law as constitutional law put into concrete terms*". Ada dua golongan atau pendapat mengenai pemisahan antara hukum tata negara dengan hukum administrasi negara.

Golongan *pertama*, yang berpendapat bahwa terdapat perbedaan yuridis yang prinsip antara keduanya, adalah :

1. Oppen Heim.

Hukum tata negara adalah peraturan-peraturan hukum yang membentuk alat-alat perlengkapan negara dan memberikan kepadanya wewenang dan membagi-bagikan tugas pemerintahan dari tingkat tinggi sampai tingkat rendahan. Jadi yang menjadi pokok bahasan dari hukum tata negara adalah negara dalam keadaan diam (*staat in rust*). Sedangkan hukum administrasi negara adalah peraturan-peraturan hukum mengenai Negara dalam bergerak (*Staats in*

beweging), yang merupakan aturan-aturan pelaksanaan tugas dari alat-alat perlengkapan negara yang telah ditentukan oleh hukum tata negara.

2. Van Vollen Hoven.

Menurut Hoven, bahwa badan-badan pemerintah tanpa peraturan-peraturan hukum tata negara akan lumpuh, karena badan-badan itu tidak mempunyai kekuasaan apa-apa. Alat-alat perlengkapan negara tanpa hukum administrasi negara (hukum tata pemerintahan) adalah bebas sama sekali. Setelah itu, kemudian Van Vollen Hoven mengubah pendapatnya yang mengatakan bahwa hukum administrasi negara adalah semua peraturan hukum setelah dikurangi hukum tata negara materiil, hukum pidana, dan hukum perdata yang di dalam sejarah hukum kesemuanya disatukan.

3. Romeyn.

Menurut Romein, hukum tata negara menyinggung dasar-dasar dari negara, sedangkan hukum administrasi negara membahas mengenai pelaksanaan teknisnya. Jadi hukum administrasi negara adalah hukum yang melaksanakan apa yang telah ditentukan oleh hukum tata negara.

4. Donner dan Logemann.

Hukum tata negara menetapkan tugas dan wewenang hukum administrasi negara untuk melaksanakan apa yang telah ditentukan oleh hukum tata negara. Bagi Logemann, hukum tata negara merupakan suatu kajian tentang kompetensi. Sedangkan hukum administrasi negara merupakan suatu kajian tentang perhubungan-perhubungan hukum istimewa dari alat-alat perlengkapan negara. Hukum administrasi negara mempelajari sifat, bentuk, dan akibat hukum yang timbul karena perbuatan hukum istimewa yang dilakukan oleh para pejabat dalam melaksanakan tugasnya. Sedangkan golongan yang *kedua* berpendapat bahwa tidak ada perbedaan prinsip antara keduanya. Di antara pakar yang termasuk ke dalam golongan ini, antara lain:

1. Kranenburg.

Bagi Kranenburg, tidak ada perbedaan yang prinsip antara hukum tata negara dengan hukum administrasi negara. Kalaupun ada perbedaan hanya pada praktek, dan perbedaan itu hanya dimaksudkan untuk mencapai kemanfaatan saja. Hukum tata negara adalah peraturan-peraturan yang mengandung struktur umum dari suatu pemerintahan negara misalnya Undang-Undang Dasar, undang-undang organik, desentralisasi, otonomi dan lain-lainnya.

2. Prins.

Hukum tata negara mempelajari yang fundamental yang merupakan dasar-dasar dari negara dan menyangkut langsung tiap-tiap warga Negara. Sedangkan hukum administrasi negara menitikberatkan kepada hal-hal yang teknis saja, yang selama ini kita tidak berkepentingan dan hanya penting bagi para spesialis saja. Contoh: pertanyaan yang menyangkut susunan dan kekuasaan parlemen atau pertanyaan bagi rakyat untuk melakukan hak-hak asasi manusia termasuk dalam hukum tata Negara, sedangkan pertanyaan yang menyangkut besarnya pajak seseorang pada tahun yang lampau dan tahun yang sedang berjalan termasuk dalam hukum tata pemerintahan. Jadi tidak ada garis batas yang tajam antara Hukum Tata Negara dengan Hukum Tata Pemerintahan, sebab hal-hal yang sekarang dianggap teknis dapat berubah menjadi fundamental dikemudian hari.

3. Prajudi Atmosudirdjo.

Tidak ada perbedaan-perbedaan yuridis prinsipil antara hukum tata negara dengan hukum tata pemerintahan (hukum administrasi negara). Perbedaan hanya terletak pada pembahasan, dimana hukum tata negara menitikberatkan pada konstitusi. Sedangkan hukum tata pemerintahan menitikberatkan pada masalah administrasi negara. Dengan demikian hukum tata negara dan hukum administrasi negara merupakan dua disiplin ilmu hukum yang dapat dibedakan akan tetapi tidak dapat dipisahkan. Batasan antara keduanya kabur/remang-remang tidak ada batasan yang tajam.

BAB II

SUMBER- SUMBER HUKUM TATA NEGARA



A. PENGERTIAN SUMBER HUKUM

Sumber hukum dalam bahasa Inggris disebut *source of law*. Menurut Jimly Asshiddiqie, perkataan “sumber hukum” harus dibedakan dengan perkataan “dasar hukum”, “landasan hukum”, ataupun “payung hukum”¹. Dasar hukum ataupun landasan hukum merupakan *legal basis* atau *legal ground*, yaitu norma hukum yang mendasari suatu tindakan atau perbuatan hukum tertentu sehingga dapat dianggap sah atau dapat dibenarkan secara hukum. Sedangkan, perkataan “sumber hukum” lebih menunjuk kepada pengertian tempat dari mana asal-muasal suatu nilai atau norma tertentu berasal.²

Sumber hukum adalah segala apa yang menimbulkan aturan-aturan yang mempunyai kekuatan yang bersifat memaksa, yaitu aturan yang kalau dilanggarakan mengakibatkan sanksi yang tegas dan nyata. Secara umum, sumber hukum 543 mber materiil, sumber formil, konvensi, dan traktat. Dalam bahasa Inggris, sumber hukum itu disebut *source of law*. Perkataan “sumber hukum” berbeda dari perkataan “dasar hukum”, “landasan hukum”, ataupun “payung hukum”.

Dasar hukum ataupun landasan hukum adalah legal basis atau *legal ground*, yakni norma hukum yang mendasari suatu tindakan atau perbuatan hukum tertentu sehingga dapat dianggap sah atau dapat dibenarkan secara hukum. Sedangkan, perkataan “sumber hukum” lebih menunjuk kepada pengertian tempat dari mana asal-muasal suatu nilai atau norma tertentu berasal.

Hans Kelsen dalam bukunya “*General Theory of Law and State*” menyatakan bahwa istilah sumber hukum itu (*sources of law*) dapat mengandung banyak pengertian, karena sifatnya yang *figurative and highly ambiguous*. Pertama, yang lazimnya dipahami sebagai *sources of law* ada 2 (dua) macam, yaitu *custom* dan *statute*. Kedua, *sources of law* juga dapat dikaitkan dengan cara untuk menilai alasan atau *the reason for the validity of law*. Ketiga, *sources of law* juga dipakai untuk hal-hal yang bersifat non-juridis, seperti norma moral, etika, prinsip-prinsip politik,

¹Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid I (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hal. 151

²Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, hal. 152

ataupun pendapat para ahli, dan sebagainya yang dapat mempengaruhi pembentukan suatu norma hukum, sehingga dapat pula disebut sebagai sumber hukum atau *the sources of the law*.³

B. MACAM-MACAM SUMBER HUKUM TATA NEGARA

Secara umum sumber hukum dapat dibedakan antara yang bersifat material (*source of law in material sense*) dan yang bersifat formil (*source of law in formal sense*).

1. Sumber hukum materil.

Sumber hukum materil yaitu tempat darimana materi (isi) atau bahan hukum diambil. Sumber hukum materil tidak mendapatkan pengakuan secara formal oleh sistem hukum, tidak langsung membentuk hukum.

Secara umum sumber hukum material sering diartikan sebagai faktor yang turut serta menentukan isi hukum seperti faktor ekonomi, sejarah, sosiologi, filsafat, agama, dan lain-lain. Dengan kata lain sumber hukum material adalah faktor masyarakat yang mempengaruhi pembentukan hukum (pengaruh terhadap pembuat undang-undang, pengaruh terhadap keputusan hakim, dan sebagainya).

Menurut Utrecht, sumber hukum materil ialah perasaan atau keyakinan hukum individu dan masyarakat (*public opinion*) yang menjadi determinan material membentuk hukum dan menentukan isi hukum.⁴ Sumber hukum material ini merupakan faktor yang membantu pembentukan hukum. Faktor-faktor tersebut adalah:

1. Faktor idiil, yaitu patokan-patokan yang tetap mengenai keadilan yang harus ditaati oleh para pembentuk undang-undang ataupun para pembentuk hukum yang lain dalam melaksanakan tugasnya.
2. Faktor Kemasyarakatan, yaitu hal-hal yang benar-benar hidup dalam masyarakat dan tunduk pada aturan-aturan yang berlaku sebagai petunjuk hidup masyarakat yang bersangkutan. Contohnya struktur ekonomi, kebiasaan, adat istiadat, dan lain-lain.

Menurut Van Apeldoorn, sumber hukum material itu terdiri dari tiga jenis yaitu:

1. Sumber Hukum Historis (*rechtsbron in historischezin*) yaitu: tempat dapat ditemukan hukumnya dalam sejarah atau dari segi historis. Sumber hukum ini dibagi menjadi dua, yaitu: (a) Sumber hukum yg merupakan tempat dapat

³Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (New York: Russel and Russel, 1961), hal. 131

⁴E. Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia* (Jakarta: Ichtisar, 1992), hal. 72

- ditemukan atau dikenal hukum secara historis, seperti dokumen-dokumen kuno, lontar, dan lain-lain, dan (b) Sumber hukum yg merupakan tempat pembentuk UU mengambil hukumnya.
2. Sumber Hukum Sosiologis (*rechtsbron in sociologischezin*) yaitu: merupakan faktor-faktor yang menentukan isi hukum positif, seperti keadaan agama, pandangan agama, kebudayaan, dan sebagainya.
 3. Sumber Hukum Filosofis (*rechtsbron in filosofischezin*) sumber hukum ini dibagi lebih lanjut menjadi dua:
 - a. Sumber isi hukum; disini dinyatakan isi hukum asalnya darimana. Ada tiga pandangan yang mencoba menjawab pertanyaan ini yaitu: (1) Pandangan Theocratis, mengemukakan bahwa hukum berasal dari Tuhan. (2) Pandangan hukum Kodrat, menurut pandangan ini isi hukum berasal dari akal manusia. (3) Mazhab historis memandang bahwa isi hukum berasal dari kesadaran hukum masyarakat.
 - b. Sumber kekuatan mengikat dari hukum yaitu mengapa hukum mempunyai kekuatan mengikat, mengapa orang tunduk pada hukum.

2. Sumber hukum formil.

Sumber hukum formil yaitu tempat darimana mengambil hukum dengan melihat cara terjadinya atau bentuknya. Sumber hukum formil merupakan sumber yang diakui suatu sistem hukum secara langsung yang bisa langsung menciptakan hukum. Setiap negara memiliki sistem hukum yang berbeda-beda sehingga sumber hukum yang digunakan berbeda pula. Namun, khusus dalam hukum tata negara pada umumnya yang bisa diakui sebagai sumber hukum ada enam, yaitu:

1. Undang-undang ketatanegaraan (Undang-Undang Dasar dan peraturan perundang-undangan tertulis).
2. Adat ketatanegaraan.
3. Yurisprudensi ketatanegaraan.
4. Kebiasaan ketatanegaraan (Konvensi).
5. Traktat ketatanegaraan (hukum Internasional tertentu).
6. Doktrin ketatanegaraan (ilmu hukum atau pandangan pakar mengenai hukum tata negara tertentu).

Menurut Pasal 1 angka 2 UU No 12 tahun 2011, yang dimaksud dengan peraturan hukum tertulis yaitu peraturan hukum yang dibuat secara sengaja oleh badan atau instansi yang berwenang. Peraturan tertulis tersebut memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga

negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

Sumber hukum formal adalah sumber hukum dengan bentuk tertentu yang merupakan dasar berlakunya hukum secara formal. Jadi sumber hukum formal merupakan dasar kekuatan mengikatnya peraturan-peraturan agar ditaati oleh masyarakat maupun oleh penegak hukum (*cause efficient and law*). Sumber hukum formal juga diartikan sebagai tempat atau sumber dari mana suatu peraturan memperoleh kekuatan hukum.

Menurut Utrecht, sumber hukum formil adalah sumber hukum yang dikenal dari bentuknya. Sedangkan hukum materiil adalah sumber hukum yang menentukan isi hukum. Dengan demikian sumber hukum formil merupakan bentuk pernyataan berlakunya hukum materiil.

C. SUMBER-SUMBER HUKUM TATA NEGARA SECARA UMUM

Setiap negara memiliki sistem hukum yang berbeda-beda sehingga sumber hukum yang digunakan juga berbeda. Yang biasa diakui sebagai sumber hukum yaitu: Undang-Undang Dasar dan peraturan perundang-undangan tertulis; yurisprudensi peradilan; konvensi ketata negaraan; hukum internasional tertentu; dan doktrin ilmu hukum tata negara.

Sumber hukum tata negara tidak terlepas dari pada sumber hukum formil dan materiil. Sumber hukum materiil tata Negara adalah sumber hukum yang menentukan isi kaidah hukum tata Negara, yaitu: (1) Pancasila sebagai dasar dan pandangan hidup bernegara, dan (2) kekuatan politik yang berpengaruh pada saat merumuskan kaidah hukum tata Negara. Kekuatan dalam proses perumusan dan perancangan perundang-undangan tidak lepas dari kepentingan kelompok partai dalam merumuskan hukum.

Sedangkan sumber hukum dalam arti formal, terdiri atas:

1. Hukum perundang-undangan ketatanegaraan, yang meliputi hukum tertulis yang dibentuk dengan cara-cara tertentu oleh pejabat yang berwenang untuk itu yang dituangkan dalam bentuk tertulis.
2. Hukum adat ketatanegaraan, yang merupakan hukum asli bangsa Indonesia yang tertulis, namun tumbuh dan dipertahankan oleh masyarakat hukum adat.
3. Konvensi ketatanegaraan, yaitu hukum yang tumbuh dan berkembang dalam praktik penyelenggaraan negara untuk melengkapi, menyempurnakan, dan menghidupkan (mendinamisasi) kaidah-kaidah hukum perundang-undangan.

4. Yurisprudensi ketatanegaraan, yaitu kumpulan putusan-putusan pengadilan (yang inkra dan telah mempunyai kekuatan hukum mengikat) terkait ketatanegaraan.
5. Trakta ketatanegaraan atau hukum perjanjian internasional ketatanegaraan, yaitu persetujuan-persetujuan yang diadakan oleh suatu negara dengan negara-negara lain atau dengan organisasi internasional.
6. Doktrin ketatanegaraan, yaitu ajaran-ajaran atau pendapat pakar hukum tata negara tentang hukum tata negara yang ditemukan dan dikembangkan di dalam dunia ilmu pengetahuan sebagai hasil penyelidikan dan pemikiran seksama berdasarkan logika-logika formal yang berlaku.

D. SUMBER-SUMBER HUKUM TATA NEGARA INDONESIA

Seperti halnya dengan sumber hukum tata negara yang berlaku secara umum, sumber hukum tata negara yang khusus berlaku di Indonesia dalam arti formil diantaranya:

1. Undang-Undang Dasar dan peraturan perundang-undangan tertulis
2. Hukum adat ketatanegaraan
3. Konvensi ketatanegaraan
4. Yurisprudensi ketatanegaraan (Putusan hakim TUN)
5. Hukum perjanjian internasional ketatanegaraan (Traktat)
6. Doktrin ketatanegaraan (Pendapat ahli Hukum tata negara).

Ad. 1. Undang-Undang Dasar dan peraturan perundang-undangan tertulis.

Undang-Undang Dasar (konstitusi) adalah hukum dasar yang berlaku di suatu negara. Undang-Undang Dasar atau konstitusi tidak mengatur hal-hal secara terperinci melainkan hanya menjabarkan prinsip-prinsip yang menjadi dasar bagi peraturan-peraturan lainnya. Undang-Undang Dasar merupakan naskah konstitusi yang tertulis dalam satu kodifikasi.

Indonesia memiliki Undang-Undang Dasar 1945 sebagai hukum dasar, yang telah beberapa kali mengalami perubahan. Pertama naskahnya berupa UUD 1945 periode pertama dari tahun 1945 sampai 1949. Periode kedua konstitusi RIS tahun 1949. Ketiga, UUDS 1950. Keempat, UUD 1945 periode kedua tahun 1959 sampai 1999. Kelima, UUD 1945 periode ketiga tahun 1999 sampai 2000. Keenam, UUD 1945 periode keempat tahun 2000 sampai 2001. Ketujuh, UUD 1945 periode kelima tahun 2001-2002 dan terakhir UUD 1945 periode keenam tahun 2002 sampai sekarang.

Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. Indonesia memiliki peraturan perundang-undang yang diatur dalam UU No 12 tahun 2011 pasal 7. Sebagaimana dijelaskan sebagai berikut:

a. Undang-Undang Dasar 1945

Materi muatan undang-undang dasar meliputi :

1. Jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dari warga Negara
2. Membebaskan kekuasaan dari kontrol mutlak penguasa, serta menetapkan bagi para penguasa batas-batas kekuasaan mereka.

Undang-Undang Dasar 1945 pernah diamandemen empat kali. Amandemen I Tahun 1999 yaitu perubahan pertama yang diambil dalam suatu putusan majelais pada tanggal 19 Oktober 1999 dengan mengubah 9 pasal. Amandemen II Tahun 2000, disahkan pada tanggal 18 Agustus 2000 dengan mengubah dan menambah beberapa pasal. Amandemen III tahun 2001, disahkan tanggal 10 November 1945. MPR mengubah dan menambah 23 pasal. Sedangkan amandemen IV tahun 2002, disahkan tanggal 10 Agustus 2002 yang berlaku hingga sekarang, yang mengubah dan atau menambah 13 pasal, 3 Aturan peralihan dan 2 Aturan Tambahan.

b. Ketetapan MPR

Dalam Pasal 3 UUD 1945 ditentukan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar Haluan Negara. Dengan istilah menetapkan tersebut maka orang berkesimpulan, bahwa produk hukum yang dibentuk oleh MPR disebut *Ketetapan MPR*.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003”.

Sampai saat ini ada 8 ketetapan MPR yang masih berlaku mengikat umum, yaitu: Ketetapan MPRS nomor XXV/MPRS/1996 tentang pembubaran PKI, Pernyataan Sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara RI bagi PKI dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebabkan atau Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunis/ Marxisme-Leninisme dinyatakan tetap berlaku, dengan ketentuan seluruh ketentuan dalam ketetpaan MPRS-RI Nomor XXV/MPRS/1966 ini, ke depan

diberlakukan dengan berkeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi, dan hak asasi manusia.

Ketetapan MPR-RI Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi. Ketetapan MPRS Nomor XXIV/MPRS/1996 Tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera yang tetap berlaku dengan menghargai Pahlawan Ampera yang telah ditetapkan hingga terbentuknya UU tentang pemberian gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan.

c. Undang-undang/peraturan pemerintah pengganti undang-undang.

Undang-undang mengandung dua pengertian, yaitu: (1) undang-undang dalam arti materiel yakni peraturan yang berlaku umum dan dibuat oleh penguasa, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. (2) undang-undang dalam arti formal, yakni keputusan tertulis yang dibentuk dalam arti formal sebagai sumber hukum. Hal ini dapat dilihat pada Pasal 5 ayat (1) dan pasal 20 ayat (1) UUD 1945. Contoh UU yang ada di Indonesia adalah Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

d. Peraturan Pemerintah (PP).

UUD 1945 memberi kewenangan kepada presiden untuk menetapkan Peraturan Pemerintah guna melaksanakan ketentuan undang-undang. Tidak mungkin bagi presiden menetapkan Peraturan Pemerintah sebelum ada undang-undangnya, sebaliknya suatu undang-undang tidak akan berlaku efektif tanpa adanya Peraturan Pemerintah. Contoh Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

e. Peraturan Presiden (Perpres).

Peraturan Presiden adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh presiden yang memuat materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang atau materi untuk melaksanakan peraturan pemerintah. Contohnya: Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 Tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara. Peraturan Presiden Nomor 24 Tahun 2010 Tentang Kedudukan, Tugas, Dan Fungsi Kementerian Negara Serta Susunan Organisasi, Tugas, dan Fungsi Eselon I Kementerian Negara.

f. Peraturan Daerah (Perda) Provinsi.

Perda Provinsi adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur mengenai pelaksanaan otonomi daerah tingkat provinsi. Perda Provinsi tidak boleh

bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, serta tidak boleh mengatur mengenai urusan rumah tangga daerah tingkat di bawahnya.

g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota mengenai pelaksanaan otonomi daerah tingkat kab/kota. Perda kab/kota tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, serta tidak boleh mengatur mengenai urusan rumah tangga daerah tingkat di bawahnya.

Ad 2. Hukum adat ketatanegaraan.

Hukum adat ketatanegaraan adalah hukum di bidang ketatanegaraan yang tumbuh dan berkembang di dalam kehidupan sehari-hari dari rakyat yang diakui berlaku oleh penguasa, baik yang dari zaman dahulu (masa penjajahan dan sebelumnya) maupun yang timbul dan berkembang di dalam masa kemerdekaan⁵. Hukum adat ketatanegaraan yang berasal dari zaman dahulu misalnya:

1. Ketentuan-ketentuan hukum mengenai swapraja.
2. Meliputi kedudukan, struktur pemerintahan, organisasi jabatan yang ada di dalamnya, dan hal-hal lainnya.
3. Mengenai persekutuan hukum kenegaraan asli meliputi desa, kuria, gampong, dan lainnya.
4. Mengenai Peradilan Agama.

Hukum adat ketatanegaraan yang timbul di abad modern misalnya, pada masa berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara 1950 yaitu pada pasal 85 UUDS 1950, dimana keputusan presiden juga mengenai kekuasaan atas angkatan perang harus ditandatangani pula oleh menteri yang bersangkutan. Akan tetapi, hukum adat ketatanegaraan telah menjadikan presiden sekarang sebagai panglima tertinggi angkatan perang.

Ad 3. Konvensi ketatanegaraan.

Istilah konvensi ketatanegaraan pertama kali digunakan oleh A.V. Decey⁶, konvensi ketatanegaraan adalah kebiasaan-kebiasaan yang berlaku dan dihormati dalam kehidupan ketatanegaraan, walaupun tak dapat dipaksakan oleh pengadilan apabila terjadi pelanggaran terhadapnya. Ciri-ciri konvensi adalah sebagai berikut :

⁵ Joeniarto, *Selayang Pandang Sumber-sumber HTN* (Yogyakarta: Liberty, 1999), hal. 13

⁶ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2005), hal. 196

1. Konvensi berkenaan dengan hal-hal dalam bidang ketatanegaraan.
2. Konvensi tumbuh, berlaku, diikuti dan dihormati dalam praktik penyelenggaraan negara.
3. Konvensi sebagai bagian dari konstitusi, apabila ada pelanggaran terhadapnya tak dapat diadili oleh badan pengadilan.

Menurut Ismail Suny,⁷ konvensi ketatanegaraan diartikan sebagai perbuatan ketatanegaraan yang dilakukan berulang-ulang sehingga dapat diterima dan ditaati dalam praktik ketatanegaraan suatu negara, walaupun perbuatan tersebut bukan hukum.

Di Indonesia dapat ditemukan banyak konvensi ketatanegaraan yang dipraktikkan sejak dulu sampai sekarang. Dalam kurun waktu pertama berlakunya UUD 1945 yaitu sejak tanggal 18 Agustus 1945 sampai dengan tanggal 27 Desember 1949, maupun kurun waktu kedua yaitu sejak Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 sampai sekarang.

Timbulnya konvensi adalah hal yang wajar, karena UUD 1945 mengakomodasi adanya hukum dasar yang tak tertulis yang timbul dan terpelihara dalam praktik penyelenggaraan negara. Dengan Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945, terjadi perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, yaitu dengan digantinya Kabinet Presidensial menjadi Kabinet Parlementer. Akibat perubahan itu kekuasaan eksekutif yang semula berada pada Presiden Soekarno beralih kepada Perdana Menteri (Syahrir).

Terlepas dari adanya anggapan bahwa perubahan tersebut adalah penyimpangan dari Kabinet Presidensial yang dianut oleh UUD 1945, namun menurut Menteri Penerangan RI pada waktu perubahan sistem tersebut adalah ditimbulkan dengan cara kebiasaan politik (*convention*). Perubahan ke arah sistem parlementer ini tidak diatur oleh UUD 1945, melainkan karena konvensi ketatanegaraan.

Dalam kurun waktu kedua berlakunya kembali UUD 1945, yaitu sejak Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, sejarah ketatanegaraan Indonesia juga mencatat adanya konvensi-konvensi yang timbul dan terpelihara dalam praktik penyelenggaraan negara. Seperti kita ketahui, pada periode Orde Lama, setiap tanggal 17 Agustus Presiden Republik Indonesia, mempunyai kebiasaan untuk berpidato dalam suatu rapat umum yang mempunyai kualifikasi tertentu, seperti rapat raksasa, rapat samodra dan lainnya. Dalam pidato itu dikemukakan hal-hal di

⁷ Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif* (Jakarta: Aksara Baru, 1983), hal. 31-46

bidang ketatanegaraan. Namun di bawah Orde Baru kebiasaan di atas telah ditinggalkan, sebagai gantinya pada setiap tanggal 16 Agustus Presiden Republik Indonesia menyampaikan pidato kenegaraan di hadapan Sidang Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat.

Sebagaimana telah kita ketahui bahwa di bawah pemerintahan Orde Baru telah diikrarkan tekad untuk melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Hal ini berarti juga UUD 1945 harus dilestarikan. Upaya pelestarian ditempuh antara lain dengan cara tidak memperkenankan UUD 1945 untuk diubah. Untuk keperluan itu telah ditempuh upaya hukum antara lain :

- a. Melalui TAP No.1/MPR/1983, pasal 104; "Majelis berketetapan untuk mempertahankan UUD 1945, tidak berkehendak dan tidak akan melakukan perubahan terhadapnya serta akan melaksanakannya secara murni dan konsekuen".
- b. Diperkenalkannya "Referendum" dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia lewat TAP No.IV/MPR/1983 untuk memperkecil kemungkinan mengubah UUD 1945.

Pada periode Orde Baru, sejak tahun 1966 terdapat beberapa praktik ketatanegaraan yang dapat dipandang sebagai konvensi yang sifatnya melengkapi dan tidak bertentangan dengan UUD 1945. Contoh konvensi-konvensi yang timbul dan terpelihara dalam praktik penyelenggaraan negara, yang sedang berjalan :

- a. Praktik di Lembaga Tertinggi Negara bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), mengenai pengambilan keputusan berdasarkan musyawarah untuk mufakat.
- b. Pidato Presiden setiap tanggal 16 Agustus di depan Sidang Paripurna DPR yang di satu pihak memberi laporan pelaksanaan tugas pemerintah dalam tahun anggaran yang lewat, dan di lain pihak mengandung arah kebijaksanaan tahun mendatang. Secara konstitusional tidak ada ketentuan yang mewajibkan presiden menyampaikan pidato resmi tahunan semacam itu di hadapan Sidang Paripurna DPR. Karena presiden tidak tergantung DPR dan tidak bertanggung jawab pada DPR, melainkan presiden bertanggung jawab kepada MPR. Kebiasaan ini tumbuh sejak Orde Baru.
- c. Jauh hari sebelum MPR bersidang presiden telah menyiapkan rancangan bahan-bahan untuk Sidang Umum MPR yang akan datang itu. Dalam UUD 1945 hal ini tidak diatur, bahkan menurut Pasal 3 UUD 1945 MPR-lah yang harus merumuskan dan akhirnya menetapkan GBHN. Namun untuk memudahkan MPR, presiden menghimpun rancangan GBHN yang merupakan sumbangan

- pikiran Presiden sebagai Mandataris MPR yang disampaikan dalam upacara pelantikan anggota-anggota MPR. Hal tersebut merupakan praktik ketatanegaraan yang timbul dan terpelihara dalam praktik penyelenggaraan negara, meskipun tidak tertulis, yang sudah berulang kali dilakukan pada masa pemerintahan Orde Baru.
- d. Pada setiap minggu pertama bulan Januari, Presiden Republik Indonesia selalu menyampaikan penjelasan terhadap Rancangan Undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara di hadapan DPR, perbuatan presiden tersebut termasuk dalam konvensi. Hal ini pun tidak diatur dalam UUD 1945, dalam pasal 23 ayat 1 UUD 1945 hanya disebutkan bahwa "Anggaran Pendapatan dan Belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun lalu". Penjelasan oleh Presiden mengenai RUU tentang APBN di depan DPR yang sekaligus juga diketahui rakyat sangat penting karena keuangan negara itu menyangkut salah satu hak dan kewajiban rakyat yang sangat pokok. Betapa caranya rakyat sebagai bangsa akan hidup dan dari mana didapatnya belanja buat hidup, harus ditetapkan oleh rakyat itu sendiri, dengan perantaraan Dewan Perwakilan Rakyat, demikian penjelasan UUD 1945.
- e. Adanya Menteri Negara Nondepartemen dalam praktik ketatanegaraan di bawah Pemerintahan Orde Baru. Pasal 17 ayat 3 UUD 1945 menyebutkan bahwa : "menteri-menteri itu memimpin Departemen Pemerintahan". Jika ditinjau dari ketentuan Pasal 17 ayat 3 UUD 1945, maka menteri-menteri itu harus memimpin Departemen. Namun demikian dalam praktik ketatanegaraan di masa Orde Baru dengan kabinet yang dikenal Kabinet Pembangunan, komposisi menteri dalam tiap-tiap periode Kabinet Pembangunan di samping ada Menteri yang memimpin Departemen, terdapat juga Menteri Negara Nondepartemen. Adanya Menteri Nondepartemen berkaitan dengan kebutuhan pada era pembangunan dewasa ini. Karena adanya Menteri Negara Nondepartemen sudah berulang-ulang dalam praktik penyelenggaraan negara, maka dapatlah dipandang sebagai konvensi dalam ketatanegaraan kita dewasa ini. Tidaklah dapat diartikan bahwa adanya Menteri Negara Nondepartemen mengubah UUD 1945. Karena barulah terjadi perubahan terhadap UUD 1945 apabila prinsip-prinsip konstitusional yang dianut telah bergeser, misalnya menteri-menteri kedudukannya tidak lagi tergantung presiden dan bertanggung jawab pada presiden. Dalam hal ini

misalnya menteri-menteri tersebut bertanggung jawab kepada DPR dan kedudukannya tergantung DPR.

- f. Pengesahan Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui oleh DPR. Secara konstitusional presiden sebenarnya mempunyai hak untuk menolak mengesahkan Rancangan Undang-undang yang telah disetujui DPR, sebagaimana diisyaratkan oleh pasal 21 ayat 2 UUD 1945. Tetapi dalam praktik presiden belum pernah menggunakan wewenang konstitusional tersebut, presiden selalu mengesahkan Rancangan Undang-undang yang telah disetujui oleh DPR, meskipun Rancangan Undang-undang itu telah mengalami pelbagai pembahasan dan amandemen di DPR. Rancangan Undang-undang kebanyakan berasal dari Pemerintah (Presiden) sebagaimana ketentuan yang terdapat dalam Pasal 5 ayat 1 UUD 1945. Dalam pembahasan RUU tersebut kedudukan DPR merupakan partner dari presiden c.q pemerintah. Maka pengesahan Rancangan Undang-undang oleh Presiden sangat dimungkinkan karena RUU tersebut akhirnya merupakan kesepakatan antara DPR dengan Pemerintah.

Fungsi konvensi menurut Jennings⁸ ada dua. *Pertama*, berfungsi memelihara agar peraturan hukum ketatanegaraan dapat mengikuti perubahan masyarakat dan perubahan pandangan dalam bidang politik. *Kedua*, berfungsi agar penyelenggara negara dapat menjalankan pemerintahannya.

Dari segi bentuknya, menurut Wheare⁹, konvensi dapat terjadi dalam tiga bentuk, yaitu: *Pertama*, konvensi menghapus beberapa ketentuan dalam UUD. *Kedua*, konvensi mengalihkan kekuasaan yang telah ditetapkan UUD. *Ketiga*, melengkapi UUD atau peraturan hukum ketatanegaraan yang telah ada.

Perbedaan antara Konvensi ketatanegaraan dengan hukum adat Ketatanegaraan, yakni sebagai berikut:

1. Hukum Adat Ketatanegaraan adalah hukum asli bangsa Indonesia di bidang ketatanegaraan yang tumbuh, berkembang dan dipertahankan masyarakat melalui putusan penguasa adat. Hukum adat Ketatanegaraan semakin berkurang peranannya, namun dalam beberapa hal masih tampak pada penyelenggaraan pemerintahan desa seperti rembug desa. Hukum adat ketatanegaraan berangsur-angsur diganti oleh hukum perundang-undangan dan konvensi.
2. Konvensi (Kebiasaan Ketatanegaraan) adalah hukum yang tumbuh dalam praktik penyelenggaraan negara, untuk melengkapi, menyempurnakan, dan

⁸ Bagir Manan, *Pemerintahan Daerah* (Jakarta: Sinar Harapan, 1987), hal. 41

⁹ Bagir Manan, *Pemerintahan Daerah*, hal. 42

menghidupkan (mendingami-sasikan) kaidah-kaidah hukum perundang-undangan atau hukum adat ketatanegaraan.

Ad 4. Yurisprudensi ketatanegaraan.

Istilah yurisprudensi, berasal bahasa Latin, yaitu dari kata "*jurisprudentia*" yang berarti pengetahuan hukum. Kata yurisprudensi sebagai istilah teknis peradilan sama artinya dengan kata "*jurisprudentie*" dalam bahasa Belanda dan "*jurisprudence*" dalam bahasa Perancis yaitu peradilan tetap atau hukum peradilan¹⁰.

Menurut istilah, terdapat pelbagai definisi yang dikemukakan pada Ahli Hukum, di antaranya:

- a. Menurut C.S.T. Kansil, yurisprudensi adalah keputusan hakim terdahulu yang sering diikuti dan dijadikan dasar keputusan oleh hakim kemudian mengenai masalah yang sama¹¹.
- b. Menurut A. Ridwan Halim, yang dimaksud yurisprudensi adalah suatu putusan hakim atas suatu perkara yang belum ada pengaturannya dalam undang-undang yang untuk selanjutnya menjadi pedoman bagi hakim-hakim lainnya yang mengadili kasus-kasus serupa¹².
- c. Menurut Subekti, yurisprudensi adalah putusan Hakim atau Pengadilan yang tetap dan dibenarkan oleh Mahkamah Agung sebagai Pengadilan Kasasi atau putusan Mahkamah Agung sendiri yang sudah tetap¹³.

Di Inggris, Amerika, Kanada, dan Australia istilah *jurisprudence* berarti ilmu hukum. Karena hukum dalam tradisi Anglo Saxonia memang tumbuh dari putusan-putusan pengadilan. Ilmu hukum dikembangkan dengan cara mempelajari kasus-kasus dan putusan pengadilan. Oleh karena itu, lama kelamaan istilah *jurisprudence* di Inggris dan negara berbahasa Inggris lainnya yang dipengaruhi oleh system hukum Anglo Saxon berkembang dalam pengertian ilmu hukum.

Dalam sistem Eropa Continental seperti di Jerman, Perancis, dan Belanda, putusan pengadilan dianggap sebagai salah satu dari norma hukum yang dipelajari dan dijadikan sumber hukum. *Jurisprudentie* di Belanda menunjuk kepada

¹⁰ Purnadi Purbacaraka, dkk., *Perundang-undangan Yurisprudensi* (Bandung: Alumni, 1995), hal. 121

¹¹ C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 1993), hal. 20

¹² A. Ridwan Halim, *Yurisprudensi Dalam Tanya Jawab* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1998), hal. 57

¹³ Subekti, *Hukum adat Indonesia dalam yurisprudensi Mahkamah Agung* (Bandung: Alumni, 1991), hal. 117

pengertian putusan pengadilan yang bersifat tetap yang kemudian dijadikan referensi bagi hakim lainnya dalam memeriksa perkara serupa di kemudian hari.

Ad 5. Traktat ketatanegaraan.

Traktat ketatanegaraan tidak sama persis dengan perjanjian, namun ada kemiripan karena traktat tersebut merupakan suatu perjanjian, hanya saja prosesnya berbeda dengan perjanjian pada umumnya. Berdasarkan negara yang mengikutinya, traktat dikelompokkan menjadi:

1. Traktat bilateral (diikuti dua negara saja)
2. Traktat multilateral (diikuti oleh beberapa negara).
3. Traktat kolektif/terbuka yaitu traktat yang terbuka yang memberikan kesempatan kepada negara-negara lain yang semula tidak ikut menandatangani traktat tersebut, kemudian ikut.

Menurut E. Utrecht, dalam traktat ada tahapan-tahapan yang harus dilalui yaitu:

1. Penetapan (*Sluiting*), yaitu penetapan dari isi perjanjian tersebut oleh masing-masing delegasi yang akan membuat perjanjian tersebut. Hasil dari penetapan ini disebut *consep verdraag* (penetapan isi oleh masing-masing delegasi).
2. Persetujuan, yaitu penetapan-penetapan pokok isi perjanjian tersebut kemudian diparaf sebagai tanda persetujuan sementara, kemudian dibawa pulang kenegara masing-masing guna mendapatkan persetujuan DPR masing-masing negara, dan dalam tahap ini masih dapat dilakukan perubahan.
3. Penguatan (*Bekrachtiging*), yaitu setelah diperoleh persetujuan oleh kedua negara tersebut kemudian disusul dengan penguatan atau disebut juga ratifikasi oleh masing-masing kepala negara. Pada tahap ini tidak dapat lagi dilakukan perubahan karena pada tahap ini Traktat tersebut sudah mempunyai kekuatan yang mengikat.
4. Pengumuman (*afkondiging*), yaitu traktat telah ditandatangani oleh kepala negara bersangkutan kemudian diumumkan kepada khalayak ramai dengan cara tukar menukar dokumen.

Traktat yang telah melalui tahapan-tahapan tersebut telah berlaku mengikat kepada para pihak yang menandatangani dan berlaku asas "*Pacta sun servanda*" yang artinya setiap perjanjian harus ditaati dan dihormati. Kekuatan hukum mengikatnya suatu Traktat terhadap penduduk suatu negara terdapat 2 pendapat yang berbeda yaitu:

1. Menurut Paul Laban, bahwa traktat tidak secara langsung mengikat penduduk suatu negara karena traktat merupakan perjanjian yang dibuat oleh antar negara

sehingga hanya mengikat negara saja. Agar traktat tersebut mengikat warga negara dari negara yang bersangkutan, maka harus dijadikan hukum nasional negara yang bersangkutan sesuai dengan prosedur yang berlaku¹⁴.

2. Menurut van Vollen hoven, bahwa Traktat tersebut secara otomatis langsung mengikat penduduk suatu negara. hal tersebut dikarenakan bahwa traktat merupakan perjanjian antar negara, sehingga berdasarkan teori Primat hukum antar negara menyatakan bahwa hukum antar negara mempunyai kedudukan lebih tinggi dari hukum nasional.

