

HUKUM TATA NEGARA

Dalam Konsep dan Penerapannya

Dr. Drs. WAHYU WIDODO, S.H, M. Hum



Penulis dilahirkan di Semarang pada tanggal 7 September 1961, anak ketujuh dari Sembilan bersaudara dari pasangan Bapak Sawal Soejono dan Ibu Hj. Gandrung Manis Sukinem yang telah mengajarkan untuk selalu jujur, sabar, ikhlas, dan tabah dalam memaknai setiap langkah kehidupan. Penulis lulus Sarjana Pendidikan Fakultas Pendidikan Ilmu Pengetahuan Sosial Jurusan Pendidikan

Moral Pancasila dan Kewarganegaraan di Sekolah Tinggi Keguruan Ilmu Pendidikan Persatuan Guru Republik Indonesia (STKIP PGRI) Semarang pada Tahun 1990. Pada Tahun 1995, penulis lulus dalam menempuh Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Darul Ullum Islamic Center (UNDARIS) Ungaran. Selanjutnya pada Tahun 2003, penulis menyelesaikan Studi Magister Ilmu Hukum di Universitas Diponegoro (UNDIP) Semarang. Setelah itu penulis menempuh Program Doktor Ilmu Hukum di Universitas Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang dan lulus pada Tahun 2014. Penulis saat ini sebagai tenaga pengajar di Universitas Persatuan Guru Republik Indonesia Semarang (UPGRIS). Buku-buku yang sudah dihasilkan antara lain: Pendidikan Pancasila, Pendidikan Kewarganegaraan, Kriminologi & Hukum Pidana, dan Politik Hukum, Penulis juga aktif sebagai Advokat.

ISBN:978-602-5784-55-2



HUKUM TATA NEGARA
Dalam Konsep dan Penerapannya

Dr. Drs. Wahyu Widodo, S.H, M. Hum

HUKUM TATA NEGARA

Dalam Konsep dan Penerapannya

Dr. Drs. Wahyu Widodo, S.H, M. Hum



BAB 1

PENDAHULUAN

A. Istilah Hukum Tata Negara

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

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 dapat dikatakan merupakan cabang ilmu hukum yang membahas mengenai tatanan struktur kenegaraan, mekanisme hubungan antar-struktur organ atau struktur kenegaraan, serta mekanisme hubungan antara struktur negara dengan warga negara.

Hukum Tata Negara pada dasarnya adalah hukum yang mengatur organisasi kekuasaan suatu negara beserta segala aspek yang berkaitan dengan organisasi negara tersebut. Sehubungan dengan itu dalam lingkungan Hukum Ketata-negaraan dikenal berbagai istilah, di Belanda umumnya memakai istilah “*staatsrecht*” yang dibagi menjadi *staatsrecht in ruimere zin* (dalam arti luas) dan *staatsrecht In engere zin* (dalam arti sempit). *Staatsrecht in ruimere zin* adalah Hukum Negara. Sedangkan *staatsrecht in engere zin* adalah hukum yang membedakan Hukum Tata Negara dari Hukum Administrasi Negara, Hukum Tata Usaha Negara atau Hukum Tata Pemerintah.

Dalam bahasa Inggris, Hukum Tata Negara dipergunakan istilah “*Constitutional Law*”, ini didasarkan dalam hukum tata negara unsur konstitusi yang lebih menonjol.¹ Di Perancis orang menggunakan istilah “*Droit constitutionnel*” yang dilawankan dengan “*Droit administrative*” dimana titik tolaknya adalah untuk

¹ http://delviindriadi.blogspot.com/2013_06_02_archive.html (Diakses pada tanggal 3 Maret 2019 pukul 09.00 WIB)

membedakan antara Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara. Berbeda dengan Jerman yang menggunakan istilah *verfassungrecht* untuk Hukum Tata Negara dan *Verwassungrecht* untuk Hukum Administrasi Negara.²

Dalam bahasa Indonesia, Hukum Tata Negara memiliki istilah lain, yaitu hukum negara dan hukum konstitusi. Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim menyebut dua istilah ini. Keduanya adalah terjemahan dari istilah bahasa Belanda, *staatsrecht*, yang memiliki arti luas dan sempit. Penggunaan istilah hukum negara dimaksudkan untuk membedakan dari Hukum Tata Negara dalam arti sempit.³

Sedangkan bagi pihak lain yang lebih menyukai menggunakan istilah Hukum Tata Negara sebagai terjemahan dari *staatsrecht* adalah Hukum Tata Negara dari arti sempit yang berbeda dengan Hukum Administrasi Negara atau Hukum Tata Usaha Negara. Dari empat istilah yang muncul, ada kecenderungan bahwa Hukum Tata Negara membahas persoalan hukum konstitusi. Disebut Hukum Konstitusi karena unsur konstitusi yang dibahas lebih menonjol. Namun demikian, di antara para ahli hukum, ada pula yang berusaha membedakan kedua istilah ini dengan menganggap bahwa istilah Hukum Tata Negara lebih luas cakupan pengertiannya daripada istilah Hukum Konstitusi. Hukum Konstitusi dianggap lebih sempit karena hanya membahas hukum dalam perspektif teks undang-undang dasar, sedangkan Hukum Tata Negara tidak hanya terbatas pada undang-undang dasar. Menurut Jimly Asshiddiqie, pembedaan ini sebenarnya terjadi karena kesalahan dalam mengartikan perkataan konstitusi (*verfassung*) itu sendiri yang seakan-akan diidentikkan dengan undang-undang dasar (*grundgesetz*). Karena kekeliruan tersebut, Hukum Konsitusi dipahami lebih sempit dari pada Hukum Tata Negara.

Sementara itu, untuk menyebut *Hukum Tata Negara*, Djokosoetono menggunakan istilah *verfassungslehre* daripada *verfassungsrecht*. Istilah *verfassungslehre* dipandang lebih luas daripada *verfassungsrecht*, sebab yang dibahas di dalamnya adalah persoalan konstitusi, yang tidak terbatas pada hukum konstitusi. Jimly Assiddiqie memperjelas pandangan Djokosoetono ini, bahwa yang dibahas *staatslehre* adalah persoalan negara dalam arti luas, sedangkan *staatsrecht* hanya mengkaji aspek hukumnya saja, yaitu hukum negara. Pendapat ini juga dipegangi oleh Hans Kelsen yang

² [http:// iamnotidealistanymore.blogspot.com/ 2015/ 12/ resume-hukum-tata-negara.html](http://iamnotidealistanymore.blogspot.com/2015/12/resume-hukum-tata-negara.html) (Diakses pada tanggal 5 Maret 2019 pukul 10.00 WIB).

³ [https:// tesisdisertasi.blogspot.com/ 2014/ 09/ istilah-hukum-tata-negara.html](https://tesisdisertasi.blogspot.com/2014/09/istilah-hukum-tata-negara.html) (Diakses pada tanggal 6 Maret 2019 pukul 10.00 WIB).

menulis buku dengan judul *Algemeine Staatslehre* dan Herman Heller yang menulis buku *Staatslehre*.⁴

B. Definisi Hukum Tata Negara Menurut Para Ahli

Di antara para ahli hukum, dapat dikatakan tidak terdapat rumusan yang sama tentang definisi hukum dan demikian pula definisi Hukum Tata Negara sebagai hukum dan sebagai cabang ilmu pengetahuan hukum. Perbedaan-perbedaan itu sebagian disebabkan oleh faktor-faktor perbedaan pandangan di antara para ahli hukum itu sendiri, dan sebagian lagi dapat disebabkan oleh perbedaan sistem yang dianut oleh negara yang dijadikan objek penelitian oleh sarjana hukum itu masing-masing.

Berbagai pandangan para sarjana mengenai definisi Hukum Tata Negara itu dapat dikemukakan antara lain sebagai berikut :

1. Prof. Kusumadi Pudjosewojo, SH.

Hukum Tata Negara adalah hukum yang mengatur tata negara (kesatuan dan federal) dan bentuk pemerintahan (kerajaan atau republik), yang menunjukkan masyarakat-masyarakat hukum yang atasan maupun yang bawahan, beserta tingkatan-tingkatan (*hierarchie*), yang selanjutnya menegaskan wilayah dan lingkungan rakyat dari masyarakat hukum itu dan akhirnya menunjukkan alat-alat perlengkapan yang memegang kekuasaan penguasa dari masyarakat hukum itu, beserta susunan, wewenang, tingkatan imbalan dari dan antara alat perlengkapan itu.⁵

2. Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim

Hukum Tata Negara adalah sekumpulan peraturan hukum yang mengatur organisasi negara, hubungan antar perlengkapan negara, dalam garis vertikal maupun horizontal serta kedudukan warga negara berikut dengan hak asasinya.⁶

3. Van Vollenhoven

Hukum Tata Negara adalah hukum yang mengatur semua masyarakat hukum atasan dan masyarakat hukum bawahan menurut tingkatannya, dan masing-masing masyarakat hukum itu menentukan

⁴ [https:// tesisdisertasi.blogspot.com/ 2014/ 09/ istilah – hukum – tata - negara.html](https://tesisdisertasi.blogspot.com/2014/09/istilah-hukum-tata-negara.html) (Diakses pada tanggal 7 Maret 2019 pukul 09.30 WIB).

⁵ Kusumadi Pudjosewojo, *Pedom an Pelajaran Tata Hukum Indonesia*, Cet. Ke-10, (Jakarta: Sinar Grafika, 2004), hlm. 86.

⁶ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, cet. Kelima, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Univeristas Indonesia, 1983), hlm. 29.

wilayah lingkungan rakyatnya dan menentukan badan-badan serta fungsinya masing-masing yang berkuasa dalam masyarakat hukum itu, serta menentukan susunan dan wewenang dari badan-badan tersebut.⁷

4. J.H.A. Logemann

Hukum Tata Negara adalah hukum yang mengatur organisasi negara.⁸ Menurut Logemann jabatan merupakan pengertian yuridis dari fungsi sedangkan fungsi adalah pengertian bersifat sosiologis. Karena Negara merupakan organisasi yang terdiri atas fungsi-fungsi dalam hubungannya satu dengan yang lainnya serta keseluruhannya, maka dalam arti yuridis, Negara merupakan organisasi dari jabatan-jabatan.

5. Mac Iver

Menurut Mac Iver bahwa Negara itu sebagai suatu *political organization*, harus dibedakan dari "masyarakat". Negara itu suatu Organisasi Politik yang ada di dalam masyarakat, tetapi negara itu bukan bentuk dari masyarakat. Negara itu organisasi dalam masyarakat, yaitu *organisatie-kapstok*.⁹

6. Van der Pot

Hukum Tata Negara adalah serangkaian peraturan yang digunakan untuk menentukan badan mana saja yang digunakan dan diperlukan, kewenangan masing-masing badan, hubungan antara badan satu dengan badan yang lain, serta hubungan dengan individu-individu di dalam suatu negara.¹⁰

7. Paul Scholten

Hukum Tata Negara adalah hukum yang mengatur tata organisasi negara. Jika yang diatur adalah organisasi negara, maka

⁷ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: FH. UI, 1980), hlm. 22

⁸ Logemann, Dr. J. H. A., "*Over de Theoris van Een Stellig Staatsrecht*", (Jakarta : Saksana, 1964), hlm. 81. "*Het staatsrecht als het recht dat betrekking heft op de staat –die gezags- organisatie- blijkt dus functie, dat is staatsrechtelijk gesproken het ambt, als kernbegrip als bouwsteen te hebben*".

⁹ <http://ramadanisis.blogspot.com/2012/06/35-defenisi-pengertian-hukum-tata.html> (Diakses pada tanggal 6 Maret 2019 pukul 09.00 WIB).

¹⁰ Van der Pot, *handbook van het Nederlands Staatsrecht*, (Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 1986), hlm. 5, "*Die regelen stellen de nodige organen in, regelen de bevoegdheden dier organen, hun orderlige verhouding, hun verhouding tot de individuen (en zijn werkzaam hed)*".

hukum yang mengaturnya itulah yang disebut Hukum Tata Negara. Dari rumusan Scholten ini tampak bahwa organisasi negara mencakup kedudukan organisasi dalam negara, hubungan, hak dan kewajiban serta tugas-tugasnya masing-masing.¹¹

8. Wade dan Phillips

Hukum Tata Negara adalah rangkaian peraturan hukum yang mengatur alat-alat perlengkapan negara, tugas, dan hubungannya antara alat perlengkapan negara tersebut.¹²

9. Paton George Whitecross

Hukum Tata Negara adalah suatu cabang ilmu yang dapat dipakai untuk berbagai macam kegunaan hukum yang menentukan organisasi, kekuasaan dan tugas-tugas otoritas administrasi.¹³

10. A.V. Dicey

Hukum Tata Negara adalah seluruh peraturan hukum semua hukum, baik langsung atau tidak langsung, mengenai yang terletak pada pembagian kekuasaan dan pelaksanaan yang tertinggi dalam suatu negara.¹⁴

C. Alasan Mempelajari Hukum Tata Negara

Seorang yang mempelajari tata hukum negara tertentu berarti mempelajari keseluruhan peraturan yang berlaku di negara itu atau mempelajari hukum positif negara itu. Demikian pula seseorang yang mempelajari hukum positif Indonesia.

Tujuannya adalah bahwa orang tersebut ingin mengetahui seluruh peraturan yang mengatur tata kehidupan negara dan masyarakat Indonesia. Lebih jauh orang tersebut ingin mengetahui dasar rangka hukum positif Indonesia, tentang perbuatan-perbuatan mana yang melanggar hukum dan mana yang menuruti hukum, serta ingin mengetahui kedudukan, hak, dan kewajibannya dalam masyarakat. Dengan demikian, hukum positif Indonesia menjadi objek ilmu pengetahuan.

¹¹ <https://tesisdisertasi.blogspot.com/2014/09/pengertian-hukum-tata-negara-menurut.html> (Diakses pada tanggal 7 Maret 2019 pukul 09.00 WIB).

¹² Wade and Philips, *Constitutional Law*, edisi tahun 1939, hlm. 4 dan edisi tahun 1960 hlm. 3.

¹³ Paton George Whitecross, *Textbook of Jurisprudence*, (Oxford : The Clarendon Press, 1951).

¹⁴ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Op.Cit*, hlm. 27.