Ad 6. Doktrin ilmu hukum tata negara.

Doktrin TOBAR mengenai kesepakatan 5 negara yang tidak mengakui pemerintahan hasil pemberontak atau perebutan kekuasaan dan hanya akan mengakui apabila secara konstitusionalitas negara terpenuhi. Artinya meski pemerintahan itu efektif memegang kekuasaan, pengakuan harus ditangguhkan sampai rakyat di negara itu melalui suatu pemilu yang bebas telah menyatakan sikapnya terhadap pemerintahan baru itu. Doktrin ini disetujui Presiden AS Woodrow yang berbeda dengan Presiden Jefferson dengan *de facto* ismenya sejak 1913.

Sumber hukum adalah faktor-faktor yang berpengaruh terhadap timbulnya hukum, faktor-faktor yang merupakan sumber kekuatan berlakunya hukum secara formal, dari mana hukum itu dapat ditemukan. Menurut Soedikno Martokusumo,¹⁵ ada beberapa arti sumber hukum:

1. Sebagai azas hukum.
2. Hukum terdahulu yang memberi bahan.
3. Dasar berlakunya.
4. Tempat mengetahui hukum.
5. Sebab yang menimbulkan hukum.

Doktrin ilmu hukum tata negara dapat dijadikan sebagai salah satu sumber hukum tata negara karena ia merupakan pendapat seorang ilmuwan yang mempunyai otoritas dan kredibilitas yang dapat dijadikan rujukan yang mengikat dalam keputusan hukum. Contoh doktrin hukum yang sering digunakan dalam sistem ketatanegaraan hampir di seluruh dunia, termasuk di Indonesia adalah

¹⁴ Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia* (Jakarta: Ind-Hill Co., 1992), hal 159

¹⁵ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar* (Yogyakarta: liberty, 1996).

doktrin Trias Politika oleh Montesquieu, yakni pembagian kekuasaan menjadi kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif.

Montesquieu mengemukakan bahwa sebuah pemerintahan berdaulat harus dipisahkan antara dua atau lebih kesatuan kuat yang bebas. Hal ini untuk mencegah satu orang atau kelompok mendapatkan kuasa yang terlalu banyak. Pemisahan kekuasaan merupakan suatu cara pembagian dalam tubuh pemerintahan agar tidak ada penyalahgunaan kekuasaan, antara legislatif, eksekutif dan yudikatif. Pemisahan kekuasaan juga merupakan suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan itu sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama, untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa.

Trias Politika merupakan konsep pemerintahan yang kini banyak dianut di berbagai negara. Konsep dasarnya adalah, kekuasaan di suatu negara tidak boleh dilimpahkan pada satu struktur kekuasaan politik saja, melainkan harus terpisah di lembaga-lembaga negara yang berbeda. Trias Politika yang kini banyak diterapkan adalah, pemisahan kekuasaan kepada 3 lembaga berbeda : Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif.

Eksekutif adalah lembaga yang melaksanakan undang-undang; Legislatif adalah lembaga untuk membuat undang-undang; dan Yudikatif adalah lembaga yang mengawasi jalannya pemerintahan dan negara secara keseluruhan, menginterpretasikan undang-undang jika ada sengketa, serta menjatuhkan sanksi bagi lembaga ataupun perseorangan manapun yang melanggar undang-undang.

Dengan terpisahnya 3 kewenangan di 3 lembaga yang berbeda tersebut, diharapkan jalannya pemerintahan negara tidak timpang, terhindar dari korupsi pemerintahan oleh satu lembaga, dan akan memunculkan mekanisme *check and balances* (saling koreksi, saling mengimbangi). Kendatipun demikian, jalannya Trias Politika di tiap negara tidak selamanya mulus atau tanpa halangan.

BAB III

ASAS-ASAS HUKUM TATA NEGARA



A. PENGERTIAN ASAS

Di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), asas diartikan sebagai dasar, pedoman, atau sesuatu yang menjadi pokok dasar. Asas-asas dalam Hukum Tata Negara dapat dilihat dalam Undang-Undang Dasar yang merupakan hukum positif dan mengatur mengenai asas-asas dan pengertian-pengertian penyelenggaraan Negara.

Eikema Hommes mengemukakan bahwa asas hukum bukanlah norma hukum, tapi ia adalah landasan yg paling kuat dan luas bagi berlakunya hukum. Ia adalah dasar/petunjuk arah dalam pembentukan hukum. Menurut Satjipto Rahardjo bahwa asas hukum merupakan jantungnya peraturan hukum karena ia sebagai landasan yang paling luas bagi lahirnya peraturan hukum. Oleh karena, pembentukan dan berlakunya hukum/perundang-undangan sangat tergantung kepada asas-asas hukum.

B. ASAS-ASAS HUKUM TATA NEGARA

1. Asas Pancasila.

Bangsa Indonesia telah menetapkan falsafah dan dasar negara yaitu Pancasila yang artinkman baik tindakan pemerintah maupun rakyat harus sesuai dengan ajaran Pancasila. Dalam bidang hukum, pancasila merupakan sumber hukum materiil, sehingga setiap isi peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan sila-sila yang terkandung dalam Pancasila. Sedangkan Undang-Undang Dasar 1945 merupakan landasan Konstitusional daripada Negara Republik Indonesia.

Setiap negara didirikan atas dasar falsafah tertentu. Falsafah itu merupakan perwujudan dari keinginan rakyatnya. Oleh karena itu setiap negara mempunyai falsafah yang berbeda. Karena falsafah itu identitas dengan keinginan dan watak rakyat dan bangsanya. Dengan demikian, tidak mungkin mengambil falsafah negara lain untuk menjadikan falsafah bangsa Indonesia. Karena falsafah itu mewujudkan dari watak rakyatnya dari keinginan bangsa, segala aspek kehidupan bangsa tersebut harus sesuai dengan falsafahnya.

Pada waktu Badan Penyelidik Usaha-Usaha Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dalam rapatnya mencari *phylosofische grondslag* untuk Indonesia yang

akan merdeka, Pancasila diputuskan sebagai dasar negara. Hal itu berarti bahwa setiap tindakan rakyat dan negara Indonesia harus sesuai dengan Pancasila yang sudah ditetapkan sebagai dasar negara itu¹. Dalam UUD 1945, dapat diketahui bahwa pembukaan UUD 1945 mengandung empat pokok-pokok pikiran yang meliputi suasana kebatinan dari UUD 1945. Pokok-pokok pikiran ini merupakan cita-cita hukum bangsa Indonesia yang mendasari hukum Dasar negara, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis.

Pokok pikiran pertama “negara” adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam pembukaan ini, diterima aliran pengertian negara persatuan negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa Indonesia seluruhnya. Jadi, negara mengatasi segala paham dan golongan dan segala paham perseorangan.

Negara menurut pengertian “pembukaan” itu menghendaki persatuan meliputi segenap bangsa Indonesia seluruhnya. Inilah suatu dasar negara yang tidak boleh dilupakan. Rumusan ini menunjukkan pokok pikiran persatuan. Dengan pengertian yang lazim, negara, penyelenggaraan negara, dan setiap warga negara wajib mengutamakan kepentingan negara di atas kepentingan golongan atau perorangan.

Pokok pikiran kedua “ negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat “. Ini merupakan pokok pikiran keadilan sosial, yang didasarkan kepada kesadaran bahwa manusia Indonesia mempunyai hak dan kewajiban yang sama untuk menciptakan keadilan sosial dalam kehidupan masyarakat.

Sedangkan pokok pikiran ketiga yang terkandung dalam “ pembukaan “ ialah negara yang berkedaulatan rakyat, berdasarkan atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan. Aliran ini sesuai dengan sifat masyarakat Indonesia. Pokok pikiran ketiga ini menunjukkan bahwa didalam negara Indonesia, yang berdaulat adalah rakyat Indonesia sehingga kedaulatan berada di tangan rakyat. Dan pelaksanaan asas kedaulatan ini disertai asas lainnya, yaitu asas musyawarah yang dilakukan oleh wakil-wakil rakyat. Jadi, asas kedaulatan ini dilaksanakan dengan cara musyawarah yang dilakukan oleh wakil-wakil rakyat.

Adapun pokok pikiran keempat yang terkandung dalam “pembukaan” ialah negara yang berdasarkan kepada ketuhanan yang Mahaesa menurut dasar

¹ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Pusat studi hukum tata negara FH UI, 1988), hal. 101.

kemanusiaan yang adil dan beradab. Oleh karena itu, Undang-undang Dasar harus mengandung isi yang mewajibkan pemerintahan dan penyelenggara negara untuk memelihara budi pekerti kemanusiaan yang luhur dan memegang cita-cita moral rakyat yang luhur. Pokok pikiran yang keempat ini menunjukkan keyakinan bangsa Indonesia akan adanya ketuhanan yang maha esa, adanya cita kemanusiaan dan cita keadilan dari bangsa Indonesia yang menjunjung tinggi berkat dan martabat manusia bahkan semua itu menjadi dasar negara yang mengikat, baik pemerintahan maupun rakyatnya.

Keempat pokok pikiran tersebut di atas jelas merupakan pancaran dari pandangan hidup dan dasar falsafah negara Pancasila. Dengan mengungkap keempat pokok pikiran ini, dapatlah kita gambarkan bahwa pembukaan UUD 1945 itu mengandung pandangan hidup bangsa Indonesia Pancasila².

2. Asas Negara Hukum.

Istilah negara hukum merupakan terjemahan langsung dari *Rechtstaat*³. Istilah ini mulai populer di Eropa sejak abad XIX meskipun pemikiran tentang itu sudah ada sejak lama. Istilah *the rule of law* mulai populer dengan terbitnya sebuah buku dari Albert Ven Dacey tahun 1885 dengan judul *Introduction To The Study Of Law Of The Constitution*. Dari latarbelakang dan sistem hukum yang menopangnya, terdapat perbedaan antara konsep *rechtstaat* dan konsep *the rule of law*, meskipun dengan perkembangannya dewasa ini tidak dipermasalahkan lagi perbedaan antara keduanya karena pada dasarnya kedua konsep itu mengarahkan dirinya pada satu sasaran yang utama, yaitu pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Meskipun dengan sasaran yang sama keduanya tetap berjalan dengan sistem sendiri.⁴

Konsep *rechtsstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutism sehingga sifatnya revolusioner. Sebaliknya konsep *the rule of law* berkembang secara evolusioner. Hal ini tampak dari isi atau kriteria *rechtsstaat* dan kriteria *the rule of law*. Konsep *rechtsstaat* bertumpu pada sistem hukum continental yang disebut *civil of law*, sedangkan konsep *the rule of law* bertumpu pada sistem *common*

² Azhary, *Pancasila dan UUD 1945* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1998), hal. 20-21.

³ Padmo wadjono, *Ilmu Negara: Suatu Sistematis Dan Penjelasan* (Jakarta: Melati Study Group, 1997), hal. 30.

⁴ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia* (Surabaya: Bina ilmu, 1987), hal. 72.

law. karakteristik *civil law* adalah administrative, sedangkan karakteristik *civil law* adalah judicial⁵. Adapun ciri-ciri *rechstaat* adalah:

1. Adanya UUD atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat.
2. Adanya pembagian kekuasaan negara.
3. Diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan negara.

Ciri-ciri di atas menunjukkan bahwa ide pokok *rechstaat* adalah pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia yang bertumpu atas prinsip kebebasan dan kebersamaan. Adanya UUD 1945 akan memberikan jaminan konstitusional terhadap asas kebebasan dan persamaan. Adanya pembagian kekuasaan untuk menghindari penumpukan kekuasaan dalam satu tangan yang sangat rentan terhadap terjadinya penyalahgunaan kekuasaan yang berarti pemerkosaan terhadap kebebasan dan kebersamaan⁶.

A.V.Dicey mengemukakan tiga arti dari *the rule of law* sebagai berikut⁷.

1. Supremasi absolut atau predominasi dari *regular law* untuk menentang pengaruh dari *arbitrary power* dan meniadakan kesewenang-wenangan, prerogatif atau *discretionary authority* yang luas dari pemerintah.
2. Persamaan kedudukan di hadapan hukum ini berarti bahwa tidak ada orang yang berada di atas hukum, tidak ada peradilan administrasi negara.
3. Konstitusi adalah hasil dari *the ordinary law of the land*, bahwa hukum konstitusi bukanlah sumber, tetapi merupakan konsekuensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan.

Menurut Wirjono Prodjodikoro⁸ bahwa negara hukum berarti suatu negara yang di dalam wilayahnya adalah

1. Semua alat-alat perlengkapan dari negara, khususnya alat-alat perlengkapan dari pemerintah dalam tindakannya baik terhadap para warga negara maupun dalam saling berhubungan masing-masing, tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku.
2. Semua orang (penduduk) dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku.

⁵ Padmo Wadjono, *Ilmu Negara Suatu Sistematis Dan Penjelasan* (Jakarta melati study group , 1997), hal. 72

⁶ Padmo Wadjono, *Ilmu Negara Suatu Sistematis Dan Penjelasan*, hal. 80

⁷ Padmo wadjono, *Ilmu Negara Suatu Sistematis Dan Penjelasan*, hal. 83

⁸ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik* (Bandung: Eresco, 1971), hal.

Setelah UUD 1945 diamandemen, maka telah ditegaskan dalam Pasal 1 ayat 3 bahwa “ Negara Indonesia adalah Negara hukum dimana sebelumnya hanya tersirat dan diatur dalam penjelasan UUD 1945”. Atas ketentuan yang tegas di atas maka setiap sikap kebijakan dan tindakan perbuatan alat Negara berikut seluruh rakyat harus berdasarkan dan sesuai dengan aturan hukum. Dengan demikian semua pejabat/ alat-alat Negara tidak akan bertindak sewenang-wenang dalam menjalankan kekuasaannya. Dalam Negara hukum, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan Negara.

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

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

1. Dengan adanya asas negara hukum, suatu negara akan lebih melindungi hak asasi manusia.
2. Pemerintahan akan berdasarkan pada aturan yang berlaku.
3. Adanya pembagian dan pemisahan kekuasaan negara demi menjamin perlindungan hak asasi manusia dan mencegah pelanggaran HAM.
4. Rakyat akan tunduk pada aturan hukum sehingga meminimalisir pelanggaran sosial dan norma.

3. Asas Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi.

Kedaulatan diartikan sebagai kekuasaan atau kewenangan yang tertinggi dalam suatu negara atau wilayah. Kedaulatan rakyat artinya kekuasaan berada di tangan rakyat, sehingga dalam pemerintah melaksanakan tugasnya harus sesuai dengan keinginan rakyat.

J.J. Rousseau mengatakan bahwa pemberian kekuasaan kepada pemerintah diberikan melalui suatu perjanjian masyarakat (*sosial contract*). Apabila pemerintah dalam menjalankan tugasnya bertentangan dengan keinginan rakyat, maka pemerintah dapat dijatuhkan oleh rakyat. Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945 mengatakan : “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD”. Rumusan ini secara tegas bahwa kedaulatan ada ditangan rakyat yang diatur dalam UUD 1945. UUD 1945 menjadi dasar dalam pelaksanaan suatu kedaulatan rakyat tersebut, baik wewenang, tugas dan fungsinya ditentukan dalam UUD 1945.

Yang mempunyai kekuasaan dalam sistem pemerintahan Negara demokrasi adalah rakyat. Paham kerakyatan/ demokrasi tidak dapat dipisahkan dengan paham Negara hukum, sebab pada akhirnya hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan Negara/pemerintah dan sebaliknya kekuasaan diperlukan untuk membuat dan melaksanakan hukum. Inilah yang juga dikatakan bahwa hubungan antara hukum dengan kekuasaan tidak dapat dipisahkan dan sangat erat hubungannya. Dalam Negara adanya saling percaya yaitu kepercayaan dari rakyat tidak boleh disalahgunakan oleh Negara dan sebaliknya harapan dari penguasa dalam batas-batas tertentu diperlukan kepatuhan dari rakyat terhadap aturan-aturan yang ditetapkan oleh Negara.

4. Asas Negara Kesatuan.

Pada dasarnya Negara kesatuan dideklarasikan pada saat menyatakan/ memproklamkan kemerdekaan oleh para pendiri Negara dengan menyatakan seluruh wilayah sebagai bagian dari satu Negara. Pasal 1 ayat 1 UUD 1945 menyatakan: “Negara Indonesia sebagai suatu Negara kesatuan yang berbentuk Republik.” Negara kesatuan adalah Negara kekuasaan tertinggi atas semua urusan Negara ada ditangan pemerintah pusat atau pemegang kekuasaan tertinggi dalam Negara ialah pemerintah pusat. Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dapat menjadi dasar suatu persatuan, mengingat Bangsa Indonesia yang beraneka ragam suku bangsa, agama, budaya dan wilayah yang merupakan warisan dan kekayaan yang harus dipersatukan yaitu Bhineka Tunggal Ika.

Ini berarti Negara tidak boleh disatukan atau diseragamkan, tetapi sesuai dengan Sila ketiga yaitu “Persatuan Indonesia bukan, kesatuan Indonesia”. Negara Kesatuan adalah konsep tentang bentuk Negara dan republic adalah konsep tentang bentuk pemerintahan. Bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia diselenggarakan dengan pemberian otonomi kepada daerah yang seluas-luasnya untuk berkembang

sesuai dengan potensi dan kekayaan yang dimiliki masing-masing daerah yang didorong, didukung dari bantuan pemerintah pusat.

5. Asas Pembagian Kekuasaan dalam Check and Balances

Pengetian pembagian kekuasaan adalah berbeda dari pemisahan kekuasaan, pemisahan kekuasaan berarti bahwa kekuasaan Negara itu terpisah-pisah dalam beberapa bagian seperti dikeukakan oleh John Locke yaitu: (1) Kekuasaan Legislatif, (2) Kekuasaan Eksekutif, (3) Kekuasaan Federatif. Montesquieu mengemukakan bahwa setiap Negara terdapat tiga jenis kekuasaan yaitu *Trias Politica*. (1) Eksekutif, (2) Legislatif, dan (3) Yudikatif.

Dari ketiga kekuasaan itu masing-masing terpisah satu sama lainnya baik mengenai orangnya maupun fungsinya. Pembagian kekuasaan berarti bahwa kekuasaan itu dibagi-bagi dalam beberapa bagian, tidak terpisahkan yang dapat memungkinkan adanya kerjasama antara bagian-bagian itu (*Check and Balances*). Tujuan adanya pemisahan kekuasaan agar tindakan sewenang-wenang dari raja dapat dihindari dan kebebasan dan hak-hak rakyat dapat terjamin. UUD 1945 setelah perubahan membagi kekuasaan Negara atau membentuk lembaga-lembaga kenegaraan yang mempunyai kedudukan sederajat serta fungsi dan wewenangnya masing-masing yaitu⁹:

1. Dewan Perwakilan Rakyat
2. Majelis Permusyawaratan Rakyat
3. Dewan Pimpinan Daerah
4. Badan Pemeriksa Keuangan
5. Presiden dan Wakil Presiden
6. Mahkamah Agung
7. Mahkamah Konstitusi
8. Komisi Yudisial
9. Dan Lembaga-lembaga lainnya yang kewenagannya diatur dalam UUD 1945, serta lembaga-lembaga yang pembentukan dan kewenagannya diatur dengan Undang-Undang.

Dengan demikian UU 1945 tidak menganut pemisahan kekuasaan Negara seperti dikemukakan oleh John Locke dan Montesquieu seperti tersebut di atas, akan tetapi UUD 1945 membagi kekuasaan Negara dalam lembaga-lembaga tinggi

⁹ Philipus M.Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia* (Surabaya: Bina ilmu, 1987), hal. 72

Negara dan mengatur pula hubungan timbal balik antara lembag tinggi Negara tersebut dan akan dijelaskan dalam bab-bab berikutnya.

6. Asas Kekeluargaan.

Asas kekeluargaan terdapat di dalam Pasal UUD 1945. Ide mengenai asas kekeluargaan dicantumkan dalam UUD 1945 berasal dari Prof. Soepomo dalam pidatonya tanggal 31 Mei 1945 ketika diadakan Sidang BPUPKI di Jakarta. Staatside 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, kebrayatan dalam bahasa Indonesia menjadi kerakyatan.¹⁰ Ide asas kekeluargaan kemudian diusulkan dalam perencanaan UUD RI oleh Prof. Mr. Soepomo dalam sidang BPUPKI tanggal 31 Mei 1945. Ide tersebut kemudian berhasil dituangkan dalam UUD 1945. Perumusan asas kekeluargaan dapat dilihat baik dalam Pembukaan maupun dalam Batang Tubuh UUD 1945. Dalam Pembukaan: 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 UUD NRI 1945, yakni pada Pasal 33 ayat (1) yang tegas-tegas menyatakan asas kekeluargaan. Dalam pasal itu disebutkan: "Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan".

Menurut pengertian negara integralistik, sebagai bangsa yang teratur, sebagai persatuan rakyat yang tersusun, maka pada dasarnya tidak akan ada dualisme antara negara dan individu". Tidak akan ada pertentangan antara susunan negara dan susunan hukum individu. Dalam pelaksanaannya, semangat kekeluargaan itu dapat diketahui pula pada hal-hal seperti berikut:

1. Cara pengambilan keputusan yang dilakukan dalam lembaga Majelis-Permusyawaratan rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan lembaga-lembaga lainnya.
2. Hubungan kerja sama antara Presiden dan DPR dalam rangka penyusunan Undang-undang.

¹⁰ A.S.S. Tambunan, *Politik Hukum Berdasarkan UUD 1945* (Jakarta: Popuris Publishers, 2002), hal. 96

BAB IV

SEJARAH KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA



A. PERIODE PROKLAMASI KEMERDEKAAN 17 AGUSTUS 1945

Dalam rangka persiapan kemerdekaan Republik Indonesia, maka dibentuklah Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Badan ini telah berhasil menyusun Rancangan Dasar Negara pada tanggal 25 Mei s.d. 1 Juni 1945 serta Rancangan Undang Undang Dasar pada tanggal 10 Juli s.d. 17 Juli 1945.

Pada tanggal 11 Agustus 1945 BPUPKI dibubarkan dan dibentuk PPKI yang melanjutkan upaya-upaya yang telah dilakukan oleh BPUPKI dan berhasil membuat UUD 1945 yang mulai diberlakukan tanggal 18 Agustus 1945. Setelah Proklamasi Kemerdekaan RI pada tanggal 17 Agustus 1945, maka PPKI melakukan hal-hal sebagai berikut:

1. Menetapkan UUD Negara RI pada tanggal 17 Agustus 1945.
2. Menetapkan Soekarno-Hatta sebagai Presiden dan Wakil Presiden.
3. Pembentukan Departemen-Departemen oleh Presiden.
4. Pengangkatan anggota KNIP oleh Presiden.
5. Pembentukan delapan propinsi oleh PPKI.

Tanggal 29 Agustus 1945, PPKI dibubarkan oleh Presiden dan dibentuk Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang mempunyai tugas membantu Presiden dalam hal yang dibutuhkan oleh Presiden di dalam bidang apa KNIP memberikan bantuannya. Tanggal 16 Oktober 1945 Wakil Presiden mengeluarkan Maklumat No. X tahun 1945 yang menetapkan KNIP sebelum MPR dan DPR diberi kekuasaan legislatif dan ikut serta menetapkan GBHN.

Pekerjaan KNIP sehari-hari berhubungan dengan gentingnya keadaan dan dijalankan oleh sebuah Badan Pekerja yang dipilih di antara mereka serta bertanggung jawab kepada KNIP. Pada tanggal 14 Nopember 1945 dikeluarkan Maklumat Pemerintah sebagai tindak lanjut dari Maklumat Wakil Presiden No. X tahun 1945 yang menyatakan dibentuknya kabinet baru yang akan bertanggung jawab kepada KNIP. Dikeluarkannya maklumat-maklumat tersebut telah menimbulkan persoalan baru dalam pelaksanaan pemerintahan, terutama mengenai sistem pemerintahan dimana menurut Pasal 4 UUD 45 ditegaskan bahwa "Presiden memegang kekuasaan pemerintahan dan Pasal 17 menetapkan bahwa " Menteri Negara diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden, serta sistem pemerintahan menurut UUD 1945 adalah Sistem

Presidentil. Sedangkan menurut Maklumat Pemerintah meletakana pertanggungjawaban Kabinet kepda KNIP yang merupakan ciri dari sistem parlementer.

B. PERIODE KONSTITUSI RIS 27 DESEMBER 1945 S.D. 17 AGUSTUS 1950

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

1. Ketentuan Hukum Internasional.

Menurut Hukum Internasional, suatu wilayah yang diduduki selama statusnya tidak berubah, berarti bahwa Hindia-Belanda yang diduduki oleh Bala Tentara Jepang masih merupakan bagian dari Kerajaan Belanda. Oleh karena itu, setelah Jepang menyerah, maka kekuasaan di Hindia Belanda adalah Kerajaan Belanda sebagai pemilik/ penguasa semula.

2. Perjanjian Postdan.

Yaitu pernjajian yang diadakan menjelang berakhirnya Perang Dunia II yang diadakan oleh Negara Sekutu dengan pihak Jepang, Italia dan Jerman. Perjanjian ini menetapkan bahwa setelah Perang Dunia II selesai, maka wilayah yang diduduki oleh ketiga negara ini akan dikembalikan kepada penguasa semula.

Berdasarkan alasan-alasan di atas, maka Belanda merasa masih memiliki kedaulatan atas Hindia- Belanda secara De Jure. Akibat adanya, pandangan ini yang kemudian menimbulkan konflik senjata antara Tentara Rakyat Indonesia (TRI) dengan NICA pada tanggal 10 Nopember 1946 di Surabaya. Untuk mengakhiri konflik ini, maka diadakan perundingan antara Indonesia dengan Belanda pada tangga 25 Maret 1947 di Linggarjati yang dinamakan Perjanjian Linggarjati, yang antara lain menetapkan :

1. Belanda mengakui RI berkuasa secara de facto atas Jawa, Madura dan Sumatra, sedangkan di wilayah lain yang berkuasa adalah Belanda.
2. Belanda dan Indonesia akan bekerja sama membentuk RIS.
3. Belanda dan Indonesia akan membentuk Uni Indonesia Belanda. Hasil perundingan ini menimbulkan penafsiran yang berbeda antara Belanda dengan Indonesa mengenai soal Kedaultan Indonesia-Belanda, yaitu :
 - a. Sebelum RIS terbentuk, maka yang berdaulat menurut Belanda adalah Belanda, sehingga hubungan luar negeri/ Internasional hanya boleh dilakukan oleh Belanda.

- b. Menurut Indonesia, sebelum RIS terbentuk yang berdaulat adalah Indonesia, terutama Pulau Jawa, Madura dan Sumatra sehingga hubungan luar negeri juga boleh dilakukan oleh Indonesia.
- c. Belanda meminta dibuat polisi bersama, tetapi Indonesia menolak. Akibat adanya penafsiran ini maka terjadi Clash I pada tanggal 21 Juli 1947 dan Clash II tanggal 19 Desember 1948.

Terjadinya konflik ini mengakibatkan adanya agresi militer Belanda terhadap Indonesia. Sedangkan menurut Belanda terjadinya agresi militer Belanda adalah dalam rangka penertiban wilayah Kedaulatan Belanda. Kontak senjata antara Indonesia dengan Belanda tersebut kemudian dileraikan oleh PBB dan melakukan gencatan senjata dan dibuat suatu perundingan baru di atas Kapal Renville tahun 1948 (Perjanjian Renville) yang menetapkan:

1. Belanda dianggap berdaulat penuh di seluruh Indonesia sampai terbentuk RIS.
2. Republik Indonesia Serikat mempunyai kedudukan sejajar dengan Belanda.
3. Republik Indonesia hanya merupakan bagian RIS.

Pada tanggal 23 Agustus 1949 diadakan Konferensi Meja Bundar (KMB) yang disepakati antara lain :

1. Mendirikan Negara Indonesia Serikat.
2. Penyerahan kedaulatan kepada RIS.
3. Mendirikan UNI antara RIS dengan kerajaan Belanda.

Atas dasar KMB tersebutlah, maka pada tanggal 27 Desember 1949 dibentuklah Negara RIS dengan Konstitusi RIS. Berubahnya Negara Kesatuan menjadi Negara Serikat tidak semata-mata campur tangan dari pihak luar (PBB dan Belanda), akan tetapi juga kondisi Indonesia yang memberikan pengaruh yaitu adanya keinginan beberapa daerah untuk membentuk negara/ memisahkan diri dari Negara Kesatuan dan membentuk negara sendiri. Hal ini disebabkan oleh karena merasa tidak puas terhadap kebijakan pemerintah pusat dan pemerintah pusat dianggap tidak adil, yang pada akhirnya banyak daerah-daerah melakukan pemberontakan. Disamping itu Belanda telah berhasil melakukan provokasi dan makin banyak daerah-daerah membentuk negara terpisah, antara lain :

1. Negara Indonesia Timur tahun 1946.
2. Negara Pasundan termasuk Distrik Jakarta.
3. Negara Jawa Timur 16 Nopember 1948.
4. Negara Madura 23 Januari 1948.
5. Negara Sumatra Timur 24 Januari 1948.
6. Negara Sumatra Selatan, serta

7. Negara-negara yang sedang dipersiapkan yaitu: (1) Kalimantan Timur, (2) Dayak Besar, (3) Banjar, (4) Kalimantan Tenggara, (5) Bangka, (6) Belitung, (7) Riau, dan (8) Jawa Tengah.

Naskah Konstitusi RIS disusun oleh delegasi dari kedua belah pihak (RI-Belanda). Negara RIS terdiri dari 16 negara bagian dan Ibu Kota negara Indonesia adalah Yogyakarta dengan Kepala Negara RIS Ir. Soekarno dan Drs. Moh. Hatta diangkat sebagai Perdana Menteri. Dalam Konstitusi RIS dikenal adanya Senat yang merupakan wakil dari negara-negara bagian dan sikap negara bagian 2 orang dengan hak suara satu.

C. PERIODE 17 AGUSTUS 1950 S.D. 5 JULI 1959

Pada masa Konstitusi RIS, negara-negara bagian makin sulit diatur dan kewibawaan pemerintah Negara federasi semakin berkurang. Indonesia sendiri dari berbagai ragam suku bangsa, adat-istiadat, pulau-pulau dan bahasa, maka rakyat di daerah-daerah sepakat untuk kembali kepada bentuk negara kesatuan. Kemudian diadakan perundingan antara negara-negara serikat dengan RI Yogyakarta. Dari hasil perundingan tersebut, maka lahir kesepakatan bahwa pasal-pasal dalam Konstitusi RIS yang bersifat federalis dihilangkan dan diganti dengan pasal yang bersifat kesatuan. Pada tanggal 19 Mei 1950 ditandatangani Piagam Persetujuan yang menghendaki dalam waktu sesingkat-singkatnya bersama-sama melaksanakan Negara kesatuan.

Pada tanggal 17 Agustus 1950 Indonesia resmi kembali menjadi Negara Kesatuan RI berdasarkan UUDS tahun 1950, yang pada dasarnya merupakan Konstitusi RIS yang sudah diubah. Walaupun sudah kembali kepada bentuk Negara kesatuan, namun perbedaan antara daerah yang satu dengan daerah yang lain masih terasa, adanya ketidakpuasan, adanya rasa menyesal dan ada pula yang setuju. Gejala-gejala tersebut akhirnya menimbulkan pemberontakan-pemberontakan separatisme misalnya:

1. APRA (Angkatan Perang Ratu Adil) di Bandung 23 Januari 1950.
2. Pemberontakan Andi azaz Cs. Di Makasar 5 april 1950
3. Pemberontakan RMS di ambon 25 april 1950
4. Pemberontakan Ibnu Hajar Cs. Di Kalimantan Selatan 10 Oktober 1950
5. Pemberontakan DI/ TII, Kahar Muzakar di Sulawesi Selatan 17 agustus 1951
6. Pemberontakan Balaion 426 Jawa Tengah 1 Desember 1951
7. Pemberontakan DI/ TII Daud Beureuh di aceh 25 September 1953
8. Peristiwa Dewan banteng Sumatra Barat 20 Desember 1956

9. Pemberontakan PRRI (Pemerintah Revolusioner Republik Indonesia) 15 Pebruari 1959.
10. Permesta (Pejuangan Rakyat Semesta) 15 Pebruari 1958.

Akibat dari gejolak tersebut, maka Badan Konstituante bersama-sama pemerintah harus segera menyusun UUD Indonesia untuk menggantikan UUDS tahun 1950 (Pasal 134), kemudian Desember 1955 diadakan Pemilihan Umum untuk memilih anggota Konstituante dengan dasar Undang-undang Nomor 7 tahun 1953 yang menyatakan:

1. Segera melakukan perubahan Konstitusi menjadi UUDS tahun 1950.
2. Merelakan UUDS tahun 1950 mulai berlaku tanggal 17 Agustus 1950.
3. Terbentuknya Konstituante diresmikan di Kota Bandung tanggal 10 Nopember 1956.

Oleh karena Majelis Konstituante tidak berhasil menyelesaikan tugasnya menyusun UUD, sehingga Presiden Soekarno kemudian mengeluarkan Dekrit tanggal 5 Juli 1959 yang isinya menyatakan:

1. Konstituante telah gagal.
2. Membubarkan Majelis Konstituante.
3. Memberlakukan kembali UUD 1945 sebagai UUD Negara RI.

Dekrit Presiden 5 Juli 1959 telah disetujui oleh DPR hasil Pemilu tahun 1959 secara aklamasi pada tanggal 22 Juli 1959, yang kemudian dikukuhkan oleh MPRS dengan Ketetapan No. XX/MPRS/1966.

D. PERIODE 17 JULI 1959 - 1966

Periode ini biasa disebut sebagai Era Orde Lama dengan “Demokrasi Terpimpin”. Konsep Demokrasi Terpimpin dari Ir. Soekarno diterima sebagai dasar penyelenggaraan Negara yang ditetapkan dalam TAP MPRS No. VIII/1965. Demokrasi Terpimpin adalah musyawarah untuk mufakat dan apabila tidak tercapai, maka persoalan itu diserahkan pada pimpinan untuk mengambil keputusan.

Atas dasar Demokrasi Terpimpin, semua bidang dalam ketatanegaraan serba terpimpin. Dengan berlakunya kembali UUD 1945 berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, maka pelaksanaannya banyak yang tidak sesuai bahkan banyak terjadi penyimpangan, antara lain:

1. Lembaga-lembaga Negara yang ada bersifat sementara.
2. Pengangkatan Presiden Soekarno sebagai Presiden Seumur Hidup dengan TAP MPRS No. III tahun 1963.

Pada masa itu banyak terjadi penyimpangan-penyimpangan didalam bidang politik yang pada puncaknya, meledaknya kasus pemberontakan G.30 S PKI, yang sampai saat ini masih dalam perdebatan. Peristiwa G.30S PKI menimbulkan banyak kekacauan sosial dan budaya serta tidak stabilnya politik dan hukum ketatanegaraan Indonesia yang berujung pada dikeluarkannya Surat Perintah dari Presiden Soekarno kepada Letnan Jenderal Soeharto yaitu Surat Perintah 11 Maret 1966 (SUPERSEMAR), untuk mengambil segala tindakan dalam menjamin keamanan dan ketentraman masyarakat serta stabilitas jalannya pemerintahan.

E. PERIODE ORDE BARU

Atas dasar Surat Perintah 11 Maret 1966 (SUPERSEMAR), menjadi akar awal jatuhnya Presiden Soekarno dan tampuk kekuasaan Negara dipegang oleh Jenderal Soeharto. Dalam kepemimpinan Jenderal Soeharto penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan demokrasi menitikberatkan pada kestabilan politik dan keamanan Negara. Beberapa hal yang menonjol dalam Pemerintahan Soeharto atau yang dikenal dengan Era Orde Baru adalah :

1. Demokrasi Pancasila
2. Adanya Konsep Dwifungsi ABRI
3. Adanya Golongan Karya
4. Kekuasaan ditangan Eksekutif/ Penumpukkan kekuasaan.
5. Adanya system pengangkatan dalam lembaga-lembaga perwakilan
6. Penyederhanaan Partai Politik
7. Adanya rekayasa dalam Pemilihan Umum, Soeharto tetap menjadi Presiden untuk beberapa kali.

F. PERIODE REFORMASI TAHUN 1998 - SEKARANG

Gerakan reformasi tahun 1998 memaksa Presiden Soeharto meletakkan jabatannya tanggal 20 Mei 1998 yang kemudian digantikan oleh Wakil Presiden B.J. Habibie. Reformasi menghendaki suatu perubahan yang pada akhirnya penggantian berbagai peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai dengan alam demokrasi dan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat, terutama mangadakan amandemen UUD 45 sebanyak empat kali. Setelah amandemen ke IV UUD 1945, sistem ketatanegaraan Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945, adalah disepakati sebagai berikut:

1. NKRI harus tetap dipertahankan.
2. Kedaulatan ada di tangan rakyat
3. Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat
4. Negara Republik Indonesia adalah Negara Hukum
5. Sistem Pemerintahan adalah Presidensiil

6. Sistem Parlemen menggunakan Bikanural System, yaitu terdiri dari DPR dan DPD.
7. Sistematika UUD 1945 terdiri dari Pembukaan dan Pasal-pasal.
8. MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi Negara.
9. Hubungan organisasi pemerintahan dalam garis vertical dengan asas desentralisasi dengan otonomi luas.
10. Adanya lembaga-lembaga baru yaitu, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial dalam UUD 1945.



BAB V KONSTITUSI



A. TINJAUAN UMUM KONSTITUSI

1. Pengertian Konstitusi

Kata konstitusi diterjemahkan dari bahasa Latin “*constituante*” atau bahasa Inggris “*constitution*” yang seringkali disama artikan dengan pengertian Undang-Undang Dasar karena dalam pemikiran kita Undang-Undang dasar adalah sebuah naskah tertulis. Hal ini sangat wajar, mengingat dewasa ini hampir semua negara memiliki Undang-Undang Dasar dalam bentuk tertulis, hanya Negara Inggris yang memiliki Undang-Undang Dasar tidak dalam bentuk tertulis.

Selain itu, terjemahan kata *constitution* dengan kata Undang-Undang Dasar memang sesuai dengan kebiasaan orang Belanda dan Jerman yang menggunakan kata *Grondwet* (*grond* = dasar; *wet* = undang-undang) dan *Grundgesetz* (*grund* = dasar; *gesetz* = undang-undang) yang jika diartikan, duaduanya mengacu pada naskah tertulis.¹

Pengertian konstitusi sesungguhnya berbeda dengan Undang-Undang Dasar (*Grundgezets*). Penyamaan pengertian keduanya dikarenakan suatu kekhilafan dalam pandangan orang mengenai konstitusi pada negara-negara modern sehingga pengertian konstitusi itu kemudian disamakan dengan Undang-Undang Dasar. Kekhilafan ini disebabkan oleh pengaruh faham kodifikasi yang menghendaki agar semua peraturan hukum ditulis, demi mencapai kesatuan hukum, kesederhanaan hukum dan kepastian hukum. Begitu besar pengaruh faham kodifikasi, sehingga setiap peraturan hukum karena penting itu harus ditulis, dan konstitusi yang ditulis itu adalah Undang-Undang Dasar.²

Atas dasar pemahaman tersebut, konstitusi disamakan pengertiannya dengan hukum dasar, yang berarti sifatnya bisa tertulis dan tidak tertulis. Sedangkan undang-undang dasar adalah hukum dasar yang tertulis atau yang tertuang dalam suatu naskah/dokumen. Dengan demikian undang-undang dasar merupakan bagian dari konstitusi. Sedangkan di samping undang-undang masih ada bagian lain dari hukum dasar yakni yang sifatnya tidak tertulis, dan biasa disebut dengan konvensi atau kebiasaan ketatanegaraan. Konvensi ini merupakan

¹Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004), hal. 95

²Isharyanto, *Konstitusi dan Perubahan Konstitusi: Kajian Efek Perubahan Undang-Undang Dalam Penyelenggaraan Negara* (Surakarta: Pustaka Hanif, 2020), hal. 2

aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara walaupun tidak tertulis.