Secara sederhana dapat dikatakan bahwa tentang tujuan dari belajar tata hukum Indonesia ialah:

1. Ingin mengetahui peraturan-peraturan hukum yang berlaku saat ini di suatu wilayah negara atau hukum positif atau *Ius Constitutum*.
2. Ingin mengetahui perbuatan-perbuatan mana yang menurut hukum, dan perbuatan-perbuatan mana yang melanggar hukum.
3. Ingin mengetahui kedudukan seseorang dalam masyarakat atau hak dan kewajibannya.
4. Ingin mengetahui sanksi-sanksi apa yang diderita oleh seseorang bila orang tersebut melanggar peraturan yang berlaku. Samidjo, mengatakan bahwa tujuan mempelajari tata hukum Indonesia adalah mempelajari hukum yang mencakup seluruh lapangan hukum yang berlaku di Indonesia, baik itu hukum yang tertulis maupun hukum yang tidak tertulis.¹⁵

Dengan mempelajari hukum tata negara dapat menjadi :

1. Negarawan dan politisi yang kredibel dan berkeadaban
2. Legal Drafter / Legislator dan analis kebijakan publik
3. Mediator / arbiter dalam sengketa pemilu
4. Legal Officer di Perusahaan-perusahaan Internasional
5. Pejabat Dinas Konsuler Luar Negeri (Kementerian Luar Negeri)
6. Tenaga Fungsional dan Administrator di berbagai lembaga pemerintahan / Negara
7. Konsultan Syariah / Hukum Islam khususnya di bidang hukum Tata Negara
8. Akademisi/ Dosen / Peneliti

D. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Cabang Ilmu Pengetahuan Lainnya

1. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Ilmu Negara

Hubungan Hukum Tata Negara dengan Ilmu Negara menurut pendapat Ronger Hora Siccama dalam bukunya yang berjudul "*Natuurlijke Waarheid en Historische*" menyatakan bahwa untuk mengetahui hubungan antara Hukum Tata Negara dengan Ilmu Negara, dapat dilihat dari 2 (dua) segi yaitu segi sifatnya dan segi manfaatnya.¹⁶

- a. Hubungan Hukum Tata Negara dan Ilmu Negara dari segi sifatnya
Hukum Tata Negara sifatnya praktis sehingga orang langsung dapat menggunakannya dalam praktek untuk mengetahui ketata-

¹⁵ Samidjo, *Pengantar Hukum Indonesia*, (Bandung : CV Armico, 1985), hlm. 10.

¹⁶ <https://butew.com/cara-tips/page/6/> (Diakses pada tanggal 11 Maret 2019 pukul 10.30 WIB).

negara suatu negara. Ilmu Negara sifatnya teoritis sehingga orang tidak secara langsung dapat memanfaatkannya, namun dijadikan pengantar dalam mempelajari Hukum Tata Negara.

b. Hubungan Hukum Tata Negara dan Ilmu Negara dari segi manfaatnya

Dalam menjelaskan hubungan antara Hukum Tata Negara dengan Ilmu Negara, Ronger Hora Siccama membedakan tugas seorang ahli hukum tersebut menjadi 2 (dua) bagian, yaitu sebagai penyidik yang diumpamakan sebagai penonton dalam suatu pertunjukan dan tugas ahli hukum sebagai pelaksana yang akan menggunakan hukum dalam mengambil suatu keputusan yang diumpamakan sebagai pemain dalam pertunjukan tersebut.

Kemudian mereka mencari sebab-sebab terjadinya kekurangan-kekurangan itu dan menganalisisnya, dan dari hasil analisa tersebut kemudian diberikan masukan kepada pelaksana agar dalam menggunakan hukum dalam keputusan-keputusannya itu akan lebih sempurna. Keputusan yang diambil oleh ahli hukum yang bertindak sebagai pemain tersebut dapat berupa :

- Beschiking → Eksekutif
- Vonis → Yudikatif
- Undang-undang → Legislatif.

Oleh sebab itu keputusan yang diambil tersebut semuanya tergantung dari orang yang mengambil keputusan tersebut dan tidak akan dapat memuaskan seluruh pihak.

Ilmu Negara tidak mementingkan bagaimana hukum tersebut dijalankan karena Ilmu Negara lebih mementingkan segi teorinya saja, sedangkan Hukum Tata Negara lebih mementingkan praktisnya. Namun walaupun demikian bukan berarti bahwa teori tersebut tidak diperlukan, karena dengan penguasaan teori yang baik maka ia akan dapat menerapkan hukum tersebut dengan baik pula.

2. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Ilmu Politik

Hubungan Hukum Tata Negara dan Ilmu Politik pertama kali dikemukakan oleh J. Barent dalam bukunya *De Wetenschap der Politiek*. Hubungan antara kedua cabang ilmu kenegaraan itu diungkapkan dengan suatu perumpamaan, *het vices omhet geraamte van de staat*. Maksudnya adalah bahwa Hukum Tata Negara sebagai

kerangka manusia, sedangkan Ilmu Politik sebagai daging yang melekat di sekitarnya.¹⁷

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim menerangkan bahwa pertautan Hukum Tata Negara dan Ilmu Politik disebabkan Ilmu Politik diperlukan untuk mengetahui latar belakang dari suatu perundang-undangan. Di samping itu, keputusan-keputusan politik merupakan peristiwa yang banyak pengaruhnya terhadap Hukum Tata Negara.¹⁸ Bahkan, studi Hukum Tata Negara tidak mungkin dapat dipisahkan dari politik.¹⁹

Dalam beberapa hal untuk mengetahui latar belakang dari suatu Peraturan Undang-undang sebaiknya perlu dibantu dengan mempelajari Ilmu Politik, karena kadang-kadang sukar diketahui apa maksud serta bagaimana terbentuknya suatu peraturan-peraturan undang-undang itu. Keputusan-keputusan politik merupakan peristiwa-peristiwa yang banyak pengaruhnya terhadap Hukum Tata Negara. Sebagai contoh dapat digambarkan di sini, timbulnya stesel parlementer yang pernah terjadi dahulu dengan dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden No. 10, 16 Oktober 1945 yang diikuti oleh Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945. Keputusan politik sebagai usaha Sutan Sjahrir untuk mengadakan pendemokrasian dengan jalan: pertama Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat ikut menentukan Haluan Negara dan kedua Menteri-Menteri tidak bertanggung jawab kepada Presiden, tetapi Komite Nasional Indonesia Pusat adalah tidak konstitusional. Karena keputusan politik ini kemudian diterima oleh rakyat, maka walaupun menurut UUD 1945 itu bertentangan, ia menjadi kebiasaan yang berangsur-angsur berlaku sebagai bagian dari Hukum Tata Negara Indonesia yang hidup pada waktu itu.

Lahirnya suatu Undang-undang, jika diselidiki dari proses pembuatannya, akan menunjukkan betapa gigihnya perjuangan yang dilakukan oleh beberapa golongan agar kepentingan itu tetap terjamin oleh Undang-undang itu. Biasanya golongan-golongan yang kuat kedudukannya di dalam masyarakat, banyak menentukan akan terbentuknya suatu Undang-undang.

¹⁷ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta : Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, 1978), hlm. 11.

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 33 dan 34.

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Teori dan Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara*, Cet. Pertama, (Jakarta: Ind. Hill-Co, 1998), hlm. 8.

3. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Hukum Administrasi Negara

Pada mulanya antara Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara merupakan satu cabang ilmu yang bernama *Staats en Administratief recht*. Kemudian pada tahun 1946 diadakan pemisahan dan kedua cabang ilmu tersebut berdiri sendiri-sendiri. Hubungan antara Hukum Tata Negara dengan Hukum Administrasi Negara di antara para sarjana ternyata terdapat perbedaan pandangan. Ada sarjana yang menganggap bahwa antara Hukum Tata Negara dengan Hukum Administrasi Negara mempunyai perbedaan prinsip, namun ada sarjana lain yang menganggap tidak ada perbedaan prinsip.

Menurut Oppenheim, Hukum Tata Negara adalah sekumpulan peraturan hukum yang membentuk alat-alat perlengkapan negara dan aturan yang memberi wewenang kepada alat-alat perlengkapan negara dan membagi-bagikan tugas pekerjaan pemerintahan modern antara beberapa alat perlengkapan negara di tingkat tinggi dan tingkat rendah. Artinya negara dalam keadaan diam. Sedangkan Hukum Administrasi Negara adalah sekumpulan peraturan hukum yang mengikat alat - alat perlengkapan negara yang tinggi dan yang rendah dalam rangka alat perlengkapan negara menggunakan wewenang yang telah ditetapkan oleh Hukum Tata Negara. Dengan demikian Hukum Administrasi Negara merupakan aturan - aturan mengenai negara dalam keadaan bergerak.

Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara merupakan suatu macam hukum khusus (*als byzonder sort van recht*) yang mempunyai obyek penelitian hukum, sistematik hukum pada umumnya itu dapat diterapkan pula terhadap Hukum Tata Negara dan Hukum Tata Administrasi Negara. Sistematik di atas dibagi sebagai berikut :

1. Hukum Tata Negara dalam arti sempit meliputi :
 - a. *Persoonsleer*, yaitu yang mengenai person dalam arti hukum yang meliputi hak dan kewajiban manusia, personifikasi, pertanggungjawab, lahir dan hilangnya hak dan kewajiban tersebut, hak organisasi, batasan-batasan dan wewenang.
 - b. *Gebiedsleer*, yang menyangkut wilayah atau lingkungan dimana hukum itu berlaku dan yang termasuk dalam lingkungan itu adalah waktu, tempat dan manusia atau kelompok dan benda.

2. Hukum Administrasi Negara meliputi ajaran mengenai hubungan hukum (*leer der rechtsbetrekkingen*). Menurut Logemann, Hukum Tata Negara itu mempelajari:²⁰
 - a. Susunan dari jabatan-jabatan
 - b. Penunjukan mengenai penjabat-pejabat
 - c. Tugas dan kewajiban yang melekat pada jabatan itu
 - d. Kekuasaan dan wewenang yang melekat pada jabatan
 - e. Batas wewenang dan tugas dari jabatan terhadap daerah dan orang-orang yang dikuasainya
 - f. Hubungan antar jabatan
 - g. Penggantian jabatan
 - h. Hubungan antara jabatan dan pejabat.

Hukum Administrasi Negara mempelajari jenisnya, bentuk serta akibat hukum yang dilakukan oleh para penjabat dalam melakukan tugasnya. Menurut Kranenburg hubungan antara HTN dengan HAN seperti hubungan BW (KUH Perdata) dengan WvK (Hukum Dagang) yakni hubungan umum dan khusus. HTN adalah peraturan-peraturan hukum yang mengandung struktur umum, misalnya UUD, UU organik mengenai desentralisasi, sedangkan HAN merupakan peraturan-peraturan khusus, UU kepegawaian, pajak, perburuhan dan sebagainya.

Seperti apa yang telah diuraikan di atas, bahwa Hukum Administrasi Negara merupakan bagian dari Hukum Tata Negara dalam arti luas, maka di antara para ahli hukum masih terdapat perselisihan pendapat tentang hubungan Hukum Tata Negara dan Hukum Tata Administrasi Negara. Pada garis besarnya pendapat-pendapat para ahli hukum itu dapat dibagi dalam 2 (dua) golongan yaitu membedakan Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara secara prinsipil, karena kedua ilmu pengetahuan itu menurut mereka dapat dibagi secara tajam baik mengenai sistematik maupun mengenai isinya, sedangkan di lain pihak para ahli hukum beranggapan bahwa antara Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara tidak terdapat perbedaan yang bersifat azasi, melainkan hanya karena pertimbangan manfaat saja. Hukum Administrasi Negara itu merupakan Hukum Tata Negara dalam arti luas dikurangi dengan Hukum Tata Negara dalam arti sempit.

²⁰ J.H.A. Logemann, *Het Staatsrecht van Indonesie, het formele system*, (Bandung : N.V. Uitgeverij W. van Hoeve - S. Gravenhage, 1954), hlm. 18.

BAB 2

RUANG LINGKUP, ASAS DAN SUMBER HUKUM TATA NEGARA

A. Ruang Lingkup Dan Objek Hukum Tata Negara

Berdasarkan pada pengertian Hukum Tata Negara, dapat diketahui bahwa obyek Hukum Tata Negara adalah negara, yaitu negara dalam arti konkret negara tertentu atau negara yang terikat oleh kurun waktu dan tempat. Sedangkan mengenai ruang lingkup kajian Hukum Tata Negara adalah mengenai organisasi negara yang mencakup mengenai lembaga-lembaga negara, hubungannya satu dengan yang lain, dan kekuasaannya. Di samping itu, juga mengenai warga negara (dalam hal ini termasuk hak asasi manusia atau HAM), dan wilayah negara.

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

Mengenai kepribadian hukum dari jabatan-jabatan. Logemann dalam bukunya *College-aantekeningen over het Staatsrecht van Nederlands Indie* mengatakan bahwa hal itu merupakan obyek kajian Hukum Tata Negara (dalam arti sempit) yakni mengenai:²¹

- 1) jabatan-jabatan apa yang terdapat dalam susunan negara;
- 2) siapa yang mengadakan jabatan;
- 3) cara pengisian jabatan dengan pejabat;
- 4) tugas jabatan;
- 5) wewenang jabatan;
- 6) hubungan antar jabatan; serta
- 7) batas-batas dari tugas-tugas organisasi negara.

Sedangkan menurut Usep Ranawidjaja, Hukum Tata Negara mengatur persoalan-persoalan ketata-negara, yaitu:²²

²¹ Usep Ranawidjaja, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-Dasarnya*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), hlm. 13-14.

²² *Ibid*, hlm. 29-30.

- 1) Struktur umum dari organisasi negara yang terdiri dari bentuk negara, bentuk pemerintahan, sistem pemerintahan, corak pemerintahan (diktator atau demokrasi), sistem pemencaran kekuasaan negara (desentralisasi), garis-garis besar tentang organisasi pelaksana (perundang-undangan, pemerintahan, peradilan), wilayah negara, hubungan antara negara dengan rakyat, cara rakyat menjalankan hak-hak ketata-negaraan (hak politiknya), dasar negara, ciri-ciri lahir dari kepribadian Negara Republik Indonesia (lagu kebangsaan, bahasa nasional, lambang, bendera dan sebagainya).
- 2) Badan-badan ketata-negaraan yang mempunyai kedudukan di dalam organisasi negara. Mengenai hal ini, penyelidikan mencakup cara pembentukan, susunan, tugas dan wewenangnya, cara bekerja masing-masing, hubungan satu dengan yang lain, dan masa jabatannya.
- 3) Pengaturan kehidupan politik rakyat. Substansi ini mencakup partai politik, hubungan antara kekuatan-kekuatan politik dengan badan-badan negara, kekuatan politik dan pemilihan umum, arti dan kedudukan golongan kepentingan dan golongan penekan, pencerminan pendapat, dan cara kerja sama antar kekuatan-kekuatan politik (koalisi, oposisi, kerja sama atas dasar kerukunan).
- 4) Sejarah perkembangan ketata-negaraan sebagai latar belakang dari keadaan yang berlaku.

Dengan demikian, ada 4 (empat) hal pokok ruang lingkup Hukum Tata Negara yaitu struktur umum organisasi negara, badan-badan ketata-negaraan, pengaturan kehidupan politik rakyat, dan sejarah perkembangan ketata-negaraan suatu negara.

Sementara itu, Bagir Manan dan Kuntana Magnar dalam bukunya *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia* mengemukakan bahwa yang juga merupakan masalah Hukum Tata Negara Indonesia adalah “bentuk dan teknik perancangan peraturan perundang-undangan”.²³

Berbeda dengan beberapa pandangan tersebut di atas, Ni'matul Huda lebih menekankan pada segi kajian teoritis dan yuridis terhadap konstitusi Indonesia sebagai obyek kajian Hukum Tata Negara. Oleh karena itu, ruang lingkup kajiannya mencakup mengenai gagasan cita negara dalam UUD NRI 1945; analisis yuridis terhadap naskah UUD

²³ H. Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi Pertama, Cet. Pertama, (Bandung : Alumni, 1993), hlm. 1-121.

NRI 1945, konstituante dan Dekrit Presiden 5 Juli 1959; hukum darurat negara di Indonesia; masa jabatan, peralihan kekuasaan dan pertanggung-jawaban presiden; kedudukan, peranan, dan pertanggung-jawaban wakil presiden; jaminan hak asasi manusia dalam konstitusi Indonesia; hak uji materiil terhadap undang-undang; reformasi konstitusi Indonesia; susunan dan kedudukan MPR, DPR, dan DPRD; dan konvensi ketata-negaraan di Indonesia.²⁴

Hal di atas menunjukkan adanya perbedaan perspektif dalam melakukan kajian terhadap masalah Hukum Tata Negara, dan hal itu bersifat situasional dan kondisional, yang mengekspresikan adanya kesulitan dalam menentukan batasan yang tegas mengenai ruang lingkup Hukum Tata Negara. Hal itu sangat disadari oleh Padmo Wahjono yang mengatakan bahwa sulit untuk menentukan materi Hukum Tata Negara sebab banyak hal yang belum membaku sebagai “tata negara” karena masalah ketata-negaraan Indonesia masih dalam proses perkembangan. Oleh karena itu, diidentifikasi ada 16 (enam belas) masalah pokok ketata-negaraan sebagai ruang lingkup kajian Hukum Tata Negara yang terdapat di dalam UUD 1945, yaitu: pembentukan lembaga negara, pembentukan UUD dan GBHN, kepemimpinan nasional, fungsi legislatif, fungsi eksekutif, fungsi yudikatif, fungsi kepenasehatan, fungsi pengaturan keuangan negara, fungsi pemeriksaan keuangan negara, fungsi kepolisian, fungsi hubungan luar negeri, masalah hak asasi, kewarga-negaraan, otonomi daerah, kelembagaan negara dan wawasan nusantara.²⁵

Paralel dengan pandangan Padmo Wahjono, Bagir Manan mengatakan bahwa kesulitan menulis dan mempelajari Hukum Tata Negara (sebagai hukum positif) karena bidang hukum ini sangat dinamis, sangat mudah diadakan perubahan. Ini dialami oleh Indonesia, di mana pernah berlaku tiga Undang-Undang Dasar dalam empat periode. Bahkan, UUD 1945 mengalami empat kali perubahan dalam kurun waktu tahun 1999 hingga tahun 2002. Perubahan dilakukan terhadap hal-hal yang sangat pokok, bahkan sampai menghapuskan Dewan Pertimbangan Agung (DPA) dan sebaliknya mengintrodusir lembaga-lembaga negara baru seperti Mahkamah Konstitusi (MK) dan Komisi Yudisial (KY). Akibatnya, buku-buku Hukum Tata Negara di Indonesia mudah sekali “usang” dan menuntut pembaharuan yang cepat. Berbeda halnya dengan negara-negara yang

²⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara: Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Konstitusi Indonesia*, Cet. Pertama, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH Ull, 1999), hlm. 1-179.

²⁵ Padmo Wahjono, *Beberapa Masalah Ketatanegaraan Indonesia*, Cet. Pertama, (Jakarta: CV. Rajawali, 1984), hlm. 1-8.

sistem ketata-negaraannya sudah mapan seperti Amerika Serikat, Inggris, Belanda, Jepang, India, Malaysia, dan Singapura, walaupun terjadi perubahan terhadap konstitusi, tetapi tidak menyangkut dasar-dasar sistem ketata-negaraannya. Undang-Undang di bidang ketata-negaraan jarang mengalami perubahan. Perubahan sering ditimbulkan oleh yurisprudensi ketata-negaraan terutama melalui putusan *judicial review*.²⁶

Mengenai perkembangan studi Hukum Tata Negara ini, Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa studi Hukum Tata Negara di mana-mana berkembang sangat pesat. Di Amerika maupun Eropa, perkembangannya sudah sangat jauh. Studi Hukum Tata Negara tidak terbatas hanya pada memahami bunyi teks konstitusi, melainkan sudah menggunakan analisis ilmu politik, analisis-analisis sosial dan ekonomi untuk memahami obyek studi Hukum Tata Negara. Menurut Jimly Asshiddiqie, studi Hukum Tata Negara di Indonesia sepatutnya memperhatikan perkembangan itu, termasuk mengaitkannya dengan penerapan konstitusi di dalam praktik. Bahkan, karena konstitusi merupakan hukum dasar yang melandasi semua bidang hukum, maka studi Hukum Tata Negara juga perlu mempertimbangkan kajian-kajian dasar mengenai semua bidang hukum itu. Artinya, bahwa studi Hukum Tata Negara perlu dikembangkan ke dalam wilayah-wilayah non-konvensional seperti hukum pertambangan dan industri, hukum lingkungan, hukum yang menyangkut hak-hak perempuan, hukum perkawinan, hukum agama, hukum kesehatan, hukum tanah, hukum ekonomi dan perdagangan, dan lain-lain, terutama dalam kaitannya dengan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai sumber Hukum Tata Negara.²⁷

Dengan demikian, maka studi Hukum Tata Negara Indonesia terpusat pada substansi dan penerapan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 di dalam kenyataan, serta berkembang pada semua bidang hukum, sejauh mengenai prinsip-prinsip konstitusional yang melandasi penerapannya dalam praktik. Di atas sudah dikemukakan bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 sudah diubah empat kali. Jika diidentifikasi masalah ketata-negaraan yang terdapat di dalamnya, maka dapat dikategorikan sebagai berikut:

- 1) Struktur umum organisasi negara, meliputi: bentuk negara dan pemerintahan (Pasal 1 ayat (1)); Sistem ketata-negaraan negara

²⁶ Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia: Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, Cetakan I, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hlm. ix-x.

²⁷ Jimly Asshiddiqie, *Teori dan Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara*, *Op.Cit.*, hlm. 7-8.

- hukum yang demokratis (Pasal 1 ayat (2) dan (3)); Wilayah negara dan otonomi daerah (Bab VI, Pasal 18, 18A, 18B dan Bab IXA, Pasal 25 A); Warga negara dan HAM (Bab X dan XA); dan faktor-faktor pemersatu bangsa: Pemilihan Umum (Bab VIIB, Bendera, Bahasa dan Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan (Bab XV).
- 2) Lembaga-lembaga Negara: Majelis Permusyawaratan Rakyat (Bab II), Presiden, Wakil Presiden dan Menteri-menteri (Bab III dan Bab V), Dewan Perwakilan Rakyat (Bab VII), Dewan Perwakilan Daerah (Bab VIIA), Komisi Pemilihan Umum (Bab VIIB, Pasal 22E), Bank Sentral (Bab VIII, Pasal 23D), Badan Pemeriksa Keuangan (Bab VIIIA), Mahkamah Agung (Bab IX, Pasal 24 ayat (2) dan Pasal 24A), Komisi Yudisial (Bab IX, Pasal 24B), dan Mahkamah Konstitusi (Bab IX, Pasal 24C), Tentara Nasional Indonesia (Bab XI, Pasal 30 ayat (3)), dan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Bab XI, Pasal 30 ayat (4)).
 - 3) Hal Keuangan Negara (Bab VIII)
 - 4) Pertahanan dan keamanan negara (Bab XII).
 - 5) Pendidikan dan kebudayaan (Bab XIII).
 - 6) Perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial (Bab XIV).

Paparan di atas menunjukkan bahwa ruang lingkup kajian Hukum Tata Negara bermuara pada Undang-Undang Dasar (UUD NRI 1945). Hal itu karena di dalam UUD NRI 1945 terdapat mengenai tipe negara; struktur organisasi negara; lembaga-lembaga negara, kekuasaan, dan hubungan antar lembaga-lembaga negara; warga negara beserta hak-hak dan kewajibannya; wilayah negara dan asas-asas kenegaraan. Di samping itu, juga mengatur mengenai perekonomian dan kesejahteraan sosial, serta mengenai pertahanan dan keamanan. Bahkan, Wirjono Prodjodikoro mengatakan bahwa sebagian besar kaidah-kaidah Hukum Tata Negara terdapat di dalam Undang-Undang Dasar. Hal ini terkait dengan kedudukan Undang-Undang Dasar dalam suatu negara yaitu sebagai *the supreme law of the land, bahkan sebagai the highest authority*.²⁸

Dalam pengertian ini, maka siapapun dan segala cabang pemerintahan baik legislatif, eksekutif, dan yudikatif, bahkan, termasuk polisi yang sedang berpatroli, tidak dapat mengabaikan Undang-Undang Dasar sebab bahasa dan aturannya adalah hukum. Namun demikian, ruang lingkup kajian Hukum Tata Negara tidak

²⁸ L.M. Friedman, "American Law: An Introduction" 2nd Edition, terjemahan Wishnu Basuki, *Hukum Amerika Sebuah Pengantar*, Cet. Pertama, (Jakarta: PT. Tatanusa, 2001), hlm. 251.

terpaku pada teks UUD NRI 1945 secara dogmatis, melainkan juga mengenai aplikasinya dan pengembangannya ke semua bidang hukum. Dengan demikian, Hukum Tata Negara norma-normanya sebagian besar untuk tidak mengatakan seluruhnya terdapat di dalam Undang-Undang Dasar. UUD itu sendiri merupakan hukum dasar negara yang menjadi induk atau *master of the rule* bagi semua bidang hukum dalam negara.

B. Asas-asas Hukum Tata Negara

Obyek asas Hukum Tata Negara sebagaimana obyek yang dipelajari dalam Hukum Tata Negara, sebagai tambahan menurut Boedisoesetyo bahwa mempelajari asas Hukum Tata Negara sesuatu Negara tidak luput dari penyelidikan tentang hukum positifnya yaitu Undang-Undang Dasar karena dari situlah kemudian ditentukan tipe negara dan asas kenegaraan bersangkutan.

Asas hukum tata negara Indonesia adalah Prinsip-prinsip Dasar yang Harus Dipatuhi dan Dilaksanakan dalam Pengaturan Ketatanegaraan Indonesia, yang Dituangkan dalam Produk-produk Hukum Ketatanegaraan. Jadi, asas Hukum Tata Negara Indonesia terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945. UUD 1945 merupakan sumber formal Hukum Tata Negara Indonesia. Karenanya dalam UUD 1945 termuat prinsip-prinsip dasar atau asas-asas mengenai ketata-negaraan Indonesia.

1. Asas Pancasila

Setiap negara didirikan atas dasar falsafah tertentu. Falsafah itu merupakan perwujudan dari keinginan rakyatnya. Oleh karena itu, setiap negara mempunyai falsafah yang berbeda. Karena suatu falsafah itu identik dengan keinginan dan watak rakyat dan bangsanya, tidak mungkin untuk mengambil falsafah negara lain untuk dijadikan falsafah bangsanya begitu saja. Karena falsafah itu merupakan perwujudan dari watak dan keinginan dari suatu bangsa, segala aspek kehidupan bangsa tersebut harus sesuai dengan falsafahnya.

Bangsa Indonesia telah menetapkan falsafah/asas dasar Negara adalah Pancasila yang artinya setiap tindakan/perbuatan baik tindakan pemerintah maupun perbuatan rakyat harus sesuai dengan ajaran Pancasila. Dalam bidang hukum Pancasila merupakan sumber hukum materiil, sehingga setiap isi peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan sila-sila yang terkandung dalam Pancasila. Undang-Undang Dasar 1945 merupakan landasan Konstitusional daripada Negara Republik Indonesia. Perubahan Undang-Undang

Dasar 1945 mengandung empat pokok-pokok pikiran yang merupakan cita-cita hukum Bangsa Indonesia yang mendasari hukum dasar Negara baik hukum yang tertulis dan hukum tidak tertulis. Pokok-pokok pikiran yang merupakan pandangan hidup bangsa adalah :

Pokok Pikiran Pertama : “Negara” – begitu bunyinya “melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan dengan mewujudkan Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.” Dari penjelasan di atas menegaskan bahwa Negara Republik Indonesia adalah Negara Kesatuan yang melindungi Bangsa Indonesia serta mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan demikian Negara mengatasi dan menyelesaikan masalah-masalah yang menimbulkan perpecahan dalam Negara, dan sebaliknya Negara, pemerintah serta setiap warga Negara wajib mengutamakan kepentingan Negara di atas kepentingan golongan ataupun perorangan.

Pokok pikiran kedua : “Negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat”. Istilah Keadilan Sosial merupakan masalah yang selalu dibicarakan dan tidak pernah selesai, namun dalam bernegara semua manusia Indonesia mempunyai hak dan kewajiban yang sama dalam segala bidang terutama yang menyangkut hukum positif. Penciptaan keadilan sosial pada dasarnya bukan semata-mata tanggung jawab Negara akan tetapi juga masyarakat, kelompok masyarakat bahkan perseorangan.