Berikut ini pengertian yang menggambarkan perbedaan antara undang-undang dasar dengan konstitusi. Undang-Undang Dasar adalah suatu kitab atau dokumen yang memuat aturan-aturan hukum dan ketentuan-ketentuan hukum yang pokok-pokok atau dasar-dasar yang sifatnya tertulis, yang menggambarkan tentang sistem ketatanegaraan suatu negara. Sedangkan konstitusi adalah dokumen yang memuat aturan-aturan hukum dan ketentuan-ketentuan hukum yang pokok-pokok atau dasar-dasar, yang sifatnya tertulis maupun tidak tertulis, yang menggambarkan tentang sistem ketatanegaraan suatu negara.³

Menurut James Bryce, konstitusi adalah suatu kerangka masyarakat politik (negara) yang diorganisir dengan dan melalui hukum.⁴ Dengan demikian konstitusi merupakan kerangka kehidupan negara yang diatur dengan ketentuan hukum. Pendapat lainnya menyatakan bahwa konstitusi memiliki 2 (dua) pengertian, yaitu pengertian yang luas dan pengertian yang sempit. Namun hampir semua negara di dunia memberi arti konstitusi dalam pengertian yang sempit, kecuali di Inggris.⁵ Dalam pengertian yang sempit konstitusi hanya mengacu pada ketentuan-ketentuan dasar yang tertuang dalam dokumen tertulis yaitu undang-undang dasar, sehingga muncul sebutan seperti, Konstitusi Amerika Serikat, Konstitusi Perancis, Konstitusi Swiss, dan sebagainya. Sedangkan dalam pengertian yang luas, konstitusi juga mencakup kebiasaan ketatanegaraan sebagai suatu kaidah yang sifatnya tidak tertulis. Jadi ketika istilah “konstitusi” disamakan pengertiannya dengan “undang-undang dasar”, istilah tersebut hendaknya dipahami dalam pengertian yang sempit.

2. Pentingnya konstitusi bagi sebuah negara.

Konstitusi memiliki kemuliaan dan arti penting bagi kehidupan suatu negara. Kemuliaan suatu konstitusi adalah yang menjadikannya sebagai *fundamental law* (hukum dasar) dan *the higher law* (hukum tertinggi). Hal itu dikarenakan konstitusi dapat disamakan dengan suatu piagam kelahiran suatu negara baru. Konstitusi memiliki arti penting bagi negara karena tanpa konstitusi bisa jadi tidak akan terbentuk negara. Konstitusi menjadi barometer kehidupan negara yang sarat dengan bukti sejarah perjuangan para pahlawan.

³Ismail Saleh, *Demokrasi, Konstitusi, dan Hukum* (Jakarta: Departemen Kehakiman Republik Indonesia, 1988), hal. 188

⁴Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia* (Bandung: Alumni, 1992), hal. 56

⁵Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia*. Cet. Keenam (Jakarta: Dian Rakyat, 1989), hal. 73

Dalam sebuah konstitusi, tercakup pandangan hidup dan inspirasi bangsa yang memilikinya. A. Hamid S. Attamimi menyatakan bahwa konstitusi sebagai pemberi pegangan dan pemberi batas dan sekaligus pegangan dalam mengatur bagaimana kekuasaan negara itu akan dijalankan. Sebagai mana di kemukakan oleh A.A.H. Struycken⁶ dalam bukunya berjudul *Het Staatsrecht van Het Koninkrijk der Nederlanden* menyatakan bahwa undang-undang dasar sebagai konstitusi tertulis merupakan dokumen formal yang berisi sebagai berikut:

1. Hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau.
2. Tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa.
3. Pandangan tokoh bangsa yang hendak diwujudkan baik untuk waktu sekarang maupun yang akan datang.
4. Suatu keinginan di mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.

Keempat hal yang termuat dalam konstitusi tersebut menunjukkan arti pentingnya suatu konstitusi yang menjadi barometer kehidupan bernegara dan berban ,doman bagi generasi penerus bangsa dalam menjalankan suatu negara. Konstitusi memiliki kedudukan istimewa dan menjadi sumber hukum utama. Oleh karena itu, tidak boleh ada satu peraturan perundang-undangan pun yang bertentangan dengannya. Konstitusi sangat diperlukan oleh suatu negara. Oleh karena itu, semua negara yang baru merdeka akan menyusun konstitusi. Konstitusi merupakan dokumen nasional yang bersifat mulia dan istimewa dan sekaligus merupakan dokumen hukum dan politik. Konstitusi berisi kerangka dasar, susunan, fungsi, dan hak lembaga negara, pemerintahan, hubungan antara negara dan warganya, serta pengawasan jalannya pemerintahan.

Secara garis besar, tujuan Konstitusi adalah membatasi tindakan sewenang-wenang pemerintahan, menjamin hak-hak rakyat yang diperintah dan menetapkan pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat.⁷ Konstitusi menjadi barometer kehidupan negara yang sarat dengan bukti sejarah perjuangan para pahlawan. Dalam sebuah konstitusi, tercakup pandangan hidup dan inspirasi bangsa yang memilikinya. A. Hamid S. Attamimi⁸ menyatakan bahwa konstitusi sebagai pemberi pegangan dan

⁷ Zaini Ahmad, *Ilmu Politik* (Serang: Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam IAIN Banten, 2013), hal.103

⁸Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis mengenai Keputusan Presiden yang berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita IV*, (Jakarta: disertasi, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1990), hal. 73

pemberi batas dan sekaligus pegangan dalam mengatur bagaimana kekuasaan negara itu akan dijalankan.

Konstitusi sangat diperlukan oleh suatu negara. Oleh karena itu, semua negara yang baru merdeka akan menyusun konstitusi. Konstitusi merupakan dokumen nasional yang bersifat mulia dan istimewa dan sekaligus merupakan dokumen hukum dan politik. Konstitusi berisi kerangka dasar, susunan, fungsi, dan hak lembaga negara, pemerintahan, hubungan antara negara dan warganya, serta pengawasan jalannya pemerintahan.

Dalam konteks pentingnya konstitusi sebagai pemberi batas kekuasaan tersebut, Kusnardi⁹ menjelaskan bahwa konstitusi dilihat dari fungsinya terbagi ke dalam 2 (dua) bagian, yakni membagi kekuasaan dalam negara, dan membatasi kekuasaan pemerintah atau penguasa dalam negara. Lebih lanjut, ia mengatakan bahwa bagi mereka yang memandang negara dari sudut kekuasaan dan menganggap sebagai organisasi kekuasaan, maka konstitusi dapat dipandang sebagai lembaga atau kumpulan asas yang menetapkan bagaimana kekuasaan dibagi di antara beberapa lembaga kenegaraan, seperti antara lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Selain sebagai pembatas kekuasaan, konstitusi juga digunakan sebagai alat untuk menjamin hak-hak warga negara. Hak-hak tersebut mencakup hak-hak asasi, seperti hak untuk hidup, kesejahteraan hidup, dan hak kebebasan.

B. Bentuk-Bentuk Konstitusi

Hampir tidak ada negara di dunia ini yang tidak memiliki konstitusi, dan untuk melakukan pengklasifikasian terhadap konstitusi maka hal ini sangat berkaitan erat dengan bentuk dan sistem pemerintahan suatu negara. Oleh karena itu, ketika kita ingin melakukan pengklasifikasian terhadap konstitusi maka tentunya harus membandingkan antara konstitusi negara yang satu dengan konstitusi negara yang lainnya.¹⁰

Banyak ahli yang mengklasifikasi konstitusi dalam berbagai macam varian konstitusi. Menurut Wheare,¹¹ bahwa dalam melakukan pengelompokan konstitusi masih menunjukkan tidak memadai dan tidak realistisnya berbagai

⁹Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Cet. V; Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1983), hal. 67

¹⁰I Nyoman Dekker, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia, Suatu Pengantar*. Malang: IKIP Malang, 1993), hal. 17

¹¹K. C. Wheare, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, Cetakan ke-5 (Bandung: Nusa Media, 2015), hal. 48

pengelompokkan atas konstitusi tertentu, akan tetapi sekalipun dalam pengklasifikasian/pengelompokkan konstitusi masih terdapat banyak kekurangan namun paling tidak dengan adanya pengelompokkan konstitusi lebih mempermudah kita untuk memahami konstitusi.

Upaya pengklasifikasian konstitusi sebenarnya sudah sering dilakukan pada zaman dahulu, Aristoteles, mula-mula membagi konstitusi ke dalam 2 (dua) kelas, yaitu: 1). Konstitusi yang baik, dan 2). Konstitusi yang buruk atau 1). Konstitusi yang benar, dan 2). Konstitusi yang salah¹². Adapun konstitusi yang dikaji oleh Aristoteles pada saat itu kurang lebih sebanyak 158 konstitusi Yunani dan Barbar. Dari 158 konstitusi yang diteliti maka dibuatlah pengelompokan menjadi dua kelompok saja, yakni: pertama, konstitusi yang baik atau benar. Kedua, konstitusi yang buruk atau salah. Kesimpulan demikian sangat sederhana dan masih sangat umum sekali. Lalu kemudian, seiring perkembangan zaman dan ilmu pengetahuan saat ini banyak sekali para ahli hukum tata negara atau ahli hukum konstitusi yang melakukan klasifikasi terhadap konstitusi.

Bentuk-bentuk konstitusi menurut Wheare sebagaimana dikutip oleh Anwar adalah sebagai berikut¹³:

- a. Konstitusi tertulis dan konstitusi bukan tertulis;
- b. Konstitusi fleksibel dan konstitusi rigid;
- c. Konstitusi derajat tinggi dan konstitusi tidak derajat tinggi;
- d. Konstitusi serikat dan konstitusi kesatuan;
- e. Konstitusi sistem pemerintahan presidensial dan konstitusi sistem pemerintahan parlementer;
- f. Konstitusi republik dan konstitusi monarki.

Sedangkan Hans Kelsen, membagi konstitusi ke dalam tiga klasifikasi, yaitu:

1. Konstitusi rigid dan konstitusi fleksibel (*rigid constitution and flexible constitution*);
- 2). Konstitusi kerajaan dan konstitusi republik (*monarchical constitution and republican constitution*);

¹²Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Konpress, 2005), hal. 53

¹³Anwar C, *Teori dan Hukum Konstitusi Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945 (Pasca Perubahan), Implikasi dan Implementasi pada Lembaga Negara* (Malang: Intrans Publishing, 2011), hal. 66

3). Konstitusi demokratik dan konstitusi otokratik (*democratic constitution and autocratic constitution*).¹⁴

Jimly Assiddiqie¹⁵ mengemukakan tentang konstitusi berdasarkan sifatnya adalah sebagai berikut:

1. Ada yang bersifat lentur (*flexible*) atau kaku (*rigid*);
2. Ada yang bersifat tertulis atau tidak tertulis, dan
3. Ada yang bersifat formal atau meteriil¹⁶.

Walaupun yang disampaikan terbatas mengenai sifat konstitusi akan tetapi dari sifat tersebut secara tidak langsung juga mengemukakan tentang macam-macam konstitusi, bahwa berdasarkan sifatnya konstitusi dapat dikalsifikasi sebagaimana tersebut di atas. Ada beberapa macam fungsi konstitusi di antara tingkat pemerintahan tersebut di atas. Di samping itu kita melihat bahwa konstitusi itu mengatur juga pembagian kekuasaan dalam negara seperti yang sudah dijelaskan di atas. Macam-macam konstitusi tersebut adalah:

1. Konstitusi Unitaris (Konstitusi negara kesatuan).
2. Konstitusi Federalistis.
3. Konstitusi Konfederalistis.

Ad 1. Konstitusi Unitaris (Konstitusi Negara Kesatuan).

Disebut konstitusi unitaris apabila pembagian kekuasaan antara pemerintahan pusat dan daerahnya tidak sama dan tidak sederajat, serta kekuasaan pusat merupakan kekuasaan yang menonjol. Kekuasaan yang ada di daerah bersifat derivatif (tidak langsung) dan sering dalam bentuk yang luas (otonom). Dengan demikian tidak dikenal adanya badan legislatif dari pemerintah pusat dan daerah yang kedudukannya sederajat, melainkan sebaliknya. Karena itu juga dalam negara tersebut dikenal satu Undang-Undang Dasar sebagai Undang-Undang Dasar Kesatuan.

Ad 2. Konstitusi Federalistis.

Jika kekuasaan dibagi antara pusat dan bagian pada suatu negara, maka masing-masing bagian bebas dari campur tangan satu sama lain, dan hubungannya sendiri-sendiri, begitu pula hubungan bagian-bagian terhadap pusat. Pemerintah pusat memiliki kekuasaan sendiri serta bebas dari pengawasan pihak pemerintah

¹⁴Jimly Assiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011), hal. 110

¹⁵Jimly Assiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara*, hal. 110

¹⁶Jimly Assiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara*, hal. 111

negara bagian, begitu pula sebaliknya. Kekuasaan-kekuasaan yang ada dan sederajat. Hanya untuk beberapa jenis kekuasaan pemerintah pusat mempunyai kelebihan yaitu dalam bidang pertahanan, urusan luar negeri, pos, dan sebagainya. Menurut Strong, terdapat tiga ciri-ciri dari negara federal, di antaranya:

- a. Adanya supremasi daripada konstitusi di mana federal itu terwujud.
- b. Adanya pembagian kekuasaan antara negara-negara federal dengan negara-negara bagian.
- c. Adanya suatu lembaga yang diberi wewenang untuk menyelesaikan suatu perselisihan antara negara federal dengan pemerintah negara-negara bagian.

Nampaknya perbedaan antara kedua bentuk konstitusi tersebut masih bersifat yuridis formal, artinya masih tetap pada peraturan konstitusi itu sendiri dan belum menggambarkan bagaimana kenyataan yang hidup dalam masyarakat negara itu sendiri. Titik tolak pada konstitusi federalis adalah bahwa ada kebebasan yang sama tinggi dan sama rendah antara pemerintah negara bagian dan pemerintah Federal. Sebagai contoh Amerika Serikat, yang mana telah dikenal pembagian kekuasaan antara legislatif, eksekutif dan yudikatif, namun seringkali kita melihat bahwa kekuasaan eksekutif dapat mempunyai hak veto untuk menunda atau menolak undang-undang yang dibuat Negara Bagian.

Ad 3. Konstitusi Konfederalistis.

Negara konfederasi adalah bentuk serikat dari negara-negara berdaulat, namun kedaulatannya tetap dipegang oleh negara-negara bersangkutan. Ada pendapat yang mengatakan bahwa sebenarnya antara negara-negara tersebut diadakan kerja sama untuk menyelenggarakan satu bidang. Jadi kurang tepat jika kerja sama diatur dalam satu konstitusi. Bentuk konfederasi lebih tepat jika disebut suatu fakta, contohnya PBB, NATO, SEATO, ASEAN dan sebagainya. Kedudukan dan fungsi konstitusi dalam negara berada dari zaman ke zaman. Pada masa peralihan dari negara feodal monarki atau oligarki dengan kekuasaan mutlak penguasa ke negara nasional demokrasi, konstitusi berkedudukan sebagai benteng pemisah antara rakyat dan penguasa yang kemudian secara berangsur-angsur mempunyai fungsi sebagai alat rakyat dalam perjuangan kekuasaan melawan golongan penguasa.

Sejak itu setelah perjuangan dimenangkan oleh rakyat. Konstitusi bergeser kedudukan dan perannya dari sekedar penjaga keamanan dan kepentingan rakyat terhadap kezaliman golongan penguasa menjadi senjata pamungkas rakyat untuk mengakhiri kekuasaan sepihak satu golongan dalam sistem monarkidan

oligarkiserta untuk membangun tata kehidupan baru atas dasar landasan kepentingan bersama rakyat dengan menggunakan berbagai ideologi seperti individualisme, liberalisme, universalisme, demokrasi, dan sebagainya. Selanjutnya kedudukan dan fungsi konstitusi ditentukan oleh ideologi yang melandasi negara. Konstitusi di Indonesia memiliki historis yang cukup panjang dan dibagi ke dalam beberapa zaman, yaitu zaman Hindia Belanda, zaman Pendudukan Jepang, dan zaman Kemerdekaan, bahkan hingga dewasa ini. Konstitusi yang dijadikan dasar ketatanegaraan pun berganti-ganti.

Pada zaman Hindia Belanda pernah menggunakan *Grondwet*, kemudian digantikan oleh "Indische Staatsregeling" yang mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 1926 menggantikan "Regeeringsreglement" dan tahun 1855. *Indische Staatsregeling* mengenal empat macam undang-undang yaitu *Wet*, *Algemene maatregel van bestuur* (firman raja atau *koninklijk besluit*), *Ordonnantie*, dan *Regeeringsverordening*. Selama pendudukan Jepang, ketatanegaraan Indonesia pada umumnya tidak berbeda dari zaman Hindia-Belanda hanya menggunakan nama atau istilah Jepang saja. Sejak Indonesia merdeka, konstitusi yang dimiliki Indonesia pernah mengalami perubahan dari unitaris ke federalistis, dan kembali lagi pada unitaris.

Indonesia untuk pertama kali menggunakan konstitusi yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945 dan dikenal dengan nama Undang-Undang Dasar 1945 yang berbentuk unitaris. Kemudian pada tahun 1949 menggunakan Konstitusi Republik Indonesia Serikat (yang berbentuk federalistis) akibat ulah Belanda yang menekan Indonesia pada Konferensi Meja Bundar di Den Haag. Konstitusi RIS tidak bertahan lama, hanya berlangsung delapan bulan, kemudian digantikan oleh Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 sejak tanggal 15 Agustus 1950 (berbentuk unitaris). UUD Sementara Tahun 1950 ini pun kemudian digantikan kembali oleh UUD 1945 sejak dikeluarkannya Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959. Eksistensi konstitusi dalam kehidupan ketatanegaraan, suatu negara merupakan suatu hal yang sangat mendasar, karena tanpa konstitusi bisa jadi tak akan terbentuk sebuah negara. Dalam lintasan sejarah hingga awal abad ke-21 ini, hampir tidak ada negara yang tak memiliki konstitusi. Hal ini menunjukkan betapa urgennya konstitusi sebagai suatu perangkat negara. Konstitusi dan negara ibarat dua mata uang yang satu sama lain tidak terpisahkan.

C. Sifat-Sifat Konstitusi

Konstitusi memiliki dua sifat yakni luwes (*flexible*) atau kaku (*rigid*), dan tertulis atau tidak tertulis. Sifat luwes atau kakunya sebuah konstitusi dapat dilihat

dari kemampuannya dalam mengikuti atau menyesuaikan perkembangan jaman. Undang-Undang Dasar 1945 dapat memiliki dua sifat yakni luwes dan kaku. Dikatakan luwes karena terbukti bahwa MPR telah melakukan perubahan (Amandemen) sebanyak empat kali. Sedangkan Dikatakan kaku karena untuk mengubahnya terbilang cukup sulit, ini disebabkan Pasal 37 ayat 1 UUD 1945 mengharuskan bahwa perubahan baru dapat terjadi jika disepakati minimal 2/3 anggota MPR yang hadir. UUD 1945 hanya berisi hal-hal pokok saja dimana peraturan atau hal-hal yang lebih rinci diatur oleh perundang-undangan yang derajatnya lebih rendah.

Sifat lainnya yakni konstitusi tertulis dan tidak tertulis. Dikatakan sebagai konstitusi tertulis jika ditulis dalam suatu naskah. Sedangkan dinyatakan tidak tertulis yakni jika konstitusi tidak tertulis dalam suatu naskah melainkan dalam suatu konvensi atau Undang-Undang biasa. Yang menerapkan konstitusi tidak tertulis adalah negara Inggris.

1. Konstitusi tertulis.

Konje ke mf onstitusi yang ditulis dalam bentuk buku atau serangkaian dokumen yang digabungkan dalam bentuk buku. Sifat tertulis ini merupakan konstitusi yang secara sadar diberlakukan dan juga dibingkai. Konstitusi tertulis ini diformulasikan dan diadopsi oleh majelis konstituante atau dewan atau legislatif dan menyediakan desain yang pasti dari lembaga pemerintah, organisasi, kekuatan, fungsi, dan hubungan antar mereka.

Sifat konstitusi tertulis juga mewujudkan hukum konstitusional negara dan menikmati tempat supremasi. Pemerintah sepenuhnya terikat oleh ketentuan-ketentuannya dan bekerja secara ketat sesuai dengan ketentuan-ketentuannya. Konstitusi tertulis ini, bisa diubah cuma sesuai dengan proses amandemen yang udah ditetapkan yang ditulis dalam konstitusi itu sendiri.

2. Konstitusi tidak tertulis.

Konstitusi tidak tertulis merupakan salah satu yang gak disusun atau disahkan oleh Majelis Konstituante dan bahkan gak ditulis dalam bentuk buku. Konstitusi yang bersifat tidak tertulis ini ditemukan dalam beberapa charter sejarah, hukum, dan juga konvensi. Pemerintah diatur dan fungsinya sesuai dengan beberapa peraturan dan konvensi yang diselesaikan dengan baik, tapi tidak sepenuhnya tertulis. Konstitusi yang bersifat tidak tertulis ini tidak bisa diproduksi dalam bentuk buku.

Ada beberapa bagiannya tersedia dalam bentuk tertulis, tapi tidak dimodifikasi dalam bentuk dokumen hukum, kode atau buku. Ada beberapa perbedaan dari Konstitusi Tertulis dan Tidak Tertulis yaitu:

1. Konstitusi tertulis ditulis dalam bentuk buku atau dokumen. Sedangkan, konstitusi tidak tertulis itu tidak ditulis dalam bentuk buku.
2. Konstitusi tertulis dibuat dan disahkan oleh majelis konstituante rakyat. Sedangkan, konstitusi tidak tertulis yaitu hasil dari proses evolusi konstitusional secara bertahap. Itu tidak pernah ditulis oleh majelis manapun.
3. Konstitusi tertulis biasanya kurang fleksibel daripada konstitusi yang gak tertulis. Sedangkan, konstitusi yang tidak tertulis sangat bergantung pada peraturan atau konvensi tidak tertulis yang tidak memerlukan amandemen resmi.
4. Konstitusi tertulis adalah pasti. Ketentuan-ketentuannya bisa dikutip buat mendukung atau menentang kekuatan apapun yang dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan, konstitusi tidak tertulis itu gak bisa diproduksi sebagai bukti. Itu harus dibuktikan dengan mengutip sumber dan praktiknya.

3. Konstitusi fleksibel.

Konstitusi fleksibel yaitu salah satu sifat konstitusi yang bisa dengan mudah diubah. Jadi, ada beberapa ilmuwan politik menganjurkan pandangan, jika konstitusi fleksibel ini adalah hukum dimana hukum konstitusional bisa diubah dengan cara yang sama seperti hukum lainnya. Amandemen konstitusi disahkan dengan cara yang sama dimana hukum biasa disahkan. Undang-undang yang tujuannya mempengaruhi perubahan dalam hukum konstitusi atau dalam undang-undang biasa dilewatkan melalui prosedur legislatif yang sama, yaitu dengan mayoritas suara yang sederhana di legislatif. Ada beberapa manfaat dari sifat konstitusi fleksibel ini, yaitu:

- a. Kemampuannya buat berubah dengan mudah sesuai dengan perubahan dalam lingkungan sosial dan politik masyarakat dan negara.
- b. Sangat membantu dalam memenuhi keadaan darurat karena bisa dengan mudah diubah.
- c. Karena sifatnya yang dinamis, ada sedikit kesempatan buat memberontak.
- d. Konstitusi mempunyai kemampuan buat mengikuti perkembangan jaman. Rakyat tidak merasakan kebutuhan akan perubahan revolusioner.

Karena konstitusi yang fleksibel ini terus berkembang seiring waktu, akhirnya konstitusi ini selalu menjadi populer dan tetap up-to-date. Kekurangan dari sifat konstitusi fleksibel ini, adalah:

- a. Konstitusi yang fleksibel sering, sumber ketidakstabilan. Fleksibilitas memungkinkan pemerintah yang berkuasa buat memberikan pakaian dan konten yang diinginkan.
- b. Tidak cocok buat federasi. Dalam sebuah federasi, konstitusi yang fleksibel bisa menyebabkan perubahan yang tidak diinginkan dalam konstitusi oleh pemerintah federal atau oleh pemerintah unit-unit federasi.

4. Konstitusi kaku/rigid.

Sifat konstitusi kaku itu salah satu konstitusi yang tidak bisa dengan mudah untuk diubah oleh siapapun dan dimanapun. Metode amandemennya sulit. Jadi untuk mengubahnya, legislatif harus meloloskan RUU amandemen oleh mayoritas yang spesifik. Untuk mengesahkan atau mengamandemen undang-undang biasa, legislatif biasanya mengesahkan undang-undang oleh mayoritas sederhana anggotanya. Jadi, konstitusi yang kaku ini dianggap sebagai hukum tanah yang paling mendasar dan dianggap sebagai kehendak dasar dari orang yang berdaulat. Itulah kenapa, cuma bisa diubah dengan prosedur khusus, yang membutuhkan pengesahan proposal amandemen oleh mayoritas besar suara yang sering diikuti oleh ratifikasi oleh rakyat dalam referendum.

Manfaat dari sifat konstitusi kaku ini, adalah:

- a. Konstitusi yang kaku yaitu sumber stabilitas dalam administrasi.
- b. Dapat mempertahankan kontinuitas dalam administrasi.
- c. Tidak bisa jadi alat di tangan partai yang menjalankan kekuasaan negara pada waktu tertentu.
- d. Mencegah latihan otokratis dari kekuasaan oleh pemerintah.

Jadi, pada akhirnya konstitusi kaku ini sangat ideal untuk sebuah federasi. Ada beberapa kekurangan juga dari Konstitusi Kaku ini, yaitu:

- a. Kekecewaan utama dari konstitusi kaku yaitu jika ia gagal mengimbangi lingkungan sosial yang berubah dengan cepat.
- b. Karena ketidakmampuannya untuk berubah dengan mudah, kadang-kadang, dan menghambat proses pembangunan sosial.
- c. Bisa menjadi sumber rintangan selama keadaan darurat.
- d. Konstitusi kaku bisa jadi sumber konservatif karena tidak bisa mengikuti waktu.

D. SEJARAH PERKEMBANGAN KONSTITUSI DI INDONESIA

Sebelum pembahasan tentang konstitusi Indonesia berasal dari masa kemasa perlu diketahui bahwa dalam suatu tatanan negara yang demokratis akan dapat

dilihat dari konstitusi dan paham konstitusi yang dimiliki oleh suatu negara. Hal ini dikarenakan oleh konstitusi dipahami sebagai dasar dari berdirinya negara, sehingga dengan adanya konstitusi maka negara tersebut bisa menata pemerintah yang akan di jalankan di suatu negara tersebut.

Secara sederhana Menurut Soetandyo, Konstitusi adalah sejumlah ketentuan hukum yang disusun secara sistematis untuk menata dan mengatur pada pokok-pokok struktur dan fungsi lembaga-lembaga pemerintah, termasuk juga kewenangan dan batas kewenangan lembaga itu.¹⁷ Berbicara tentang UUD suatu negara, perlu diketahui dalam keadaan yang menyebabkan lahirnya konstitusi disuatu negara, siapa yang mempunyai kontribusi besar atas lahirnya konstitusi, hendaknya dibawa kemana oleh para perumus atau pendiri negara (*the founding father*) cita-cita negara itu digariskan.

Disamping itu dengan lahirnya UUD sebagai konstitusi maka akan tampak jelas tentang keberadaan negara itu, baik bentuknya, susunan lembaga negara, maupun sistem pemerintahannya.¹⁸ Dengan terbentuknya konstitusi suatu negara akan mampu menjadikan suatu negara memiliki kekuatan untuk mempertahankan negaranya. Seperti halnya Negara Kesatuan Republik Indonesia yang menjadikan UUD 1945 sebagai konstitusi dan menyatakan bahwa Indonesai bebas dari penjajahan baik secara kenyataan (*de facto*) ataupun berdasarkan ataau menurut hukum (*de jure*). Disamping kekuatan pertahanan suatu negara, adapun negara-negara yang mendasarkan dirinya demokrasi konstitusional, UUD mempunyai fungsi yang khas yaitu membantasi kekuasaan pemerintah sehingga penyelenggaraan pemerintah tidak sewenang-wenang. Dengan demikian hak-hak dari warga negara akan lebih terlindungi. Gagasan ini disebut paham konstitusionalisme.¹⁹

Sejarah ketatanegaraan Indonesia, mengenal beberapa undang-undang dasar yang pernah berlaku yaitu: UUD 1945 yang berlaku antara 17 Agustus 1945 sampai 27 Desember 1949, Konstitusi Republik Indonsia Serikat, UUD Sementara 1950, yang berlaku antara 17 Agustus 1950 sampai 5 Juli 1959, UUD 1945, yang berlaku lagi sejk dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Dalam keempat priode sejarah konstitusi Indonesia dengan tiga macam Undang-undang Dasar maka UUD 1945 berlaku dalam dua kurun waktu. Kurun waktu pertama telah berlaku UUD 1945 di

¹⁷Ellydar Chaidir dan Sudi Fahmi, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, (Yogyakarta: Toko Media: 2010), hal. 110

¹⁸Dahlan Thaib, dkk, *Teori dan Hukum Konstitusi* (Jakarta: PT. Grafindo Persada, 2003), hal. 97

¹⁹Ellydar Chaidir dan Sudi Fahmi, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, hal. 111

undangan pada tanggal 18 Agustus 1945. Kurun waktu kedua berlaku sejak Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sampai sekarang dan melalui dekrit itu telah dinyatakan berlaku kembali UUD 1945.²⁰ Untuk lebih jelasnya akan diuraikan pada halaman berikutnya.

1. Periode UUD 1945 (18 Agustus 1945 sampai 27 Desember 1949).

Kemerdekaan Indonesia pada awal pemerintahan masa orde lama ini merupakan awal mula Indonesia menyatakan dirinya bebas dari penjajahan sesuai dengan isi teks proklamasi 17 Agustus 1945 dan disusul dengan pengesahan UUD 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945. Menurut Ismail Sunny dalam bukunya Pergeseran Kekuasaan Eksekutif, menyebutkan bahwa kesahan UUD 1945 harus dipertimbangkan dengan menuntuk kepada berhasilnya revolusi Indonesia. Karena revolusi Indonesia berhasil dan yang bentuk keberhasilannya adalah UUD 1945 sebagai konstitusi yang sah Negara Kesatuan Republik Indonesia.²¹ Pendapat tersebut didasarkan kepada pendapat Hans Kelsen yang mengatakan bahwa jika suatu revolusi rakyat, atau suatu republik di robah beentuknya oleh Presiden, dan jika pemerintahan baru sanggup mempertahankan konstitusi baru adalah suatu cara yang efektif maka menurut hukum Internasional pemerintahan dan konstitusi ini pemerintah yang sah dan konstitusi yang berlaku bagi negara itu.²²

Pada masa orde lama hasil Badan Penyelidik Kemerdekaan Indonesia BPKI menjadikan UUD 1945 sebagai konstitusi negara Indonesia. Dalam periode sejarah 1945 sebelum dilakukan perubahan berawal pada 18 Agustus 1945 sampai 2 Desember 1945. Pada masa ini apa yang disebut Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), belum terbentuk secara nyata namun keberadaannya sudah tercantun dalam UUD 1945 seperti disebutkan didalam pasal 4 aturan peralihan bahwa: "sebelum majelis permusyawaratan rakyat, dewan perwakilan rakyat, dewan pertimbangan agung dibentuk menurut Undang-undang Dasar segala kekuasaan dijalankan oleh presiden dengan bantuan sebuah komite nasional." Dalam penjelasan pasal 4 UUD 1945 diatas pada masa orde lama sebelum diadakan perubahan terhadap UUD 1945 ada istilah komite nasional yang keberadaannya diakui oleh Undang-undang dan

²⁰ Ni'matul Huda, *UUD 1945 Dan Gagasan Amandemen Ulang* (Jakarta: Rajawali Press, 2008), hal. 174

²¹ Kusnardi dan Harmali Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: CV. Sinar Bakti, 1988), hal. 90

²² Kusnardi dan Harmali Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, hal. 91

memiliki kwenangan yang cukup luas, dimana komite tersebut bersama presiden akan membentuk pondasi kehidupan ketatangaraan Indonesia.

Untuk memperkuat posisi komite nasional kemudian dikeluarkan maklumat wakil presiden No X tahun 1945, dalam maklumat tersebut ditentukan bahwa sebelum MPR dan DPR dibentuk, kepada komit nasional diberikan kekuasaan legislatif dan ikut serta menentukan Garis-garis Besar Haluan Negara (BGHN). Dapat dipahami bahwa komite nasional doberi kedudukan sebagai badan legislatif.

Apabila dihubungkan dengan pasal 5 ayat 1 UUD 1945 maka hal itu mengandung arti bahwa kekuasaan untuk 20menetapkan undang-undang dijalankan oleh presiden dengan persetujuan komite nasional.²³ Keadaan Tatanegara Indonesia pada masa orde lama ini sebelum diadakan perubahan belum nampak jelas pemisahan kekuasaan check and balances antar lembaga negara baik eksekutif, legislatif dan yudikatif, hal ini dikarenakan oleh keanggotaan lembaga tertinggi nzzkan yang tidak sehat.

Seperti yang telah diuraikan diatas bahwa kepala negara dalam menjalankan roda pemerintahannya dibantu oleh komite nasional, sehingga berpengaruh terhadap susunan pemerintahan Indonesia yang menganut ajaran *Trias Politica* yang membagi membagi kekuasaan negara itu terbagi kepada tiga badan pemerintahan yaitu eksekutif sebagai pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan, legislatif sebagai Pembuat Peraturan Perundang-undangan dan yudikatif sebagai lembaga yang mengadili jika penjelasan peraturan dijalankan sebagaimana mestinya. Masing-masing badan pemerintahan ini mempunyai tugas yang berbeda dan saling melakukan pengawasan. Hal ini bertujuan agar negara tidak di dominasi oleh seorang kepala pemerintahan yang merujuk kepada pemerintahan yang absolut, meliankan terciptanya chack and balance antara badan pemerintahan baik eksekutif, legislatif dan yudikatif.

2. Periode UUD 1945 (2 Desember 1949 sampai 7 Agustus 1950).

Perjalanan Indonesia sebagai negara yang baru telah terlepas dari penjajahan ternyata tidak luput dari rongrongan pihak Belanda yang ingin kembali menguasai negra Indonesi. Maka Belanda menggunakan cara dengan membagi- bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia seperti negara Sumatra Timur, negara Indonesia Timur, negara Pasundan dan sebagainya. Tindakan ini mereka anggap cara yang paling mudah untuk meruntuhkan kesatuan Republik Indonesia dengan Yogyakarta

²³ Kusnardi dan Harmali Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, hal. 112

sebagai ibu kota Republik Indonesia Serikat. Sejalan dengan usaha Belanda tersebut terjadilah Agresi I pada tahun 1947 dan Agresi ke II 1948.

Akibat dari hal ini kemudian dan pengaruh dari Perserikatan Bangsa-bangsa, maka di Den Haag diadakan konferensi meja bundar dan dibentuk panitia Ketatanegaraan dan hukum tata negara yang antara lain membahas rancangan Konstitusi sementara Negara Republik Indonesia Serikat terhitung dari tanggal 23 Agustus 1949 sampai 2 November 1949.²⁴ Konferensi ini dihadiri oleh wakil-wakil dari negara Republik Indonesia, dan dalam konferensi itu dihasilkan tiga persetujuan pokok, yaitu²⁵:

- a. Mendirikan negara Republik Indonesia Serikat.
- b. Penyerahan kedaulatan kepada Negara Republik Indonesia Serikat terdiri dari: piagam penyerahan kedaulatan, status Uni, persetujuan perpindahan.
- c. Didirikan Uni antara Republik Indonesia Serikat dan Kerajaan Belanda.

Dengan berdirinya Negara Republik Indonesia Serikat, maka Republik Indonesia merupakan salah satu dari negara bagian dalam negara Republik 22 Indonesia Serikat. Dan wilayahnya sesuai dengan pasal 2 Undang-undang Dasar Republik Indonesia Serikat (UUD RIS) adalah daerah yang disebut dalam perjanjian renville. UUD 1945 yang semula berlaku di seluruh wilayah Indonesia maka mulai tanggal 27 Desember 1949, hanya berlaku di negara bagian Republik Indonesia.²⁶ Namun Konstitusi RIS tidak berjalan lama dikarenakan didalam pasal 186 Undang-undang Dasar Republik Indonesia Serikat disebutkan bahwa konstituante bersama-sama dengan pemerintah secepat-lekasnya menetapkan konstitusi RIS dari redaksi pasal tersebut UUD RIS bersifat sementara. Kondisi demikian disebabkan oleh situasi dan kondisi Indonesia ketika itu masih dalam tahap awal untuk menata ketatanegaraan Indonesia, kemudian Konstitusi R.I.S secara materil bertentangan dengan konstitusi Undang-undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik (NKRI).

3. Periode UUD 1945 (27 Agustus 1950 sampai dengan 5 Juli 1959).

Sejarah lahirnya kembali UUD 1945 Negara Republik Indonesia Serikat tidak bertahan lama dikarenakan perubahan UUD 1945 menjadi UUD R.I.S hanya bersifat sementara dikarenakan Indonesia sejak 17 Agustus 1945 menghendaki sifat negara kesatuan. Hal ini dapat dibuktikan dengan Negara yang bergabung dengan

²⁴ Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar 1945: Kajian Perbandingan Tentang Dasar Hidup Bersama dalam Masyarakat Majemuk* (Jakarta: UI-Press, 1995), hal. 69

²⁵ Kusnardi dan Harmali Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, hal. 93

²⁶ Kusnardi dan Harmali Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, hal. 94

RIS satu persatu kembali kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sehingga akhirnya tinggal 3 negara bagian yang masih tegabung di dalam R.I.S, dari keadaan tersebut mengurangi wibawa RIS yang mencerminkan sistem pemerintahan yang Federal.

Akhirnya dicapai kata sepakat antara Negara Republik Indonesia Serikat yang mewakili Negara Indonesia Timur dan Negara Sumatera dan Republik Indonesia untuk kembali kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), persetujuan tersebut tertuang didalam suatu persetujuan 19 Mei 1950 dimana tercapai kata sepakat bahwa akan kembali kepada Negara Kesatuan Indonesia sebagaimana di Proklamkan pada 17 Agustus 1945.²⁷ Sifat sementarannya dari UUD 1950 jelas disebutkan dalam pasal 134 UUD 1950 dimana diharuskan konstituante bersama dengan pemerintah menyusun UUD Republik Indonesia yang akan menggantikan UUD yang berlaku saat itu (UUD 1950).