Pokok pikiran ketiga : “Negara yang berkedaulatan rakyat“. Pernyataan ini menunjukkan bahwa dalam Negara Indonesia yang berdaulat adalah rakyat atau kedaulatan ada di tangan rakyat. Dalam pelaksanaan kedaulatan rakyat ini melalui musyawarah oleh wakil-wakil rakyat.

Pokok pikiran keempat : “Negara berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa yang adil dan beradab“. Negara menjamin adanya kebebasan beragama dan tetap memelihara kemanusiaan yang adil dan beradab.

Keempat pokok pikiran tersebut 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 Pancasila.²⁹

²⁹ Azhary, *Pancasila dan UUD 1945*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985), hlm.20-21.

2. Asas Kedaulatan rakyat

Istilah kedaulatan dipergunakan dalam berbagai pengertian. Pengertian berdaulat ditujukan pada negara-negara yang berhak menentukan urusannya sendiri, baik masalah-masalah dalam negeri maupun masalah-masalah luar negeri tanpa ada campur tangan negara lain. Pengertian kedaulatan adalah wewenang yang tertinggi yang menentukan segala wewenang yang ada dalam suatu negara.³⁰

Kata ini merupakan terjemahan dari *Sovereignty* (Inggris), *Souvereiniteit* (Belanda), *souvereinite* (Prancis), *sovranus* (Italia) dan dalam Bahasa Latin dikenal dengan istilah *Supranus* yang berarti “yang tertinggi”. Jean Bodin dalam bukunya “*Six Livre de la Republika*” adalah yang pertama-tama mengartikan bahwa kedaulatan adalah tidak dipecah-pecah, asli, permanen dan sempurna atau tidak terbatas. Tak terbatas artinya tidak ada kekuasaan lain yang lebih tinggi yang dapat membatasi kekuasaan tersebut permanen berarti abadi tetap sepanjang negara itu ada. Konsep itu disebut juga konsep negara monistis.³¹

Dalam Ilmu Negara, masalah kedaulatan yang memperlmasalah legitimasi sumber kekuasaan negara, melahirkan teori kedaulatan yaitu teori kedaulatan Tuhan dengan penganut Thomas Aquinas dan Agustinus, kedaulatan negara penganutnya Jean Bodin dan Jellinek, Kedaulatan Hukum penganutnya Krabbe dan kedaulatan Rakyat dipelopori oleh J.J. Rousseau. Menurut J.J. Rousseau dalam pemikiran tentang asal muasal negara, manusia dalam keadaan alamiah, dalam keadaan ada negara (*in state of nature*) asalnya baik. Akan tetapi dalam keadaan alam bebas, manusia yang asalnya baik itu rusak oleh peradaban, karena itu dalam keadaan alam bebas orang memerlukan jaminan keselamatan. Lantas mereka menyelenggarakan perjanjian masyarakat untuk membentuk negara dalam bukunya “*du contract social*”. Dalam perjanjian masyarakat, rakyat tidak menyerahkan kekuasaan kepada penguasa, tetapi kepada rakyat sendiri sebagai satu keseluruhan. Penguasa menjalankan kekuasaan bukan karena haknya sendiri.

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, asas ini dinyatakan secara tegas dalam:

- a) Pembukaan, yakni pada rumusan “...Negara Republik Indonesia berkedaulatan Rakyatkerakyatan yang dipimpin oleh permusyawaratan perwakilan”.

³⁰ Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, (Jakarta: Aksara Baru, 1977), hlm. 3.

³¹ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1983, *Op. Cit*, hlm. 112-113.

- b) Batang Tubuh yakni di dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 Pra-Amandemen yang berbunyi, "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD". Pasal 2 ayat (1) yang berbunyi, "MPR terdiri atas anggota...." maupun pasal-pasal yang lain seperti Pasal 3, Pasal 5 ayat (1), Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22C, Pasal 23 ayat (1), Pasal 28, serta Pasal 37.

Hubungan asas kedaulatan dengan pemilu terlihat dari arti kedaulatan yang berarti wewenang untuk menentukan wewenang yang berada di bawahnya sehingga dalam asas kedaulatan rakyat, rakyatlah yang berdaulat dan menentukan segala wewenang dalam Negara. Asas kedaulatan rakyat disebut juga asas demokrasi.³²

Terdapat 2 (dua) bentuk demokrasi, yakni demokrasi langsung dan demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan. Adapun syarat-syarat dari *representative government under the Rule of Law* yakni:

- (1) Proteksi konstitusional.
- (2) Pengadilan-pengadilan yang bebas dan tidak memihak.
- (3) Pemilihan-pemilihan yang bebas.
- (4) Kebebasan menyatakan pendapat.
- (5) Kebebasan berserikat dan tugas oposisi.
- (6) Pendidikan civics.

Demokrasi tidak langsung atau demokrasi dengan perwakilan ingin menciptakan suatu pemerintahan dengan perwakilan atau *representive government*, maka keharusan bagi negara yang menganut azas kedaulatan rakyat untuk melaksanakan pemilihan umum. Pemilihan umum adalah suatu cara untuk menentukan wakil-wakil rakyat yang duduk di Badan Perwakilan Rakyat dan cara ini dilakukan dalam berbagai macam sistem pemilihan umum.

3. Asas Negara Hukum

Negara hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi terciptanya kebahagiaan hidup bagi warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Demikian pula peraturan hukum yang sebenarnya hanya ada jika peraturan

³² Ismail Suny, *Sistem Pemilu Yang Menjamin Hak-Hak Demokrasi Warga Negara*, (Jakarta : Aksara Baru, 1992), hlm. 2.

hukum itu mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup antar warga negaranya.

Dalam sejarah ketata-negaraan, selanjutnya dikenal negara hukum sempit sebagai ajaran dari Immanuel Kant dan Fichte. Sejarajar dengan lahirnya paham liberalisme yang menentang kekuasaan absolut dari para raja, maka dalam bidang ketata-negaraan ajaran Kant ini mendapat tempat yang sewajarnya.

Tuntutan perkembangan masyarakat menghendaki paham liberalisme itu tidak bisa dipertahankan lagi, sehingga negara terpaksa turut campur tangan dalam urusan kepentingan rakyat. Hanya campur tangan itu masih menurut saluran-saluran hukum yang sudah ditentukan, sehingga lahirlah negara hukum formil.

Negara hukum liberal atau negara hukum dalam arti sempit dikenal dua (2) unsur, yakni: Perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia dan Pemisahan kekuasaan. Pada negara hukum formil, unsur-unsurnya bertambah menjadi 4 (empat) unsur yakni: Perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia; Pemisahan kekuasaan; Setiap tindakan pemerintah didasarkan atas Undang-Undang; serta Adanya peradilan administrasi yang berdiri sendiri. Kedua unsur terdahulu tidak boleh dipisahkan satu sama lain, karena kedua-duanya itu mempunyai hubungan yang erat sekali.

Negara Eropa Barat, di Inggris sebutan bagi Negara Hukum (*rechtstaat*) adalah “*the relu of law*”, sedangkan di Amerika Serikat diucapkan sebagai “*Government of Law, but not of man*”.

The Rule of Law dikenalkan oleh A.V. Dicey, yang meliputi 3 (tiga) unsur, yakni:

- a. Supremasi hukum.
- b. Persamaan kedudukan dan hukum bagi setiap orang.
- c. Konstitusi bukan sumber Hak Asasi Manusia jika Hak Asasi Manusia dituangkan dalam konstitusi hanya sebagai penegasan.

Di Indonesia symposium mengenai negara hukum pernah diadakan pada tahun 1966 di Jakarta. Dalam symposium itu diputuskan sebagai berikut:

Sifat negara hukum ialah di mana alat perlengkapannya hanya dapat bertindak menurut dan terikat kepada aturan-aturan yang telah ditentukann lebih dahulu oleh alat-alat perlengkapan yang dikuasakan untuk mengadakan aturan itu atau singkatnya disebut prinsip “*rule of law*”.

Negara hukum dicirikan 3 (tiga) hal, yakni: Pengakuan dan perlindungan HAM yang mengandung persamaan dalam bidang

politik, hukum, sosial, ekonomi dan kebudayaan; Peradilan yang bebas dan tidak memihak; serta Legalitas dalam segala bentuknya.

Undang-Undang Dasar 1945 menunjukkan bahwa Indonesia merupakan negara hukum. Hal itu terlihat dalam:

- a. Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 memuat dalam alenia pertama kata “peri keadilan:., dalam alenia kedua isitilah “adil”, serta dalam alenia keempat perkataan-perkataan “keadilan sosial” dan “kemanusiaan yang adil”. Semua istilah-istilah ini berindikasi kepada pengertian negara hukum, karena bukankah salah satu tujuan hukum itu ialah untuk mencapai keadilan. Kemudian dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 pada alenia keempat ditegaskan, “... maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia”.
- b. Dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa “Presiden memegang kekuasaan Pemerintahan-pun menurut Undang-Undang Dasar.” (Pasal 4). Ketentuan ini berarti bahwa Presiden dalam menjalankan tugasnya dalam Undang-Undang Dasar ketentuan yang sudah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Pasal 9 mengenai sumpah Presiden dan Wakil Presiden yang berbunyi “... memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala Undang-Undang dan Peraturannya dengan selurus-lurusnya”.
Melarang Presiden dan Wakil Presiden menyimpang dari perundang-undangan yang berlaku dalam menjalankan tugasnya, suatu sumpah yang harus dihormati oleh Presiden dan Wakil Presiden dalam mempertahankan azas negara hukum. Ketentuan ini dipertegas lagi oleh Pasal 27 Undang-Undang Dasar 1945 yang menetapkan : “Segala warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung tinggi hukum dan Pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”.
- c. Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945, yang merupakan penjelasan autentik dan menurut Hukum Tata Negara Indonesia, penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 itu mempunyai nilai yuridis, dengan huruf besar menyebutkan : “Negara Indonesia berdasar atas hukum (*Rechtsaat*) tidak berdasar kekuasaan belaka (*Machtstaat*)”. Ketentuan terakhir ini memperjelas apa yang secara tersurat dari tersirat telah dinyatakan dalam pembukaan dan batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945.³³

³³ *Ibid*, hlm. 6.

4. Asas Pembagian Kekuasaan

Pembagian kekuasaan berbeda dengan pemisahan kekuasaan. Pemisahan kekuasaan berarti kekuasaan terpisah tanpa ada hubungan antara satu dengan yang lainnya. Sedangkan pembagian berarti kekuasaan terbagi atas beberapa bagian, tetapi tidak terpisah dan mempunyai hubungan antara satu dengan yang lainnya. Pencetus teori pemisahan kekuasaan adalah John Locke dalam bukunya “*Two Treaties on Civil Government*” yang memisahkan antara legislatif, eksekutif dan federatif. Diilhami pendapat John Locke, Montesquieu dalam bukunya “*L’ esprit des Lois*” mengemukakan bahwa dalam setiap pemerintahan, terdapat 3 (tiga) jenis kekuasaan yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif.³⁴

Dalam praktik ketatanegaraan, tidak mungkin untuk melaksanakan ajaran *trias politica* murni. Prof. Ivor Jennings, dalam bukunya “*The Law and the Constitution*”, membedakan pengertian pemisahan kekuasaan dalam:

- I. Pemisahan Kekuasaan dalam arti material. Yakni pemisahan dalam arti pembagian kekuasaan dengan mempertahankan secara tegas pembagian tugas-tugas ketatanegaraan antara eksekutif, legislatif dan yudikatif. Hal ini disebut pemisahan kekuasaan (*Separation of Power*).
- II. Pemisahan Kekuasaan dalam arti formal. Yakni pembagian kekuasaan yang tidak dipertahankan dengan tegas. Inilah yang disebut Pembagian kekuasaan (*Division of power*).

Setelah amandemen Undang-Undang Dasar 1945, Indonesia memiliki kecenderungan menganut “pemisahan kekuasaan” dengan diintroduksikannya asas *checks and balances system*. Amerika Serikat menganut asas pemisahan kekuasaan antara legislatif, eksekutif dan yudikatif, namun pemisahan kekuasaan ini hanya berlaku pada situasi khusus, yakni jika veto presiden ditolak oleh kongres. Namun secara konstitusional, Kongres dapat membuat Undang-undang tanpa persetujuan presiden. Akan tetapi, dalam keadaan biasa, presiden dapat mencampuri urusan kongres. Dalam hal Undang-undang yang telah disetujui oleh kongres tetapi presiden tidak melaksanakannya, presiden dapat mengajukan veto terhadap Undang-undang tersebut. Pada umumnya, kongres selalu memperhatikan veto dari presiden. Padahal, kongres memiliki kekuasaan penuh untuk menentukan apakah veto presiden diterima atau ditolak. Inilah sistem pengawasan dan keseimbangan (*checks and balances system*) dalam konstitusi

³⁴ *Ibid*, hlm. 8.

Amerika Serikat, antara legislatif, yudikatif, eksekutif yang saling mengimbangi dan saling mengawasi.³⁵

Di Indonesia, asas pemisahan kekuasaan dengan sistem *checks and balances* berarti bahwa kekuasaan yang diberikan kepada lembaga-lembaga negara oleh pembuat Undang-Undang Dasar dipandang sebagai *balances* (keseimbangan), dan sebaliknya kewajiban penerima kekuasaan untuk mempertanggung-jawabkan kepada pemberi kekuasaan dipandang sebagai *checks* (pengawasan). Oleh karena itu, hubungan antara pemberi kekuasaan dan penerima kekuasaan terdapat hubungan pengawasan badan pemberi kekuasaan terhadap badan penerima kekuasaan.³⁶ Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, hal itu tampak pada:

- a. Dalam proses pembuatan Undang-Undang, yaitu tampak pada Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang berbunyi, "Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang dengan persetujuan DPR", juga Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang berbunyi, "DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-undang", dan Pasal 21 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang berbunyi, "Anggota DPR berhak mengajukan usulan rancangan Undang-Undang".
- b. Pemberhentian presiden, yaitu pada Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang berbunyi, "Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar" (kewenangan atributif) menunjukkan bukan pelimpahan oleh MPR, sehingga presiden tidak dapat diberhentikan oleh MPR, namun ada perkecualian apabila dipandang melakukan pelanggaran hukum sesuai dengan Pasal 7A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang berbunyi, "Presiden dan /Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR baik apabila telah terbukti melakukan pelanggaran hukum..." dan menurut Pasal 24C ayat (2) pendapat DPR tersebut harus disampaikan dahulu kepada Mahkamah Konstitusi serta mekanisme pemberhentian harus berdasarkan Pasal 7B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
- c. Pengangkatan Menteri, bahwasanya Undang-Undang Dasar menganut sistem presidensial dimana Presiden mempunyai kekuasaan untuk mengangkat dan memberhentikan menteri. Pasal

³⁵ L.M. Friedman, *Op.Cit*, hlm. 188-189.

³⁶ Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan Kajian Retoris Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*, (Jakarta : Gramedia, 1997), hlm. 26.

17 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 berbunyi, "Menteri-Menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden."

- d. Pengujian terhadap Undang-Undang yang nampak dalam Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang berbunyi, "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji UU terhadap UUD...."

Selain itu, setelah amandemen UUD 1945, kekuasaan Negara dilaksanakan:

- a. Kekuasaan eksekutif yang dilaksanakan oleh Presiden. Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 berbunyi, "Presiden RI memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar."
- b. Kekuasaan Legislatif yang dilaksanakan oleh Presiden dan DPR. Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 berbunyi, "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR", Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang berbunyi, "DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-undang" dan Pasal 21 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang berbunyi, "Anggota DPR berhak mengajukan usulan Rancangan Undang-Undang".

C. Istilah Sumber Hukum

Sumber hukum memiliki istilah yang berbeda-beda, tergantung dari sudut pandang mana sumber hukum itu dilihat. Menurut pendapat Utrecht³⁷, sumber hukum dapat dilihat dari beberapa ilmu pengetahuan yaitu : dari sejarah, sosiologi/ antropologi, filsafat dan ilmu hukum itu sendiri.

1. Sumber hukum dilihat dari sudut sejarah

Menurut pendapat para ahli sejarah, untuk mengetahui perkembangan hukum dapat dilakukan dengan menggunakan 2 (dua) jenis sumber yaitu:

- Mempelajari Undang-undang serta sistem hukum tertulis dari suatu masa sehingga memungkinkan pembuat Undang-undang pada saat sekarang mempergunakan Undang-undang serta sistem hukum di masa lampau tersebut.

³⁷ Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), hlm. 113-116.

- Mempelajari dokumen-dokumen, surat-surat, keterangan-keterangan yang diberikan oleh para ahli pada masa itu, yang mengetahui hukum yang berlaku di saat itu.
2. Sumber hukum dilihat dari sudut sosiologi/antropologi
- Menurut seorang sosiolog ataupun antropolog, yang menjadi sumber hukum adalah masyarakat. Objek yang ditinjaunya adalah seluruh lembaga sosial yang terdapat di dalam masyarakat tersebut. Dengan berakhirnya peninjauan terhadap lembaga sosial tersebut diharapkan dapat diketahui apa yang dirasakan sebagai hukum itu.
 - Menurut para sosiolog tersebut bahwa hukum merupakan kaidah-kaidah yang diberi sanksi oleh penguasa dalam masyarakat yang bersangkutan, maka sumber hukum menurut para sosiolog/antropolog adalah faktor-faktor yang menentukan isi hukum positif tersebut. Misalnya : Agama, ekonomi, psikologi dan lain-lain, sehingga dalam melakukan penyelidikan terhadap faktor-faktor tersebut diperlukan ilmu lainnya.
3. Sumber hukum dilihat dari sudut filsafat
- Bagi seorang ahli filsafat, untuk mengetahui apa yang menjadi sumber hukum terdapat 2 (dua) hal yang harus diperhatikan yaitu:
- Ukuran apa yang digunakan oleh seseorang sebagai dasar untuk menentukan bahwa sesuatu itu dirasakan adil.
 - Faktor apa yang menyebabkan seseorang itu taat terhadap hukum, apakah karena kesadarannya atau karena takut terhadap adanya sanksi.
4. Sumber hukum dilihat dari sudut ilmu hukum
- Menurut pendapat para ahli hukum, pengertian sumber hukum dapat dibedakan menjadi 2 (dua) bagian yaitu:
- Sumber hukum dalam arti materiil, yaitu sumber yang menentukan kaidah hukum itu sendiri (misalnya untuk Indonesia yaitu Pancasila).
 - Sumber hukum dalam arti formil, yaitu sumber hukum yang dirumuskan ke dalam suatu bentuk, sehingga dengan perumusan ke dalam suatu bentuk tersebut maka ia berlaku umum, mengikat dan ditaati. Maka untuk memperoleh sifatnya yang formal tersebut, maka sumber hukum dalam arti formil tersebut memiliki 2 (dua) ciri-ciri yaitu:
 - Dirumuskan ke dalam suatu bentuk. Perumusan tersebut sangat penting sebab dengan perumusan itu akan membedakan norma hukum yang satu dengan yang lainnya. Bentuk perumusan tersebut dapat terlihat dalam keputusan

pejabat yang berwenang. maka dilihat dari segi bentuknya tersebut menyebabkan hukum positif dapat dikenali, sehingga keputusan pejabat yang berwenang tersebut merupakan tempat diketemukannya hukum positif. jadi dari ciri tersebut sumber hukum formil mengandung pengertian sebagai tempat ditemukannya hukum positif.

- Berlaku umum, mengikat dan ditaati. Dengan perumusan norma hukum tersebut maka nilai-nilai yang terkandung di dalamnya menjadi pedoman yang berlaku umum. Tetap hanya yang dirumuskan ke dalam suatu keputusan pejabat yang berwenang saja yang mempunyai kekuatan mengikat dan ditaati. Sehingga ditinjau dari segi wewenangnya menyebabkan timbulnya norma hukum positif yang berlaku mengikat dan ditaati, sehingga keputusan yang berwenang merupakan asalnya hukum positif, sehingga dalam ciri ini sumber hukum formal mengandung pengertian sebagai asal dari hukum positif.

Sumber hukum adalah segala sesuatu yang menimbulkan aturan-aturan yang mempunyai kekuatan memaksa, dan aturan-aturan tersebut apabila dilanggar maka akan mengakibatkan adanya sanksi secara tegas dan nyata.³⁸

Menurut beberapa sarjana hukum memberikan pengertian sumber hukum diantaranya:

1. Menurut Tri Wulan Tutik, SH,MH sumber hukum diartikan sebagai:
 - Sumber hukum dalam pengertian “asalnya hukum” adalah berupa keputusan yang dikeluarkan oleh penguasa yang berwenang.
 - Sumber hukum dalam pengertian “tempat ditemukannya peraturan-peraturan hukum yang berlaku” adalah dapat berupa Undang-undang, kebiasaan, traktat, jurisprudensi, doktrin dan juga terdapat dalam UUD 1945, TAP MPR, Perpu, Peraturan Pemerintah dan peraturan lainnya.
 - Sumber hukum dalam pengertian “hal-hal yang dapat mempengaruhi kepada penguasa di dalam menentukan hukumnya” misalnya keadilan akan hukumnya, rasa keadilan atau perasaan akan hukum.

³⁸ C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Cetakan ke-8, (Jakarta: Balai Pustaka,1989), hlm. 46.

2. Menurut Sudikno Mertokusumo, pengertian sumber hukum dalam arti sempit yaitu:
 - Sebagai asas hukum, yaitu sesuatu yang merupakan permulaan hukum.
 - Menunjukkan hukum terdahulu yang memberi bahan-bahan pada hukum yang berlaku saat ini.
 - Sebagai sumber berlakunya yaitu yang memberi kekuatan dan berlaku secara formal kepada peraturan hukum.
 - Sebagai sumber darimana kita dapat mengenal hukum.
 - Sebagai sumber terjadinya hukum atau sumber yang menimbulkan hukum.

D. Sumber-Sumber Hukum Tata Negara

Sumber hukum adalah sumber yang dijadikan bahan untuk penyusunan peraturan perundang-undangan. Sumber hukum dalam Hukum Tata Negara terbagi atas sumber hukum formil dan sumber hukum materiil.

1. Sumber Hukum Formil

Bagir Manan dan Kuntana Magnar³⁹ memberikan pengertian peraturan perundang-undangan ialah setiap putusan tertulis yang dibuat, ditetapkan dan dikeluarkan oleh lembaga dan atau pejabat yang mempunyai (menjalankan) fungsi legislatif sesuai dengan tata cara yang berlaku. Sumber-sumber hukum formal meliputi : Peraturan perundang-undangan; Kebiasaan Ketata-negaraan (*Convention*); Yurisprudensi; Traktat dan Doktrin.

a. Peraturan Perundang-Undangan

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

Indonesia memiliki Undang-Undang Dasar 1945 sebagai hukum dasar, yang mana sebelumnya pernah berubah-ubah. **Pertama** naskahnya berupa UUD 1945 periode pertama dari tahun 1945 sampai 1949. **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-

³⁹ Bagir Manan dan Kuntara Magnar, *Peranan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional*, (Bandung : Armico, 1987), hlm. 13.

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 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 7. Sebagaimana dijelaskan sebagai berikut:

1) Undang-Undang Dasar 1945

UUD merupakan dokumen hukum yang mengandung aturan-aturan ketentuan-ketentuan yang pokok-pokok atau dasar-dasar mengenai ketatanegaraan dari pada suatu negara yang lazim kepadanya diberikan sifat luhur dan kekal dan apabila akan mengadakan perubahan hanya boleh dilakukan dengan prosedur yang berat dibandingkan dengan cara pembuatan atau perubahan bentuk-bentuk peraturan dan ketetapan lainnya.

Di samping istilah UUD, lazim pula digunakan istilah konstitusi atau Undang-undang yang mengkonstitusi. Istilah konstitusi tidak hanya untuk menunjuk pada satu pengertian saja namun dalam praktik sering digunakan dalam beberapa pengertian pertama konstitusi dalam arti sempit dan arti luas kedua konstitusi dalam arti formal dan arti materiil. Pertama, konstitusi dalam arti luas sering digunakan keseluruhan aturan mengenai ketatanegaraan yang terdiri dari aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan yang termuat dalam peraturan-peraturan dan ketetapan-ketetapan yang tertulis ataupun bentuk aturan-aturan atau ketentuan-ketentuan yang tidak tertulis, konstitusi dalam arti sempit dipergunakan untuk menunjuk pada sebuah dokumen yang memuat aturan-aturan dan ketentuan pokok-pokok mengenai ketatanegaraan yang lazim diberikan sifat kekal dan luhur dan perubahan hanya boleh dilakukan melalui prosedur yang berat. Kedua, konstitusi dalam arti materiil dimaksudkan konstitusi yang benar-benar berlaku dalam kenyataan sehari-hari dan dalam arti formal konstitusi yang dalam kenyataannya tidak berlaku atau tidak dipatuhi dan tidak dilaksanakan seperti yang telah ditentukan.⁴⁰

⁴⁰ Parlin M. Mangunsong, *Konvensi Ketatanegaraan Sebagai Sarana Perubahan UUD*, (Bandung : Alumni, 1992), hlm. 16.

Lasalle⁴¹ membagi konstitusi dalam 2 pengertian, yakni:

- 1) konstitusi merupakan hubungan kekuasaan yang terdapat dalam masyarakat, misalnya presiden, raja, masyarakat, dan lain-lain.
- 2) konstitusi merupakan apa yang ditulis di atas kertas mengenai lembaga negara dan prinsip pemerintah dari suatu negara serta paham kodifikasi.

Nilai konstitusi terdiri atas tiga jenis, yaitu *pertama* nilai nominal ialah konstitusi meskipun telah diterima oleh suatu bangsa, namun kenyataannya tidak berlaku secara sempurna, *kedua* nilai normatif di mana konstitusi telah diterima sebagai norma tertinggi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, *ketiga* nilai semantic meskipun konstitusi telah diterima oleh suatu bangsa tetapi dalam praktik hanya sekedar memberi bentuk guna pelaksanaan kekuasaan politik.

Undang-Undang Dasar 1945 yang mulai berlaku tanggal 18 Agustus 1945 terdiri atas 3 bagian, yakni:

- 1) Pembukaan, merupakan penuangan jiwa Proklamasi 1945 yaitu Pancasila.
- 2) Batang Tubuh, yang terdiri atas 16 bab, 37 pasal II Aturan Peralihan dan 4 pasal aturan tambahan.
- 3) Penjelasan, yang memuat dasar-dasar penyelenggaraan negara yang memuat 7 prinsip.

UUD 1945 telah dua kali mengalami perubahan yaitu perubahan pertama ditetapkan tanggal 19 Oktober 1999 terdiri dari 9 (sembilan) perubahan pasal yaitu Pasal 5, Pasal 7, Pasal 9, Pasal 13, Pasal 14, Pasal 15, Pasal 17, Pasal 20 dan Pasal 21. Perubahan kedua ditetapkan tanggal 18 Agustus 2000 terdiri dari 9 (sembilan) perubahan pasal, yaitu Pasal 18, Pasal 19, Pasal 20, Pasal 22, Pasal 25, Pasal 26, Pasal 27, Pasal 28, Pasal 30 dan Pasal 36.

UUD NRI 1945 merupakan sumber hukum utama karena setiap bentuk hukum yang menjadi sumber Hukum Tata Negara harus bersumberkan pada UUD dalam segala persoalan ketata-negaraan penyelesaiannya haruslah terlebih

⁴¹ Andi Mustari Pide, *Pengantar Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1999), hlm. 16.

dahulu mengacu pada UUD dan dari UUD NRI 1945 mengalir ketentuan-ketentuan pelaksana yang menurut tingkatannya masing-masing merupakan sumber hukum formil.

2) **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 (delapan) 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 Republik Indonesia bagi PKI dan larangan setiap kegiatan untuk menyebabkan atau mengembangkan paham atau ajaran komunis/ marxisme - leninisme dinyatakan tetap berlaku, dengan ketentuan seluruh ketentuan dalam ketetapan 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 Undang-Undang tentang pemberian gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan.
- Ketetapan MPR Nomor XI/ MPR/ 1998 Tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam ketetapan tersebut.
- Ketetapan MPR Nomor VI/ MPR/ 2001 tentang Etika dan Kehidupan Berbangsa

- Ketetapan MPR Nomor VII/ MPR/ 2001 Tentang Visi Indonesia Masa Depan
- Ketetapan MPR Nomor VIII/ MPR/ 2001 Tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam ketetapan tersebut.
- Ketetapan MPR Nomor IX/ MPR /2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam sampai terlaksananya ketentuan dalam ketetapan tersebut

3) Undang-Undang

Undang-undang adalah produk hukum yang dibuat oleh DPR bersama dengan Presiden. Undang-undang ini dibuat dalam rangka melaksanakan Undang-Undang dasar 1945 serta ketetapan MPR.⁴²

Undang-undang sebagai sumber hukum dapat dilihat dari UUD 45 dalam Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1). Undang-undang sebagai pelaksana UUD 1945 contohnya adalah Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1999 tentang Partai Politik adalah pelaksanaan dari Pasal 28 UUD 1945. Undang-undang sebagai pelaksana ketetapan MPR adalah Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilu adalah pelaksanaan dari Ketetapan MPR Nomor XIV/ MPR/ 1998 tentang Perubahan dan Tambahan Atas Ketetapan MPR RI Nomor III / MPR/ 1998 tentang Pemilu.