Atas amanat dasar tersebut telah dilaksanakan pemilihan umum pada bulan Desember 1955 untuk memilih anggota konstituante. Pemilihan umum ini dilaksanakan berdasarkan Undang-undang No.07 Tahun 1953 dan sebagai hasilnya pada tanggal 10 November 1956 di Bandung diresmikanlah Lembaga Konstituante. Setelah berjalan dua tahun anggota dari Lembaga Konstituante tidak dapat menyusun UUD baru sedangkan keadaan Indonesia dikhawatirkan akan timbul perpecahan, permasalahan tidak tercapainya penyusunan UUD baru disebabkan oleh beberapa faktor antara lain:²⁸

- a. Faktor intrnal yaitu adanya peerdebatan yang sudah lama muncul kembali tentang dasar negara yang sebenarnya sehubungan dengan dihapusnya tujuh kata pada sila pertama pancasila. Sehingga muncul dua pandangan 24 yaitu satu sisi menginginkan pancasila yangterkait dengan agama (syariat Islam), dan satu sisi menginginkan pancasila tanpa ada kata agama (syariaat islam). Perdebatan ini muncul kembali karena kelompok islam mengenyampingkan dahulu prinsip-prinsip mereka sendiri tentang filsafat negara dan konstitusi. Dengan pengharapa dimasa mendatang dimana keadaan mereka mengizinkan mereka kembali untuk melakukan musyawarah. Namun pada

²⁷ Sri Soemantri, dkk. *Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia: 30 Tahun Kembali ke Undang-Undang Dasar 1945* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993), hal. 93

²⁸ Sri Soemantri, dkk. *Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia: 30 Tahun Kembali ke Undang-Undang Dasar 1945*, hal. 94

saat kembalinya Undang-undang Dasar 1945 setelah Undang-undang Dasar Sementara, tetap pancasila terkait dengan agama tidak juga terwujud.²⁹

- b. Faktor ekstrnal yaitu datang dari pihak pemerintah yang ingin kembali kepada UUD 1945. Keinginan pemerintah ini didukung oleh Tentara Nasional Indonesia (TNI).
- c. Karena tidak tercapai quorum 2/3 seperti yang diharuskan.

Dari tiga faktor diatas maka pada tanggal 22 April 1959 atas nama pemerintah presiden memberikan amanat di depan sidang Pleno Konstituante yang berisi anjuran agar konstituante meenetapkan UUD 1945 sebagai UUD yang tetap bagi Republik Indonesia. Pada tanggal 5 Juli 1959 presiden mengeluarkan keputusan presiden Nomor 150 tentang Dekrit, yang lebih dikenal dengan dekrit presiden yang isinya:³⁰

- a. Pembubaran Konstituante.
- b. Tidak berlakunya UUDS 1950.
- c. Berlakunya kembali UUD 1945.

Dari sini dapat dipahami bahwa dengan dikeluarkannya dekrit 5 Juli tahun 1959, maka secara legal hukum menandakan bahwa UUDS Tahun 1950 tidak diberlakukan lagi dan dinyatakan kembali kepada UUD 1945. Dan panitia konstituante dibubarkan dan tidak ada lagi pembahasan mengenai UUD yang baru yang bisa diterapkan untuk Negara Kesatuan Republik Indonesia.

4. Periode UUD 1945 Setelah Dekrit 5 Juni 1959 Sampai Masa Reformasi.

Sesuai dengan dikeluarkannya dekrit 5 Juli 1959 oleh prsiden, menurut Hazairin, dalam bukunya Demokrasi Pancasila, menganggap bahwa perujukan dekrit 5 Juli 1959 pada piagam Jakarta itu sangat penting bagi penjelasan pasal 29 ayat 1 UUD 1945.³¹ Pada pasal 29 ini terjadi lagi perdebatan antara kaum nasioanalis agama dengn kaum nasionalis yang lain atas dasar pernyataan bahwa dengan dikeluarkannya dekrit 5 Juli 1959 yang intinya presiden ingin kembali kepada UUD 1945 sebagai dasar dan Konstitusi Negara Republik Indonesia. Adapun pembahasan yang tidak kala penting selama perjalanan orde lama dan orde baru terjadi empat klai perubahan adalah pembaharuan hukum yang berparadikma pancasila berarti pembaharuan atas hukum-hukum atau pembuatan hukum-hukum baru yang memuat dan memancarkan nilai-nilai pacasila didalamnya.

²⁹ Endang Saifuddin Anshari, *Piagam Jakarta 22 Juni 1945* (Jakarta: Rajawali, 1986), hal. 72

³⁰ Muhammad Hardani, *Konstitusi-Konstitusi Modern* (Surabaya: Pustaka Eureka, 2003), hal. 11

³¹ Endang Saifuddin Anshari, *Piagam Jakarta 22 Juni 1945*, hal. 147

Sepanjang sejarah ketatanegaraan Indonesia pada masa orde baru ini presiden memiliki kekuasaan tertinggi sehingga tercermini pemerintahan yang demokratis dan otoriter dengan sistem pemerintahan pada masa orde baru ini adalah sentralistis, yaitu semua sistem yang terpusat pada pemerintahan pusat sehingga tidak tercapainya apa yang telah dimuat didalam UUD 1945 sebagai Konstitusi Negara Republik Indonesia. Didalam UUD 1945 menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi dengan berorientasi kepada Hak Asasi Manusia namun pada penerapannya kebebasan dan keikutsertaan warga negara Indonesia baik secara langsung ataupun tidak langsung melalui Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Ini dapat dilihat dalam pemilihan kepala negara (Presiden) yang dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat yang tanpa melibatkan warga negara dalam pemilihan tersebut.

a. Perubahan Pertama UUD 1945 Pada Tahun 1999.

Adanya perubahan terhadap UUD 1945 terjadinya setelah di sampainya tuntutan reformasi, yang diantaranya berkenaan dengan reformasi konstitusi (constitutional reform). Kedudukan dan kekuasaan presiden Republik Indonesia sangat dominan, lebih-lebih dalam praktek penyelenggaraan negara. Parameter yang dilihat dalam kurun waktu demokrasi terpimpin 1959 sampai dengan 1967, MPRS yang menurut UUD merupakan lembaga tertinggi dikendalikan oleh presiden sehingga kekuasaan eksekutif ketika itu lebih dominan dari kekuasaan kelembagaan legislatif walaupun lembaga legislatif sebagai lembaga tertinggi negara, sedangkan dalam kurun waktu 1967 sampai 1998 DPR yang menurut UUD dapat mengajukan usul inisiatif RUU, tidak dapat melakukan haknya karena semua RUU berasal dari pemerintah. Sehingga dalam amandemen pertama UUD dilakukan upaya antara lain: Pertama, mengurangi atau mengendalikan kekuasaan presiden, Kedua, hak legislasi dikembalikan kepada DPR dan presiden hanya berhak mengajukan RUU kepada DPR, keputusan diterima atau ditolak RUU tersebut berada pada kekuasaan legislatif.³²

b. Perubahan Kedua UUD 1945 Pada Tahun 2000.

Setelah perubahan pertama tahun 1999, satu tahun berjalan waktu kembali dilakukan amandemen terhadap materi muatan UUD 1955. Perubahan kedua ini dilakukan pada tahun 2000 terhadap materi muatan UUD 1945 adalah perubahan

³² Endang Saifuddin Anshari, *Piagam Jakarta 22 Juni 1945*, hal. 25

terhadap substansi yang meliputi: pemerintahan daerah, wilayah negara, warga negara dan penduduk, hak asasi manusia (HAM), pertahanan dan keamanan negara, bendera, bahasa, lambang negara dan lagu kebangsaan serta tujuh lembaga DPR khusus dalam hal keanggotaan, fungsi, hak maupun tentang cara pengisiannya. Pelaksanaan amandemen kedua ini tampak jelas pada perluasan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM) yang ditempatkan pada bab tersendiri, yaitu BAB XA tentang Hak Asasi Manusia yang terdiri dari pasal 28 A sampai 28 J.³³ Selain materi muatan yang mengatur tentang hak asasi manusia (HAM) amandemen kedua ini juga meamandemen materi muatan yang berhubungan dengan DPR sebagai wakil rakyat di pemerintahan.

c. Perubahan Ketiga UUD 1945 Pada Tahun 2001

Amandemen ketiga terhadap materi muatan UUD 1945 diputuskan pada Rapat Paripurna MPR-RI ke-7, tanggal 9 November 2001 sidang Tahunan MPR RI. Menurut Sri Sumantri, perubahan ketiga dilakukan menurut teori konstitusi, terhadap susunan ketatanegaraan yang bersifat mendasar bahkan substansi penjelasan yang sifatnya normatif dimasukkan kedalam batang tubuh UUD 1945.³⁴ Perubahan yang mendasarkan pada amandemen ketiga UUD 1945 meliputi antara lain: Pergeseran kedudukan dan kekuasaan MPR, Eksistensi negara hukum Indonesia, Pembatasan terhadap jabatan Presiden dan wakil Presiden serta mekanisme pemilihan, Pembentukan lembaga baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, Pengaturan tambahan bagi lembaga DPK, dan Pemilu yang melibatkan rakyat secara langsung sebagai demokrasi.

d. Perubahan Keempat UUD 1945 Pada Tahun 2002.

Dalam amandemen keempat pada tahun 2002 merupakan amandemen terakhir yang menggunakan pasal 37 UUD 1945 pra amandemen yang dilakukan oleh MPR. Amandemen yang dilakukan terhadap sembilan item materi muatan UUD 1945 pada perubahan keempat, antara lain: Perubahan terhadap keanggotaan MPR, Pemilihan presiden dan wakil presiden tahap kedua, Kemungkinan presiden dan wakil presiden berhalangan tetap, Tentang kewenangan presiden, Hal keuangan negara dan Bank Sentral, Pendidikan dan kebudayaan, Perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial, Aturan tambahan dan aturan peralihan, dan

³³ Perbandingan materi muatan yang diperluas pada pasal 28 UUD 1945 tentang hak asasi manusia (HAM) sebelum dan sesudah amandemen.

³⁴ Titik Triwulan Tutik, *konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945* (Jakarta: Kencana, 2011), hal. 3

Kedudukan penjelasan UUD 1945.³⁵ Berkaitan dengan pengisian keanggotaan MPR dinyatakan bahwa MPR terdiri atas anggota DPR dan DPD yang dipilih melalui pemilihan umum. Hal ini dapat dipahami bahwa tidak ada keanggotaan MPR yang keberadaannya diangkat sebagaimana yang terjadi pada masa pra-amandemen UUD 1945 yang menyatakan keanggotaan MPR yang merupakan utusan golongan dan ABRI yang dilakukan melalui pengangkatan bukan pemilihan. Dalam hal amandemen pasal yang mengatur tentang pengisian keanggotaan MPR dapat dikatakan telah mencerminkan demokrasi dengan melibatkan rakyat secara langsung untuk memilih perwakilannya di pemerintahan.

E. PERUBAHAN UUD 1945 DAN FAKTOR YANG MELATARBELAKANGINYA

Pada tanggal 21 Mei 1998 presiden Soeharto menyatakan berhenti dari jabatan presiden setelah terjadi gelombang unjuk rasa besar-besaran, yang dimotori oleh mahasiswa, pemuda, dan berbagai komponen bangsa lainnya, di Jakarta dan di daerah-daerah. Berhentinya presiden Soeharto di tengah krisis ekonomi dan moral yang sangat memberatkan kehidupan masyarakat Indonesia menjadi awal dimulainya era reformasi di tanah air.

Salah satu tuntutan Reformasi 1998 adalah dilakukannya perubahan (amandemen) terhadap UUD 1945. Latar belakang tuntutan perubahan UUD 1945 antara lain karena pada masa Orde Baru, kekuasaan tertinggi di tangan MPR (dan pada kenyataannya bukan di tangan rakyat), kekuasaan yang sangat besar pada Presiden, adanya pasal-pasal yang terlalu "luwes" (sehingga dapat menimbulkan multitafsir), serta kenyataan rumusan UUD 1945 tentang semangat penyelenggara negara yang belum cukup didukung ketentuan konstitusi.

Tujuan perubahan UUD 1945 waktu itu adalah menyempurnakan aturan dasar seperti tatanan negara, kedaulatan rakyat, HAM, pembagian kekuasaan, eksistensi negara demokrasi dan negara hukum, serta hal-hal lain yang sesuai dengan perkembangan aspirasi dan kebutuhan bangsa. Perubahan UUD 1945 dengan kesepakatan diantaranya tidak mengubah Pembukaan UUD 1945, tetap mempertahankan susunan kenegaraan (*staat structuur*) kesatuan atau selanjutnya lebih dikenal sebagai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), serta mempertegas sistem pemerintahan presidensiil.

1. Alasan perubahan UUD 1945.

a. UUD 1945 bersifat sementara.

³⁵ Titik Triwulan Tutik, *konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, hal. 4

Sifat kesementaraan UUD 1945 ini sebetulnya telah disadari sepenuhnya oleh para perumus UUD 1945. Mereka berpacu dengan momentum kekalahan bala tentara Jepang dalam perang Pasifik. Oleh karena itu UUD sementara harus segera diselesaikan dengan harapan bisa dijadikan landasan sementara bagi Negara yang hendak didirikan. Para pemimpin kita tidak mau berlama-lama membuat undang-undang dasar karena harus mengutamakan kemerdekaan bangsa. Kesadaran itu juga disadari sepenuhnya oleh Ir. Soekarno yang terpilih sebagai presiden pertama Indonesia. Ketua Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) ini ketika membuka sidang pertama PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945, mengatakan bahwa UUD 1945 dibuat secara kilat.

b. UUD 45 Memiliki kelemahan dan terlalu sederhana.

Sebagai sebuah konstitusi yang dibuat secara darurat dan terkesan buru-buru, UUD 1945 memiliki kelemahan yang cukup mendasar. Kita ketahui bahwa UUD 45 yang hanya berisi 37 pasal itu terlalu sederhana untuk sebuah konstitusi bagi negara yang sebesar dan seberagam Indonesia. Hal ini bukannya tanpa disadari oleh para pembuatnya. Mereka berpendapat bahwa pelaksanaan UUD 1945 bisa diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang (UU). Apabila para pembuat Undang-Undang tidak memiliki visi, semangat dan cita-cita yang sama dengan para pembuat UUD 1945 akan membahayakan kelangsungan hidup berbangsa dan bernegara. Oleh karena kondisi inilah yang membuka peluang terjadinya praktik penyimpangan dan kesewenang-wenangan presiden selaku pembuat undang-undang. Presiden pun bisa berkecil hati bahwa undang-undang yang ia buat merupakan amanat UUD 1945.

Kelemahan UUD 1945 yang lain adalah belum secara tegas mengatur kehidupan yang demokratis, supremasi hukum, penghormatan hak asasi manusia, dan otonomi daerah. Konstitusi kita tersebut juga tidak mengatur pemberdayaan rakyat sehingga terjadi kesenjangan sosial ekonomi. Praktik monopoli, oligopoly, dan monopsoni tumbuh dengan subur tanpa kendali.

c. UUD 1945 memberi kekuasaan yang besar kepada presiden.

UUD 1945 jelas-jelas member kekuasaan terlalu besar kepada presiden. Setidaknya 12 pasal dari 37 pasal UUD 1945 (pasal 4-pasal 15) memberikan hak kepada presiden tanpa adanya perimbangan. Presiden mempunyai hak prerogative dan legislative sekaligus. Dampak dari pelimpahan kekuasaan itu adalah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan, munculnya kekuasaan otoriter, korup dan menindas rakyat, serta menciptakan penyelenggaraan Negara yang buruk. Hal itu bisa kita saksikan selama kepemimpinan Presiden Ir. Soekarno dan Soeharto. Prinsip kedaulatan

rakyat yang dilakukan sepenuhnya oleh MPR (Pasal 1 UUD 1945), pun membukan praktik penyimpangan. Hal itu di perparah dengan pengangkatan anggota MPR utusan daerah dan golongan oleh presiden berdasar Undang-Undang. Presiden mempunyai keleluasaan memilih anggota MPR yang sesuai dengan kepentingannya.

d. UUD 1945 tidak menganut Checks and Balances.

UUD 1945 mendelegasikan kekuasaan yang sangat besar kepada kepada eksekutif. Menurut penjelasan UUD 1945, presiden adalah penyelenggara pemerintahan Negara yang tertinggi dibawah majelis. Presiden merupakan pusat kekuasaan yang diberi kewenangan menjalankan pemerintahan sekaligus berkuasa membuat Undang-Undang. Dua cabang kekuasaan yang berada ditangan presiden ini menyebabkan tidak jalannya prinsip saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances*). Selain itu, kekuasaan yang menumpuk pada satu orang berpotensi melahirkan kekuasaan yang otoriter. Inilah yang menjadi selama kepemimpinan dua orde di Indonesia.

e. Pasal-pasal UUD 1945 terlalu luwes.

Sebagai sebuah konstitusi , UUD 1945 selain sederhana juga hanya berisi pokok-pokok. Harapannya segera ditindaklanjuti dengan Undang-Undang. Namun, hal ini justru menetapkan UUD 1945 sebagai sesuatu yang luwes dan multitafsir. UUD 1945 dapat dengan mudah diinterpretasikan oleh siapapun termasuk penguasa. Oleh karena itu, kepentingan pribadi atau golongan bisa dengan mudah menyelip dalam praktik pemerintahan dan ketatanegaraan kita. misalnya pada pasal 7 UUD 1945 disebutkan, "presiden dan wakil presiden memegang jabatannya selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali".

2. Tujuan amandemen UUD 1945.

Untuk menyempurnakan aturan dasar mengenai tatanan negara agar dapat lebih mantap dalam mencapai tujuan nasional serta menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan pelaksanaan kekuatan rakyat, memperluas partisipasi rakyat agar sesuai dengan perkembangan paham demokrasi, menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan perlindungan hak agar sesuai dengan perkembangan HAM dan peradaban umat manusia yang menjadi syarat negara hukum, menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan negara secara demokratis dan modern melalui pembagian kekuasaan secara tegas sistem *check and balances* yang lebih ketat dan transparan dan pembentukan lembaga-lembaga negara yang baru untuk mengakomodasi perkembangan kebutuhan bangsa dan

tantangan jaman, menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan konstitusional dan kewajiban negara mewujudkan kesejahteraan sosial mencerdaskan kehidupan bangsa, menegakkan etika dan moral serta solidaritas dalam kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan dalam perjuangan mewujudkan negara kesejahteraan, melengkapi aturan dasar dalam penyelenggaraan negara yang sangat penting bagi eksistensi negara dan perjuangan negara mewujudkan demokrasi, menyempurnakan aturan dasar mengenai kehidupan bernegara dan berbangsa sesuai dengan perkembangan aspirasi kebutuhan dan kepentingan bangsa dan negara Indonesia ini sekaligus mengakomodasi kecenderungannya untuk kurun waktu yang akan datang.

F. PROSEDUR PERUBAHAN UUD 1945

1.UUD 1945 (asli) Ke Konstitusi RIS.

Sebagaimana diketahui bahwa ketika Indonesia memproklamkan kemerdekaannya belumlah memiliki konstitusi atau UUD, melainkan Indonesia baru memiliki UUD sehari setelah memproklamkan kemerdekaannya. Saat berlakunya UUD 1945 tersebut sebenarnya terjadi beberapa perubahan secara substansial tanpa mengubah teks atau bunyi pasal dari UUD 1945 tersebut. Semisal dengan adanya Maklumat Wakil Presiden No. X yang pada intinya memberikan kewenangan legislatif kepada Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP), sehingga yang dalam UUD 1945 mestinya dalam menentukan kewenangan legislatif harus bersama-sama dengan Presiden, maka dengan adanya Maklumat tersebut kewenangan legislatif mutlak di tangan KNIP. Selain itu, ada lagi Maklumat Pemerintah tertanggal 14 November 1945 yang diantaranya menyatakan bahwa tanggung jawab adalah di dalam tangan menteri. Dari penjelasan resmi yang dikeluarkan oleh menteri penerangan tanggal 24 November 1945 mengenai tanggung jawab menteri itu ternyata bahwa yang dikehendaki adalah tanggung jawab menteri kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai badan legislatif sehari-hari yang untuk sementara tugasnya dijalankan oleh Komite Nasional³⁶. Padahal dalam UUD 1945 sistem Pemerintahan Presidensial, yang dalam sistem Presidensial mestinya menteri kabinet bertanggung jawab kepada Presiden bukan kepada DPR. Maka dari itu dengan adanya Maklumat Pemerintah ini sistem pemerintahan Indonesia dari Sistem Presidensial berubah menjadi Sistem Pemerintahan Parlementer. Dalam sistem Parlementer maka para menteri kabinet bertanggung jawab kepada Parlemen atau di Indonesia dikenal dengan DPR. Dua maklumat tersebut, baik Maklumat Wakil Presiden No X, maupun Maklumat Pemerintah tertanggal 14 November keduanya sama-sama merubah 92 substansi daripada UUD 1945 sekalipun tanpa merubah kata atau bunyi pasal UUD 1945 itu sendiri. Sebenarnya, secara yuridis formal UUD 1945 memiliki cara

³⁶Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-Dasarnya* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), hal. 40

atau mekanisme perubahannya sendiri, yang telah ditentukan oleh UUD 1945 itu sendiri. Dalam pasal 37 UUD 1945 yang terdiri dari dua ayat, dinyatakan bahwa: (1) untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir. (2) Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota yang hadir³⁷. Dari pasal 37 tersebut ada beberapa hal yang dapat kita cerna dalam perubahan UUD 1945. Pertama, lembaga yang berwenang dalam melakukan perubahan UUD 1945 adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dari itu, dapat diartikan sebaliknya bahwa tidak ada lembaga lain yang berwenang melakukan perubahan terhadap UUD 1945 selain lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Kedua, bahwa dalam mekanisme untuk melakukan perubahan harus sekurang-kurangnya 2/3 anggota MPR hadir, dan apabila tidak mencapai angka demikian maka anggota MPR tidak dapat melakukan perubahan. Ketiga, bahwa ada angka Korum dalam mengambil keputusan dalam perubahan UUD tersebut harus memenuhi angka 2/3 dari anggota MPR yang hadir. Jadi, tiga ketentuan ini harus terpenuhi dalam melakukan perubahan UUD 1945. Sebagaimana penulis jelaskan dalam beberapa penjelasan di atas, bahwa ada beberapa maklumat yang dikeluarkan oleh pemerintah yang secara substansial

mengubah makna UUD 1945 tanpa mengubah kata atau bunyi pasal tersebut. Sehingga dapat penulis katakan bahwa perubahan UUD yang dilakukan oleh pemerintah melalui maklumat-maklumat tersebut tidak sesuai dengan mekanisme perubahan UUD 1945 sebagaimana diatur dalam pasal 37 UUD 1945 tersebut. Mengenai perubahan UUD 1945 tidak hanya sampai perubahan yang disebabkan oleh maklumat saja, melainkan perubahan yang terjadi adalah melalui pergantian UUD 1945. Artinya baik nama maupun pasal-pasal dan substansinya berubah. Secara historis, sejak tanggal 18 Agustus 1945 telah ditetapkan UUD 1945 sebagai UUD Negara Republik Indonesia, akan tetapi hal demikian tidak bertahan lama, karena pada tanggal 27 Desember 1949 diberlakukannya Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS). Empat tahun setelah negara di bawah UUD 1945 yang ditetapkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia tanggal 18 Agustus 1945, Pemerintah Indonesia terpaksa harus melakukan perubahan fundamental atas bentuk negara, sistem pemerintahan, dan undang-undang dasarnya. Kondisi yang dialami negara baru Indonesia ini ternyata akibat politik Pemerintah Belanda yang ingin berkuasa kembali di Indonesia setelah balatentara Jepang menyerah kepada Sekutu. Belanda berusaha mendirikan negara-negara, seperti negara Sumatera Timur, negara Indonesia Timur, negara Pasundan, dan negara Jawa Timur. Sejalan dengan usaha Belanda itu, maka terjadilah Agresi Militer yang terkenal dengan agresi I pada tahun 1947, dan agresi II pada tahun 1948. Melihat

³⁷Lihat Pasal 37 UUD 1945 yang asli (sebelum amandemen).

tindakan-tindakan yang dilakukan oleh Belanda mengundang keprihatinan Dunia, akibatnya Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) mendesak kepada Pemerintah Belanda dan Pemerintah Indonesia untuk melakukan perundingan, yang kemudian dikenal dengan sebutan “Konferensi Meja Bundar”. Konferensi Meja Bundar ini berlangsung dari tanggal 23 Agustus sampai 2 November 1949, dan dihadiri oleh wakil-wakil dari republik Indonesia, BFO (Bijeenkomst voor Federal Overlag), dan Nederland serta sebuah komisi Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Indonesia³⁸.

Selama berlangsungnya Konferensi Meja Bundar di Den Haag itu, dibentuk panitia ketatanegaraan dan hukum tata negara, yang antara lain membahas rancangan konstitusi sementara Republik Indonesia Serikat. Panitia ini telah menyelesaikan pekerjaannya, dan pada tanggal 29 Oktober 1949, antara wakil-wakil Republik Indonesia dan BFO, negara-negara federal yang telah dibentuk Belanda menandatangani Piagam Persetujuan tentang Konstitusi Republik Indonesia Serikat³⁹.

Adapun perubahan dari UUD 1945 ke KRIS sebagaimana telah dijelaskan tadi, paling tidak ada beberapa poin penting: Pertama, perubahan yang dilakukan tidak atas dasar keinginan Pemerintah Indonesia sendiri, melainkan perundingan atau kompromi antara pemerintah Belanda dan pemerintah Indonesia. Jadi, lembaga yang melakukan perubahan terhadap UUD 1945 ke KRIS adalah wakil-wakil dari republik Indonesia dan BFO. Kedua, mengenai persetujuan atas perubahan UUD 1945 ke KRIS sebagaimana dijelaskan di atas, bahwa ada tiga lembaga, yakni: wakil dari Republik Indonesia, BFO, dan negara-negara federal yang telah dibentuk Belanda.

Melihat realita demikian, mengenai perubahan konstitusi dari UUD 1945 ke KRIS ternyata tidak sesuai dengan pengaturan prosedur formil yang telah diatur dalam pasal 37 UUD 1945. Mestinya apabila hendak melakukan perubahan UUD 1945 haruslah berdasar atas apa yang sudah ditentukan oleh UUD 1945 sebagaimana tertera dalam pasal 37 UUD 1945 tersebut.

2. Konstitusi RIS (KRIS) ke UUDS 1950.

Sejak tanggal 27 Desember 1949 telah diberlakukannya Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS) sebagai UUD Negara Republik Indonesia serikat saat itu.

³⁸Taufiqurrahman Syahuri, *Hukum Konstitusi Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002 Serta Perbandingan Konstitusi Negara Lain di Dunia* (Bogor: Ghalia Indonesia, 2004), hal. 120

³⁹Taufiqurrahman Syahuri, *Hukum Konstitusi Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002 Serta Perbandingan Konstitusi Negara Lain di Dunia*, hal. 122

Kalau kita melihat historis pemberlakuan KRIS ini memang tidak murni atas keinginan rakyat Indonesia ataupun Pemerintah Indonesia, melainkan ada campur tangan dari Pemerintah Belanda, yang disinyalir bahwa Belanda bermaksud untuk menguasai kembali Indonesia. Sehingga dalam waktu yang singkat dilakukanlah perubahan Konstitusi RIS tersebut. Mengenai prosedur Perubahan Konstitusi RIS telah diatur secara yuridis formal dalam beberapa pasal, diantaranya pasal 190 dan pasal 191 Konstitusi RIS tersebut. Pertama, Konstitusi RIS dapat diubah dengan UU Federal. Kedua, Lembaga yang berwenang untuk mengusulkan Perubahan adalah Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat dan baru boleh mengusulkan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang menghadiri. Ketiga, usul untuk mengubah Konstitusi ini hanya dapat diterima oleh Dewan Perwakilan Rakyat ataupun Senat dengan sekurang-kurangnya 2/3 jumlah suara yang hadir. Jika dirundingkan kembali menurut pasal 132, maka Dewan Perwakilan Rakyat hanya dapat menerimanya dengan sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ dari jumlah suara anggota yang

hadir. Keempat, perubahan Konstitusi harus diumumkan oleh Pemerintah. Kemudian, Naskah Konstitusi yang diubah itu diumumkan sekali lagi oleh Pemerintah, sekedar perlu, bab-babnya, bagian-bagian tiap bab dan pasal-pasalnya diberi nomor berturut dan penunjukan-penunjukannya diubah⁴⁰.

Yang perlu digarisbawahi dari uraian mengenai perubahan dari Konstitusi RIS menuju UUDS 1950, terdapat beberapa hal penting yang perlu dicermati dalam perubahannya sebelum nanti sampai pada satu kesimpulan, bahwa perubahan yang ada (dari KRIS ke UUDS 1950) sesuai dengan pengaturan prosedur yang ada atau tidak. Maka hal-hal yang perlu diperhatikan tersebut adalah sebagai berikut: pertama, bahwa perubahan konstitusi RIS secara prosedural formal hanya dapat dilakukan dengan melalui UU federal, untuk itu sebagaimana dijelaskan tadi bahwa perubahan KRIS ini melalui UU Federal No. 7 Tahun 1950. Sehingga untuk syarat yang pertama ini telah terpenuhi. Kedua, lembaga yang berhak melakukan usul perubahan KRIS secara prosedural formal adalah DPR dan Senat, kemudian kalau kita perhatikan dengan seksama bahwa lembaga yang melakukan usul perubahan ini sebagaimana dijelaskan tadi adalah atas kompromi antara pemerintah RIS dan RI. Awalnya kompromi tersebut sampai pada kesimpulan untuk kembali pada negara Indonesia yang berbentuk kesatuan, kemudian dengan berubah bentuk dari RIS dan Kesatuan tersebut tentu harus ada UUD yang menjadi dasar dalam menjalankan pemerintahan di negara kesatuan tersebut. Oleh sebab itu, maka

⁴⁰Lihat Pasal 190 dan 191 Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1949.

ditunjuklah Panitia Perancang UUD guna untuk menjadi dasar dalam pelaksanaan pemerintahan pada negara Indonesia yang berbentuk kesatuan. Jadi lembaga yang mengusulkan adalah pemerintah RIS dan RI kemudian ditindak lanjuti oleh Panitia Perancang UUD. Dan pada tanggal 14 Agustus 1950

rancangan UUD ini disetujui oleh DPR dan Senat Republik Indonesia Serikat.¹⁹⁹ Maka dapatlah dikatakan bahwa Lembaga yang diberikan wewenang dalam melakukan perubahan konstitusi dalam konteks ini telah sesuai dengan yang ditentukan. Ketiga, mengenai persetujuan, bahwa dijelaskan usul untuk mengubah Konstitusi RIS dapat diterima oleh DPR ataupun Senat dengan sekurang-kurangnya 2/3 jumlah suara anggota yang hadir. Jika usul dirundingkan lagi maka DPR hanya dapat menerimanya dengan sekurang-kurangnya 3/4. Dalam hal persetujuan ini, sebagaimana dijelaskan sebelumnya, bahwa pada tanggal 14 Agustus 1950 baik Senat maupun DPR RIS menerima Perubahan KRIS menjadi UUDS 1950. Keempat, mengenai perubahan - .n oleh Pemerintah.

Dalam hal ini, sebagaimana dijelaskan tadi bahwa Pemerintah telah mengumumkan tentang perubahan Konstitusi tersebut, yang mana dalam hal tersebut telah dilaksanakan oleh Menteri Kehakiman yang pada saat itu dijabat oleh Prof Supomo. Dari berbagai penjelasan yang dikemukakan mengenai perubahan Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS) ke Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950), penulis berkesimpulan bahwa perubahan tersebut telah sesuai dengan pengaturan prosedur yang telah ditentukan oleh Konstitusi RIS.

3. UUDS 1950 Ke UUD 1945

Dilihat dari nama resminya Undang-Undang Dasar ini memuat kata “sementara” pada nama resminya, yakni Undang-Undang Dasar Sementara 1950. Oleh sebab itu tidak mengejutkan bahwa Undang-Undang Dasar ini bersifat hanya sementara dan akan diubah atau digantikan dengan Undang-Undang Dasar yang baru. Berbeda halnya dengan kedua Undang-undang Dasar sebelumnya (UUD 1945 dan KRIS 1949), yang sifatnya juga sementara namun tidak disebutkan secara langsung kata “sementara” pada nama resminya. Selain daripada nama resminya yang menggunakan kata “sementara”, sifat kesementaraannya itu dapat juga dilihat dalam pasal 134 UUDS 1950 yang menyatakan: “Konstituante (sidang pembuat Undang-Undang Dasar) bersama-sama dengan pemerintah secepat-lekasnya menetapkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang akan mengganti Undang-Undang dasar ini. Kalau dilihat dengan seksama bahwa keberlakuan Undang-Undang Dasar ini dimaksudkan memang hanya untuk sementara waktu saja, sehingga dalam waktu yang tidak terlalu lama bahwa diadakan usaha untuk

menetapkan Undang-Undang Dasar yang baru sebagai penggantinya. UUDS 1950 ini memuat aturan mengenai perubahannya, secara proseduri formil mengenai perubahannya diatur dalam pasal 140 dan 141 UUDS 1950. Pada intinya dalam pasal-pasal tersebut mengatur tentang perubahan UUDS 1950 sebagai berikut: Pertama, Badan yang melakukan perubahan UUDS 1950 ini adalah suatu badan yang bernama "Mejelis Perubahan Undang-Undang Dasar" yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Sementara (DPRS) dan Anggota-

anggota Komite Nasional Indonesia Pusat yang tidak menjadi Anggota-anggota DPRS. Kedua, Pemerintah harus dengan segera mengesahkan rancangan perubahan Undang-undang Dasar yang telah diterima atau disepakati oleh Majelis Perubahan Undang-undang Dasar⁴¹. Ketiga, Kemudian apabila rancangan UUD yang baru itu telah disahkan oleh Pemerintah maka kemudian harus diumumkan oleh pemerintah. Mengenai perubahan UUDS 1950 ini memang tidak hanya diatur dalam pasal 140 dan 141 saja, melainkan juga diatur dalam pasal 134 dan 137. Pasal 137 UUDS 1950 mengatur tentang lembaga yang berwenang untuk menetapkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang akan menggantikan UUDS 1950. Kemudian, pasal 37 UUDS 1950 mengatur tentang beberapa hal. Pertama, keputusan tentang rancangan Undang-Undang Dasar yang baru dapat dilakukan jika sekurang-kurangnya 2/3 anggota Konstituante harus hadir. Kedua, Undang-Undang dasar baru berlaku apabila telah diterima sekurang-kurangnya 2/3 dari suara Anggota yang hadir. Ketiga, kemudian apabila Konstituante telah menerima rancangan Undang-undang Dasar, maka rancangan itu dikirimkan kepada Presiden untuk disahkan oleh Pemerintah. Setelah disahkan maka Undang-undang Dasar diumumkan oleh Pemerintah. Memang secara yuridis formal baik pasal 140 dan 141 UUDS 1950 maupun pasal 134 dan 137 UUD 1950 mengatur tentang perubahan UUDS 1950. Pasal 140 dan 141 lebih ke arah perubahan dalam bentuk yang umum, namun pasal 134 dan 137 UUDS 1950 perubahan ke arah yang spesifik, yakni

pembentukan UUD yang baru sebagai pengganti UUDS 1950. Oleh sebab itu, maka dalam konteks perubahan dalam arti penetapan Undang-undang Dasar yang baru sebagai pengganti UUDS 1950 lebih tepat memang menggunakan pasal 134 dan 137 UUDS 1950. Mengenai Badan Konstituante yang dimasuk dalam pasal 143 UUDS 1950 ini pada saat itu (tahun 1950) belum ada, maka untuk memehui amat pasal 143 UUD 1950 ini guna untuk menetapkan Undang-Undang dasar yang baru,

⁴¹Lihat bunyi Pasal 140 UUDS 1950.

maka telah dilaksanakan sedemikian rupa sehingga pemilihan umum berhasil diselenggarakan pada bulan Desember 1955 untuk memilih anggota Konstituante. Pemilihan umum ini diadakan berdasarkan ketentuan UU No. 7 Tahun 1953. UU ini berisi dua pasal. Pertama, berisi ketentuan mengenai perubahan Konstitusi RIS menjadi UUDS 1950. Kedua, berisi ketentuan mengenai tanggal mulai berlakunya UUDS 1950 itu menggantikan Konstitusi RIS, yakni tanggal 17 Agustus 1950. Atas dasar UU inilah diadakan Pemilu tahun 1955, yang menghasilkan terbentuknya Konstituante yang diresmikan di kota Bandung pada 10 November 1956⁴². Setelah terbentuknya Konstituante maka kemudian yang dilakukan selanjutnya adalah upaya untuk menetapkan Undang-Undang Dasar baru yang akan menjadi dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia yang semula berdasarkan KRIS berbentuk Federal, kemudian berdasar UU Federal No. 7 Tahun 1950 berubah kembali pada bentuk negara kesatuan yang dasar sementara adalah UUDS 1950. Sehingga, dengan UUDS 1950 yang bersifat

sementara itu, maka perlu dengan segera untuk ditetapkan UUD yang baru sebagai dasar bernegara di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sementara Konstituante yang telah bersidang selama kurang lebih dua tahun belum dapat menyelesaikan tugasnya maka dalam situasi tanah air yang demikian dikawatirkan akan timbul perpecahan. Dan kegagalan konstituante untuk memecahkan masalah pokok dalam menyusun UUD baru, disebabkan karena tidak tercapainya quorum 2/3 seperti yang diharuskan⁴³. Untuk mengatasi hal tersebut, maka pada tanggal 22 April 1959 atas nama Pemerintah, Presiden memberikan amanatnya di depan sidang pleno Konstituante yang berisi anjuran agar Konstituante menetapkan saja UUD 1945 sebagai Undang-Undang Dasar yang tetap bagi Republik Indonesia. Ternyata setelah diadakan beberapa kali sidang dan diadakan pemungutan suara, quorum yang diharuskan oleh pasal 137 ayat (2) UUDS 1950 tidak tercapai. Hal ini telah dilaksanakan dengan tiga kali pemungutan suara⁴⁴. Melihat situasi yang demikian peliknya mengenai quorum yang tak bisa dicapai selama tiga kali pemungutan suara, melihat situasi yang demikian dikawatirkan akan membahayakan Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka pada tanggal 5 Juli 1959 dikeluarkannya Dekrit Presiden atau dikenal dengan (Dekrit Presiden 5 Juli

⁴²Putera Asmoto, *Hukum Tata Negara Teori Dan Praktek*(Yogyakarta: Thafa Media, 2014), hlm 132.

⁴³Moh. Kusnadi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, hal. 95-96

⁴⁴Moh. Kusnadi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, hal. 97

1959), dengan dikeluarkannya dekrit tersebut maka berlaku kembali Undang-Undang Dasar 1945 untuk yang kedua kalinya.

4.UUD 1945 (Dekret) Ke UUD 1945 (Amandeman)

Sebagaimana diketahui bahwa UUD 1945 merupakan UUD yang kilat, artinya dibuat dengan begitu cepat. Sehingga banyak kekurangan di dalamnya, maka dengan itu perubahan menjadi suatu keniscayaan untuk melakukan perbaikan-perbaikan terhadapnya.

Mengenai perubahan UUD 1945, hal demikian telah diatur secara prosedural formil dalam pasal 37 UUD 1945. Adapun lebih lengkapnya adalah sebagai berikut;.Pasal 37:1.Untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir.2.Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota yang hadir.Dari pasal 37 UUD 1945 tersebut, maka untuk mengubah UUD 1945 ada beberapa hal yang mesti jadi perhatian kita: Pertama, lembaga yang berwenang melakukan perubahan UUD 1945 adalah Majelis Permusyawaratan, usul perubahan itu diadakan maka sekurang - kurangnya harus hadir 2/3 anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. ketiga, usul perubahan tersebut baru dikatakan kuorum apabila disetujui oleh 2/3 daripada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat yang hadir. Jadi ketiga syarat ini harus terpenuhi dalam melakukan perubahan UUD 1945 tersebut.

BAB VI

SISTEM PEMERINTAHAN



A. PENGERTIAN SISTEM PEMERINTAHAN

Sistem pemerintahan terdiri atas dua kata yaitu “sistem” dan “pemerintahan”. Kedua istilah ini mempunyai pengertian masing-masing¹. Secara etimologi, sistem adalah sekelompok bagian-bagian (alat dan sebagainya) yang saling berkaitan dalam satu kesatuan. Sedangkan yang dimaksud dengan pemerintahan, sistem adalah suatu keseluruhan yang terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian-bagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhannya, sehingga hubungan itu menimbulkan ketergantungan antara bagian-bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya.² Pemerintahan juga diartikan sebagai proses, cara, atau perbuatan memerintah. Segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat dan kepentingan negara.

Pemerintahan dalam arti luas adalah pemerintah/lembaga negara yang menjalankan segala tugas pemerintah baik sebagai lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Sedangkan menurut Donald A. Rumokoy,³ istilah pemerintahan dalam arti luas adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara sendiri jadi di sini tidak hanya diartikan sebagai pemerintah yang hanya menjalankan tugas eksekutif saja akan tetapi juga meliputi tugas-tugas lainnya termasuk legislatif dan yudikatif.

Jadi yang dimaksud dengan sistem pemerintahan adalah aturan atau cara bagaimana ketiga lembaga tersebut eksekutif, legislatif, dan yudikatif bekerja dan berhubungan satu sama lain dimana setiap lembaga harus bekerja sama serta menjalankan tugasnya dengan baik sehingga tujuan untuk menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat dan kepentingan negara dapat terwujud.

B. SISTEM PEMERINTAHAN PARLEMENTER

Sistem pemerintahan parlementer ialah sistem pemerintahan yang tugas pemerintahannya dipertanggungjawabkan oleh para menteri kepada parlemen, dan

¹ Kusumadi Pudjosewojo, *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*, Cet. ke-10 (Jakarta: Sinar Grafika, 2004), hal. 64

² Kusumadi Pudjosewojo, *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*, hal. 171

³ Rosdalina, *Kajian Terhadap Sistem Pemerintahan*, journal.iain-manado.ac.id/index.php/JIS/article/viewFile/157/132

parlemen dapat menjatuhkan mosi tidak percaya pada kabinet. Pemerintah juga tidak dapat membubarkan parlemen apabila parlemen dianggap tidak mewakili kehendak rakyat.⁴

Dalam semua varian sistem pemerintahan yang dikemukakan di atas, sistem pemerintahan parlementer adalah sistem pemerintahan yang paling luas diterapkan di seluruh dunia. Sistem pemerintah ini pertama kali lahir dan dilaksanakan di Inggris. Oleh karena itu, jika hendak menganalisis sistem pemerintahan parlementer sebaiknya dimulai dengan mengacu kepada berbagai lembaga dalam sistem politik Inggris. Tidak hanya merujuk kepada lembaga-lembaga politik, analisis juga mengacu kepada pengalaman Inggris dalam menganut sistem pemerintahan parlementer.⁵

Berdasarkan sejarah perkembangan sistem pemerintahan Inggris, sistem pemerintahan parlementer tumbuh melalui suatu perjalanan sejarah ketatanegaraan Inggris yang panjang. Munculnya kabinet modern Inggris umumnya dikaitkan dengan kekuasaan partai Whigs era pemerintahan Wiliam Walpole (1721-1742). Meski fakta itu dianggap benar masih perlu mundur jauh ke belakang untuk menyelusuri asal-usul kabinet modern yang sebenarnya. Sebelumnya raja menggabungkan kekuasaan Negara (*law giver, the executor of the law, and the judge*) dalam jabatannya.

Di bawah kekuasaan wiliam I dibentuk *the great council* untuk membantu raja menjalankan tiga kekuasaan itu.⁶ Dalam sejarah Inggris, sistem ini dikembangkan karena adanya keperluan politis yang mendesak, sehingga perkembangannya tidaklah didasarkan atas tuntutan konstitusi, hukum, dan teori politik praktik mengenai ini berkembang mendahului teori yang dibuat. Pada mulanya, kabinet dibentuk sebagai suatu dewan pelayan rahasia ataupun dewan pelaksanaan perintah dari para raja dalam menjalankan pemerintah Negara.⁷

Untuk menjamin kebiasaannya, para perdana menteri Inggris pada awal abad ke-18, selalu berusaha mencari dukungan parlemen sebagaimana dukungan dan kepercayaan yang mereka berusaha dapat dari raja. Dukungan dari pra parlemen dibutuhkan oleh perdana menteri untuk mengesahkan anggaran pendapatan dan

⁴ http://id.wikipedia.org/wiki/sistem_pemerintahan_parlemenr.

⁵ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010), hal. 69

⁶ C. F. Strong, *Konstitusi Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan Tentang Sejarah dan Bentuk* (Jakarta: Nusa Media, 2010), hal. 27

⁷ C. F. Strong, *Konstitusi Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan Tentang Sejarah dan Bentuk*, hal. 27

nelanja kabinet yang diajukan sebagaimana ia membutuhkan kepercayaan dari raja agar ia dapat tenang menjalankan tugasnya memimpin roda pemerintahan peristiwa yang dapat dianggap sebagai tumbuhnya tradisi dukungan parlemen itu, terjadi pada tahun 1742 ketika itu, kedudukan perdana menteri Inggris dipegang oleh Sir Robert Walpole (1721-1742). Tetapi karena kehilangan kepercayaan dan dukungan parlemen, Walpole terpaksa mengundurkan diri meskipun raja masih memberikan kepercayaan kepadanya untuk terus memerintah kerajaan Inggris.⁸

Peristiwa inilah yang kemudian menjadi presiden dukungan parlemen dianggap perlu bagi perdana menteri untuk menjalankan roda pemerintahan dari sudut sejarah pertumbuhannya, sistem kabinet ini dapat dianggap jawaban terhadap kebutuhan untuk membatasi kekuasaan raja yang sebelumnya berkembang sesuai dengan kekuasaan raja tidak mungkin melakukan kesalahan (*the king can do no wrong*)⁹ yang berlaku untuk umum di lingkungan di negara-negara monarki seperti Inggris. Begitu dengan pertanggungjawaban kabinet terhadap parlemen ini pada umumnya muncul karena adanya perselisihan antara raja dengan kabinet dan parlemen, yang dapat dijangkau. Akibatnya menteri harus bertanggungjawab bukan Raja.¹⁰

Mencermati kajian tentang sistem pemerintahan parlementer, perbedaan model yang ada tidak banyak dipersoalkan, karena itu kajian lebih banyak diarahkan pada karakter umum sistem pemerintahan parlementer, objek utama yang diperebutkan adalah parlemen, berkaitan dengan itu, pemilihan umum parlemen menjadi sangat penting karena kekuasaan eksekutif mungkin dapat diperoleh setelah partai konsestan pemilihan umum berhasil meraih kursi mayoritas dalam parlemen seandainya tidak terdapat partai politik yang memperoleh suara mayoritas beberapa partai politik bergabung (koalisi) untuk membentuk kabinet.¹¹

Untuk mendalami karakter sistem pemerintahan parlemen, tidak cukup dengan hanya memperhatikan parlemen sebagai objek utama yang diperebutkan sistem parlementer merupakan sistem dan menteri bertanggung jawab kepada

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dan Dalam Sejarah : Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*. UI Press, Jakarta, 1966, hal, 65-66.

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, hal. 112

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, hal. 112

¹¹ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, hal. 28

parlemen ditambah dengan kekuasaan yang lebih kepada parlemen.¹² Dengan argumentasi ini, sistem pemerintahan parlementer, badan eksekutif dan badan legislatif bergantung satu sama lain, kabinet sebagian dari badan eksekutif yang bertanggung jawab diharap mencerminkan kekuatan-kekuatan politik dalam legislatif yang mendukungnya dan mati-hidupnya kabinet bergantung kepada dukungan dalam badan legislatif.¹³

Dalam perjalanannya, pemerintah bisa dijatuhkan melalui mosi tidak percaya dari lembaga legislatif. Dengan, kondisi itu dalam sistem parlementer, berkelanjutan pemerintah sangat bergantung dengan dukungan parlemen.¹⁴ Dalam prakteknya, sifat serta bobot ketergantungan tersebut sangat berbeda antara satu negara dengan negara lain, akan tetapi umumnya dicoba untuk mencapai semacam keseimbangan antara badan eksekutif dan legislatif.¹⁵ Keseimbangan yang harus dibangun oleh eksekutif dan legislatif bisa dilakukan dalam bentuk kerja sama antara eksekutif dan legislatif agar pemerintah dapat bertahan dan efektif dalam melaksanakan program-programnya.¹⁶

Prinsip pokok ataupun karakteristik umum di bawah ini dapat memberikan kemudahan bagi kita untuk mengetahui bahwa apakah sistem pemerintahan yang dianut suatu negara tersebut merupakan sistem pemerintahan parlementer antara lain yaitu:

1. Hubungan antara lembaga parlemen dengan pemerintah tidak murni terpisahkan;
2. Fungsi eksekutif dibagi kepada dua bagian, yaitu kepala pemerintah dan kepala Negara;
3. Kepala pemerintahan diangkat oleh kepala Negara;
4. Kepala pemerintahan mengangkat menteri-menteri sebagai satu-kesatuan institusi yang bersifat kolektif;
5. Menteri biasanya berasal dari anggota parlemen;

¹² R. M. Ananda B. Kusuma, *Sistem Pemerintahan Indonesia* (Jakarta: Jurnal Konstitusi, Vol. 1 No. 1., Mahkamah Konstitusi RI, 2004), hal. 56

¹³ Miriam Budiardjo, *Demokrasi Di Indonesia: Demokrasi Parlementer Dan Demokrasi Pancasila* (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 1994), hal. 110

¹⁴ Miriam Budiardjo, *Demokrasi Di Indonesia: Demokrasi Parlementer Dan Demokrasi Pancasila*, hal. 110

¹⁵ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Cet. V; Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1983), hal. 72

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi* (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007), hal. 75-76

6. Pemerintah bertanggung jawab kepada parlemen bukan kepada rakyat pemilih karena, pemerintah tidak dipilih oleh rakyat pemerintah juga bersifat tidak langsung, yaitu melalui parlemen;
7. Kepala pemerintahan dapat memeberikan pendapat kepada kepala negara untuk membubarkan parlemen;
8. Dianutnya prinsip supermasi parlemen sehingga kedudukan parlemen dianggap lebih tinggi dari pada bagian-bagian dari pemerintahan; dan
9. Sistem kekuasaan negara terpusat pada parlemen.¹⁷

Bahwa dalam sistem pemerintahan parlementer, yang memegang kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan ialah perdana menteri yang berasal dari parlemen. Selain itu sebagai kepala pemerintahan yang fungsinya untuk menjalankan roda pemerintahan, salah satu hal yang harus dilakukan seorang perdana menteri berikut dengan menteri-menterinya (kabinet) ialah senantiasa menjaga kepercayaan dan meminta dukungan dari parlemen agar dalam menjalankan tugasnya sehari-hari mendapat sambutan yang hangat parlemen untuk menghindari munculnya mosi tak percaya dari parlemen terhadap kabinet yang bisa datang sewaktu-waktu, akibatnya ialah runtuh atau jatuhnya kabinet. Serta maju mundurnya suatu kabinet sangat tergantung pada parlemen, dengan kata lain kabinet akan senantiasa berada dibawah tekanan parlemen.

C. SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL

Jika sistem pemerintahan parlementer terkait dengan perkembangan sistem parlementer Inggris, sistem pemerintahan presidensial tidak dapat dipisahkan dari Amerika Serikat. Dalam berbagai literatur dinyatakan, Amerika Serikat bukan saja sebagai tanah kelahiran sistem pemerintahan presidensial, tetapi juga menjadi contoh ideal karena telah memenuhi hampir kriteria yang ada dalam sistem pemerintahan Presidensial. Oleh karena itu, jika hendak melakukan pengkajian mengenai pemerintahan Presidensial, maka ada baiknya dimulai menelaah dengan sistem Amerika Serikat.¹⁸

Berbeda dengan sejarah sistem pemerintahan presidensial tidak dibangun dengan melalui proses evolusi yang lambat dan panjang. Kelahiran dengan sistem pemerintahan presidensial tidak dapat dilepaskan dari perjuangan Amerika Serikat dalam menentang dan melepaskan diri dari colonial Inggris serta sejarah singkat pembentukan konstitusi Amerika Serikat. Latar belakang dianutnya sistem

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, hal. 76

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, hal. 77

pemerintahan Presidensial di Amerika Serikat ialah karena kebencian rakyat terhadap pemerintahan raja George III sehingga mereka tidak menghendaki bentuk Negara monarki dan untuk mewujudkan kemerdekaan dari kemerdekaan Inggris, maka mereka lebih suka mengikuti jejak Montesquieu dengan mengadakan pemisahan kekuasaan yang satu akan melebihi kekuasaan yang lainnya, karena dalam trias politika itu terdapat sistem *check and balance*.¹⁹

Sebagai bentuk dari pada penolakan terhadap Inggris, maka pembentukan konstitusi Amerika Serikat berupaya membentuk sistem pemerintahan yang berbeda dengan sistem pemerintah parlementer yang diipraktikkan di Inggris. Salah satu konsep yang dimuat dalam konstitusi Amerika Serikat ialah pemisahan kekuasaan antara legislatif dan eksekutif tidakhanya itu jabatan presiden sebagai kepala Negara sekaligus pemerintahan pertama kali muncul di Amerika Serikat abad ke-18.²⁰ Jabatan Presiden itu merupakan hasil konvensi federal pada tahun 1787.²¹

Sekalipun memilih presiden dan menolak raja, tetapi para perancang konstitusi Amerika memutuskan bahwa Presiden harus mempunyai kekuatan yang memadai untuk menyelesaikan rumitnya urusan bangsa. Karena itu dirancanglah konstitusi yang memberikan kekuasaan penuh dengan Presiden, namun dengan tetap menutup hadirnya pimpinan sejenis raja yang tirani. Diantara semua kawasan di dunia, dinegara-negara Amerika Tengah dan Amerika Selatan merupakan kawasan yang paling luas yang menggunakan sistem pemerintahan Presidensial. Salah satu alasannya, secara geografis.

Dengan semakin meluasnya Negara-negara yang menganut bentuk pemerinthan republik yang dipimpin oleh seorang presiden, mulaqi muncul kajian-kajian tentang praktiksistem pemerintahn presidensial. Misalnya pada era 1970-an, kajian sistem pemerintahan presidensial selanjutnya, pada era 1950-an sampai 1970-an kajian sistem pemerintahan presidensial lebih banyak menyoroti proses demokrasi dalam pelaksanaan fungsi legislasi pada sistem pemerintahan presidensial di Amerika Serikat. Dari berbagai literatur yang ada, era 1980 sampai dengan 1990-an menjadi priode yang paling luas dalam mengkaji sistem

¹⁹ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Cetakan XII; Jakarta: Sinar Bakti, 1981), hal. 70

²⁰ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, hal. 32

²¹ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, hal. 32

pemerintahan presidensial. pada priode 1980-1990-an ini, kajian mulai mengarah padapraktik sistem pemerintahan presidensial di beberapa benua.²²

Berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer, sistem pemerintahan presidensial tidak hanya meletakkan presiden sebagai pusat kekuasaan eksekutif, tetapi juga sebagai kekuasaan negara. Artinya, presiden tidak hanya sebagai kepala pemerintahan, tetapi juga sebagai kepala negara. itulah sebabnya kekuasaan presiden tidak hanya menyentuh wilayah kekuasaan eksekutif, tetapi juga merambah pada fungsi legislasi dan kewenangan di bidang yudikatif.²³ Dengan kekuasaan presiden yang begitu luas, jika dalam sistem pemerintahan parlementer objek yang diperebutkan ialah parlemen, maka dalam sistem pemerintahan presidensial tidak satupun lembaga negara yang menjadi fokus kekuasaan, peran dan karakter individu presiden lebih menonjol dibandingkan dengan peran kelompok, oganisasi, ataupun partai politik yang ada dalam negara. Oleh karena itu, mayoritas para ahli dalam menguraikan sistem pemerintahan presidensial cenderung menghadapkan posisi presiden dengan lembaga legislatif.²⁴

Untuk memahami lebih jauh tentang sistem pemerintahanPresidensial, berikut ini akan dipaparkan karakteristik umum yang menggambarkan sistem pemerintahanPresidensialtersebut, yaitu:

1. Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif.
2. Presiden merupakan eksekutif tunggal. Kekuasaan eksekutif Presiden tidak terbagi dan hanya ada Presiden dan Wakil Presiden saja.
3. Kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara atau sebaliknya kepala negara adalah kepala pemerintahan.
4. Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau bawahan yang bertanggungjawab kepadanya.
5. Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya.
6. Presiden tidak dapat membubarkan atau memeksa parlemen.
7. Jika dalam sistem pemerintahan parlementer berlaku prinsip supermasi parlemen, maka dalam sistem pemerintaha presidensial berlaku sistem atau

²² Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, hal. 34

²³ Denny Indrayana, *Mendesaian Presidensial yang Efektif: Bukan Presiden 'Sial' atawa Presiden 'Sialan'* (Jakarta: Kompas, 2008), hal. 35

²⁴ Denny Indrayana, *Mendesaian Presidensial yang Efektif: Bukan Presiden 'Sial' atawa Presiden 'Sialan'*, hal. 38

prinsip supremasi konstitusi. Karena itu, pemerintahan eksekutif bertanggungjawab kepada konstitusi.

8. Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang berdaulat.
9. Kekuasaan tersebar secara tidak terpusat seperti dalam sistem pemerintahan parlementer yang terpusat pada parlemen.²⁵

Berdasarkan karakter yang dikemukakan di atas, hampir semua ahli sepakat bahwa salah satu sistem pemerintahan presidensial yang utama adalah presiden memegang fungsi ganda, yaitu sebagai kepala negara dan sekaligus sebagai kepala pemerintahan. Meski sulit untuk membedakannya secara jelas, sebagai kepala negara, jabatan presiden dapat dikatakan sebagai simbol negara. Dalam kekuasaan eksekutif sebagai kepala pemerintahan, presiden merupakan pemegang kekuasaan tunggal dan tertinggi.

Presiden tidak hanya sekedar memilih anggota kabinet, tetapi juga berperan penting dalam pengambilan keputusan dalam kabinet. Terkait dengan hal itu, segala keputusan-keputusan penting dalam sistem pemerintahan presidensial dapat dibuat dengan atau tanpa pertimbangan anggota kabinet. Kondisi ini jelas berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer yang tidak memungkinkan Perdana Menteri membuat semua keputusan penting tanpa melibatkan anggota kabinet.

Di luar fungsi ganda yang dipegang oleh presiden, karakter sistem pemerintahan presidensial dapat juga dilihat dari pola hubungan antara lembaga eksekutif dengan lembaga legislatif. Pola hubungan itu sudah bisa dilacak dengan adanya pemilihan umum yang terpisah untuk memilih presiden dan anggota legislatif.²⁶ Sistem pemerintahan presidensial murni menggunakan sistem yang antara pemegang kekuasaan eksekutif dan legislatif bersifat independen antara satu dengan yang lainnya, karena masing-masing cabang kekuasaan ini mendapat mandat langsung dari rakyat.

Dengan pemisahan lebih jelas antara pemegang kekuasaan eksekutif dan pemegang kekuasaan legislatif dalam sistem pemerintahan presidensial, pembentukan pemerintah tidak tergantung pada proses politik di lembaga legislatif. Jika dalam sistem pemerintahan parlementer eksekutif sangat tergantung pada dukungan parlemen, maka dalam sistem pemerintahan presidensial dibangun dalam prinsip pemisahan kekuasaan yang jelas antara pemegang kekuasaan eksekutif dan pemegang kekuasaan legislatif. Tidak hanya itu, dengan adanya

²⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, hal. 77

²⁶ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, hal. 70

pemisahan kekuasaan, sistem pemerintahan presidensial adalah sistem pemerintahan yang dibatasi.

Dengan pola hubungan yang terpisah, setidaknya ada empat keuntungan yang terdapat dalam sistem pemerintahan presidensial, yaitu:

1. Presiden yang dipilih secara langsung menjadikan kekuasaannya menjadi legitimate karena mendapat mandat langsung dari rakyat. Sementara itu dalam sistem pemerintahan parlementer, Perdana Menteri diangkat melalui proses penunjukan.
2. Adanya pemisahan antara lembaga negara terutama antar lembaga eksekutif dan lembaga legislatif. Dengan adanya pemisahan itu, setiap lembaga negara dapat saling melakukan pengawasan terhadap lembaga negara lainnya untuk mencegah terjadinya penumpukan dan penyalahgunaan kekuasaan.
3. Dengan posisi sentral dalam jajaran eksekutif, presiden dapat mengambil kebijakan strategis yang amat menentukan secara cepat.
4. Dengan masa jabatan yang tetap, posisi presiden jauh lebih stabil dibandingkan dengan Perdana Menteri yang bisa diganti setiap waktu.²⁷

Prinsip-prinsip yang terdapat dalam sistem pemerintahan presidensial ini menggambarkan bagaimana kekuasaan itu dijalankan oleh pemegangnya secara proporsional. Satu cabang kekuasaan tidak bisa masuk ke dalam cabang kekuasaan lainnya, kecuali diminta, akan tetapi proses tersebut bukan dalam bentuk intervensi. Sistem pemerintahan presidensial yang memberikan fokus perhatian terhadap hubungan antara pemegang kekuasaan legislatif harus dijalankan secara konsekuen. Lembaga legislatif dan eksekutif tidak bergantung satu dengan lainnya, karena kedua cabang kekuasaan ini sama-sama mendapat mandat langsung dari rakyat yang menjadikan kekuasaan mereka legitimate. Karena itu, masing-masing cabang kekuasaan baik eksekutif maupun legislatif dapat saling melakukan pengawasan terhadap kinerja masing-masing lembaga.

D. SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA

Mengenal sistem pemerintahan Indonesia dapat dilihat dari sistem pemerintahan Indonesia sebelum Amandemen UUD 1945 dan sistem pemerintahan Indonesia pasca Amandemen UUD 1945. Setelah resmi disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945, UUD 1945 ini tidak langsung dijadikan referensi dalam setiap pengambilan keputusan kenegaraan dan Pemerintahan. UUD 1945 pada pokoknya

²⁷ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, hal. 42

benar-benar dijadikan alat saja untuk sesegera mungkin membentuk negara merdeka yang bernama Republik Indonesia.

Menurut Bung Karno istilah UUD 1945 pada saat itu adalah *revolutie grondwet* yang berarti bahwa Undang-Undang Dasar kilat, dimana UUD tersebut akan diganti dengan yang baru apabila negara Indonesia merdeka sudah berdiri dan keadaan sudah memungkinkan. UUD 1945 dibuat karena adanya peluang untuk merdeka yang harus direbut dengan cepat dan untuk itu harus pula segera ditetapkan UUD bagi negara yang digagas sebagai negara demokrasi dan kinstitusional²⁸. Menurut ketentuan UUD 1945 Sistem Pemerintahan yang dianut adalah Sistem Presidensiil, atas dasar itu maka pada tanggal 2 September 1945 dibentuklah susunan kabinet pertama di bawah tanggung jawab Presiden Soekarno. Akan tetapi baru dua bulan berjalan setelah itu tanggal 14 November 1945 pemerintah mengeluarkan maklumat yang berisi perubahan Sistem kabinet dari Sistem Presidensiil kepada Sistem Parlementer.

Menurut Jimly Asshiddiqie bahwa UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945 hanya dalam waktu tidak sampai tiga bulan Sistem Pemerintahan Indonesia menyimpang dari UUD 1945 yaitu dengan dibentuknya kabinet Parlementer pertama di bawah Perdana Menteri Sutan Syahrir pada tanggal 14 Nopember 1945. Padahal UUD 1945 yang baru disahkan itu jelas tidak menganut Sistem Pemerintahan Parlementer dan tidak mengenal jabatan Perdana Menteri sama sekali. Sistem Pemerintahan Parlementer itu terus dipraktikkan sampai akhir dari kabinet Amir Syarifuddin II dibubarkan pada tanggal 29 Januari 1948 sampai periode berlakunya UUD RIS tahun 1949 dan UUDS tahun 1950. Bahkan setelah dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang kembali memberlakukan UUD 1945 sebagai Konstitusi Republik Indonesia, sistem pemerintahan yang dipraktikkan juga adalah Sistem Parlementer.²⁹

Setelah Rezim Orde Lama berlanjut kepada Rezim Orde Baru. Pada masa Orde Baru tidak terjadi perubahan Sistem Pemerintahan. Akan tetapi, pelaksanaan lembaga ke Presidenan sangat dominan. Hal ini dapat dilihat di dalam UUD 1945 yang menyatakan tugas dan kewenangan Presiden mencakup tidak hanya bidang eksekutif, tetapi juga dalam bidang legislatif dan yudikatif. Selain itu, kelembagaan negara dan organisasi sosial politik cenderung berjalan kurang seimbang dan

²⁸ Moh. Mahfud M.D., *Perkembangan Politik Hukum: Studi Tentang Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Produk Hukum di Indonesia* (Yogyakarta: Pasca Sarjana, UGM-Yogyakarta, 1993), hal. 21

²⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi* (Jakarta Barat: PT. Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia, 2008), hal. 321

proposional.³⁰ Pelaksanaan UUD 1945 sebagai referensi Sistem ketatanegaraan baru dipraktikkan secara nyata pada masa orde baru. Jargon yang sering dipakai pada Pemerintahan ini adalah pelaksanaan UUD 1945 secara murni dan konsekuen.

Pada masa orde baru, tanggung jawab kekuasaan negara terpusat di tangan Presiden (menganut Sistem Presidensial). Kedudukan Presiden sangat kuat, sehingga meskipun MPR sebagai lembaga tertinggi Negara (tempat Presiden diharuskan tunduk dan bertanggung jawab) tetapi dalam kenyataannya kedudukan MPR tergantung pada Presiden. Adanya unsur pertanggungjawaban presiden kepada MPR justru memperlihatkan ciri Parleментар. Oleh karena itulah, secara normatif Sistem yang dianut oleh UUD 1945 bukanlah murni Sistem Presidensial akan tetapi hanya quasi Presidensial (secara konstitusi Indonesia menganut sistem presidensial namun secara praktek di lapangan tidak murni melaksanakan sistem presidensial).

Sifat quasi atau sistem presidensial tidak murni itulah yang diubah ketika UUD 1945 dilakukan amandemen pada tahun 1999 sampai tahun 2002, yaitu dengan mengubah kedudukan MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi Negara, melainkan lembaga Negara yang sederajat dengan presiden. Disamping itu, perubahan UUD 1945 itu juga mengatur tentang pemilihan Presiden dan wakil Presiden oleh rakyat melalui pemilihan umum setiap lima tahun sekali.³¹

Setelah Amandemen UUD 1945 Sistem Pemerintahan Indonesia adalah sistem pemerintahan 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.

UUD merupakan hukum tertinggi dimana kedaulatan berada di tangan rakyat dan dijalankan sepenuhnya menurut UUD. UUD memberikan pembagian kekuasaan (separation of power) kepada enam lembaga negara dengan kedudukan yang sama dan sejajar, yaitu Presiden, MPR, DPR, DPD, BPK, MA, MK. Sistem pemerintahan Indonesia pasca amandemen ini juga mengambil unsur-unsur dari Sistem Pemerintahan Parleментар dengan melakukan pembaharuan untuk menghilangkan kelemahan-kelemahan yang ada dalam Sistem Presidensial.

³⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, hal. 325

³¹ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, hal. 326

Beberapa variasi dari Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia adalah sebagai berikut.³²

1. Presiden sewaktu-waktu dapat diberhentikan oleh MPR atas usul dari DPR. Jadi, DPR tetap memiliki kekuasaan megawasi Presiden meskipun secara tidak langsung.
2. Presiden dalam mengangkat pejabat negara perlu pertimbangan atau persetujuan dari DPR. Contohnya dalam pengangkatan duta negara asing, Gubernur Bank Indonesia, Panglima TNI, dan Kepala Kepolisian.
3. Presiden dalam mengeluarkan kebijakan tertentu perlu pertimbangan atau persetujuan dari DPR. Contohnya, pembuatan perjanjian Internasional, pemberian gelar, tanda jasa, tanda kehormatan, pemberian amnesti, dan abolisi.
4. Parlemen diberi kekuasaan yang lebih besar dalam hal membentuk undang-undang dan hak budget (anggaran).

Dengan demikian, ada perubahan-perubahan baru dalam Sistem Pemerintahan Indonesia. Hal itu diperuntukan dalam memperbaiki Sistem Presidensial yang lama. Perubahan baru tersebut, antara lain adanya pemilihan secara langsung dengan melibatkan rakyat dalam memilih kepala pemerintahan yang merupakan wujud dari demokrasi, Sistem bikameral yaitu sistem dua kamar diwakili oleh DPR dan DPD, mekanisme saling melakukan pengawasan dan pengontrolan (*cheks and balance*) antar lembaga negara dalam pemberian kekuasaan yang lebih besar kepada parlemen untuk melakukan pengawasan dan fungsi anggaran.³³

³² H.F. Abraham Amos, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia: Dari Orde Lama, Orde Baru, Sampai Reformasi* (Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2005), hal. 286

³³ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia* (Jakarta: Ichtiar Baru-van Hoeve, 1994), hal. 72

BAB VII

LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA DI INDONESIA



A. LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA SEBELUM AMANDEMEN UUD 1945

Institusi-institusi negara atau lembaga-lembaga negara yang secara langsung diatur atau memiliki kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945 sebelum amandemen terdiri atas: Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR), Lembaga Kepresidenan (Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia), Mahkamah Agung Republik Indonesia (MA-RI), Dewan Pertimbangan Agung Republik Indonesia (DPA-RI), dan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK-RI).

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Sebelum amandemen, MPR merupakan lembaga tertinggi negara yang diberi kekuasaan tak terbatas (*super power*) karena “kekuasaan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR”. MPR merupakan “penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia” yang berwenang menetapkan UUD, GBHN, mengangkat presiden dan wakil presiden. Susunan keanggotaan MPR terdiri dari anggota DPR dan utusan daerah serta utusan-utusan golongan yang diangkat termasuk didalamnya TNI/Polri. Wewenang MPR sebelum amandemen yaitu:

- a. Membuat putusan-putusan yang tidak dapat dibatalkan oleh lembaga negara yang lain.
- b. Memberikan penjelasan yang bersifat penafsiran terhadap putusan-putusan majelis.
- c. Menyelesaikan pemilihan dan selanjutnya mengangkat Presiden Wakil Presiden.
- d. Meminta pertanggungjawaban dari Presiden sebagai mandataris mengenai pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan menilai pertanggungjawaban tersebut.
- e. Mencabut mandat dan memberhentikan Presiden dan memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya apabila Presiden/mandataris sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara dan/atau Undang-Undang Dasar.
- f. Mengubah Undang-Undang Dasar 1945.
- g. Menetapkan Peraturan Tata Tertib Majelis.
- h. Menetapkan Pimpinan Majelis yang dipilih dari dan oleh anggota.

- i. Mengambil/memberi keputusan terhadap anggota yang melanggar sumpah/janji anggota.

2. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (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. Oleh karena itu Presiden tidak dapat membubarkan DPR yang anggota-anggotanya dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum secara berkala lima tahun sekali. Meskipun demikian, Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR. DPR berkedudukan di tingkat pusat, sedangkan yang berada di tingkat provinsi disebut DPRD provinsi dan yang berada di kabupaten/kota disebut DPRD kabupaten/kota. Wewenang DPR sebelum amandemen, antara lain:

- a. Memberikan persetujuan atas RUU yang diusulkan presiden.
- b. Memberikan persetujuan atas PERPU.
- c. Memberikan persetujuan atas Anggaran.
- d. Meminta MPR untuk mengadakan sidang istimewa guna meminta pertanggungjawaban presiden.

3. Presiden dan Wakil Presiden.

Presiden adalah lembaga negara yang memegang kekuasaan eksekutif. Maksudnya, presiden mempunyai kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan. Presiden mempunyai kedudukan sebagai kepala pemerintahan dan sekaligus sebagai kepala negara. Sebelum adanya amandemen UUD 1945, presiden dan wakil presiden diangkat dan diberhentikan oleh MPR dan bertanggung jawab kepada MPR. Wewenang Presiden antara lain:

- a. Presiden memegang posisi sentral dan dominan sebagai mandataris MPR,
- b. Presiden menjalankan kekuasaan pemerintahan negara tertinggi (*consentration of power and responsiblity upon the president*).
- c. Presiden selain memegang kekuasaan eksekutif (*executive power*), juga memegang kekuasaan legislative (*legislative power*) dan kekuasaan yudikatif (*judicative power*).
- d. Presiden mempunyai hak prerogatif yang sangat besar.
- e. Tidak ada aturan mengenai batasan periode seseorang dapat menjabat sebagai presiden serta mekanisme pemberhentian presiden dalam masa jabatannya.
- f. Mengangkat dan memberhentikan anggota BPK.

- g. Menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) dalam hal terjadi kegentingan yang memaksa.
- h. Menetapkan Peraturan Pemerintah (PP).
- i. Mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri.

4. Mahkamah Agung Republik Indonesia.

Mahkamah Agung (MA) merupakan lembaga negara yang memegang kekuasaan kehakiman. Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Mahkamah Agung adalah pengadilan tertinggi di negara kita. Perlu diketahui bahwa peradilan di Indonesia dapat dibedakan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara (PTUN). Wewenang MA antara lain :

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

5. Badan Pemeriksa Keuangan dan Dewan Pertimbangan Agung.

Disamping lembaga-lembaga tinggi negara di atas terdapat lembaga tinggi Negara yang lain yang wewenangnya cukup minim, yaitu BPK dan DPA. tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Adapun wewenang dari Dewan Pertimbangan Agung (DPA), yaitu berkewajiban memberi jawab atas pertanyaan Presiden dan berhak memajukan usul kepada pemerintah.

C. LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA SETELAH AMANDEMEN UUD 1945

Setelah dilakukan amandemen terhadap UUD 1945, maka ada lembaga negara yang kemudian ditiadakan yaitu Dewan Pertimbangan Agung (DPA). Sedangkan lembaga negara yang baru diadakan setelah amandemen, adalah Mahkamah Konstitusi (MK) dan Komisi Yudisial (KY). Fungsi masing-masing lembaga tersebut adalah sebagai berikut.

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat

Setelah amandemen, maka bunyi Pasal 3 ayat (2) UUD 1945 berubah menjadi "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Wewenang MPR setelah amandemen yaitu:

- a. Mengubah dan menetapkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum;
- c. Memutuskan usul DPR untuk memberhentikan Presiden dan/ atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- d. Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;
- e. Memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dan masa jabatannya; dan
- f. Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masajabatannya secara bersamaan, dari 2 (dua) pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

Keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) diresmikan dengan keputusan Presiden. Sedangkan masa jabatan anggota MPR adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota MPR yang baru mengucapkan sumpah/janji.

2. Dewan Perwakilan Rakyat.

Setelah amandemen UUD 1945, terjadi pergeseran kekuasaan Presiden dalam membentuk undang-undang, yang diatur dalam pasal 5, berubah menjadi Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang, dan Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang (Pasal 20). Pergeseran kewenangan membentuk undang-undang dari sebelumnya di tangan Presiden dan dialihkan kepada DPR merupakan langkah konstitusional untuk meletakkan secara tepat fungsi-fungsi lembaga negara sesuai bidang tugasnya masing-masing, yakni DPR sebagai lembaga pembentuk undang-undang (kekuasaan legislatif) dan Presiden sebagai lembaga pelaksana undang-undang (kekuasaan eksekutif).

Perubahan UUD 1945 yang tercakup dalam materi tentang Dewan Perwakilan Rakyat dimaksudkan untuk memberdayakan DPR dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga perwakilan yang dipilih oleh rakyat untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingannya. DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum, yang berkedudukan sebagai lembaga negara. DPR mempunyai 3 (tiga) fungsi, yaitu:

- a. Fungsi Legislasi, dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang.
- b. Fungsi Anggaran, dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden.
- c. Pengawasan, dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan APBN.

Anggota DPR berjumlah 560 (lima ratus enam puluh) orang, berdomisili di Ibu Kota Negara Republik Indonesia. Hal tersebut dilakukan untuk menjamin kelancaran pelaksanaan tugas dengan penuh waktu. Masa jabatan anggota DPR adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPR yang baru mengucapkan sumpah/janji. Keanggotaannya diresmikan dengan Keputusan Presiden (Kepres). Wewenang DPR setelah amandemen, antara lain:

- a. Membentuk undang-undang yang dibahas dengan presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. Membahas dan memerikan persetujuan peraturan pemerintah pengganti undang-undang;
- c. Menerima dan membahas usulan rancangan undang-undang yang diajukan DPD yang berkaitan dengan bidang tertentu dan mengikutsertakannya dalam pembahasan;
- d. Memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan Undang-Undang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan Agama;
- e. Menetapkan APBN bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
- f. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, anggaran pendapatan dan belanja Negara serta kebijakang pemerintah.

Selain kewenangan sebagaimana disebutkan di atas, dalam melaksanakan tugasnya, DPR juga mempunyai hak-hak, yaitu:

- a. Hak interplasi, yaitu hak DPR untuk meminta keterangan kepada Pemerintah mengenai kebijakan Pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- b. Hak angket, yaitu hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
- c. Hak imunitas, yaitu kekebalan hukum dimana setiap anggota DPR tidak dapat dituntut di hadapan dan di luar pengadilan karena pernyataan, pertanyaan/pendapat yang dikemukakan secara lisan ataupun tertulis dalam rapat-rapat DPR, sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Tata Tertib dan kode etik.
- d. Hak menyatakan pendapat, yaitu hak DPR untuk menyatakan pendapat atas:
 - (1) Kebijakan Pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau di dunia internasional.
 - (2) Tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket
 - (3) Dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, maupun perbuatan tercela, dan/atau Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

3. Dewan Perwakilan Daerah

Lembaga baru yang muncul melalui perubahan ketiga UUD 1945 antara lain adalah Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Hadirnya DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia diatur dalam Pasal 22C dan 22D UUD 1945. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) terdiri atas wakil daerah provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum, yang berkedudukan sebagai lembaga negara. DPD mempunyai fungsi yaitu:

- a. Pengajuan usul kepada DPR mengenai 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;
- b. Ikut dalam pembahasan 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;
- c. Pemberian pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama; dan
 - d. 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 APBN, pajak, pendidikan, dan agama.