Perkataan Undang-undang mempunyai dua pengertian yaitu dalam arti material dan arti formil. Dalam arti material, yang dimaksud dengan undang-undang ialah semua peraturan (dengan tidak memperhatikan bentuknya) yang mempunyai kekuatan mengikat pada masyarakat. Sedangkan dalam arti formal, ialah menunjuk kepada satu bentuk peraturan tertentu yang dibuat oleh pembentuk undang-undang seperti yang telah dijelaskan dalam sistem UUD 1945 dibuat oleh Presiden dengan persetujuan DPR.

Menurut Pasal 22A UUD 1945, di mana mengatur ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan Undang-Undang yang diatur dalam Undang-Undang. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

⁴² Lihat Pasal 3 ayat (3) Ketetapan MPR No. III/MPR/2000

yang mengatur tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Proses pembentukan Undang-Undang meliputi:

- (1) Tahap persiapan pembentukan Undang-Undang, yang diatur dalam Pasal 17 sampai dengan Pasal 23 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, serta dalam Pasal 16 sampai dengan Pasal 23 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.
- (2) Tahap penyusunan Undang-undang yang baru dimunculkan dalam Pasal 43 sampai dengan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.
- (3) Tahap pembahasan Undang-Undang, yang diatur dalam Pasal 32 sampai dengan Pasal 36 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, serta dalam Pasal 65 sampai dengan Pasal 71 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.
- (4) Tahap pengesahan Undang-Undang, yang diatur dalam Pasal 37 sampai dengan Pasal 39 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, lihat juga dalam Pasal 74 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Undang-undang terbagi dalam:

- (1) Undang-undang organik adalah Undang-undang yang dibuat karena perintah langsung UUD 1945.
- (2) Undang-undang pokok adalah Undang-undang yang hanya memuat hal-hal pokok saja.

Undang-undang berdasarkan sumber hukumnya menurut Soehino:

- (a) Undang-undang yang dibuat berdasarkan UUD.
- (b) Undang-undang yang dibuat berdasarkan Ketetapan MPR.
- (c) Undang-undang yang dibuat berdasarkan Undang-undang/Ketetapan MPR.

4) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu)

Perpu merupakan bentuk peraturan atau ketetapan yang dibuat oleh Presiden sendiri berdasarkan kewenangan Pasal 22 UUD 1945 jo. Pasal 3 ayat (4) Ketetapan MPR Nomor III/MPR/ 2000, yaitu dalam ihwal kepentingan yang memaksa, yang kalau ditetapkan dalam bentuk Undang-undang akan membutuhkan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang genting itu harus segera dapat diatasi sehingga kepada Presiden diberi hak untuk menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, dengan syarat bahwa Presiden harus meminta persetujuan DPR dalam sidang berikutnya.

Kalau DPR menyetujuinya, maka Perpu itu dijadikan Undang-undang. Sebaliknya kalau DPR menolaknya, maka Presiden harus mencabut Perpu tersebut.

Perpu menurut Maria Farida Indrati Soeprapto⁴³ adalah suatu peraturan pemerintah yang bertindak sebagai Undang-Undang atau dengan kata lain Peraturan Pemerintah yang diberi kewenangan sama dengan Undang-Undang. Jadi di sini, Perpu tersebut sebenarnya Genus dan Peraturan Pemerintah sehingga dalam praktik Peraturan Pemerintah ada 2 (dua) jenis, yakni:

- (1) Peraturan Pemerintah yang dibuat oleh presiden untuk melaksanakan Undang-Undang.
- (2) Peraturan Pemerintah yang dibuat oleh presiden untuk menggantikan Undang-Undang guna mengatasi keadaan yang mendesak.

Dalam Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000, letak Perpu ada di antara Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah ini berarti Perpu tidak sama dengan Peraturan Pemerintah dikarenakan sebagai berikut:⁴⁴

- (1) Dari “nama” dan “badan Pembuatnya” sepihak, maka jelas produk legislatif, sehingga tidak sama dengan Undang-Undang.
- (2) Tidak sama dengan Peraturan Pemerintah, karena memiliki sifat istimewa hukum publik yaitu keharusan meminta persetujuan DPR.

Ketentuan tentang tata cara mempersiapkan Perpu diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden (Pasal 29 Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan).

5) Peraturan Pemerintah

Peraturan pemerintah ialah bentuk peraturan yang menurut UUD NRI 1945 dapat dibuat oleh Presiden untuk melaksanakan lebih lanjut suatu undang-undang sebagaimana mestinya. Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-undang sebagaimana mestinya demikian bunyi Pasal 5 ayat (2) UUD NRI 1945. Jadi dari ketentuan

⁴³ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, (Yogyakarta : Kanisius, 1998), hlm. 96.

⁴⁴ Widodo Ekatjahjana dan Totok Sudaryanto, *Sumber Hukum Tata Negara Formal di Indonesia*, (Bandung : PT.Citra Aditya Bakti, 2001), hlm. 72.

tersebut, Peraturan Pemerintah diadakan untuk melaksanakan Undang-undang, sehingga tidak mungkin ada Peraturan Pemerintah sebelum ada Undang-undang.

Menurut Hamid S. Attamimi, ada beberapa syarat yang harus dipenuhi dalam menetapkan Peraturan Pemerintah, yakni:

- a) Harus ada UU yang dilaksanakan, jadi PP tidak dapat dibentuk tanpa UU yang sebagai induknya.
- b) Tidak dapat mencantumkan sanksi bila UU induknya tidak mencantumkan.
- c) Tidak dapat merubah/mengurangi ketentuan UU yang bersangkutan.
- d) Untuk menjalankan ketentuan UU, PP dapat dibentuk meski UU tidak meminta dengan tegas.
- e) Berisi peraturan dan/atau Penetapan.

6) Peraturan Presiden

Keputusan Presiden merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Presiden berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945 yang berbunyi: “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.”

Sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi di negara Republik Indonesia, Presiden adalah pemegang kekuasaan eksekutif dan sekaligus pemegang kekuasaan legislatif. Menurut Georg Jellinek,⁴⁵ pemerintah dalam arti formal mengandung kekuasaan mengatur dan kekuatan memutus sedangkan pemerintahan dalam arti material mengandung unsur melaksanakan. Dengan kekuasaan mengatur, terlihat dari jalur legislatif Presiden harus mendapatkan “persetujuan DPR” yaitu dalam membentuk suatu Undang-undang, sedangkan apabila Presiden mengatur melalui kekuasaan eksekutif dengan membentuk suatu keputusan Presiden berupa pengaturan pelaksanaan administrasi negara dan administrasi pemerintahan. Keputusan Presiden dimaksud untuk melaksanakan ketentuan UUD NRI 1945, Ketetapan MPR, Undang-undang dan Peraturan Pemerintah.

⁴⁵ *Ibid*, hlm. 99-100.

Keputusan Presiden tidak selalu merupakan keputusan yang berlaku sekali selesai (*einmahlig*) tetapi sering kali lebih banyak merupakan keputusan yang mengatur dan berlaku terus (*dauerhaftig*). Saat ini, sudah dikenal bentuk Peraturan Presiden dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 *jo.* Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

7) Peraturan Daerah

Peraturan Daerah merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pemerintah daerah atau salah satu unsur Pemerintah Daerah yang berwenang membuat peraturan daerah. Jenis peraturan perundang-undangan daerah terdiri dari pertama Peraturan Daerah yang ditetapkan Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi berdasarkan Pasal 69 UU No. 22 Th. 1999 tentang Pemerintahan Daerah, bahwasanya Keputusan Kepala Daerah adalah keputusan yang ditetapkan sebagai Kepala Daerah bukan sebagai Kepala Daerah bukan sebagai kepala wilayah.

Dasar hukum pembentukan Peraturan Daerah adalah Pasal 18 ayat (6) UUD 1945, Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 Pasal 3 ayat (7) dan Pasal 69 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 70, ditentukan bahwa Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan Kepentingan Umum, Peraturan Daerah yang lain dan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal tersebut juga diatur dalam UU No. 10 Th. 2004 *jo.* UU No. 12 Th. 2011.

Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, hal-hal yang dimuat dalam Peraturan Daerah yakni:

- (1) Sistem Rumah Tangga.
- (2) Hal-hal yang ditentukan dengan tegas dalam UU Pemerintahan daerah.
- (3) Urusan pemerintah yang diserahkan oleh pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya.

Peraturan Daerah bertujuan untuk melaksanakan aturan hukum dan menampung kondisi khusus daerah yang bersangkutan Peraturan Daerah menurut Pasal 3 ayat (7) Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 terdiri atas:

- (1) Peraturan Daerah Provinsi yang dibuat oleh DPR daerah Provinsi bersama Gubernur, demikian pula diatur dalam pasal 18 (d), Pasal 29 (d, f) UU No. 22 Th. 1999.
- (2) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/ Walikota, demikian pula diatur dalam Pasal 18 (d), Pasal 19 (d, f) UU No. 22 Th. 1999.
- (3) Peraturan desa yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau yang setingkat, sedangkan tata cara pembuatan peraturan desa atau yang setingkat diatur oleh peraturan daerah kabupaten kota yang bersangkutan.

Pembentukan Peraturan Daerah diatur dalam UU No. 10 Th. 2004 *jo.* UU No. 12 Th. 2011, yaitu Undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, dimana proses pembentukan Peraturan Daerah meliputi:

- (1) Tahap persiapan pembentukan Peraturan Daerah, yang diatur dalam Pasal 26 sampai dengan Pasal 31 UU No. 10 Th. 2004, maupun dalam Pasal 32 sampai dengan Pasal 38 UU No. 12 Th. 2011 untuk persiapan pembentukan Peraturan Daerah Provinsi, dan dari Pasal 39 sampai dengan Pasal 41 UU No. 12 Th. 2011 untuk persiapan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Tahap penyusunan Peraturan Daerah yang telah dimuat dalam Pasal 56 sampai dengan Pasal 62 UU No. 12 Th. 2011 berkenaan dengan penyusunan Peraturan Daerah Provinsi, serta Pasal 63 UU No. 12 Th. 2011 atas penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (3) Tahap pembahasan Peraturan Daerah yang diatur dalam Pasal 40 sampai dengan Pasal 41 UU No. 10 Th. 2004, maupun pada Pasal 75 sampai dengan Pasal 76 UU No. 12 Th. 2011 berkaitan dengan pembahasan Peraturan Daerah Provinsi, serta Pasal 77 UU No. 12 Th. 2011 atas pembahasan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (4) Tahap penetapan Peraturan Daerah, yang diatur dalam Pasal 37 sampai dengan Pasal 39 UU No. 10 Th. 2004, maupun pada Pasal 78 sampai dengan Pasal 79 UU No. 12 Th. 2011 berkaitan dengan penetapan Peraturan Daerah Provinsi, serta Pasal 80 UU No. 12 Th. 2011 atas penetapan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota.

b. Kebiasaan Ketatanegaraan (*Convention*)

Konvensi-konvensi ketatanegaraan (*Conventions of the Constitution*) yang berlaku dan dihormati dalam kehidupan ketatanegaraan, walaupun tak dapat dipaksakan oleh pengadilan apabila terjadi pelanggaran terhadapnya.

Dari apa yang dikemukakan oleh AV Dicey tersebut jelaslah bahwa konvensi ketatanegaraan harus memenuhi ciri-ciri sebagai berikut :

- 1) Konvensi itu 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

Dalam praktik ketatanegaraan Inggris, sebagian besar konvensi ketatanegaraan mengatur hubungan antar cabang-cabang kekuasaan pemerintahan pusat (*central government*), khususnya mengatur (i) *the relationship between the monarch, ministers, and parliament*, (ii) *the relationship between ministers among themselves*, and (iii) *the relationship between ministers and civil servants*. Kadang-kadang konvensi berfungsi sebagai *devices for adjusting the strict law to meet the changing demands of politics*. Peraturan di Inggris yang tertulis tegas menentukan bahwa “*The Queen’s assent is required for a valid of Parliament*”. Dalam praktiknya hal itu berubah dan berkembang menjadi sebuah konvensi yaitu bahwa *The Queen must always assent to a bill*. Peraturan lain tertulis “*Parliament must meet at least every three years*” kemudian berubah karena konvensi menjadi *Parlement must meet annually*.

Peraturan di Inggris juga menentukan bahwa “*The Queen constitutes the executive branch of government but cannot make law nor raise taxes except through an Act of Parliament.*”. Tetapi prakteknya hal tersebut berubah karena konvensi menjadi beberapa norma, yaitu: (a) *The Queen acts only on the advice of Ministers*; (b) *The cabinet is collectively responsible to Parliament for the conduct of the government*; (c) *ministers are individually responsible to Parliament for the conduct of their departments*; (d) *Legislation involving taxation and public expenditure can be introduced only by ministers*; (e) *executive*

powers are exercised through ministers, who are collectively and individually responsible to Parliament.

Di Indonesia juga dapat ditemukan banyak konvensi ketata-negaraan 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. Sebagaimana telah disinggung di atas 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 Parleментар.

Akibat perubahan itu kekuasaan eksekutif yang semula berada pada Presiden Soekarno beralih kepada Perdana Menteri (Syahrir). Terlepas dari adanya anggapan bahwa perubahan disebut adalah penyimpangan dari Kabinet Presidensial yang dianut oleh UUD 1945, namun menurut Menteri Penerangan Republik Indonesia pada waktu itu perubahan sistem tersebut adalah ditimbulkan dengan cara kebiasaan politik (*convention*). Perubahan ke arah sistem parlementer ini tidak diatur oleh UUD 1945, melainkan karena konvensi ketata-negaraan. Dalam bukunya *Undang-undang Dasar Sementara Republik Indonesia*, Prof. Soepomo menyatakan dengan Kabinet Syahrir telah timbul konvensi ketata-negaraan mengenai Kabinet Parleментар.

Dalam kurun waktu kedua berlakunya kembali UUD 1945, yaitu sejak Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, sejarah ketata-negaraan 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 bidang ketata-negaraan. 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 Undang-Undang Dasar 1945 secara murni dan konsekuen. Hal ini berarti juga Undang-Undang Dasar 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 :

- 1) 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".
- 2) Diperkenalkannya "Referendum" dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia lewat TAP No. IV/ MPR/ 1983 untuk memperkecil kemungkinan mengubah UUD 1945.

Maka 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 :

- 1) Praktik di Lembaga Tertinggi Negara bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), mengenai pengambilan keputusan berdasarkan musyawarah untuk mufakat.
- 2) Seperti telah diuraikan di atas yaitu 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.
- 3) 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 ketata-negaraan yang timbul dan terpelihara dalam praktik penyelenggaraan negara, meskipun tidak tertulis, yang sudah berulang kali dilakukan pada masa pemerintahan Orde Baru.

- 4) 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.
- 5) Adanya Menteri Negara Nondepartemen dalam praktik ketata-negaraan 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 Non-departemen. Adanya Menteri Non-departemen berkaitan dengan kebutuhan pada era pembangunan dewasa ini. Karena adanya Menteri Negara Non-departemen sudah berulang-ulang dalam praktik penyelenggaraan negara, maka dapatlah dipandang sebagai konvensi dalam ketata-negaraan kita dewasa ini. Tidakkah dapat diartikan bahwa adanya Menteri Negara Non-departemen 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.
- 6) 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 berbagai 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.

Demikianlah beberapa contoh yang sedang berjalan dalam praktik penyelenggaraan negara di masa Orde Baru yang dapat dianggap sebagai konvensi ketata-negaraan

c. Yurisprudensi

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 peradilan. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia kata yurisprudensi diartikan: ajaran hukum melalui peradilan; himpunan putusan hakim.⁴⁶

Menurut istilah, terdapat berbagai definisi yang dikemukakan pada Ahli Hukum. Sebagai contoh berikut dikemukakan beberapa variasi definisi yurisprudensi :

⁴⁶ DEPDIKNAS, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta : Balai Pustaka. 2001), hlm. 1278.

- 1) Menurut Kansil yurisprudensi adalah keputusan hakim terdahulu yang sering diikuti dan dijadikan dasar keputusan oleh hakim kemudian mengenai masalah yang sama.⁴⁷
- 2) Menurut Sudikno Mertokusumo yurisprudensi adalah pelaksanaan hukum dalam hal konkrit terjadi tuntutan hak yang dijalankan oleh suatu badan yang berdiri sendiri dan diadakan oleh negara serta bebas dari pengaruh apa dan siapapun dengan cara memberikan putusan yang bersifat mengikat dan berwibawa.⁴⁸ Secara ringkas singkat, menurut Sudikno, yurisprudensi adalah putusan pengadilan.
- 3) 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 serupa.
- 4) 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 tetap.

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 sistem hukum Anglo Saxon berkembang dalam pengertian ilmu hukum.

Dalam sistem 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 pengertian putusan pengadilan yang bersifat tetap yang kemudian dijadikan referensi bagi hakim lainnya dalam memeriksa perkara serupa di kemudian hari. Contohnya di Indonesia adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 008/PUU-IV/2006 pelarangan anggota partai terlarang menjadi caleg.

⁴⁷ C. S. T. Kansil, *Pengantar Hukum Indonesia*, (Jakarta : Balai Pustaka, 1993), hlm. 20.

⁴⁸ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, (Yogyakarta : Liberty, 1991), hlm. 92.

d. Traktat (Perjanjian)

Perjanjian antar negara di dalam Ilmu Hukum sering juga dikatakan sebagai sumber hukum. Isi perjanjian karena mengikat pihak-pihak negara termasuk para warga negara. Maka, aturan-aturan dan ketentuan-ketentuannya merupakan pula hukum positif dari negara yang bersangkutan masing-masing. Dengan demikian, apabila menyangkut bidang tata negara akan merupakan bagian hukum tata negara yang penting.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 11 mensyaratkan bahwa Presiden dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan Negara lain. Bentuknya tidak selalu tertulis karena kemungkinan terjadi bahwa perjanjian itu hanya diadakan dengan pertukaran nota atau surat saja. Dalam Kamus Hukum Internasional, tidak dibedakan traktat dan perjanjian. Menurut Bellefroid,⁴⁹ kedua hal itu memunyai arti yang berbeda. Traktat adalah perjanjian yang terikat pada bentuk tertentu sedangkan perjanjian tidak selalu terikat pada bentuk tertentu. Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 yaitu Undang-Undang tentang Perjanjian Internasional. Perjanjian Internasional adalah perjanjian dalam bentuk dan nama tertentu yang diatur dalam hukum internasional yang dibuat secara tertulis serta menimbulkan hak dan kewajiban di bidang hukum publik. Hal ini menegaskan pada asas *Pacta Sunt Servanda* yang berarti perjanjian antara pihak-pihak harus ditaati.

Tata cara mengikatkan diri dalam perjanjian diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 adalah sebagai berikut:

- (1) Penanda-tanganan.
- (2) Pengesahan.
- (3) Pertukaran dokumen perjanjian/nota politik.
- (4) Cara-cara lain sebagaimana disepakati para pihak dalam perjanjian internasional.

Sedangkan tahap-tahap dalam pembuatan perjanjian diatur dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 melalui tahap peninjauan, perundingan, perumusan naskah, penerimaan dan penanda-tanganan.

⁴⁹ Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op.Cit*, hlm. 57.

Pengesahan perjanjian internasional oleh pemerintah Republik Indonesia dilakukan sepanjang dipersyaratkan oleh perjanjian internasional tersebut. Pengesahannya dilakukan melalui Undang-Undang atau Keputusan Presiden (Pasal 9 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000). Dilakukan dengan Undang-Undang apabila Perjanjian Internasional berkenaan dengan:

- (1) Masalah politik, perdamaian dan pertahanan keamanan.
- (2) Masalah perubahan wilayah/penetapan wilayah.
- (3) Masalah kedaulatan hak berdaulat negara.
- (4) Menyangkut HAM dan Lingkungan Hidup.
- (5) Pembentukan Kaedah Hukum baru.
- (6) Menyangkut pinjaman atau hibah.

Bila di luar dari materi tersebut, maka pengesahannya dalam bentuk Keppres. Traktat berakhir karena telah dicapainya tujuan, habis masa berlaku, musnah salah satu pihak dalam perjanjian, diadakan perjanjian baru yang membatalkan perjanjian lama, dipenuhinya syarat-syarat mengakhiri perjanjian.

e. Doktrin

Sumber lain yang juga merupakan sumber Hukum Tata Negara ialah ajaran seorang pakar atau pendapat sarjana yang sudah dapat diakui dan diuji kebenarannya. Di Indonesia, ajaran tentang negara Integralistik yang dikemukakan oleh tokoh Soepomo⁵⁰ sebagai seorang ahli hukum berpengaruh besar atas UUD 1945. Notonagoro juga berkontribusi besar dalam memberikan landasan mengenai Pembukaan (Pancasila termasuk di dalamnya) di dalam UUD 1945 sebagai kaedah fundamental negara (*grundnorm*). Pembukaan merupakan kesatuan dengan Batang Tubuh dan tidak bisa dipisahkan. Oleh karena itu, Pembukaan tidak boleh diubah oleh siapapun termasuk MPR. Bila Pembukaan diubah, berarti Pembubaran negara Proklamasi. Walaupun, pendapat tersebut tidak lepas dari pengaruh ajaran Hans Nawiasky.

2. Sumber hukum materiil

Dalam Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966, dikenal istilah “Sumber dari segala Sumber Hukum”, yang merupakan sumber hukum dari segala sumber hukum adalah Pancasila, yang menjadi pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum dan cita-cita moral,

⁵⁰ Nyoman Dekker, *HTN Republik Indonesia*, (Malang : IKIP, 1993), hlm. 8.

kejiwaan serta watak dari rakyat negara yang bersangkutan. Ketetapan tersebut diubah dengan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/ 2000 menurut Pasal 1 ayat (3) Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000, sumber hukum dasar nasional adalah Pancasila sebagaimana tertulis dalam Pembukaan UUD NRI 1945.

Pancasila merupakan Sumber Hukum Materil dalam Hukum Tata Negara Indonesia dimana perwujudannya sebagai sumber segala sumber hukum yakni melalui :⁵¹

a. Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945.

Proklamasi merupakan pernyataan bangsa Indonesia merdeka dan membentuk negara Republik Indonesia, yang merupakan tindakan pertama bangsa Indonesia untuk mewujudkan cita-cita Pancasila. Dari segi hukum, bangsa Indonesia mulai menyusun, mengatur negaranya sendiri, serta akan menentukan hukumnya sendiri. Jadi, proklamasi merupakan dasar hukum dalam tata hukum Indonesia, sehingga proklamasi dikatakan sebagai “Norma Pertama”. Dasarnya adalah kenyataan sejarah dan penerimaan seluruh rakyat serta kesanggupan untuk mempertahankan dan memperjuangkan kemerdekaan.

b. Dekrit Presiden 5 Juli 1959

Dekrit Presiden adalah merupakan dasar berlakunya kembali UUD 1945, Dekrit keluar atas dasar hukum darurat negara (*Staatsnoodrecht*). Adapun isi Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yakni:

- 1) Pembubaran Konstituante.
- 2) Berlakunya kembali UUD 1945 dan tidak berlakunya UUDS 1950.
- 3) Pembentukan MPRS dan DPAS.

Hukum darurat negara dibedakan atas 2 (dua) yaitu:

- 1) Hukum darurat Negara yang obyektif/ kontitusional (*objectief staatsnoodrecht*), ialah hukum yang mengatur kemungkinan penguasa untuk mengambil tindakan dalam keadaan darurat. Adapun tindakan yang diambil tersebut berdasarkan atas peraturan yang sudah ada sebelumnya. Obyektif berarti syarat suatu keadaan bahaya telah ditentukan terlebih dahulu baik tindakan serta akibatnya.
- 2) Hukum darurat negara subyektif/ inkonstitusional (*subjectief staatsnoodrecht*), ialah tindakan penguasa tidak didasarkan

⁵¹ Joeniarto, *Selayang Pandang Sumber-sumber HTN Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1991), hlm. 8.

atas peraturan yang sudah ada tetapi didasarkan atas penilaian penguasa sendiri. Contohnya dengan keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959.

c. UUD NRI 1945

Merupakan Undang-Undang Dasar pertama bagi bangsa Indonesia dimana, apabila ditelaah pasal-pasalnya merupakan perwujudan dari Pancasila perwujudannya antara lain dalam pasal-pasal berikut.

- 1) Sila Pertama pada Pasal 9, Pasal 29 ayat (1) dan ayat (2).
- 2) Sila Kedua pada Pasal 27, Pasal 28, Pasal 29 ayat (2), Pasal 30, Pasal 31 dan Pasal 34.
- 3) Sila Ketiga pada Pasal 1 ayat (1), Pasal 18, Pasal 26, Pasal 31 ayat (2), Pasal 32, Pasal 35 dan Pasal 36.
- 4) Sila Keempat pada Pasal 1 ayat (2), Pasal 2 ayat (1), Pasal 3, Pasal 5 ayat (1), Pasal 6, Pasal 18, Pasal 23, Pasal 27 ayat (1).
- 5) Sila Kelima pada Pasal 27 ayat (2), Pasal 29 ayat (2), Pasal 31, Pasal 33 dan Pasal 34.

d. Surat Perintah Sebelas Maret (Supersemar)

Pada Bagian I Ketetapan MPRS Nomor XX/ MPRS/ 1966 disebutkan Supersemar sebagai dasar dan sumber hukum bagi Letjen Soeharto untuk mengambil segala tindakan guna mengamankan pelaksanaan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Dengan Supersemar memberikan landasan bagi pengembangan untuk mengambil langkah mewujudkan negara berdasarkan Pancasila.

BAB 3

PENAFSIRAN DAN SEJARAH HUKUM TATA NEGARA

A. Konsep dan Jenis-Jenis Penafsiran Hukum Tata Negara

1. Konsep Penafsiran Hukum Tata Negara

Penafsiran (interpretasi) merupakan salah satu langkah dalam penerapan hukum,⁵² yang dimaksudkan untuk menentukan makna yang tepat bagi suatu peraturan perundang-undangan. Dalam studi ilmu hukum adanya penafsiran tidak dapat dihindari. Hal itu berkaitan dengan adanya kata-kata di dalam peraturan perundang-undangan yang menimbulkan arti ganda dan ketidak-pastian hukum.⁵³ Di samping itu, juga karena ide dan semangat yang terdapat di dalam peraturan perundang-undangan ketika peraturan perundang-undangan itu dibentuk dapat mengalami perubahan sesuai dengan perkembangan waktu dan situasi sebagai akibat dari tuntutan perkembangan masyarakat.

Dalam studi Hukum Tata Negara, kebutuhan untuk mengadakan penafsiran itu timbul karena naskah konstitusi (UUD 1945) tidak memuat semua ketentuan normatif yang diperlukan untuk menata kehidupan kenegaraan dan kemasyarakatan. Apalagi setelah konstitusi itu mengalami perjalanan waktu cukup lama sejak dirumuskan, berbagai peristiwa kenegaraan terjadi dan timbul perkembangan politik dan sosial yang semakin kompleks, yang mungkin belum diprediksikan pada waktu konstitusi itu disusun.

Oleh karena itu, di dalam Hukum Tata Negara, mutlak diperlukan penafsiran. Namun demikian, hal itu dilakukan dengan menggunakan metode dan teknik-teknik tertentu yang dapat dipertanggung-jawabkan secara rasional dan ilmiah, sehingga usaha untuk menegakkan konstitusi sesuai dengan tuntutan perkembangan sosial-politik yang ada, tetapi tetap sesuai dengan semangat rumusan konstitusi yang lazim digunakan sebagai pegangan normatif dalam menata kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Di samping itu, aspek otoritatif juga harus jelas, sehingga penafsiran tidak dilakukan

⁵² Roscoe Pound menyebutkan ada tiga langkah dalam penerapan hukum yaitu memilih suatu aturan hukum, menafsirkan aturan hukum, dan menyatakan berlaku aturan hukum itu. Dalam Roscoe Pound, 1975, *An introduction to the Philosophy of Law*, Yale University Press, hlm. 48.