Anggota Dewan Perwakilan Daerah ditetapkan sebanyak 4 (empat) orang dari setiap provinsi yang keanggotaannya diresmikan dengan Keputusan Presiden. Dan secara keseluruhan jumlah anggota DPD tidak lebih dari 1/3 (satu pertiga) dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam menjalankan tugasnya, anggota DPD berdomisili di daerah pemilihannya dan mempunyai kantor di ibu kota provinsi daerah pemilihannya abadinya 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPD baru mengucapkan sumpah/janji.

4. Presiden dan Wakil Presiden

Presiden adalah lembaga negara yang memegang kekuasaan eksekutif. Maksudnya, presiden mempunyai kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan. Presiden mempunyai kedudukan sebagai kepala pemerintahan dan sekaligus sebagai kepala negara. Berbeda dengan sistem pemilihan Presiden dan Wapres sebelum adanya amandemen, dimana presiden dipilih oleh MPR. Sedangkan setelah amandemen UUD 1945, maka Presiden dan Wakil Presiden dipilih satu paket secara langsung oleh rakyat. Pasangan calon Presiden dan Wapres diusulkan oleh parpol atau gabungan parpol peserta pemilu. Presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR, melainkan bertanggung jawab langsung kepada Rakyat Indonesia. Konsekuensinya karena pasangan Presiden dan Wapres dipilih oleh rakyat, sehingga mereka mempunyai legitimasi yang sangat kuat. Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan (Pasal 7 UUD 1945).

Setelah amandemen UUD 1945 beberapa wewenang Presiden sudah banyak dikurangi, antara lain sebagai berikut:

- a. Hakim Agung tidak lagi diangkat oleh Presiden, melainkan diajukan oleh Komisi Yudisial untuk dimintakan persetujuan DPR, selanjutnya ditetapkan oleh Presiden (Pasal 24 A ayat (3) perubahan ketiga UUD 1945).

- b. Anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) tidak lagi diangkat oleh Presiden, tetapi dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan diresmikan dengan Keputusan Presiden (Pasal 23 F ayat (1) perubahan ketiga UUD 1945).

Pengangkatan pejabat-pejabat tersebut mencerminkan suatu mekanisme ketatanegaraan yang mengarah kepada suatu keseimbangan dan demokratisasi. Namun sangat disayangkan, pengangkatan seorang Jaksa Agung masih menjadi kewenangan presiden, tanpa melibatkan DPR secara nyata. Wewenang, kewajiban, dan hak Presiden setelah amandemen, antara lain:

- a. Memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD (Pasal 4 ayat 1 UUD 1945);
- b. Memegang kekuasaan yang tertinggi atas angkatan darat, angkatan laut dan angkatan udara (Pasal 10 UUD 1945);
- c. Mengajukan Rancangan Undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 5 ayat 1 UUD 1945), melakukan pembahasan dan memberikan persetujuan atas RUU bersama DPR (Pasal 20 ayat 2 UUD 1945) serta mengesahkan RUU tersebut menjadi UU (Pasal 20 ayat 4 UUD 1945);
- d. Menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) dalam hal terjadi kegentingan yang memaksa (Pasal 22 ayat 1 UUD 1945);
- e. Menetapkan Peraturan Pemerintah (Pasal 5 ayat 2 UUD 1945);
- f. Mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri (Pasal 17 ayat 2 UUD 1945);
- g. Mengangkat Panglima TNI dan Kapolri dengan persetujuan DPR (Pasal 4 ayat 1 UUD 1945);
- h. Mengangkat Dewan Pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden (Pasal 16 UUD 1945);
- i. Menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain dengan persetujuan DPR (Pasal 11 ayat 1 UUD 1945);
- j. Membuat perjanjian internasional lainnya dengan persetujuan DPR (Pasal 11 ayat 2 UUD 1945);
- k. Menyatakan keadaan bahaya (Pasal 12 UUD 1945);
- l. Mengangkat duta dan konsul dengan memperhatikan pertimbangan DPR (Pasal 13 ayat 1 UUD 1945);
- m. Menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR (Pasal 13 ayat 3 UUD 1945);

- n. Memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung (Pasal 14 ayat 1 UUD 1945);
- o. Memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR (Pasal 14 ayat 2 UUD 1945);
- p. Memberi gelar, tanda jasa, dan tanda kehormatan lainnya yang diatur dengan UU (Pasal 15 UUD 1945);
- q. Meresmikan anggota Badan Pemeriksa Keuangan yang dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah (Pasal 23 F ayat 2 UUD 1945);
- r. Menetapkan hakim agung dari calon yang diusulkan oleh Komisi Yudisial dan disetujui DPR (Pasal 24 A ayat 3 UUD 1945);
- s. Menetapkan hakim konstitusi dari calon yang diusulkan Presiden, DPR, dan Mahkamah Agung (Pasal 24 C ayat 3 UUD 1945);
- t. Mengangkat dan memberhentikan anggota Komisi Yudisial dengan persetujuan DPR (Pasal 24 B ayat 3 UUD 1945).

5. Mahkamah Agung

Mahkamah Agung (MA) merupakan lembaga negara yang memegang kekuasaan kehakiman. Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menegakkan hukum dan keadilan.

Mahkamah Agung adalah pengadilan tertinggi dalam lingkungan peradilan di Indonesia yang dapat dibedakan ke dalam peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara (PTUN). Wewenang MA antara lain:

- 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

Mahkamah Konstitusi adalah lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang merupakan pemegang kekuasaan Kehakiman bersama-sama dengan Mahkamah Agung. Keberadaannya dimaksudkan sebagai penjaga kemurnian konstitusi (*the guardian of the constitution*). Mahkamah Konstitusi mempunyai kewenangan:

- a. Menguji Undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar;

- b. Memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara;
- c. Memutus pembubaran partai politik;
- d. Memutus sengketa hasil pemilu; dan
- e. Memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh presiden dan atau wakil presiden menurut UUD.

Hakim Konstitusi terdiri dari 9 orang yang diajukan masing-masing oleh Mahkamah Agung, DPR dan pemerintah dan ditetapkan oleh Presiden, sehingga mencerminkan perwakilan dari 3 cabang kekuasaan negara yaitu yudikatif, legislatif, dan eksekutif.

7. Komisi Yudisial

Berdasarkan Undang-undang Nomor 22 tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, bahwa Komisi Yudisial adalah lembaga tinggi negara yang bersifat mandiri dan berfungsi mengawasi perilaku hakim dan mengusulkan nama calon Hakim Agung. Keanggotaan Komisi Yudisial adalah sebagai berikut:

- a. Komposisi keanggotaan Komisi Yudisial terdiri atas dua mantan hakim, dua orang praktisi hukum, dua orang akademisi hukum, dan satu anggota masyarakat.
- b. Anggota Komisi Yudisial adalah pejabat negara, terdiri dari 7 orang, termasuk ketua dan wakil ketua yang merangkap anggota.
- c. Anggota Komisi Yudisial memegang jabatan selama masa 5 (lima) tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan.

Adapun kewenangan Komisi Yudisial, adalah sebagai berikut:

- a. Mengusulkan pengangkatan hakim agung dan hakim ad hoc di Mahkamah Agung kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan;
- b. Menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim;
- c. Menetapkan Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim (KEPPH) bersama-sama dengan Mahkamah Agung;
- d. Menjaga dan menegakkan pelaksanaan Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim (KEPPH).

8. Badan Pemeriksa Keuangan

BPK adalah lembaga tinggi Negara yang memiliki wewenang memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. menurut UUD 1945, BPK merupakan lembaga yang bebas dan mandiri. Anggota BPK dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah, dan diresmikan oleh Presiden. BPK Berwenang mengawasi dan memeriksa

pengelolaan keuangan negara (APBN) dan daerah (APBD) serta menyampaikan hasil pemeriksaan kepada DPR dan DPD dan ditindaklanjuti oleh aparat penegak hukum. Berkedudukan di ibukota negara dan memiliki perwakilan di setiap provinsi. Mengintegrasikan peran BPKP sebagai instansi pengawas internal departemen yang bersangkutan ke dalam BPK.

Sebelum perubahan UUD 1945, Indonesia menganut prinsip supremasi MPR sebagai salah satu bentuk varian sistem supremasi MPR parlemen yang dikenal di dunia. Maka paham kedaulatan rakyat diorganisasikan melalui pelembagaan MPR sebagai lembaga penjelmaan rakyat Indonesia yang berdaulat yang disalurkan melalui prosedur perwakilan politik (*political representation*) melalui DPR, perwakilan daerah (*regional representation*) melalui utusan daerah, dan perwakilan fungsional (*funcional representation*) melalui utusan golongan.

Ketiga bentuk kedaulatan tersebut dimaksudkan untuk menjamin agar kepentingan seluruh rakyat yang berdaulat benar-benar tercermin dalam keanghan MPR, sehingga menjadi lembaga tertinggi sebagai penjelmaan rakyat. Sebagaimana dalam pasal I ayat (2) UUD 1945 “kedaulatan di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”.

Setelah amandemen ketiga UUD 1945 sebagaimana Pasal 1 ayat (2) bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Dasar. Dengan demikian, berdasarkan UUD 1945 pasca amandemen keempat tersebut, maka terdapat delapan buah organ Negara yang mempunyai kedudukan sederajat (sebagai lembaga tinggi negara) yang langsung menerima kewenangan konstitusional dari UUD, yaitu:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
3. Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
4. Lembaga Kepresidenan (Presiden dan wakil Presiden);
5. Mahkamah Agung (MA);
6. Mahkamah Konstitusi (MK);
7. Komisi Yudisial (KY); dan
8. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Selain lembaga-lembaga tersebut di atas, juga terdapat lembaga atau institusi yang kewenangannya diatur dalam UUD, yaitu:

1. TNI
2. Kepolisian Negara RI
3. Pemerintah Daerah, dan

4. Partai politik

Adapun lembaga yang tidak disebut namanya dalam UUD 1945, namun disebut fungsinya dan kewenangannya dinyatakan akan diatur dalam undang-undang (UU) yaitu BANK Indonesai (BI) dan Komisi Pemilihan Umum (KPU). Sedangkan lembaga yang berdasarkan perintah UUD yang kewenangannya diatur dalam UU seperti; KOMNAS HAM, KPI, Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) dan lain sebagainya.

Beberapa lembaga independent tersebut di atas dibentuk untuk menjamin kepentingan kekuasaan dan demokratisasi yang lebih efektif, seperti:

1. Tentara NAsional Indonesia (TNI)
2. Kepolisian Negara (POLRI)
3. Bank Indonesia (BI)
4. Kejaksaan Agung (Kejagung)
5. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM)
6. Komisi Pemilihan Umum (KPU)
7. Komisi Ombudman
8. Komisi Pengawasan dan Persaingan Usaha (KPPU)
9. Komisi Pemeriksaan Kekayaan Penyelenggaraan Negara (KPKPN)
10. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)
11. Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR).

BAB VIII

PARTAI POLITIK DAN PEMILIHAN UMUM



A. PENGERTIAN PARTA POLITIK

Partai politik adalah kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang sama. Definisi yang lain adalah perkumpulan (segolongan orang-orang) yang seases, sehaluan, setujuan di bidang politik, baik yang berdasarkan partai kader atau struktur kepartaian yang dimonopoli oleh sekelompok anggota partai yang terkemuka. Atau bisa juga berdasarkan partai massa, yaitu partai politik yang mengutamakan kekuatan berdasarkan keunggulan jumlah anggotanya. Tujuan kelompok ini ialah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik (biasanya) dengan cara konstitusionil, untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan mereka.¹

Partai politik merupakan sarana politik yang menjembatani elit-elit politik dalam upaya mencapai kekuasaan politik dalam suatu negara yang bercirikan mandiri dalam hal finansial, memiliki platform atau haluan politik tersendiri, mengusung kepentingan-kepentingan kelompok dalam urusan politik, dan turut menyumbang political development sebagai suprastruktur politik.² Selain pengertian-pengertian di atas, berikut dikemukakan pengertian dari beberapa pakar dalam rangka memahami partai politik sebagai salah satu komponen infrastruktur politik dalam negara, yakni:

1. Carl J. Friedrich: partai Politik adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan pemerintah bagi pemimpin partainya, dan berdasarkan penguasaan ini memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat ideal maupun materil.
2. R.H. Soltou: partai Politik adalah sekelompok warga negara yang sedikit banyaknya terorganisir, yang bertindak sebagai satu kesatuan politik, yang dengan memanfaatkan kekuasaan memilih, bertujuan menguasai pemerintah dan melaksanakan kebijakan umum mereka.

¹Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: PT. Gramedia, 2008), hal. 159

²Moh. Mahfud M.D., *Perkembangan Politik Hukum: Studi Tentang Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Produk Hukum di Indonesia* (Yogyakarta: Disertasi Pasca Sarjana UGM, 1993), hal. 82

3. Sigmund Neumann: partai politik adalah organisasi dari aktivis-aktivis Politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintah serta merebut dukungan rakyat atas dasar persaingan melawan golongan-golongan lain yang tidak sepaham.
4. Miriam Budiardjo: partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang sama dengan tujuan memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik (biasanya), dengan cara konstitusional guna melaksanakan kebijakan-kebijakan mereka.
5. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), partai politik berarti perkumpulan yang didirikan untuk mewujudkan ideologi politik tertentu. Dalam sejarah Indonesia, keberadaan Partai politik di Indonesia diawali dengan didirikannya organisasi Boedi Oetomo (BO), pada tahun 1908 di Jakarta oleh Dr. Wahidin Soediro Hoesodo dkk. Walaupun pada waktu itu organisasi Boedi Oetomo belum bertujuan ke politik murni, tetapi keberadaannya sudah diakui para peneliti dan pakar sejarah Indonesia sebagai perintis organisasi modern. Dengan kata lain, BO merupakan cikal bakal dari organisasi massa atau organisasi politik di Indonesia.
6. Menurut Ramlan Surbakti menyatakan bahwa “partai politik merupakan sekelompok orang yang terorganisir secara rapi yang dipersatukan oleh persamaan ideologi yang bertujuan untuk mencari dan mempertahankan kekuasaan dalam pemilihan umum guna melaksanakan alternatif kebijakan yang telah mereka susun”.³

Pada masa penjajahan Belanda, partai-partai politik tidak dapat hidup tenteram. Tiap partai yang bersuara menentang dan bergerak tegas, akan segera ditindak, pemimpinnya ditangkap dan dipenjarakan atau diasingkan. Partai politik yang pertama lahir di Indonesia adalah *Indische Partij* yang didirikan pada tanggal 25 Desember 1912, di Bandung. Dipimpin oleh Tiga Serangkai, yaitu Dr. Setiabudi, Dr. Cipto Mangunkusumo, dan Ki Hadjar Dewantara. Tujuan partai itu adalah Indonesia lepas dari Belanda. Sayangnya karena partai itu hanya berusia 8 bulan karena ketiga pemimpin masing-masing dibuang ke Kupang, Banda, dan Bangka, kemudian diasingkan ke Belanda.⁴

³ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, hal. 159

⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, hal. 161

B. FUNGSI PARTAI POLITIK

Untuk memahami peran partai politik, akan lebih mudah apabila memahami terlebih dahulu fungsi dari partai politik seperti yang dijelaskan oleh Miriam Budiardjo terkait fungsi partai politik yang melekat dalam suatu partai politik sebagai berikut.⁵

1. Sebagai komunikasi politik.

Komunikasi politik merupakan fungsi menyalurkan berbagai macam pendapat dan aspirasi masyarakat di tengah keberagaman pendapat masyarakat modern yang terus berkembang. Pendapat atau aspirasi seseorang atau suatu kelompok akan hilang tidak berbekas apabila tidak ditampung dan digabung dengan pendapat dan aspirasi orang lain yang senada, proses tersebut dinamakan (*interest aggregation*).

Setelah penggabungan pendapat dan aspirasi tersebut diolah dan dirumuskan sedemikian rupa sehingga kesimpang-siuran pendapat dalam masyarakat berkurang (*interest articulation*). Jika peran utama ini tidak dilakukan pasti akan terjadi kesimpangsiuran isu dan saling berbenturan. Setelah itu, partai politik merumuskannya menjadi usul kebijakan yang kemudian dimasukkan dalam program atau platform partai untuk diperjuangkan atau disampaikan melalui parlemen kepada pemerintah agar dijadikan kebijakan umum (*public policy*). Demikianlah tuntutan masyarakat disampaikan kepada pemerintah melalui partai politik.

Di sisi lain, partai politik juga berfungsi mengkomunikasikan dan menyebarluaskan rencana-rencana dan kebijakan-kebijakan pemerintah. Dengan demikian terjadi dua arus komunikasi dari atas ke bawah maupun bawah ke atas agar informasi tersampaikan dengan baik. Peran partai sebagai penghubung sangat penting, karena disitu kebijakan pemerintah perlu dijelaskan kepada seluruh masyarakat. Selain itu, pemerintah harus tanggap terhadap tuntutan masyarakat.

Menurut Sigmund Neumann, partai politik merupakan perantara besar yang menghubungkan kekuatan-kekuatan dan ideologi sosial dengan lembaga pemerintah yang resmi dan yang mengaitkannya dengan aksi politik di dalam masyarakat politik yang lebih luas. Namun tak jarang pelaksanaan fungsi

⁵ Soegondo Soemodiredjo, *Sistem Pemilihan Umum* (Jakarta: Nasional, 1952), hal. 77

komunikasi politik ini menghasilkan informasi yang mengandung isu-isu yang meresahkan masyarakat karena memihak salah satu kelompok.⁶

2. Sebagai sosialisasi politik.

Sosialisasi politik merupakan sebuah proses dimana seseorang memperoleh sikap dan orientasi terhadap fenomena politik yang umumnya berlaku dalam masyarakat dimana dia berada. Proses ini merupakan faktor penting dalam terbentuknya budaya politik (*political culture*) suatu bangsa karena proses penyampaiannya tersebut berupa norma-norma dan nilai-nilai dari suatu generasi ke generasi berikutnya. Suatu definisi yang dirumuskan oleh seorang ahli sosiologi politik M. Rush adalah sebagai berikut.⁷ Sosialisasi politik adalah proses yang melalui orang dalam masyarakat tertentu belajar mengenali sistem politiknya. Proses ini sedikit banyak menentukan persepsi dan reaksi mereka terhadap fenomena politik.

A. Rahman juga mengatakan bahwa fungsi sosialisasi politik partai juga dapat dipandang sebagai suatu upaya menciptakan citra bahwa ia memperjuangkan kepentingan umum.⁸ Ini penting jika dikaitkan dengan tujuan partai untuk menguasai pemerintahan melalui kemenangan dalam pemilihan umum. Lebih penting lagi apabila partai politik dapat menjalankan fungsi sosialisasi untuk mendidik anggota-anggotanya menjadi manusia yang sadar akan tanggung jawabnya sebagai warga negara dan menempatkan kepentingan sendiri dibawah kepentingan bersama.

3. Sebagai rekrutmen politik.

Rekrutmen politik merupakan fungsi untuk mempersiapkan kepemimpinan internal maupun nasional karena setiap partai membutuhkan kader-kader yang berkualitas untuk dapat mengembangkan partainya. Rekrutmen politik menjamin kontinuitas dan kelestarian partai, sekaligus merupakan salah satu cara untuk menjaring dan melatih calon-calon pemimpin.

4. Sebagai pengatur konflik politik.

Pendatur konflik politik merupakan fungsi untuk membantu mengatasi konflik di antara masyarakat atau sekurang-kurangnya dapat diatur

⁶ Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: PT. Gramedia, 2008), hal. 406

⁷ Afan Gafar dkk, *Partai Politik dan Kelompok-Kelompok Penekan* (Yogyakarta: Bina Aksara, 1984), hal. 77

⁸ Afan Gafar dkk, *Partai Politik dan Kelompok-Kelompok Penekan*, hal. 78

sedemikian rupa sehingga akibat negatifnya dapat ditekan seminimal mungkin. Secara ringkas partai politik dapat dikatakan sebagai penghubung antara warga negara dengan pemerintahnya. Selain itu partai juga melakukan fungsi-fungsi seperti komunikasi politik, sosialisasi politik, rekrutmen politik, pengatur konflik politik, pendidikan politik, pemersatu kebangsaan untuk mensejahterakan masyarakat, dan partisipasi politik. Pelaksanaan fungsi-fungsi ini dapat dijadikan instrumen untuk mengukur keberhasilan atau kegagalan partai politik dalam menjalankan tugasnya.

C. PERAN PARTAI POLITIK

Peran partai politik dirumuskan berdasarkan definisi peran dan definisi partai politik, yang kemudian dipermudah penentuannya dalam fungsi-fungsi partai politik. Fungsi yang dilaksanakan partai politik menggambarkan peran yang sedang dilakukan partai politik. Peran-peran partai politik yang dapat dirumuskan berdasarkan fungsi-fungsi partai politik adalah sebagai berikut.

1. Komunikator politik.

Dalam komunikasi politik, komunikator politik merupakan salah satu faktor yang menentukan efektivitas komunikasi. Beberapa studi mengidentifikasi sejumlah karakteristik yang mempengaruhi kemampuan seseorang untuk mempengaruhi orang lain. Komunikator politik disini adalah orang yang secara tetap dan berkesinambungan melakukan komunikasi politik. J. D Halloran,⁹ seorang pengamat komunikasi massa, berpendapat bahwa komunikator politik memainkan peran sosial yang utama, terutama dalam proses pembentukan suatu opini publik. Salah satu teori opini publik yang seluruhnya dibangun di sekitar komunikator politik, yaitu teori pelopor mengenai opini publik. Dalam hal ini menegaskan bahwa pemimpin menciptakan opini publik karena mereka berhasil membuat beberapa gagasan yang mula-mula ditolak, kemudian dipertimbangkan, dan akhirnya diterima.

Meskipun setiap orang boleh berkomunikasi tentang politik, namun yang melakukannya secara tetap dan berkesinambungan jumlahnya relatif sedikit. Walaupun sedikit, para komunikator politik ini memainkan peran sosial yang utama, terutama dalam proses opini publik. Dan Nimmo¹⁰ mengklasifikasikan komunikator utama dalam politik yaitu politikus, professional, dan aktivis.

⁹Miriam Budiarto, *Partisipasi dan Partai Politik* (Jakarta: Yayasan Obar Indonesia, 1998), hal. 102

¹⁰Miriam Budiarto, *Partisipasi dan Partai Politik*, hal. 103

2. Negosiasi politik.

Menurut Stephen Robbins dalam bukunya "*Organizational Behavior*", bahwa negosiasi adalah proses pertukaran barang atau jasa antara dua pihak atau lebih, dan masing-masing pihak berupaya untuk menyepakati tingkat harga yang sesuai untuk proses pertukaran tersebut.¹¹ Dalam buku *Teach Yourself Negotiating*, karangan Phil Baguley, dijelaskan juga tentang definisi negosiasi yaitu suatu cara untuk menetapkan keputusan yang dapat disepakati dan diterima oleh dua pihak dan menyetujui apa dan bagaimana tindakan yang akan dilakukan di masa mendatang. Negosiasi adalah cara yang paling efektif untuk mengatasi dan menyelesaikan konflik atau perbedaan kepentingan.¹²

Beberapa pendapat menyebutkan bahwa negosiasi berkaitan dengan kemampuan komunikasi dari seseorang, sehingga negosiasi adalah alat dasar untuk memperoleh hal yang dikehendaki dari pihak lain. Sehingga dapat didefinisikan sebagai: "komunikasi timbal balik yang dirancang untuk mencapai persetujuan ketika terdapat dua pihak dengan kepentingan bersama, dan salah pihak ada unsur yang menentang". Folwer menyebutkan bahwa negosiasi "adalah proses interaksi dengan mana kedua pihak atau yang lebih perlu terlibat secara bersama di dalam hasil akhir kendati pada awalnya masing-masing pihak mempunyai sasaran yang berbeda berusaha untuk menyelesaikan perbedaan mereka dengan menggunakan argumen dan persuasi untuk mencapai jalan keluar yang dapat diterima bersama.

3. Lobby politik.

Lobi adalah aktivitas komunikasi yang dilakukan individu ataupun kelompok dengan tujuan mempengaruhi pimpinan organisasi lain maupun orang yang memiliki kedudukan penting dalam organisasi dan pemerintahan sehingga dapat memberikan keuntungan untuk diri sendiri ataupun organisasi dan perusahaan pelobi. Pengertian lobi menurut AB Susanto adalah "usaha yang dilaksanakan untuk mempengaruhi pihak-pihak yang menjadi sasaran agar terbentuk sudut pandang positif terhadap topik pelobi, dengan demikian diharapkan memberikan dampak positif bagi pencapaian tujuan. Pada esensinya lobi dan negosiasi mempunyai tujuan yang sama yaitu menggunakan teknik komunikasi untuk mencapai target tertentu. Dibandingkan dengan

¹¹Miriam Budiarjo, *Partisipasi dan Partai Politik*, hal. 104

¹²Ichlasul Amal, *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik* (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1998), hal. 72

negosiasi yang merupakan suatu proses resmi atau formal, lobi merupakan suatu pendekatan informal.

D. SISTEM DAN KLASIFIKASI PARTAI POLITIK

Pada dasarnya partai politik dapat diklasifikasikan dalam beberapa cara, namun dalam buku ini tidak diuraikan semuanya, tetapi hanya yang umumnya dipraktikkan di Indonesia selama ini. Klasifikasi partai politik menurut jumlah sistem partai yang ada dalam suatu negara. Klasifikasi ini antara lain:

- a. **Sistem Partai Tunggal.** Sistem satu partai atau sistem partai tunggal tidaklah layak disebut sebagai “sistem” karena ia bukanlah kumpulan atau unsur yang saling berhubungan karena tidak ada persaingan ketat dalam sistem kepartaian tersebut.¹³ Bentuk partai tunggal identik dengan sistem politik totaliter dan/atau sistem politik komunisme.
- b. **Sistem Partai Hegemonik.** Agak berbeda dengan bentuk kepartaian tunggal, sistem partai hegemonik memberi ruang bagi partai-partai lain untuk turut terlibat dalam konstelasi pemilihan umum dalam sebuah sistem kepartaian. Namun tidak ubahnya dengan bentuk partai tunggal, sistem partai hegemonik ternyata hanya menyediakan ruang pengakuan bagi partai besar dukungan pemerintah. Artinya, partai-partai politik lain yang terlibat dalam sistem kepartaian hanya dijadikan legitimasi formal pemerintah dalam rangka kebutuhan politik internasional rezim yang berkuasa agar disebut sebagai pemerintahan yang demokratis.
- c. **Sistem Dua Partai.** Sistem kepartaian ini menyediakan ruang bagi dua partai untuk bersaing guna mendapatkan dan atau mempertahankan otoritasnya dalam suatu sistem politik. Dalam sistem ini terbangun secara pasti antara partai berkuasa dengan partai oposisi. Partai politik yang memenangkan suara terbanyak dalam pemilihan umum secara otomatis menjadi partai berkuasa selama waktu yang ditetapkan oleh konstitusi. Sedangkan partai yang kalah menjadi partai oposisi yang memberikan antitesis atau *counter part* pada setiap kebijakan dan/atau keputusan politik yang dihasilkan oleh pemerintah.
- d. **Sistem Multi Partai.** Sistem multi partai adalah sistem kepartaian yang terdiri atas dua atau lebih partai politik yang dominan. Sistem multi partai

¹³ Ichlasul Amal, *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*, hal. 105.

merupakan produk dari struktur masyarakat yang pluralis, heterogen, serta majemuk.

Selain klasifikasi tersebut di atas, sebahagian pakar membaginya ke dalam beberapa kategori, antara lain.

- a. **Sistem Satu Partai.** Dalam sistem ini terdapat dua variasi: *pertama*, di negara tersebut hanya terdapat satu partai yang boleh hidup dan berkembang. *Kedua*, partai tunggal mendominasi kehidupan kepartaian, tidak ada suasana bersaing karena partai lainnya harus menerima kepemimpinan dari partai tersebut. Beberapa negara baru, terutama di Negara Afrika, juga memilih sistem partai tunggal. Pilihan mereka didasarkan pada pertimbangan bahwa perlu adanya Integrasi Nasional yang kuat. Pada umumnya negara-negara baru mengalami ancaman perpecahan karena masalah golongan, suku, ras dan agama yang sangat berbeda dan saling bersaing. Oleh karena itu, masalah perpecahan dan perbedaan diharapkan dapat diatasi jika ada partai politik yang kuat serta dominan, karena dikuatirkan dengan tidak adanya partai yang kuat maka mudah terjadi perpecahan yang dapat mengancam kelangsungan hidup berbangsa dan bernegara. Di lain pihak, dengan sistem satu partai yang kuat dapat mematikan aspirasi dari kelompok-kelompok kecilyang terjelma dalam partai-partai kecil. Dengan kata lain aspirasi mereka dikuatirkan akan tenggelam karena dominasi partai besar tersebut. Giovanni Sartori, seorang pakar studi partai politik menegaskan bahwa tipe partai tunggal tidak bisa dimasukkan ke dalam kategori sistem kepartaian, karena suatu sistem pada dasarnya membutuhkan lebih dari satu unit untuk dapat bekerja sebagai sistem.
- b. **Sistem Dua Partai.** Pengertian dua partai merujuk pada 3 kemungkinan, yaitu: (1) memang hanya dua partai besar yang mendominasi sementara partai-partai lain terlalu kecil untuk memiliki signifikansi politik. (2) Adanya dua partai dimana salah satu berperan sebagai partai berkuasa, sedangkan yang lain menjadi oposisi secara bergantian. (3) Adanya satu partai dominan yang biasanya memerintah sendiri dengan sebuah partai lain yang selalu menjadi kekuatan oposan. Negara-negara yang terkenal dengan sistem dua partai ialah Inggris (dengan partai konservatif dan partai buruh) dan Amerika Serikat (dengan partai Republik dan Partai Demokrat). Sistem dua partai di Inggris dianggap paling ideal. Sistem dua

partai dapat berjalan di Inggris karena didukung oleh beberapa faktor, di antaranya (1) masyarakat yang homogen, (2) tradisi politik yang sudah berakar sebagai dasar budaya politik Inggris serta (3) pengawasan terhadap aturan permainan politik sebagai consensus masyarakat yang harus ditaati oleh segenap lapisan masyarakat. Sistem dua partai biasanya dilaksanakan dengan pemilihan yang berdasarkan atas sistem *simple majority*, di mana setiap daerah pemilihan hanya diwakili oleh satu wakil. Kekuatan Sistem dua partai semacam ini adalah memudahkan terbentuknya integrasi nasional, karena partai yang kecil lebih cenderung bergabung dengan salah satu partai yang dominan jika partai yang besar itu merasa perlu mendapatkan dukungan tambahan, atau bergabung dengan partai kecil lain (misalnya Partai Liberal dan Partai Sosial Demokrat di Inggris yang membentuk koalisi yang disebut ALLIANCE). Keuntungan lain dari sistem ini adalah adanya pengawasan yang terus menerus dari partai oposisi. Sedangkan kelemahan sistem ini adalah memudahkan timbulnya polarisasi antara partai yang berkuasa dengan partai yang beroposisi. Bahaya ini terutama bisa muncul di Negara-negara yang kadar consensus nasionalnya masih rendah, seperti di banyak Negara dunia ketiga.

- c. **Sistem Multi Partai.** Pengertian sistem banyak partai menunjuk adanya lebih dari dua partai. Beberapa negara yang menganut sistem ini, di antaranya Belanda, Belgia dan Norwegia. Dalam pelaksanaannya, perlu dibentuk pemerintahan koalisi dari beberapa partai karena tidak ada partai yang cukup kuat untuk memebentuk suatu pemerintahan yang mandiri. Adakalanya usaha membentuk pemerintah koalisi mengalami kegagalan karena partai-partai yang berupaya membentuk pemerintah koalisi tidak mencapai persetujuan. Sistem banyak partai ini sering ditemukan dalam negara-negara yang memakai sistem pemilihan berdasarkan perwakilan berimbang (*proportional representation*). Kelebihan sistem ini adalah memberi kesempatan kepada partai kecil untuk memenangkan beberapa kursi. Partai kecil dapat menarik keuntungan jika dapat membentuk pemerintahan koalisi. Secara proporsional, mereka dapat ikut menentukan terbentuknya pemerintah yang akan membuat kebijakan umum. Kelemahan system banyak partai yang paling utama adalah bahwa banyaknya partai yang merupakan wakil kelompok dan golongan menyulitkan terbentuknya consensus nasional. Dari pembahasan sistem kepartaian di atas dapat ditarik beberapa kesimpulan :

1. Masing-masing sistem punya kelemahan dan kekuatan.
2. Masing-masing sistem menuntut terpenuhinya beberapa prasyarat agar sistem tersebut dapat berjalan dengan baik di suatu negara.
3. Setiap negara mempunyai latar belakang sejarah dan tradisi politik yang sangat berpengaruh dalam pemilihan sistem kepartaian negara tersebut.
4. Banyak negara baru, termasuk Indonesia yang pernah mengalami masa kepartaian dengan berbagai bentuk dan variasinya. Dengan kata lain sistem kepartaian selalu berkembang sesuai kebutuhan dan tuntutan masyarakat. Dapat dikatakan bahwa pembangunan politik biasanya diikuti oleh perkembangan kehidupan sistem kepartainnya.

E. SISTEM KEPARTAIAN DI INDONESIA

Sistem partai politik adalah sebuah jaringan dari hubungan dan interaksi antara partai politik di dalam sebuah sistem politik yang berjalan. Untuk mempermudah memahami sistem partai politik, Heywood memberikan kata kunci untuk membedakan tipe-tipe sistem kepartaian. Kata kunci tersebut adalah jumlah partai politik yang tumbuh atau eksis yang mengikuti kompetisi mendapatkan kekuasaan melalui pemilu. Parameter “jumlah partai politik” untuk menentukan tipe sistem partai politik pertama kali dikenalkan dan dipopulerkan oleh Duverger pada tahun 1954 dimana Duverger membedakan tipe sistem politik menjadi 3 sistem, yaitu sistem partai tunggal, sistem dua partai, dan sistem multi partai.

Dari definisi yang diperkenalkan oleh Duverger tersebut kita dengan mudah menentukan sistem partai politik di sebuah negara. Kalau di negara tersebut hanya terdapat satu partai politik yang tumbuh atau satu partai politik yang dominan dalam kekuasaan maka dapat dipastikan bahwa sistem tersebut adalah sistem partai tunggal. Namun jika terdapat dua partai politik maka sistem partainya adalah sistem dua partai. Sebaliknya, jika di dalam negara tersebut tumbuh lebih dari dua partai politik maka dikatakan sebagai sistem multi partai.

Dalam demokrasi, partai berada dan beroperasi dalam suatu sistem kepartaian tertentu. Setiap partai merupakan bagian dari sistem kepartaian yang diterapkan di suatu negara. dalam suatu sistem tertentu, partai berinteraksi dengan sekurang-kurangnya satu partai lain atau lebih sesuai dengan konstruksi relasi regulasi yang diberlakukan. Sistem kepartaian memberikan gambaran tentang struktur persaingan di antara sesama partai politik dalam upaya meraih kekuasaan dalam pemerintahan. Sistem kepartaian

yang melembaga cenderung meningkatkan stabilitas politik dan efektivitas pemerintahan.¹⁴

Menurut Duverger, sistem kepartaian dapat dilihat dari pola perilaku dan interaksi antar sejumlah partai dalam suatu sistem politik, yang dapat digolongkan menjadi tiga unit, yakni sistem partai tunggal, sistem dwi partai, dan sistem multipartai.¹⁵ Sedangkan Sartori mengemukakan bahwa sistem kepartaian tidak dapat digolongkan menurut jumlah partai atau unit-unit, melainkan jarak ideologi antara partai-partai yang ada, yang didasarkan pada tiga hal, yaitu jumlah kutub (polar), jarak diantara kutub (bipolar), dan arah perilaku politiknya. Sartori juga mengklasifikasikan sistem kepartaian. menjadi tiga, yaitu pluralisme sederhana, pluralisme moderat, dan pluralisme ekstrem. Kedua pendekatan ini bisa digunakan untuk melihat sistem kepartaian Indonesia di masa lalu, kini, dan mendatang.¹⁶

Dalam sejarahnya, Indonesia telah mempraktikkan sistem kepartaian berdasarkan pada sistem m?? ajat dan kualitas yang berbeda. Pada pemilu pertama tahun 1955-sebagai tonggak kehidupan politik pasca kemerdekaan hingga sekarang menghasilkan lima partai besar: PNI, Masyumi, NU, PKI, dan PSI. Jumlah partai yang berlaga dalam pemilu itu lebih dari 29 partai, ditambah independen. Dengan sistem pemilu proporsional, menghasilkan anggota legislatif yang imbang antara Jawa dan Luar Jawa. Pemilu dekade 1950-an 1960-an adalah sistem multipartai tanpa ada pemenang mayoritas.¹⁷

Namun, di era demokrasi parlementer tersebut telah terjadi tingkat kompetisi yang tinggi. Memasuki era demokrasi parlementer yang ditandai dengan dikeluarkannya Dekrit Presiden yang tujuannya untuk mengakhiri konflik ideologi antarpartai. Pada masa itu, sistem kepartaian menerapkan sistem multipartai, namun tidak terjadi kompetisi. Memasuki dekade 1970-an sampai Pemilu 1971, Indonesia masih menganut sistem multipartai sederhana (pluralisme sederhana). Waktu itu ada sembilan partai politik yang tersisa dari

¹⁴ Sabastian Salang, *Potret Partai Politik di Indonesia, Asesmen Terhadap Kelembagaan, Kiprah, dan Sistem Kepartaian* (Jakarta: Forum Politisi-Friedrich Naumann Stiftung, 2007), hal. 63.

¹⁵ FS. Swantoro, *Meneropong Sistem Kepartaian Indonesia 2020* (dalam Agun Gunandjar Sudarsa, *Sistem Multipartai di Indopnesia*).

¹⁶ FS. Swantoro, *Meneropong Sistem Kepartaian Indonesia 2020* (dalam Agun Gunandjar Sudarsa, *Sistem Multipartai di Indopnesia*).

¹⁷ Agun Gunandjar Sudarsa, *Sistem Multipartai di Indonesia*. <https://ejournal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/viewFile/285/172>

Pemilu 1955. Kesembilan partai ditambah Golkar, ikut berlaga dalam Pemilu 1971. Fenomena menarik dalam Pemilu 1971 ini adalah faktor kemenangan Golkar yang sangat spektakuler di luar dugaan banyak orang. Padahal kalangan partai tidak yakin akan memenangkan pemilu. Hal itu didasari pada dua hal, yaitu ABRI tidak ikut pemilu dan Golkar belum berpengalaman dalam pemilu. Tetapi, setelah pemilu digelar, ternyata justru bertolak belakang, Golkar menang mutlak lebih dari 63%. Kemenangan itu menandakan Indonesia memasuki era baru, yaitu Orde Baru.

Pada era orde baru, sistem kepartaian masih disebut sistem multipartai sederhana, namun antarpolisi tidak terjadi persaingan. Karena Golkar menjadi partai hegemoni. Sehingga ada pendapat bahwa secara riil sistem kepartaian menjurus ke sistem partai tunggal (*single entry*). Kenapa? Karena Golkar hanya berjuang demi status quo. Pada masa reformasi, Indonesia kembali menerapkan sistem multipartai. Hal ini dapat dipahami karena selama puluhan tahun kebebasan berekspresi dan berserikat serta berkumpul dikekang. Sehingga ketika reformasi memberikan ruang kebebasan, hasrat para politisi untuk mendirikan partai politik tersalurkan. Sebagai sebuah proses pembelajaran, fenomena menjamurnya partai politik mestinya dilihat sebagai sesuatu yang wajar di tengah masyarakat yang sedang mengalami euforia politik. Pada Pemilu 1999, yang menggunakan sistem proporsional dengan daftar calon tertutup (*stelsel daftar*) diikuti 48 partai peserta pemilu. Jumlah partai sekitar 140 buah, tetapi lolos verifikasi hanya 48 partai. Dari jumlah itu, keluar enam partai besar pemenang pemilu, yakni PDI-P, Golkar, PPP, PKB, PAN, dan PBB. Sistem kepartaiannya multipartai, dan tidak ada partai pemenang pemilu yang memperoleh suara mayoritas.¹⁸

Setelah dua kali pemilihan umum paska reformasi dengan sistem multipartai, Indonesia bisa belajar banyak. Proses evaluasi diri perlu dilakukan, baik partai-partai politik, maupun sistem yang diterapkan. Apakah partai-partai paska reformasi telah berperan sebagai pilar demokrasi yang mendorong demokrasi kita lebih efektif dan pemerintahan yang stabil, atau sebaliknya. Sistem kepartaian secara ideal harus mendorong pemerintahan yang stabil dan demokrasi yang semakin efektif. Bila tidak, maka tentu ada yang

¹⁸Agun Gunandjar Sudarsa, *Sistem Multipartai di Indonesia*. <https://ejournal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/viewFile/285/172>

salah dengan sistem yang diterapkan.¹⁹ Pemilu 2004 adalah pesta rakyat yang sangat bersejarah bagi Indonesia. Pasalnya, untuk pertama kalinya Indonesia menyelenggarakan pemilu secara langsung. Keberhasilan pemilu secara langsung telah mendaulat Indonesia sebagai negara paling demokrasi ketiga di dunia setelah Amerika dan Indi. Setelah dua kali pemilu paska reformasi dengan sistem multipartai, Indonesia bisa belajar banyak.

Proses evaluasi diri perlu dilakukan, baik partai-partai politik, maupun sistem yang diterapkan. Apakah partai-partai paska reformasi telah berperan sebagai pilar demokrasi yang mendorong demokrasi kita lebih efektif dan pemerintahan yang stabil, atau sebaliknya. Sistem kepartaian secara ideal harus mendorong pemerintahan yang stabil dan demokrasi yang semakin efektif. Bila tidak, maka tentu ada yang salah dengan sistem yang diterapkan.

F. PRAKTIK SISTEM KEPARTAIAN DI INDONESIA

UUD 1945 tidak mengamanatkan secara jelas sistem kepartaian apa yang harus diimplementasikan. Meskipun demikian konstitusi mengisyaratkan bahwa bangsa Indonesia menerapkan sistem multi partai. Pasal tersebut adalah pasal 6A (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Pasangan Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Dari pasal tersebut tersirat bahwa Indonesia menganut sistem multi partai karena yang berhak mencalonkan pasangan calon presiden dan wakil presiden adalah partai politik atau gabungan partai politik. Kata “gabungan partai poltitik” artinya paling sedikit dua partai politik yang menggabungkan diri untuk mencalonkan presiden untuk bersaing dengan calon lainnya yang diusung oleh partai politik lain. Dengan demikian dari pasal tersebut di dalam pemilu presiden dan wakil presiden paling sedikit terdapat tiga partai politik.

Kenyataanya, Indonesia telah menjalankan sistem multi partai sejak Indonesia mencapai kemerdekaan. Surat Keputusan Wakil Presiden M. Hatta No X/1949 merupakan tonggak dilaksanakannya sistem multi partai di Indonesia. Keputusan Wapres ini juga ditujukan untuk mempersiapkan penyelenggaraan pemilu yang pertama pada tahun 1955. Pada pemilu tersebut diikuti oleh 29 partai politik dan juga peserta independen (perseorangan). Beberapa partai politik yang mendapatkan suara signifikan pada pemilu pertama antara lain PNI (22,32%), Masyumi (20,92%), NU (18,41%), PKI

¹⁹FS. Swantoro, *Meneropong Sistem Kepartaian Indonesia 2020* (dalam Agun Gunandjar Sudarsa, Sistem Multipartai di Indopnesia.

(16,36%), PSII (2,89%), Parkindo (2,66%), PSI (1,99%), Partai Katolik (2,04%), dan IPKI (1,43%).²⁰

Sejak Suharto menjadi presiden pada tahun 1967 partai politik dianggap sebagai penyebab dari ketidakstabilan politik yang terjadi pada tahun 1950an-1960an. Oleh karena itu agenda yang penting untuk menciptakan pemerintahan yang stabil adalah melakukan penyederhanaan partai politik. Pada pemilu pertama di masa Orde Baru, tahun 1971, terdapat 10 partai politik, termasuk partai pemerintah (Golkar) ikut berkompetisi memperebutkan kekuasaan. Pada tahun 1974 Presiden Suharto melakukan restrukturisasi partai politik, yaitu melakukan penyederhanaan partai melalui penggabungan partai-partai politik. Hasil dari restrukturisasi partai politik tersebut adalah munculnya tiga partai politik (Golkar, PPP, dan PDI). PPP merupakan hasil fusi dari beberapa partai politik yang berasaskan Islam (NU, Parmusi, PSII dan Perti). PDI merupakan hasil penggabungan dari partai-partai nasionalis dan agama non-Islam (PNI, IPKI, Parkindo, Katolik). Sedangkan Golkar adalah partai politik bentukan pemerintah Orde Baru.

Meskipun dari sisi jumlah partai politik yang berkembang di Indonesia pada saat itu, Indonesia dikategorikan sebagai negara yang menganut sistem multi partai, banyak pengamat politik berpendapat bahwa sistem kepartaian yang dianut pada era Orde Baru adalah sistem partai tunggal. Ada juga yang menyebut sistem kepartaian era Orde Baru adalah sistem partai dominan. Hal ini dikarenakan kondisi kompetisi antar partai politik yang ada pada saat itu. Benar, jika jumlah partai politik yang ada adalah lebih dari dua parpol sehingga dapat dikategorikan sebagai sistem multi partai. Namun jika dianalisis lebih mendalam ternyata kompetisi diantara ketiga partai politik di dalam pemilu tidak seimbang. Golkar mendapatkan "*privelege*" dari pemerintah untuk selalu memenangkan persaingan perebutan kekuasaan.

Gerakan reformasi 1998 membuahkan hasil liberalisasi disemua sektor kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk di bidang politik. Salah satu reformasi dibidang politik adalah memberikan ruang bagi masyarakat untuk mendirikan partai politik yang dianggap mampu merepresentasikan politik mereka. Liberalisasi politik dilakukan karena partai politik warisan Orde Baru dinilai tidak merepresentasikan masyarakat Indonesia yang sesungguhnya. Hasilnya tidak kurang dari 200 partai politik tumbuh di dalam masyarakat. Dari ratusan parpol tersebut hanya 48 partai yang berhak mengikuti pemilu 1999.

²⁰Partono, *Sistem Multipartai, Presidensial Dan Persoalan Efektivitas Pemerintah*, hal. 16.

Pemilu 1999 menghasilkan beberapa partai politik yang mendapatkan suara yang signifikan dari rakyat Indonesia adalah PDI.Perjuangan, P.Golkar, PKB, PPP, dan PAN.

Peserta pemilu tahun 2004 berkurang setengah dari jumlah parpol pemilu 1999, yaitu 24 parpol. Berkurangnya jumlah parpol yang ikut serta di dalam pemilu 2004 karena pada pemilu tersebut telah diberlakukan ambang batas (*threshold*). Ambang batas tersebut di Indonesia dikenal dengan *Electoral Threshold*. Di dalam UU No 3/1999 tentang Pemilu diatur bahwa partai politik yang berhak untuk mengikuti pemilu berikutnya adalah partai politik yang mendapatkan sekurang-kurangnya 2% jumlah kursi DPR. Partai politik yang tidak mencapai ambang batas tersebut dapat mengikuti pemilu berikutnya harus bergabung dengan partai lain atau membentuk partai politik baru.

Kalau pemilu 1999 hanya menghasilkan lima parpol yang mendapatkan suara signifikan dan mencapai *Electoral Threshold* (ET). Meskipun persentasi ET dinaikan dari 2% menjadi 3% jumlah kursi DPR, Pemilu 2004 menghasilkan lebih banyak partai politik yang mendapatkan suara signifikan dan lolos ET untuk pemilu 2009. Pemilu 2004 menghasilkan tujuh partai yang mencapai ambang batas tersebut. Ketujuh partai tersebut adalah P.Golkar, PDI. Perjuangan, PKB, PPP, P.Demokrat, PKS, dan PAN.

a. Sistem Presidensialisme di Indonesia

Sistem presidensial paling tidak memiliki 2 (dua) ciri utama (Mainwarring, 1990). Ciri pertama adalah kepala pemerintahan (presiden) dipilih secara terpisah dengan pemilihan anggota parlemen. Dengan demikian hasil pemilu legislatif tidak menentukan kekuasaan pemerintah (eksekutif) secara langsung. Ciri yang kedua adalah kepala pemerintah dipilih untuk memerintah dengan periode waktu yang tetap (misalnya 5 tahun). Selain kedua ciri utama yang dikemukakan oleh Mainwarring tersebut, Heywood memberikan beberapa ciri lain dari sebuah sistem presidensial. Ciri-ciri tersebut antara lain kepala negara dan kepala pemerintahan dijabat oleh seorang presiden, kekuasaan eksekutif berada di tangan presiden sedangkan kabinet yang terdiri dari menteri-menteri adalah pembantu dan bertanggungjawab kepada presiden, dan di dalam sistem presidensial terdapat pemisahan personel yang ada di parlemen dan di pemerintah.

Selain ciri-ciri utama yang telah disebutkan oleh dua ilmuwan politik tersebut masih ada ciri lain yang tidak kalah penting, yaitu hubungan antara lembaga kepresidenan dan lembaga parlemen. di dalam sistem pemerintahan

presidensial, presiden tidak memiliki kewenangan untuk membubarkan parlemen, sebaliknya parlemen tidak memiliki kewenangan untuk membubarkan/memberhentikan presiden. Di beberapa negara yang menganut sistem presidensial parlemen memiliki hak *impeachment*. Namun demikian hak *impeachment* parlemen ini disertai dengan persyaratan yang sangat berat.

Indonesia adalah salah satu negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial. Berbeda dengan sistem kepartaian yang tidak diatur secara tegas oleh konstitusi, UUD 1945 secara tegas dan rinci mengatur sistem pemerintahan yang mengacu pada sistem presidensial. Pengaturan tersebut terdapat di dalam Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara dan Bab IV tentang Kementrian Negara.

Presiden dan Wakil Presiden Indonesia dipilih melalui pemilu yang terpisah dengan pemilu legislatif. Sebelum dilakukan amandemen UUD 1945 presiden dan wakil presiden dipilih melalui pemilihan oleh anggota MPR. Pada rejim Orde Baru pemilihan presiden seolah-olah tidak merikan kesan yang berarti bagi republik karena setiap sidang umum untuk memilih presiden dapat dipastikan anggota MPR secara aklamasi memilih kembali Presiden Suharto. Pemilihan presiden dan wakil presiden yang terjadi di Gedung DPR/MPR pada tahun 1999 kembali menjadi sorotan publik masyarakat Indonesia dan internasional. Pertama kalinya anggota MPR memilih presiden dan wakil presiden melalui pemungutan suara.

Sistem pemilihan presiden dan wakil presiden yang dilakukan oleh anggota MPR sampai tahun 1999 dinilai kurang demokratis dan tuntutan untuk pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung pada saat itu semakin kuat. Akhirnya pada tahun 2001 terjadi amandemen ketiga terhadap UUD 1945, salah satu materi yang diamandemen adalah presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Akhirnya, pada tahun 2004 rakyat Indonesia pertama kali memilih kepala negara secara langsung.

Pemilu presiden secara langsung ini ditujukan untuk mendapatkan pemimpin pemerintahan dan negara yang memiliki legitimasi yang kuat karena dipilih dan didukung secara langsung oleh mayoritas rakyat Indonesia. Pemilu presiden dan wakil presiden 2004 menghasilkan pemerintahan yang memiliki legitimasi yang kuat. Namun persoalan lain yang muncul adalah pemerintah terpilih tidak mampu menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang sedang dihadapi oleh bangsa. Ketidakmampuan pemerintah mengimplemen-

tasikan kebijakan-kebijakan publik disebabkan karena pemilu presiden secara langsung tidak menghasilkan pemerintahan yang efektif, kuat dan stabil.

b. Presidensialisme dan Multi Partai

Banyak pernyataan yang disampaikan oleh akademisi, anggota parlemen, dan pengamat politik bahwa pemerintahan di bawah kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yodoyono dinilai kurang atau tidak efektif dalam mengimplementasikan program-program yang dihasilkan di tengah-tengah masyarakat. Banyak ahli yang berpendapat bahwa tidak efektifnya pemerintahan SBY disebabkan karena hubungan antara lembaga kepresidenan dan lembaga parlemen tidak baik. Tidak sedikit program-program pemerintah yang harus mendapatkan persetujuan dari parlemen mendapatkan resistensi dari DPR, bahkan ditolak oleh DPR. Dengan demikian program atau rencana kerja pemerintah tidak dapat berjalan dengan sebagaimana mestinya.

Problem efektivitas pemerintah yang dialami oleh Indonesia saat ini juga banyak dialami negara-negara sistem pemerintahan presidensial. Mainwaring (2008) berpendapat bahwa hanya empat negara penganut sistem presidensial yang berhasil dalam menciptakan pemerintah yang efektif dan stabil. Keempat negara tersebut adalah Amerika Serikat, Costa Rica, Columbia, dan Venezuela. Sebaliknya, mayoritas negara-negara yang menganut sistem parlementer dinilai sukses dalam hal menjaga stabilitas dan efektivitas pemerintahan. Beberapa negara tersebut antara lain; Australia, Austria, Belgia, Kanada, Denmark, Jerman, Irlandia, Belanda, Inggris, Selandia Baru, Italia, dan sebagainya.

Pertanyaan berikutnya adalah mengapa kombinasi antara sistem presidensial dan sistem multi partai yang dipraktikkan di Indonesia tidak mendorong terjadinya pemerintahan yang efektif dan stabil? Penulis tidak ingin menyatakan bahwa sistem pemerintahan memiliki korelasi langsung terhadap efektivitas pemerintahan, karena terdapat bukti kalau kedua sistem pemerintahan mampu menciptakan pemerintahan yang efektif. Meskipun tidak ada hubungan yang langsung antara sistem pemerintahan dengan efektivitas pemerintah, akan tetapi ada beberapa hal di dalam sistem presidensial yang mempengaruhi efektivitas pemerintah. Dari segi menjaga stabilitas politik dan pemerintahan, Indonesia memiliki pengalaman yang berharga dan mampu menjawab bahwa sistem presidensial ternyata mampu menghasilkan stabilitas politik dan pemerintahan yang lebih baik jika dibandingkan dengan sistem parlemen. Pelaksanaan demokrasi parlemen pada

tahun 1950an ternyata dinilai gagal di dalam menciptakan stabilitas pemerintah dan politik yang akhirnya dinilai gagal menyejahterakan rakyat Indonesia.

Salah satu alasan Amerika dengan sistem presidensial mampu menghasilkan pemerintah yang efektif karena ditopang oleh sistem dwi-partai. Sedangkan Indonesia mempraktekan sistem presidensial dan sistem multi partai. Ada beberapa alasan mengapa sistem presidensial dan sistem multi partai kurang berhasil di dalam menciptakan pemerintahan yang efektif dan stabil dibandingkan dengan sistem parlementer yang dikombinasikan dengan sistem dua partai. Menurut Mainawrring (2008) terdapat beberapa alasan/kelemahan sistem presidensial yang dikombinasikan dengan sistem multi partai.

1. Arena pemilihan presiden dan parlemen diselenggarakan secara terpisah maka kemungkinan presiden yang terpilih adalah presiden yang tidak mendapatkan dukungan mayoritas di parlemen. Hal ini terjadi di Indonesia, Presiden SBY berasal dari partai politik yang memiliki suara dan kursi yang kecil, P.Demokrat mendapatkan suara 7,45%. Padahal di dalam sistem presidensial dukungan parlemen kepada presiden sangat berpengaruh di dalam proses pembuatan undang-undang dan pelaksanaan kebijakan dan program – program pemerintah. Semakin besar dukungan parlemen kepada presiden maka implementasi kebijakan publik oleh pemerintah akan semakin efektif. Sebaliknya semakin kecil dukungan parlemen maka efektifitas pemerintah di dalam mengimplementasikan kebijakan-kebijakan akan semakin berkurang.
2. Personal presiden – termasuk kepribadian dan kapasitas- merupakan salah satu faktor yang penting. Di dalam sebuah situasi yang sulit seperti keadaan krisis ekonomi saat ini presiden dihadapkan pada pekerjaan yang sangat banyak dan rumit. Oleh karena itu presiden juga dituntut memiliki kapasitas yang baik untuk menangani berbagai permasalahan yang sedang dihadapi. Selain dituntut untuk memiliki kapasitas dalam menangani permasalahan bangsa, karena presiden membutuhkan support/dukungan dari parlemen maka presiden juga dituntut untuk memiliki kemampuan berkomunikasi dan lobby yang baik dengan parlemen. salah satu faktor kurang efektifnya pemerintahan SBY saat ini oleh beberapa kalangan dinilai disebabkan kelemahan SBY di dalam mengelola dukungan dari koalisi partai politik

yang mendukung pemerintah dan lemahnya/ketidakmampuan presiden melakukan komunikasi dan lobby politik dengan parlemen.

3. Di dalam sebuah sistem presidensial dan multi partai membangun koalisi partai politik untuk memenangkan pemilu adalah hal yang sangat wajar dan umum terjadi. Koalisi partai politik terjadi karena untuk mendapatkan dukungan mayoritas dari parlemen merupakan sesuatu yang sangat sulit. Namun masalahnya adalah koalisi yang dibangun di dalam sistem presidensial, khususnya di Indonesia- tidak bersifat mengikat dan permanen. Partai politik yang tergabung di dalam sebuah koalisi mendukung pemerintah bisa saja menarik dukungannya. Contohnya adalah PAN sebagai partai pendukung SBY tiba-tiba menarik dukungannya ditengah perjalanan. Tidak adanya jaminan bahwa koalisi terikat untuk mendukung pemerintah sampai dengan berakhirnya masa kerja presiden. Partai-partai politik yang tergabung di dalam koalisi cenderung mengambil keuntungan dari pemerintah. Jika kebijakan atau program yang diambil oleh pemerintah tidak populer partai politik cenderung melakukan oposisi.

Selanjutnya koalisi partai politik yang dibangun untuk mendukung calon presiden tidak mencerminkan dan menjamin dukungan semua anggota parlemen dari masing-masing partai politik yang ada di dalam koalisi kepada presiden. Partai politik tidak mampu melakukan kontrol terhadap para anggota-anggotanya di parlemen untuk selalu mendukung pemerintah. Hal yang menarik adalah tidak sedikit anggota DPR dari partai Golkar, PPP, PKB, yang memiliki wakilnya di kabinet melakukan perlawanan terhadap program-program yang akan dilakukan oleh pemerintah yang notabene harus di dukungnya.

Di dalam sistem parlementer koalisi partai politik lebih bersifat permanen dan disiplin. Koalisi partai politik dibangun atas dasar parlemen. Anggota parlemen dari koalisi partai politik pendukung pemerintah yang tidak mendukung kebijakan pemerintah akan dikeluarkan dari parlemen. Selain ancaman dikeluarkan dari keanggotaan parlemen oleh partai politiknya, jika anggota tidak mendukung program-program pemerintah agar berhasil perolehan kursi partai mereka akan terancam pada pemilu berikutnya. Sehingga suksesnya pemerintah terbentuk juga mempengaruhi citra partai politik pendukungnya. Jika koalisi parpol dalam sistem parlementer dibangun setelah pemilu, koalisi parpol dalam sistem presidensial dibangun sebelum pemilu presiden dilaksanakan. Akibatnya

- beberapa partai politik mendukung di dalam pencalonan akan tetapi tidak mendukung ketika calon tersebut terpilih. Hal ini disebabkan, misalnya, tidak terwakilinya partai tersebut di kabinet. Kalaupun terdapat perwakilan partai di kabinet, partai politik tersebut tidak bertanggungjawab atas kebijakan-kebijakan pemerintah.
4. Adalah lemahnya penegakan *fatsoen* politik politisi yang ada di eksekutif maupun parlemen. Tidak bisa dipungkiri bahwa terdapat beberapa politisi di parlemen yang tidak mengindahkan etika dalam berpolitik. Beberapa anggota DPR terkesan ingin mencari popularitas di hadapan publik dengan melakukan berbagai kritikan-kritikan terhadap semua kebijakan pemerintah, tidak peduli apakah program dan kebijakan tersebut baik atau tidak bagi masyarakat. Perilaku inilah yang menyebabkan pengambilan keputusan di parlemen sulit untuk dicapai secara efektif. Sebaliknya beberapa menteri di kabinet lebih menunjukkan loyalitas kepada ketua partainya dibanding Atau bahkan para pembantu presiden tersebut lebih disibukkan dengan kegiatan konsolidasi internal partai politik dibandingkan dengan membantu presiden mengimplementasikan program-program pemerintah. Tidak bisa dipungkiri kabinet hasil koalisi ini sering terjadi *conflict of interest* karena pejabat partai politik yang ditunjuk sebagai menteri tidak mengundurkan diri dari jabatan di partai politik.

G. PEMILIHAN UMUM

1. Pengertian pemilihan umum.

Pemilihan umum atau pemilu dalam pandangan Matori Abdul Djaliil adalah memberikan kepastian terhadap alih kepemimpinan dan kekuasaan (*transfer of Leader and Power*) secara konstitusional untuk melahirkan pemimpin yang legitimatif, mengutip dari tulisan berjudul Implikasi Sistem Pemilihan Umum Indonesia yang dimuat dalam Jurnal *Rechtsvinding*.

Sementara menurut Syamsudin Haris, pemilihan umum atau pemilu merupakan lembaga sekaligus praktik politik yang memungkinkan terbentuknya sebuah pemerintahan perwakilan (*representative government*). Lebih luas lagi, AS Hikam mendefinisikan pemilihan umum sebagai lembaga sekaligus praktik politik yang mempunyai 2 (dua) dimensi di mana kedua sisinya nampak saling berseberangan.

Pada dimensi pertama, pemilihan umum dipandang sebagai sarana bagi perwujudan kedaulatan rakyat dan sarana artikulasi kepentingan warga negara untuk mewujudkan wakil-wakil mereka. Sementara pada dimensi kedua, pemilihan umum merupakan salah satu sarana untuk memberikan dan memperkuat legitimasi politik pemerintah sehingga keberadaannya, kebijaksanaan, dan program-program yang dibuatnya dapat diwujudkan dengan lebih mudah dan mempunyai ikatan sanksi yang kuat.

Berdasarkan definisi mengenai pemilu yang disampaikan oleh beberapa sarjana di atas, maka dapat disimpulkan bahwa penyelenggaraan pemilu berkaitan erat dengan proses peralihan kepemimpinan, pelaksanaan demokrasi, dan perwujudan kedaulatan rakyat.

Salah satu wujud dalam keterlibatan masyarakat dalam proses politik adalah melalui pemilihan umum. Pemilu merupakan sarana bagi masyarakat untuk ikut menentukan figur dan arah kepemimpinan negara atau daerah dalam periode tertentu. Ketika demokrasi mendapat perhatian yang luas dari masyarakat dunia, penyelenggaraan pemilu yang demokratis menjadi syarat penting dalam pembentukan kepemimpinan sebuah negara. Berikut adalah pendapat ahli tentang pemilihan umum:

- a. Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, pemilihan umum merupakan sebuah cara untuk memilih wakil-wakil rakyat. Oleh karenanya bagi sebuah negara yang menganggap dirinya sebagai negara demokratis, pemilihan umum itu wajib dilaksanakan dalam periode tertentu.
- b. Bagir Manan, pemilihan umum yang diselenggarakan dalam periode lima 5 tahun sekali adalah saat ataupun momentum memperlihatkan secara langsung dan nyata pemerintahan oleh rakyat. Ketika pemilihan umum itulah semua calon yang bermimpi duduk sebagai penyelenggara negara dan juga pemerintahan bergantung sepenuhnya pada kehendak atau keinginan rakyatnya.

Pemilu memiliki fungsi utama untuk menghasilkan kepemimpinan yang benar-benar mendekati kehendak rakyat pada negara demokrasi.²¹ Oleh karena itu, pemilu merupakan salah satu sarana legitimasi kekuasaan. Pemilu dapat dikatakan aspiratif dan demokratis apabila memenuhi beberapa persyaratan.

²¹Artis, *Eksistensi Partai Politik Dan Pemilu Langsung dalam Konteks Demokrasi Di Indonesia*, Riau: Jurnal Sosial Budaya Vol. 9 No. 1 Januari-Juli 2012, hal. 1

- a. Pemilu harus bersifat kompetitif, dalam artian peserta pemilu harus bebas dan otonom.
- b. Pemilu yang diselenggarakan secara berkala, dalam artian pemilu harus diselenggarakan secara teratur dengan jarak waktu yang jelas.
- c. Pemilu harus inklusif, artinya semua kelompok masyarakat harus memiliki peluang yang sama untuk berpartisipasi dalam pemilu. Tidak ada satu pun kelompok yang diperlakukan secara diskriminatif dalam proses pemilu.
- d. Pemilih harus diberi ruang yang bebas untuk mempertimbangkan dan mendiskusikan alternatif pilihannya dalam suasana bebas, tidak di bawah tekanan, dan akses memperoleh informasi yang luas.
- e. Penyelenggara pemilu yang tidak memihak atau independen.

Menurut teori demokrasi klasik, pemilu adalah sebuah "*transmission of belt*" sehingga kekuasaan yg berasal dari rakyat bisa bergeser menjadi kekuasaan negara yang kemudian berubah bentuk menjadi wewenang pemerintah untuk melaksanakan pemerintahan dan memimpin rakyat.

2. Tujuan pemilihan umum.

Demokrasi adalah konsep politik yang umum diterapkan oleh banyak negara modern di seluruh dunia. Konsep ini menekankan pada prinsip kedaulatan rakyat dan pemenuhan hak-hak politik warga negara. Perwujudan demokrasi salah satunya diwujudkan melalui terselenggaranya pemilihan umum sebagai sarana legalitas dan legitimasi suksesi pemerintahan.

Pemilihan umum menurut pandangan Syamsudin Haris dalam bukunya *Partai, Pemilu, dan Parlemen Era Reformasi (2014)* merupakan salah satu bentuk pendidikan politik bagi rakyat, yang bersifat langsung, terbuka, massal, yang diharapkan bisa mencerdaskan pemahaman politik dan meningkatkan kesadaran masyarakat mengenai demokrasi.

Veri Junaidi dalam *Jurnal Konstitusi* menyatakan pemilu dan demokrasi merupakan suatu "*qonditio sine qua non*", *the one can not exist without the others*. Dalam arti bahwa pemilu dimaknai sebagai prosedur untuk mencapai demokrasi atau merupakan prosedur untuk memindahkan kedaulatan rakyat kepada kandidat tertentu untuk menduduki jabatan-jabatan politik.

Jadi, penyelenggaraan pemilu dalam suatu negara merupakan penyaluran hak-hak politik warga negara, mewujudkan kedaulatan rakyat, serta sarana untuk menyukseskan peralihan pemerintahan berdasarkan

hukum. Berikut adalah pengertian lebih lanjut mengenai apa itu pemilu dan apa tujuan pemilu di Indonesia yang wajib dipahami.

Tujuan dari diselenggarakannya pemilu adalah agar para wakil-wakil rakyat yang nantinya menduduki kursi pemerintahan memang benar-benar dipilih oleh rakyat, berasal dari rakyat dan akan bekerja untuk kepentingan rakyat. Demikian juga presiden dan wakil presiden. Sedangkan tujuan pemilu adalah membentuk pemerintahan baru dan perwakilan rakyat yang benar benar bekerja untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Beberapa esensi dari tujuan pemilu yang harus dicapai adalah:

1. Tujuan pemilu untuk melaksanakan kedaulatan rakyat.
2. Tujuan pemilu sebagai perwujudan hak asasi politik rakyat.
3. Tujuan Pemilu untuk memilih wakil-wakil rakyat yang duduk di DPR, DPD dan DPRD, serta memilih Presiden dan Wakil Presiden.
4. Tujuan Pemilu untuk melaksanakan pergantian personal pemerintahan secara damai, aman, dan tertib (secara konstitusional).
5. Tujuan pemilu untuk men, kesinambungan pembangunan nasional.

3. Sistem pemilihan umum.

Sistem Pemilihan Umum merupakan metode yang mengatur serta memungkinkan warga negara memilih para wakil rakyat di antara mereka sendiri. sistem berhubungan erat dengan aturan dan prosedur merubah atau mentransformasi suara ke kursi di parlemen. Terdapat bagian-bagian atau komponen-komponen yang merupakan sistem itu sendiri dalam melaksanakan pemilihan umum diantaranya: sistem hak pilih, sistem pembagian daerah pemilihan, sistem pemilihan, dan sistem pencalonan.

Dalam ilmu politik dikenal beberapa sistem pemilihan umum yang berbeda-beda dan memiliki ciri khas masing-masing, akan tetapi pada umumnya berpegang pada dua prinsip pokok, yaitu:

a. Sistem pemilihan mekanis.

Pada sistem ini, rakyat dianggap sebagai suatu massa individu-individu yang sama. Individu-individu inilah sebagai pengendali hak pilih masing-masing dalam mengeluarkan satu suara di tiap pemilihan umum untuk satu lembaga perwakilan.

b. Sistem pemilihan organis.

Pada sistem ini, rakyat dianggap sebagai sekelompok individu yang hidup bersama-sama dalam beraneka ragam persekutuan hidup. Jadi persekitaan-persekutuan inilah yang diutamakan menjadi pengendali hak pilih.

4. Sistem pemilihan umum di Indonesia.

Bangsa Indonesia telah menyelenggarakan pemilihan umum sejak zaman kemerdekaan. Semua pemilihan umum itu tidak diselenggarakan dalam kondisi yang vacuum, tetapi berlangsung di dalam lingkungan yang turut menentukan hasil pemilihan umum tersebut. Dari pemilu yang telah diselenggarakan juga dapat diketahui adanya usaha untuk menemukan sistem pemilihan umum yang sesuai untuk diterapkan di Indonesia.

1. Masa demokrasi parlementer (1945-1959).

Pada masa ini pemilu diselenggarakan oleh kabinet BH-Baharuddin Harahap (tahun 1955). Pada pemilu ini pemungutan suara dilaksanakan 2 kali yaitu yang pertama untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat pada bulan september, dan yang kedua untuk memilih anggota Konstituante pada bulan Desember. Sistem yang diterapkan pada pemilu ini adalah *sistem pemilu proporsional*. Pelaksanaan pemilu pertama ini berlangsung dengan demokratis dan khidmat, tidak ada pembatasan partai politik dan tidak ada upaya dari pemerintah mengadakan intervensi atau campur tangan terhadap partai politik dan kampanye berjalan menarik. Pemilu ini diikuti 27 partai dan satu perorangan. Akan tetapi stabilitas politik yang begitu diharapkan dari pemilu tidak tercapai. Kabinet Ali (I dan II) yang terdiri atas koalisi tiga besar: NU, PNI dan Masyumi terbukti tidak sejalan dalam menghadapi beberapa masalah terutama yang berkaitan dengan konsepsi Presiden Soekarno zaman Demokrasi Parlementer berakhir.

2. Masa demokrasi terpimpin (1959-1965).

Setelah pencabutan Maklumat Pemerintah pada November 1945 tentang keleluasaan untuk mendirikan partai politik, Presiden Soekarno mengurangi jumlah partai politik menjadi 10 parpol. Pada periode Demokrasi Terpimpin tidak diselenggarakan pemilihan umum.

3. Zaman demokrasi pancasila (1965-1998).

Setelah turunnya era Demokrasi Terpimpin yang semi-otoriter, rakyat berharap bisa merasakan sebuah sistem politik yang demokratis dan stabil. Upaya yang ditempuh untuk mencapai keinginan tersebut diantaranya melakukan berbagai forum diskusi yang membicarakan tentang sistem distrik yang terdengar baru di telinga bangsa Indonesia.

Sistem distrik dapat menekan jumlah partai politik secara alamiah tanpa paksaan, dengan tujuan partai-partai kecil akan merasa berkepentingan untuk bekerjasama dalam upaya meraih kursi dalam sebuah distrik.

Berkurangnya jumlah partai politik diharapkan akan menciptakan stabilitas politik dan pemerintah akan lebih kuat dalam melaksanakan program-programnya, terutama di bidang ekonomi.

Karena gagal menyederhanakan jumlah partai politik lewat sistem pemilihan umum, Presiden Soeharto melakukan beberapa tindakan untuk menguasai kehidupan kepartaian. Tindakan pertama yang dijalankan adalah mengadakan fusi atau penggabungan diantara partai politik, mengelompokkan partai-partai menjadi tiga golongan yakni Golongan Karya (Golkar), Golongan Nasional (PDI), dan Golongan Spiritual (PPP). Pemilu tahun 1977 diadakan dengan menyertakan tiga partai, dan hasilnya perolehan suara terbanyak selalu diraih Golkar.

4 . Masa Reformasi (1998- Sekarang).

Pada masa Reformasi 1998, terjadilah liberalisasi di segala aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Politik Indonesia merasakan dampak serupa dengan diberikannya ruang bagi masyarakat untuk merepresentasikan politik mereka dengan memiliki hak mendirikan partai politik. Banyak sekali parpol yang berdiri di era awal reformasi. Pada pemilu 1999 partai politik yang lolos verifikasi dan berhak mengikuti pemilu ada 48 partai. Jumlah ini tentu sangat jauh berbeda dengan era orba.

Pada tahun 2004, peserta pemilu berkurang dari 48 menjadi 24 parpol saja. Ini disebabkan telah diberlakukannya ambang batas (*Electroral Threshold*) sesuai dengan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 Tentang PEMILU yang mengatur bahwa partai politik yang berhak mengikuti pemilu selanjtnya adalah parpol yang meraih sekurang-kurangnya 2% dari jumlah kursi DPR. Partai politik yang tidak mencapai ambang batas boleh mengikuti pemilu selanjutnya dengan cara bergabung dengan partai lainnya dan mendirikan parpol baru. Untuk partai politik baru, persentase *threshold* dapat dinaikkan jika dirasa perlu seperti persentasi *Electroral Threshold* 2009 menjadi 3% setelah sebelumnya pemilu 2004 hanya 2%.

Pemilu dianggap sangat penting karena ia merupakan bentuk paling riil dari demokrasi serta wujud paling konkret keiktsertaan (partisipasi) rakyat dalam penyelenggaraan negara. Oleh sebab itu, sistem dan penyelenggaraan pemilu hampir selalu menjadi pusat perhatian utama karena melalui penataan, sistem dan kualitas penyelenggaraan pemilu diharapkan dapat benar-benar mewujudkan pemerintahan demokratis. Pemilu sangatlah penting bagi sebuah negara, dikarenakan:

- a. Pemilu merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat.
- b. Pemilu merupakan sarana bagi pemimpin politik untuk memperoleh legitimasi.
- c. Pemilu merupakan sarana bagi rakyat untuk berpartisipasi dalam proses politik.
- d. Pemilu merupakan sarana untuk melakukan penggantian pemimpin secara konstitusional.

5. Asas-Asas Pemilihan Umum

Pelaksanaan pemilu akan menghasilkan sosok yang representatif jika dilaksanakan sesuai dengan asas-asas pemilu, yaitu:

- a. Langsung.
Langsung, berarti masyarakat sebagai pemilih memiliki hak untuk memilih secara langsung dalam pemilihan umum sesuai dengan keinginan diri sendiri tanpa ada perantara.
- b. Umum.
Umum, berarti pemilihan umum berlaku untuk seluruh warga negara yg memenuhi persyaratan, tanpa membedakan agama, suku, ras, jenis kelamin, golongan, pekerjaan, kedaerahan, dan status sosial yang lain.
- c. Bebas.
Bebas, berarti seluruh warga negara yang memenuhi persyaratan sebagai pemilih pada pemilihan umum, bebas menentukan siapa saja yang akan dicoblos untuk membawa aspirasinya tanpa ada tekanan dan paksaan dari siapa pun.
- d. Rahasia.
Rahasia, berarti dalam menentukan pilihannya, pemilih dijamin kerahasiaan pilihannya. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapa pun suaranya diberikan.
- e. Jujur.
Jujur, berarti semua pihak yang terkait dengan pemilu harus bertindak dan juga bersikap jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- f. Adil.

Adil, berarti dalam pelaksanaan pemilu, setiap pemilih dan peserta pemilihan umum mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari segala bentuk kecurangan pihak manapun.

H. MODEL-MODEL PEMILU

Berikut penjabaran mengenai kelebihan dan kekurangan sistem distrik dan proporsional yang keduanya termasuk sistem pemilu mekanis.

a. Sistem perwakilan distrik (satu dapil untuk satu wakil).

Di dalam sistem distrik, sebuah daerah kecil menentukan satu wakil tunggal berdasarkan suara terbanyak, sistem distrik memiliki karakteristik, antara lain :

- 1). *First past the post*, yaitu sistem yang menerapkan *single member district* dan pemilihan yang berpusat pada calon, pemenangnya adalah calon yang mendapatkan suara terbanyak.
- 2). *The two round system*, yaitu sistem ini menggunakan putaran kedua sebagai dasar untuk menentukan pemenang pemilu. ini dijalankan untuk memperoleh pemenang yang mendapatkan suara mayoritas.
- 3). *The alternative vote*, sistem sama dengan *first past the post*, bedanya adalah para pemilih diberikan otoritas untuk menentukan preferensinya melalui penentuan ranking terhadap calon-calon yang ada.
- 4). *Block vote*, yaitu para pemilih memiliki kebebasan untuk memilih calon-calon yang terdapat dalam daftar calon tanpa melihat afiliasi partai dari calon-calon yang ada.

Kelebihan sistem distrik antara lain:

1. Sistem ini mendorong terjadinya integrasi antar partai, karena kursi kekuasaan yang diperebutkan hanya satu.
2. Perpecahan partai dan pembentukan partai baru dapat dihambat, bahkan dapat mendorong penyederhanaan partai secara alami.
3. Distrik merupakan daerah kecil, karena itu wakil terpilih dapat dikenali dengan baik oleh komunitasnya, dan hubungan dengan pemilihnya menjadi lebih akrab.
4. Bagi partai besar, lebih mudah untuk mendapatkan kedudukan mayoritas di parlemen.
5. Jumlah partai yang terbatas membuat stabilitas politik mudah diciptakan.

Adapun kelemahan sistem distrik, adalah:

1. Ada kesenjangan persentase suara yang diperoleh dengan jumlah kursi di partai, hal ini menyebabkan partai besar lebih berkuasa.
2. Partai kecil dan minoritas merugi karena sistem ini membuat banyak suara terbuang.
3. Sistem ini kurang mewakili kepentingan masyarakat heterogen dan pluralis.
4. Wakil rakyat terpilih cenderung memerhatikan kepentingan daerahnya daripada kepentingan nasional.

b. Sistem proposional (satu dapil memilih beberapa wakil).

Sistem ini melihat pada jumlah penduduk yang merupakan peserta pemilih. Berbeda dengan sistem distrik, dalam sistem ini wakil dengan pemilih kurang dekat karena wakil dipilih melalui tanda gambar kertas suara saja. Sistem proporsional banyak diterapkan oleh negara multipartai, seperti Italia, Indonesia, Swedia, dan Belanda. Sistem ini juga dinamakan perwakilan berimbang ataupun *multy member constituency*. Ada dua jenis sistem di dalam sistem proporsional, yaitu:

- (1) *List proportional representation*, disini partai-partai peserta pemilu menunjukkan daftar calon yang diajukan, dan para pemilih cukup memilih partai. Alokasi kursi partai didasarkan pada daftar urut yang sudah ada.
- (2) *the single transferable vote*, yaitu sistem dimana para pemilih diberikan kewenangan untuk menentukan preferensinya, pemenangnya didasarkan atas penggunaan kuota.

Kelebihan sistem proposional, antara lain:

1. Dipandang lebih mewakili suara rakyat sebab perolehan suara partai sama dengan persentase kursinya di parlemen.
2. Setiap suara dihitung dan tidak ada yang terbuang, sehingga partai kecil dan minoritas memiliki kesempatan untuk mengirimkan wakilnya di parlemen. Hal ini sangat mewakili masyarakat majemuk (pluralis).

Kelemahan sistem proposional, antara lain:

1. Sistem proporsional tidak begitu mendukung integrasi partai politik. Jumlah partai yang terus bertambah menghalangi integrasi partai.
2. Wakil rakyat kurang dekat dengan pemilihnya, tapi lebih dekat dengan partainya. Hal ini memberikan kedudukan kuat pada pimpinan partai untuk menentukan wakilnya di parlemen.

3. Banyaknya partai yang bersaing menyebabkan kesulitan bagi suatu partai untuk menjadi partai mayoritas.

Perbedaan utama yang menonjol antara sistem proporsional dan distrik adalah bahwa cara penghitungan suara dapat memunculkan perbedaan dalam komposisi perwakilan dalam parlemen bagi masing-masing partai politik.



BAB IX HAK ASASI MANUSIA



A. PENGERTIAN HAK ASASI MANUSIA

Hak Asasi Manusia (HAM) adalah hak yang melekat pada diri manusia yang bersifat kodratif dan fundamental sebagai suatu anugrah Allah yang harus dihormati, dijaga, dan dilindungi oleh setiap individu, masyarakat atau Negara. Dalam UU tentang Hak Asasi Manusia, Hak Asasi Manusia diartikan sebagai seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Kuasa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, Pemerintah dan setiap orang, demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.¹

Hakekat HAM merupakan upaya menjaga keselamatan eksistensi manusia secara utuh melalui aksi keseimbangan yaitu keseimbangan antara kepentingan perseorangan dengan kepentingan umum. Begitu juga upaya menghormati, melindungi dan menjunjung tinggi HAM menjadi kewajiban dan tanggung jawab bersama antara individu, pemerintah (baik sipil maupun militer) dan Negara. Adapun beberapa ciri pokok hakikat HAM adalah sebagai berikut:

1. HAM tidak perlu diberikan, dibeli, ataupun diwarisi.
2. HAM berlaku untuk semua orang tanpa memandang kelamin, ras, agama, etnis, pandangan politik atau asal-usul sosial dan bangsa.
3. HAM tidak bisa dilanggar.

Hak asasi manusia, demokrasi, kedaulatan rakyat dan negara hukum merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan. Demokrasi dan kedaulatan rakyat merupakan penghormatan dan penghargaan hak-hak asasi manusia. Sebelum reformasi tahun 1998, Hak asasi manusia hanya sebagai wacana, Ilmu Pengetahuan tanpa ada upaya untuk menerapkannya. Hak asasi manusia sebagai paradigma universal yang harus diperhatikan setiap pemerintahan negara yang beradab, demokratis dan berkedaulatan rakyat. Oleh karena itu, setiap negara yang menganggap dirinya beradab harus menjamin perlindungan hak-hak asasi manusia di dalam konstitusinya.

¹(Pasal 1 angka 1 UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM)

Kebebasan dan hak yang ada pada manusia bersifat pribadi dan kebebasan dan hak bersama dengan orang lain (*social*) beserta lingkungannya. Bahkan hak itu sudah melekat sejak manusia masih berada dalam kandungan ibunya. Semua manusia dilahirkan bebas serta sama dalam hak dan martabat. Hak ini berlaku bagi semua orang yang ada dalam suatu Negara baik warga Negara maupun warga asing. Hak-hak asasi manusia menjadi penting bukan karena diatur atau diberikan oleh negara, melainkan karena kesadaran manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan yang mempunyai harkat dan martabat dan budi.² Setiap manusia yang lahir di dunia ini memiliki hak yang melekat pada diri mereka. Tidak peduli suku, ras, atau agamanya, semua orang akan memiliki hak di dalam dirinya. Hak manusia ini akan berlaku selama mereka hidup, dan tidak dapat diganggu gugat oleh siapa pun.

Seiring berkembangnya zaman, muncullah istilah Hak Asasi Manusia, yang dewasa ini diperingati setiap tanggal 10 November. Hak asasi manusia ini meliputi hak untuk hidup dan kebebasan, kebebasan dari perbudakan dan penyiksaan, kebebasan berpendapat dan berekspresi, hak untuk bekerja dan pendidikan, dan banyak lagi. Setiap orang berhak atas hak-hak tersebut, tanpa adanya diskriminasi. Hak Asasi Manusia (HAM) adalah hak dasar yang dimiliki oleh manusia sejak lahir. HAM tidak dapat diganggu gugat dan tidak bisa dicabut karena merupakan anugerah yang dimiliki setiap manusia. Negara wajib menghormati, melindungi dan memenuhi hak asasi manusia bagi rakyatnya. HAM berlaku kapan pun, di mana pun dan kepada siapa pun. HAM tidak dapat diganggu gugat dan tidak bisa dicabut karena merupakan anugerah yang dimiliki setiap manusia. Negara wajib menghormati, melindungi dan memenuhi hak asasi manusia bagi rakyatnya. Negara juga wajib menindaklanjuti pelanggaran yang dilakukan oleh berbagai pihak.³

Hak untuk hidup dan memperoleh kebutuhan dasar makanan serta pakaian dapat dianggap sebagai HAM yang mendasar. Hak-hak sipil atau hukum itu diberikan oleh pemerintah. Hak untuk memilih pada usia 18 adalah hak sipil, bukan hak asasi manusia. Selama abad ke-19 dan ke-20 ada perluasan konsep hak asasi manusia untuk memasukan banyak hak yang sebelumnya dianggap sipil.

B. KONSEP HAK ASASI MANUSIA DI INDONESIA

Untuk mengetahui konsep HAM yang digunakan di Indonesia, maka harus dipahami terlebih dahulu paham-paham terkait dengan HAM, yaitu Individualistis,

²Bewa Ragawino, *Hukum Tata Negara* (Bandung: Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Universitas Padjadjaran, 2007), hal. 2-3

³Ari Welianto, *HAM: Arti Dan Macamnya*, <https://www.kompas.com/skola/read/2019/12/22/200000369/ham-arti-dan-macamnya?page=all>

Marxisme, dan Integralistis beserta aliran HAM yang berkembang di dunia menurut generasinya.

1. Individualistis.

Paham individualistis ini seringkali dikenal juga dengan paham liberalisme (kebebasan) yang dikenalkan oleh John Locke dan Jan Jaques Rousseau⁴ yaitu adalah paham yang mengatakan bahwa manusia sejak dalam kehidupan alamiah (*status naturalis*) telah mempunyai hak asasi, termasuk hak-hak yang dimiliki secara pribadi. Hak manusia meliputi hak hidup, hak kebebasan dan kemerdekaan, serta hak milik (hak memiliki sesuatu).

2. Marxisme.

Paham marxisme menurut Mujaid Kumkelo, dkk adalah paham yang diambil dari filsuf Karl Marx, dimana paham tersebut menolak teori hak-hak alami, karena suatu hak adalah kepemilikan negara atau kolektivitas (*respository of all rights*).⁵ Paham marxisme ini menurut Teguh Presetyo, sebuah filsafat yang tidak boleh statis, tetapi harus aktif membuat perubahan-perubahan karena yang terpenting adalah perbuatan dan materi, bukan ide-ide.⁶ Menurut Marx, manusia selalu terkait dengan hubungan-hubungan kemasyarakatan yang melahirkan sejarah. Manusia adalah makhluk yang bermasyarakat, yang beraktivitas, terlihat dalam suatu proses produksi. Hakikat manusia adalah kerja (*homo laborans, homo faber*). Jadi ada kaitan yang erat antara filsafat, sejarah, dan masyarakat. Pemikiran Marx ini dikenal dengan Materialisme Historis atau Materialisme Dialektika. Masih dari sumber yang sama, dengan jalan pikiran ini pula Marx menjelaskan pandangannya tentang teori pertentangan kelas, sehingga pada perkembangan berikutnya melahirkan Komunisme.

3. Integralistis.

Paham integralitas adalah suatu konsep negara yang dipaparkan oleh Soepomo,⁷ yang menurutnya negara adalah hukum, dimana jika negara berbahagia, berarti dengan demikian itu adalah kebahagiaan bagi tiap individu dan golongannya juga,

⁴Max Boli Sabon, *Hak Asasi Manusia* (Jakarta: Universitas Atma Jaya, 2014), hal. 87

⁵Mujaid Kumkelo, dkk., *Fiqh HAM: Ortodoksi dan Liberalisme Hak Asasi Manusia dalam Islam* (Malang: Setara Press, 2005), hal. 34

⁶Teguh Presetyo dalam bukunya *Filsafat, Teori, dan Ilmu Hukum: Pemikiran Menuju Masyarakat yang Berkeadilan dan Bermartabat* (hal. 42)

⁷Pidato Soepomo dalam sidang Badan Persiapan Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) pada tanggal 31 Mei 1945. Lihat, Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945 - 22 Agustus 1945.

karena individu dan golongan tersebut cinta kepada tanah air. Dengan demikian, hak yang berasal dari manusia sebagai otonomi sendiri adalah hal yang bertentangan menurut prinsip integralistis, karena kepentingan individu adalah kepentingan negara, begitu juga sebaliknya.

C. MACAM-MACAM HAK ASASI MANUSIA

Max Boli Sabon dalam bukunya berjudul "*Hak Asasi Manusia*" membagi menjadi 3 (tiga) macam generasi HAM, yaitu:

1. Generasi pertama: Hak Sipil dan Politik (Hak Sipil). Hak sipil antara lain:

- a. hak untuk menentukan nasib sendiri;
- b. hak untuk hidup;
- c. hak untuk tidak dihukum mati;
- d. hak untuk tidak disiksa;
- e. hak untuk tidak ditahan secara sewenang-wenang;
- f. hak atas peradilan yang adil, independen, dan tidak berpihak.

Sedangkan hak politik meliputi:

- a. hak untuk berekspresi atau menyampaikan pendapat;
- b. hak untuk berkumpul dan berserikat;
- c. hak untuk mendapatkan persamaan perlakuan di depan hukum;
- d. hak untuk memilih dan dipilih;
- e. hak untuk duduk dalam pemerintahan.

Hak Sipil dan politik ini dituangkan dalam Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik dan telah diratifikasi oleh Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik).

2. Generasi kedua: Hak Ekonomi, sosial, dan kebudayaan (Hak Ekosob), yang meliputi:

- a. hak untuk bekerja;
- b. hak untuk mendapatkan upah yang sama atas pekerjaan yang sama;
- c. hak untuk tidak dipaksa bekerja;
- d. hak untuk cuti;
- e. hak atas makanan dan perumahan;
- f. hak atas kesehatan.

Hak sosial contohnya adalah:

- a. hak atas jaminan sosial;
- b. hak atas tunjangan keluarga;
- c. hak atas pelayanan sosial;

- d. hak atas jaminan saat menganggur, menderita sakit, cacat, menjeranda, mencapai usia lanjut;
- e. hak ibu dan anak untuk mendapat perawatan dan bantuan istimewa;
- f. hak perlindungan sosial bagi anak-anak di luar perkawinan.

Hak kebudayaan contohnya adalah:

- a. hak atas pendidikan;
- b. hak untuk berpartisipasi dalam kegiatan kebudayaan;
- c. hak untuk menikmati kemajuan ilmu pengetahuan;
- d. hak untuk memperoleh perlindungan atas hasil karya cipta.

Hak Ekosob ini dituangkan dalam Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya dan telah diratifikasi dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya).

3. Generasi ketiga: mencakup enam macam hak, yaitu:

- a. hak atas penentuan nasib sendiri di bidang ekonomi, sosial, politik, dan kebudayaan;
- b. hak atas pembangunan ekonomi dan sosial;
- c. hak untuk berpartisipasi dalam, dan memperoleh manfaat dari warisan bersama umat manusia (*common heritage of mankind*), serta informasi-informasi dan kemajuan lain;
- d. hak atas perdamaian;
- e. hak atas lingkungan yang sehat;
- f. hak atas bantuan kemanusiaan.

4. Generasi keempat: generasi keempat ini diusung oleh Jimly Ashiddique.⁸ HAM generasi pertama sampai ketiga hanya konsep HAM yang dilihat dari perspektif vertikal yaitu hubungan antara rakyat dengan penguasa. Sedangkan HAM generasi keempat adalah konsepsi hak asasi manusia yang dilihat dari perspektif yang bersifat horizontal. Menurutnya, melihat perkembangan zaman ini muncul tiga kelompok kekuasaan horizontal, yaitu kekuasaan negara di satu pihak, kekuasaan ekonomi (kapitalisme global/perusahaan multinasional di lain pihak, dan kekuasaan masyarakat madani di lain pihak lagi.

Singkatnya ada tiga kelompok kekuasaan yang saling berpengaruh yaitu *state, market, dan civil society*, termasuk *nongovernmental organization* (NGO/LSM).

⁸Jimly Ashiddique, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi* (Jakarta: Kompas, 2005), hal. 209-228

Dengan demikian, hak generasi keempat adalah hak kelompok yang satu untuk tidak ditindas oleh yang lain, baik antar kelompok maupun intrakelompok, dalam pola hubungan horizontal.

Sebelum meratifikasi Kovenan Internasional Hak Sipil dan Kovenan Internasional Hak Ekosob, Indonesia juga telah membentuk Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Menurut praktisi hak-hak perempuan dari Lembaga Samahita, Annisa Yovani,⁹ UU HAM juga telah memasukkan hak-hak terkait sipol dan ekosob seperti pasal-pasal berikut ini:

Hak Sipil

Pasal 9 UU HAM:

1. *Setiap orang berhak untuk hidup, mempertahankan hidup dan meningkatkan taraf kehidupannya.*
2. *Setiap orang berhak hidup tenteram, aman, damai, bahagia, sejahtera lahir dan batin.*
3. *Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.*

Pasal 20 UU HAM:

1. *Tidak seorangpun boleh diperbudak atau diperhamba.*
2. *Perbudakan atau perhambaan, perdagangan budak, perdagangan wanita, dan segala perbuatan berupa apapun yang tujuannya serupa, dilarang.*

Hak Politik

Pasal 23 UU HAM:

1. *Setiap orang bebas untuk memilih dan mempunyai keyakinan politiknya.*
2. *Setiap orang bebas untuk mempunyai, mengeluarkan dan menyebarkan pendapat sesuai hati nuraninya, secara lisan dan atau tulisan melalui media cetak maupun elektronik dengan memperhatikan nilai-nilai agama, kesusilaan, ketertiban, kepentingan umum, dan keutuhan negara.*

Pasal 24 UU HAM:

1. *Setiap orang berhak untuk berkumpul, berapat, dan berserikat untuk maksud-maksud damai.*
2. *Setiap warga negara atau kelompok masyarakat berhak mendirikan partai politik, lembaga swadaya masyarakat atau organisasi lainnya untuk berperan serta dalam jalannya pemerintahan dan penyelenggaraan negara sejalan dengan tuntutan perlindungan, penegakan, dan pemajuan hak asasi manusia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

⁹Dwi Sulisworo, Tri Wahyuningsih, Dikdik Baehaqi Arif, *Hak Asasi Manusia* (Jakarta: Hibah Pembelajaran Non Konvensional, 2012), hal. 88

Hak Ekonomi:

Pasal 38 UU HAM:

1. *Setiap warga negara, sesuai dengan bakat, kecakapan, dan kemampuan, berhak atas pekerjaan yang layak.*
2. *Setiap orang berhak dengan bebas memilih pekerjaan yang disukainya dan berhak pula atas syarat-syarat ketenagakerjaan yang adil.*
3. *Setiap orang, baik pria maupun wanita yang melakukan pekerjaan yang sama, sebanding, setara atau serupa, berhak atas upah serta syarat-syarat perjanjian kerja yang sama.*
4. *Setiap orang, baik pria maupun wanita, dalam melakukan pekerjaan yang sepadan dengan martabat kemanusiaannya berhak atas upah yang adil sesuai dengan prestasinya dan dapat menjamin kelangsungan kehidupan keluarganya.*

Hak Sosial

Pasal 41 UU HAM:

1. *Setiap warga negara berhak atas jaminan sosial yang dibutuhkan untuk hidup layak serta untuk perkembangan pribadinya secara utuh.*
2. *Setiap penyandang cacat, orang yang berusia lanjut, wanita hamil, dan anak-anak, berhak memperoleh kemudahan dan perlakuan khusus.*

Hak Kebudayaan

Pasal 71 UU HAM:

Pemerintah wajib dan bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakan, dan memajukan hak asasi manusia yang diatur dalam Undang-undang ini, peraturan perundang-undangan lain, dan hukum internasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh negara Republik Indonesia.

Pasal 72 UU HAM:

Kewajiban dan tanggungjawab pemerintah sebagaimana dimaksud dalam pasal 71, meliputi langkah implementasi yang efektif dalam bidang hukum, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan keamanan negara, dan bidang lain

Menurut Annisa Yavoni,¹⁰ dalam UU HAM, UU Sipol, maupun UU Ekosob, dan regulasi-regulasi lainnya adalah implementasi dari bentuk konsep HAM yang digunakan di Indonesia. Ia berpendapat bahwa unsur-unsur HAM yang memiliki ciri khas untuk kepentingan diri sendiri (seperti hak untuk hidup, hak untuk memiliki sesuatu) adalah konsep HAM individualistik. Sedangkan unsur-unsur HAM yang

¹⁰Dwi Sulisworo, Tri Wahyuningsih, Dikdik Baehaqi Arif, *Hak Azasi Manusia* (Jakarta: Hibah Pembelajaran Non Konvensional, 2012), hal. 18

memiliki ciri khas antar individu atau suatu kelompok atau berkaitan dengan keadilan (hak untuk mendapat upah yang sama, mendapat jaminan sosial, hak untuk berkumpul) adalah konsep HAM aliran paham marxisme.

Selain itu Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa ketika terjadi perubahan Undang-Undang Dasar 1945 secara konstitusional, dengan menambah Bab XA berjudul Hak Asasi Manusia, secara konstiusional seluruh masyarakat bangsa Indonesia menerima konsep HAM sebagai konsep yang sejalan dengan ideologi Pancasila. Dengan demikian, semua perdebatan tentang konsep HAM yang terjadi sepanjang masa perjuangan kemerdekaan telah sirna, dan kini sudah tidak ada lagi silang selisih pendapat tentang HAM untuk dimasukkan dalam UUD 1945.¹¹

Sebagai tambahan, bahwa pada era perjuangan kemerdekaan Indonesia, muncul beberapa perdebatan mengenai masuk atau tidaknya konsep HAM antar tokoh pendiri bangsa di antaranya:

1. Ir. Soekarno menentang HAM dimasukkan dalam UUD 1945 karena konsep HAM berdasarkantis dalam ideologi liberalisme sehingga harus dikikis habis dari muka bumi Indonesia.
2. Soepomo berpendapat bahwa HAM bersifat individualistis sehingga bertentangan dengan paham negara kekeluargaan (negara integralistis) yang sedang dibangun.
3. Mohammad Hatta berpendapat bahwa Ham perlu dimasukkan dalam UUD 1945 untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan oleh negara terhadap warga negara manakala suatu saat negara hukum (*rechtsstaat*) berubah menjadi negara kekuasaan (*machtsstaat*).
4. Mohammad Yamin berpendapat bahwa HAM perlu dimasukkan dalam UUD 1945 sebagai perlindungan kemerdekaan terhadap warga negara yang harus diakui oleh UUD 1945.

D. PENGADILAN HAM

Pengadilan HAM Pengadilan HAM merupakan pengadilan khusus yang berada di lingkungan peradilan umum dan berkedudukan di daerah kabupaten atau kota. Pengadilan HAM merupakan pengadilan khusus terhadap pelanggaran HAM berat yang meliputi kejahatan genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan.¹² Kejahatan genosida adalah setiap perbuatan yang dilakukan dengan maksud untuk menghancurkan atau memusnahkan seluruh atau sebagian kelompok bangsa, ras,

¹¹Max Boli Sabon, *Hak Asasi Manusia* (Jakarta: Universitas Atma Jaya, 2014), hal. 90

¹²Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM

kelompok, etnis, dan agama. Cara yang dilakukan dalam kejahatan genosida, misalnya, membunuh, tindakan yang mengakibatkan penderitaan fisik atau mental, menciptakan kondisi yang berakibat kemusnahan fisik, memaksa tindakan yang bertujuan mencegah kelahiran, memindahkan secara paksa anak-anak dari kelompok tertentu ke kelompok lain.

Sedangkan yang dimaksud kejahatan terhadap kemanusiaan adalah salah satu perbuatan yang dilakukan sebagai bagian dari serangan yang meluas atau sistematis yang diketahuinya bahwa serangan tersebut ditujukan secara langsung terhadap penduduk sipil. Kejahatan terhadap kemanusiaan misalnya:

1. pembunuhan, pemusnahan, perbudakan, penyiksaan;
2. pengusiran atau pemindahan penduduk secara paksa;
3. perampasan kemerdekaan atau perampasan kemerdekaan fisik lain secara sewenang-wenang yang melanggar ketentuan pokok hukum internasional;
4. perkosaan, perbudakan seksual, pelacuran secara paksa, pemaksaan kehamilan, pemandulan atau sterilisasi secara paksa atau bentuk-bentuk kekerasan seksual lain yang setara;
5. penganiayaan terhadap suatu kelompok tertentu atau perkumpulan yang didasari persamaan paham politik, ras, kebangsaan, etnis, budaya, agama, jenis kelamin, atau alasan lain yang diakui secara universal sebagai hal yang dilarang menurut hukum internasional;
6. penghilangan orang secara paksa (penangkapan, penahanan, atau penculikan disertai penolakan pengakuan melakukan tindakan tersebut dan pemberian informasi tentang nasib dan keberadaan korban dengan maksud melepaskan dari perlindungan hukum dalam waktu yang panjang); dan
7. kejahatan apartheid (penindasan dan dominasi oleh suatu kelompok ras atas kelompok ras atau kelompok lain dan dilakukan dengan maksud untuk mempertahankan peraturan pemerintah yang sedang berkuasa atau rezim).

Pengadilan HAM bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus perkara pelanggaran HAM yang berat. Selain itu, juga berwenang memeriksa dan memutus perkara pelanggaran HAM yang berat yang dilakukan di luar batas territorial wilayah negara RI oleh Warga Negara Indonesia. Disamping itu juga dikenal Pengadilan HAM Ad Hoc, yang berwenang untuk mengadili pelanggaran HAM berat yang terjadi sebelum diundangkannya UU Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM. Oleh karena itu pelanggaran HAM berat tidak mengenal

kadaluwarsa. Dengan kata lain adanya Pengadilan HAM *Ad Hoc* merupakan pemberlakuan asas *retroactive* (berlaku surut) terhadap pelanggaran HAM berat.¹³



¹³Dwi Sulisworo, Tri Wahyuningsih, Dikdik Baehaqi Arif, *Hak Azasi Manusia* (Jakarta: Hibah Pembelajaran Non Konvensional, 2012), hal. 20-22

DAFTAR PUSTAKA



- After, David. E., *Pengantar Analisis Politik*. Jakarta: Rajawali, 1970.
- Ahmad, Zainal Abidin. *Piagam Nabi Muhammad SAW: Konstitusi Negara Tertulis yang Pertama di Dunia*. Jakarta: Bulan Bintang, 1973.
- Alder, John and Peter English. *Constitutional and Administrative Law*. London: Macmillan, 1989.
- Almuchtar, Suwarma, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Bandung: Epsilon, 1999.
- _____, *Pengantar Studi Hukum Tata Negara*. Bandung: Gelar Pustaka Mandiri, 1999.
- _____, *Pengantar Studi sistem Politik*. Bandung: Gelar Pustaka Mandiri, 2000.
- Asshiddiqie, Jimly. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru-van Hoeve, 1994.
- _____, *Hukum Acara Pengujian Undang-undang*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2005.
- _____, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. cet. Kedua. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- _____, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- _____, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Konpress, 2005.
- _____, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah*. Jakarta: UI-Press, 1996.
- _____, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2006.
- _____, *Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- _____, *Teori & Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara*. cet. I. Jakarta: Ind Hill Co., 1997.
- Attamimi, Hamid S. *Peranan Keputusan Presiden dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis mengenai Keputusan Presiden yang berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita IV*, disertasi, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1990.

- Atmadja, Arifin Soeria. *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara: Suatu Tinjauan Yuridis*. Jakarta: Gramedia, 1986.
- Azhary, Tahir. *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*. cet. Kedua. Jakarta: Kencana, 2004.
- Dekker, I Nyoman. *Hukum Tata Negara Republik Indonesia, Suatu Pengantar*. Malang: IKIP Malang, 1993.
- Djokosoetono. *Hukum Tata Negara*. Himpunan oleh Harun Alrasid. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982.
- Easton, David, *A System Analysis of Political Life*. New York-London, Sydney: John Wiley & Sons Inc., 1971.
- Farida, Maria. *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya*. Jakarta: Kanisius, 1998.
- Fatmawati. *Hak Menguji (Toetsingsrecht) yang Dimiliki oleh Hakim dalam Sistem Hukum Indonesia*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2005.
- Hadjon, Phillipus M., Et. Al., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*. cet. ke-9. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005.
- Hamidi, Jazim. *Hermeneutika Hukum*. Cet. I. Yogyakarta: UII Press 2005.
- Hardani, Muhammad. *Konstitusi-Konstitusi Modern*. Surabaya: Pustaka Eureka, 2003.
- Harlow, C. and R. Rawlings. *Law and Administration*. 2nd edition. London: Butterworths, 1997.
- Hart, H.L.A. *The Concept of Law*. 2nd edition, 1994.
- Jennings, Sir Ivor. *The Law and The Constitution*. Fifth edition. London: Hodder and Stoughton, 1979.
- Jhaveri, Satyavati S. *The Presidency in Indonesia, Dilemmas of Democracy*. Disertasi. Bombay: Populer Prakashan Private Limited, 1975.
- Kamil, Ahmad dan M. Fauzan. *Kaidah-Kaidah Yurisprudensi*. Jakarta: Prenada Media, 2004.
- Kartasapoetra, R.G. *Sistematika Hukum Tata Negara*. Jakarta: Bina Aksara, 1987.
- Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*. New York: Russel and Russel, 1961.
- Koesoemaatmadja, Djenal Hoesen. *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara*. Bandung: Alumni, 1979.

- Kumkelo, Mujaid, dkk., *Fiqh HAM (Ortodoksi dan Liberalisme Hak Asasi Manusia dalam Islam)*, Malang: Setara Press, 2005.
- Kusnadi, Moch., dkk. *Pengantar Hukum Tata Negara*, Jakarta: Pusat Studi Hukum tata Negara UI, 1983.
- Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Cet-kelima. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1983.
- Kusuma, RM. A.B. *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.
- Latief, Abdul. *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) pada Pemerintahan Daerah*. Yogyakarta: UII-Press, 2005.
- Lubis, M. Solly, *Ketatanegaraan Republik Indonesia*. Bandung: Mandar Maju, 1993.
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. *Yurisprudensi dalam Perspektif Pembangunan Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: MA-RI, 1995.
- Mahfud M.D., Moh. *Perkembangan Politik Hukum (Studi Tentang Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Produk Hukum di Indonesia)*, Disertasi, Pasca Sarjana, UGM-Yogyakarta, 1993.
- Mahmassani, Subhi Rajab. *Konsep Dasar Hak-Hak Asasi Manusia: Studi Perbandingan dalam Syariat Islam dan Perundang-Undangan Modern*. terjemahan Hasanuddin dari *Arkan al-Huquq al-Insan*. cet. Kesatu. Jakarta: Tintamas, 1993.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. *Himpunan Ketetapan MPRS dan MPR Tahun 1960. sampai dengan 2002*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR-RI, 2002.
- Manan, Bagir. *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*. Jakarta: Ind-Hill Co., 1992.
- _____, *Perkembangan UUD 1945*, FH-UII Press, Yogyakarta, 2004.
- _____, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, CV. Mandar Maju, Bandung, 1995.
- Montesquieu, C.L. *The Spirit of Laws*. Hafner. 2nd edition. 1949.
- Muslimin, Amrah. *Beberapa Azas-Azas dan Pengertian-Pengertian Pokok Tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*. Bandung: Alumni, 1980.
- Presetyo, Teguh, *Filsafat, Teori, dan Ilmu Hukum: Pemikiran Menuju Masyarakat yang Berkeadilan dan Bermartabat*. Depok: Raja Grafindo, 2017.

- Prodjodikoro, Wirjono. *Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia*. Cet. Keenam. Jakarta: Dian Rakyat, 1989.
- Pudjosewojo, Kusumadi. *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*. Cet. ke-10. Jakarta: Sinar Grafika, 2004.
- Purbopranoto, Kontjoro. *Beberapa Catatan Hukum Tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*. Bandung: Alumni, 1978.
- Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum Tata Negara*, Bandung: Citra Aditya, 1991.
- Sabon, Max Boli. *Fungsi Ganda Konstitusi*. Bandung: PT Graviti, 1991.
- _____, *Hak Asasi Manusia*. Jakarta: Universitas Atma Jaya, 2014.
- Saleh, Ismail. *Demokrasi, Konstitusi, dan Hukum*. Jakarta: Departemen Kehakiman Republik Indonesia, 1988.
- Sanit, Arbi, *Sistem Politik Indonesia Kestabilan Peta Kekuatan Politik dan Pembangunan*. Jakarta: Rajawali, 1981.
- Siahaan, Maruarar. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi RI*. Jakarta: Konstitusi Press, 2004.
- Soedarsono. *Mahkamah Konstitusi Sebagai Pengawal Demokrasi : Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu 2004 oleh Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2005.
- Soekanto, Soerjono dan Purnadi Purbacaraka. *Sendi-Sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993.
- Soemantri, Sri. *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni, 1992.
- _____, *Susunan Ketatanegaraan Menurut UUD 1945 dalam Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia*. Jakarta: Sinar Harapan, 1993.
- _____, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Bandung: Alumni, 1987.
- _____, *Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia: 30 Tahun Kembali ke Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993.
- Soemodiredjo, Soegondo. *Sistem Pemilihan Umum*. Jakarta : Nasional, 1952.
- Sukardja, Ahmad. *Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar 1945: Kajian Perbandingan Tentang Dasar Hidup Bersama dalam Masyarakat Majemuk*. Jakarta: UI-Press, 1995.
- Sunny, Ismail. *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*. Jakarta: Aksara Baru, 1986.

- _____, *Sistem Pemilihan Umum yang Menjamin Hak-hak Demokrasi Warga Negara*. Dihimpun oleh Harmaily Ibrahim, 1970.
- Sutiyoso, Bambang dan Sri Hastuti. *Aspek-Aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*. Yogyakarta: UII Press, 2005.
- Suwandi. *Hak-Hak Dasar Dalam Konstitusi, Konstitusi Demokrasi Modern*. Djakarta: Pembangunan, 1957.
- Thaib, Dahlan dkk. *Teori Konstitusi dan Hukum Konstitusi*. Cet. Kelima. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2005.
- Usman, Suparman. *Hukum Islam: Asas-Asas dan Pengantar Studi Hukum Islam dalam Tata Hukum Indonesia*. Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001.
- Wade and Philips, G. Godfrey. *Constitutional Law: An Outline of The Law and Practice of The Constitution, Including Central and Local Government, The Citizen and The State and Administrative Law*. Seventh edition. London: Longmans, 1965.
- Wolhoff, G.J. *Pengantar Hukum Tata Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Timun Mas, 1960.
- Yamin, Muhamad. *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*. djilid I. Djakarta: Prapantja, 1959.
- _____, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*. Djakarta: Djambatan, 1959.
- _____, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa ini*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984.

DAFTAR RIWAYAT HIDUP



Abdul Rahman, Ph.D adalah anak dari pasangan Djarasing (Almarhum) dan Hj. Nurung. Anak keenam dari tujuh bersaudara ini dilahirkan pada tanggal 31 Desember 1973 di Kanang, Polewali Mandar. Pendidikan sekolah dasar dan menengah pertama diselesaikan di tempat kelahiran lalu melanjutkan pendidikan di Ponpes DDI Mangkoso, Barru. Gelar sarjana diraih masing-

masing di Institut Agama Islam Negeri (sekarang Universitas Islam Negeri) Alauddin Makassar jurusan Peradilan Agama (1998), Gelar Magister diselesaikan masing-masing diraih di Universitas Negeri Makassar Konsentrasi Hukum Kewarganegaraan (2001) dan Universitas Padjajaran Bandung Konsentrasi Hukum Tata Negara (2016), serta Gelar Doktor diraih di Universiti Kebangsaan Malaysia Konsentrasi Ilmu Hukum (2015). Tahun 2005 terangkat sebagai dosen tetap (PNS) pada Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Alauddin Makassar Jurusan Ilmu Hukum.

Buku yang telah diterbitkan yaitu: 1) Perlindungan Hukum dan Pemenuhan Hak Konstitusional Anak (Perspektif Hukum Nasional dan Internasional, 2) Perempuan Tanpa Kekerasan Dan Diskriminasi, 3) Kapita Selekta Hukum Tata Negara Kontemporer, dan 4) Hukum Perlindungan Anak di Indonesia. Selain itu, juga telah menulis beberapa artikel dalam bentuk jurnal, diantaranya: 1) Kekerasan dalam Rumah Tangga: *Law Enforcement* Versus Budaya Patriarkhi Yang Kuat, 2) Relevansi *Reclassering* Terhadap Tujuan Pidanaan Integratif di Indonesia, 3) Implementasi *Equality Before The Law* dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia, 4) Relevansi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012

tentang Sistem Peradilan Pidana Anak dengan Proses Peradilan yang Melibatkan Anak, 5) Menanggulangi Tindak Pidana Kejahatan Anak di Kota Makassar: Upaya Setengah Hati, 6) Penerapan Sanksi Hukum Terhadap Kejahatan Geng Motor Yang Dilakukan Anak di Bawah Umur, 7) Menggugah Eksistensi dan Implementasi Hukum Islam di Indonesia, 8) Konsep Pengujian Undang-Undang dalam Tata Hukum Indonesia, 9) Pembimbingan Terhadap Klien Pembebasan Bersyarat dalam Sistem Pemidanaan di Indonesia, 10) Implikasi Lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 Terhadap Status Hukum Anak dari Hasil Perkawinan Campuran, 11) Mekanisme Impeachment Menurut UUD 1945 Pasca Amandemen (*analisis terhadap proses hukum vis-a-vis proses politik*), 12) Kontribusi Paham Liberal dan Islam Terhadap Konsep *Welfare State* dalam UUD 1945, 13) Diskursus Pembatasan Kekuasaan Presiden Dalam Sistem Presidensial Menurut UUD 1945, 14) Konstitusionalitas Persetujuan DPR dalam Pengangkatan Kapolri oleh Presiden: menyoal letak hak prerogatif presiden dalam sistem presidensial, 15) Implementasi Undang-Undang Ketenaga-kerjaan dalam Memberikan Perlindungan Hukum Terhadap Eksploitasi Pekerja Anak di Kawasan Industri Makassar, 16) Respon Pemerintah Indonesia Terhadap Hak Asasi Anak dalam Konvensi Internasional (*Refleksi Ius Constitutum dan Prospek Ius Constituendum*), 17) Pelbagai Problem Ketatanegaraan Indonesia Setelah Amandemen UUD 1945, 18) Mekanisme Impeachment Menurut UUD 1945 Pasca Amandemen: Analisis Terhadap Proses Hukum *Vis-a-Vis* Proses Politik, 19) Pergulatan Pemikiran Liberal dan Islam Dan Pengaruhnya Terhadap Konsep *Welfare State* dalam UUD 1945, dan lain-lain.

Selain menulis, juga aktif melakukan penelitian antara lain: 1) Model Penanggulangan Kemiskinan Melalui Pendidikan Masyarakat Miskin Kota Yang Berprespektif HAM di Kota Makassar, 2) Model Sosialisasi Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga Melalui Kegiatan PKK di Kota Makassar, 3) Kebijakan Perlindungan Anak Dari Praktik

Eksplorasi Seks Komersial Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak di Kota Makassar, 4) Pemberdayaan Wakaf Produktif Dalam Pembangunan Ekonomi Umat Islam Dan Aplikasinya di Kota Makassar, 5) Pemanfaatan Lembaga Bantuan Hukum Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar Dalam Memberikan Bantuan Hukum Terhadap Masyarakat Miskin, 6) Pengembangan Model Sosialisasi Perlindungan Anak Dari Eksploitasi Seks Komersial Melalui Majelis Ta'lim DI Kabupaten Majene dan Polman Sulawesi Barat, dan lain-lain.





Masih kurangnya buku hukum tata negara yang membahas mengenai pokok-pokok dan seluk-beluk hukum tata negara sebagai ilmu pengetahuan hukum, terutama yang ditulis setelah reformasi yang disesuaikan dengan Silabus serta materi-materi perkuliahan mata kuliah hukum tata negara, mendorong penulis untuk menyusun buku ini yang diberi judul "***Hukum Tata Negara Indonesia***".

Pembahasan dalam buku ini membandingkan antara ketentuan ketatanegaraan Indonesia sebelum dan sesudah amandemen UUD 1945. Amandemen UUD 1945 telah banyak mempengaruhi format dan fungsi kekuasaan di Indonesia. UUD 1945 sebagai hukum dasar dan hukum tertinggi dalam sistem hukum Indonesia telah mengalami perubahan sebanyak empat kali secara signifikan pada tahun 1999 sampai dengan tahun 2002, dimana butir ketentuan yang tercakup di dalamnya menjadi 199 butir. Dari ke-199 butir ketentuan itu, hanya 25 butir ketentuan yang berasal dari naskah asli yang disahkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 18 Agustus 1945. Selebihnya, yaitu 174 butir ketentuan, adalah merupakan ketentuan baru.