⁵³ L.B. Curzon, 1979, *Jurisprudence*, First Published, Macdonald & Evans Ltd, hlm. 153-255.

secara sewenang-wenang, melainkan memiliki legitimasi konstitusional. Dengan demikian, dalam hal ini, kajian terhadap penafsiran dalam Hukum Tata Negara ditekankan pada segi metode penafsiran dan segi otoritas yang berwenang untuk melakukan penafsiran.

Dalam Hukum Tata Negara, selain menggunakan metode penafsiran yang sudah umum dikenal di dalam Ilmu Hukum,⁵⁴ dalam penafsiran konstitusi digunakan metode penafsiran kontemporer yang digandengkan dengan metode penafsiran historis. Hal itu dimaksudkan untuk memberikan perlindungan hak hukum dan hak politik rakyat. Di samping itu, sudah saatnya hakim menggunakan penafsiran antisipatif sebagai upaya memberantas kejahatan yang merugikan kepentingan sosial ekonomi rakyat.

Sebaliknya, dalam usaha meningkatkan kualitas demokrasi, sehingga penggunaan teori penafsiran predestinata oleh pemerintah sudah saatnya diakhiri.⁵⁵ Dalam kaitannya dengan penafsiran konstitusi, dalam Hukum Tata Negara Amerika (*Constitutional Law*), kebanyakan teori mewarnai mengenai dasar pembenar Supreme Court untuk menafsirkan konstitusi. Menurut Robert A. Burt, ada empat mazhab yang memberikan pandangan berbeda dalam menentukan titik tolak hakim menafsirkan konstitusi.⁵⁶

Mazhab Originalis (*The Originalists*) yang berpendapat bahwa maksud yang sesungguhnya dari pembentuk konstitusi yang dapat dibenarkan sebagai dasar melakukan penafsiran terhadap konstitusi. Ini dibantah oleh Mazhab Interpretasionis (*The Interpretationists*) bahwa sulit dan bahkan mungkin tidak dapat diketahui maksud dari pembentuk konstitusi. Oleh karena itu, hakim dalam melakukan interpretasi berdasarkan pada nilai-nilai fundamental (*fundamental values*) yang terdapat dalam kebudayaan Amerika seperti kebajikan, moralitas, kebenaran, dan integritas. Sedangkan Mazhab Prosesis

⁵⁴ Berbagai jenis penafsiran yang dikenal dalam Ilmu Hukum yaitu penafsiran autentik, gramatika, sejarah hukum, sejarah perundang-undangan, sistematik, sosiologis, teologis, fungsional, futuristik, penafsiran interdisipliner, dan multidisipliner. Dalam Yudha Bhakti Ardhiwisastra, *Penafsiran dan Konstruksi Hukum*, Edisi Pertama, Cetakan ke-1, (Bandung : Alumni, 2000), hlm. 12. Bandingkan Jimly Asshidiqie, *Op.Cit*, hlm. 17-18.

⁵⁵ I Dewa Gede Atmadja, 1996, *Penafsiran Konstitusi Dalam Rangka Sosialisasi Hukum: Sisi Pelaksanaan UUD 1945 Secara Murni dan Konsekuensi*, Pidato Pengenalan jabatan Guru Besar Dalam Bidang Ilmu Hukum Tata Negara Pada Fakultas Hukum Universitas Udayana 10 April 1996, hlm. 20.

⁵⁶ Robert A. Burt, *The Constitution in Conflict*, First Edition Second Printing, (Cambridge : Massachusetts London Harward University Press, 1995), hlm. 9-10.

(*The Process School*) berpandangan bahwa fundamental values itu tidak tepat dijadikan dasar untuk menyatakan hukum tidak berlaku. Tetapi, hanya jaminan yang cukup terbuka bagi semua pesaing untuk mempengaruhi lembaga-lembaga politik yang merupakan legitimasi uji yudisial (*judicial review*). Berbeda dengan pendapat ketiga mazhab tersebut, Mazhab Teori Hukum Kritis (*The Critical Legal Theory School*) mengatakan bahwa pertanyaan “*What gives legitimacy to the Supreme Court’s interpretation of constitutional issues?*” merupakan pertanyaan yang tidak perlu diindahkan. Kebanyakan kata-kata yang tidak berguna sebagai kedok atas realita sosial yang tidak prinsipil, yang tidak lain hanya tuntutan atas legitimasi pelaksanaan kekuasaan. Sementara itu, Burt mengatakan bahwa ketiga mazhab sebelumnya menyatakan pemecahan masalah penafsiran konstitusi melalui rute-rute yang tidak konsisten satu dengan yang lain. Sedangkan mazhab keempat terhadap pertanyaan itu *their answer is nothing*.⁵⁷

2. Jenis-Jenis Penafsiran Hukum Tata Negara

Ada beberapa metode penafsiran hukum yang lazim diterapkan yaitu :

1. Penafsiran Gramatikal, yaitu penafsiran berdasarkan tata bahasa, yang karena itu hanya mengingat bunyi kata-kata dalam kalimat itu sendiri (penjelasan Undang-Undang⁵⁸ menurut susunan kata-katanya).⁵⁹

Dengan menggunakan interpretasi gramatikal, maka pengadilan dapat menyimpulkan bahwa;

- a. Naskah undang-undang tersebut jelas mengatur perkaranya; atau
- b. Ada dua naskah atau lebih solusi/ pendekatan yang dapat dipilih; atau
- c. Naskah undang-undang tersebut, yang tersusun dalam kalimat, tidak mudah terpengaruh oleh solusi.⁶⁰

Contoh suatu peraturan melarang orang memarkirkan kendaraannya di suatu tempat.⁶¹

⁵⁷ *Ibid*, hlm. 10.

⁵⁸ Tim Penyusun Puslit IAIN Syarif Hidayatullah Jakarta, *Pendidikan Kewargaan Demokrasi, Ham & Masyarakat Madani*. (Jakarta : IAIN Press, 2000), hlm. 88.

⁵⁹ Pipin Syarifin, *Pengantar Ilmu Hukum*. (Bandung : CV.Pustaka Setia, 1999), hlm. 157.

⁶⁰ Peter De Cruz, *Perbandingan Sistem Hukum (Common Law, Civil Law, dan Socialist Law)*, (Bandung : Nusa Media, 2010), hlm. 381.

⁶¹ Hasanuddin AF [et al.], *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: PT. Pustaka Al Husna Baru, 2004), hlm. 166.

2. Penafsiran Historis atau Sejarah, adalah meneliti sejarah dari undang-undang yang bersangkutan, dengan demikian hakim mengetahui maksud pembuatannya.

Penafsiran historis dibedakan menjadi dua yaitu :

- a. Sejarah hukum, konteks, perkembangan yang telah lalu dari hukum tertentu seperti KUHP, BW, hukum romawi dan sebagainya.⁶²
 - b. Sejarah undang-undang, yaitu penelitian terhadap pembentukan undang-undang tersebut, seperti ketentuan denda dalam KUHP Pidana, sekarang dikalikan lima belas mendekati harga-harga pada waktu KUHP Pidana itu dibentuk.⁶³
Contoh : seseorang yang melanggar hukum didenda sebesar Rp. 500,-, maka denda sebesar itu jika diterapkan pada zaman sekarang jelas tidak sesuai, oleh karena itu harus ditafsirkan sesuai dengan keadaan harga yang sekarang ini.⁶⁴
3. Penafsiran Sistematis, yaitu dengan cara mempelajari sistem dan rumusan undang-undang, yang meliputi:
 - a. Penalaran analogi dan penalaran a kontario. Penggunaan a kontario yaitu memastikan sesuatu yang tidak disebut oleh pasal undang-undang secara kebalikan. Sedangkan analogi berarti pengluasan berlakunya kaidah undang-undang.
 - b. Penafsiran ekstensif dan restriktif (bentuk-bentuk yang lemah terdahulu secara logis tak ada perbedaan).
 - c. Penghalusan atau pengkhususan berlakunya Undang-undang.
Contoh: asas okumy dalam pasal 27 KUHPerdata⁶⁵ menjadi dasar pada Pasal 34,⁶⁶ 60⁶⁷, 86⁶⁸, dan KUHPerdata⁶⁹.

⁶² Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2008), hlm. 157.

⁶³ Pipin Syarifin, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Bandung : CV. Pustaka Setia, 1999), hlm. 157.

⁶⁴ Hasanuddin AF [et al.], *Op.Cit.*, hlm,166.

⁶⁵ Subekti, R. & Tjitrosudibio, R., *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, (Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 2008), hlm, 8. Pasal 27 KUHPerdata berbunyi “*Dalam waktu yang sama seorang laki hanya diperbolehkan mempunyai satu orang perempuan sebagai istrinya, seorang perempuan hanya satu orang laki sebagai suaminya.*”

⁶⁶ *Ibid*, hlm, 9. Pasal 34 KUHPerdata berbunyi “*seorang perempuan tak diperbolehkan kawin lagi, melainkan setelah lewat waktu tiga ratus hari semenjak perkawinan terakhir dibubarkan.*”

⁶⁷ *Ibid*, hlm, 15. Pasal 60 KUHPerdata berbunyi “*Barangsiapa karena perkawinan perkawinan masihlah terikat dirinya dengan salah satu dari kedua belah pihak, seperti pun sekalian anak dilahirkan dari perkawinan itu, semua itu adalah berhak mencegah perkawinan baru yang akan dilangsungkan, akan tetapi hanyalah berdasar atas telah adanya perkawinan yang lama.*”

4. Penafsiran Teleologis/ Sosiologis, yaitu penafsiran berdasarkan maksud atau tujuan dibuatnya undang-undang itu dan ini meningkatkan kebutuhan manusia yang selalu berubah menurut masa, sedangkan bunyi undang-undang tetap dan tidak berubah. Contohnya walaupun undang-undang tidak sesuai lagi dengan kebutuhan akan tetapi jika undang-undang itu masih berlaku, maka tetap diterapkan terhadap kejadian atau peristiwa masa sekarang.⁷⁰
5. Penafsiran Authentic (Sahih dan Resmi), yaitu membersihkan penafsiran yang pasti sebagaimana yang telah ditentukan oleh Undang-undang itu sendiri.⁷¹

Misal Pasal 98 KUHP, dinyatakan malam, hal ini yang dimaksud adalah waktu antara matahari terbenam dan matahari terbit, dan Pasal 100 KUHP, dinyatakan binatang ternak, yang dimaksudkan di sini adalah binatang yang berkuku satu, mamah biak, dan babi.⁷²
6. Penafsiran Ektensis (Luas), Yaitu menafsirkan berdasarkan luasnya arti kata dalam peraturan itu, sehingga suatu peristiwa dapat dimasukkannya, seperti : aliran listrik dapat dimasukkan ke dalam kata benda, karena itu ada yang berwujud dan yang tidak berwujud. Contoh aliran listrik termasuk benda.⁷³
7. Penafsiran Analogi, sesungguhnya hal ini sudah tidak termasuk interpretasi, karena analogi sama dengan qiyas, yaitu hukum ibarat dengan kata-kata tersebut sesuai dengan asas hukumnya, sehingga sesuai peristiwa yang sebenarnya tidak dapat dimasukkan, kemudian dianggap sesuai dengan bunyi aturan tersebut, misalnya, menyambung atau menyantol aliran listrik dianggap sama dengan mengambil aliran listrik. Misalnya: Hakim cari undang-undang untuk yang tepat untuk mengadili perkara kalau undang-undang tidak ada, maka ia lari ke:

⁶⁸ *Ibid*, hlm, 2. Pasal 86 KUHPerdata berbunyi “Kebatalan perkawinan yang dilangsungkan bertentangan dengan Pasal 27, dapat dituntut oleh orang yang karena perkawinan lebih dahulu terikat dengan salah satu dari suami-istri, oleh si suami-istri itu sendiri, oleh para keluarga sedarah dalam garis lurus ke atas, oleh segala mereka yang berkepentingan atas kebatalan perkawinan itu dan oleh Jawatan Kejaksaan. Apabila kebatalan perkawinan yang lebih dahulu itu diperlawankan, maka terlebih dahulu harus diputuskan, soal absah atau tak absahnya perkawinan itu.”

⁶⁹ Hasanuddin AF [et al.], *Op.Cit.*, hlm. 166.

⁷⁰ *Ibid*, hlm, 166

⁷¹ Pipin Syarifin, *Op.Cit.*, hlm. 158

⁷² Hasanuddin AF [et al.], *Op.Cit.*, hlm, 166

⁷³ *Ibid*, hlm, 166

- a. Yurisprudensi;
- b. Dalil hukum adat;
- c. Melakukan undang-undang secara analogi (kontruksi hukum). Hakim dalam melakukan undang-undang secara analogi ini harus berhati-hati dalam penggunaannya, maka ada hal-hal yang harus diperhatikan berikut ini:
 - a. Apabila ada perkara yang dihadapi dan perkara yang diatur oleh undang-undang cukup persamaannya, sehingga penerapan asas yang sama dapat dipertanggung-jawabkan serta tidak bertentangan dengan asas keadilan⁷⁴
 - b. Apabila keadilan yang tertarik dari analogi okum itu serasi dan cocok dengan sistem serta maksud perundang-undangan yang ada.⁷⁵

Tujuan melakukan secara analogi adalah untuk mengisi kekosongan dalam undang-undang.

8. Penafsiran Restriktif, yaitu penafsiran dengan membatasi (mempersempit) arti kata dalam peraturan itu, misalnya, kerugian tidak termasuk kerugian yang terwujud seperti sakit, cacat, dan sebagainya.⁷⁶
9. Penafsiran Nasional, yaitu cara penafsiran dengan menilik sesuai tidaknya dengan hukum-hukum yang berlaku. Contoh Pasal 570 KUHPerdara⁷⁷ sekarang harus ditasirkan menurut hak milik yang sesuai dengan hukum Indonesia yaitu Pasal 20 ayat (1)⁷⁸ Undang-Undang Pokok Agraria⁷⁹.
10. Penafsiran *a Contrario* (Menurut Pengingkaran), yaitu suatu cara menafsirkan undang-undang yang didasarkan pada perlawanan pengertian antara soal yang dihadapi dan soal yang diatur dalam

⁷⁴ Pipin Syarifin, *Op.Cit.*, hlm. 158.

⁷⁵ *Ibid*, hlm. 159.

⁷⁶ Hasanuddin AF [et al.], *Op.Cit.*, hlm. 167.

⁷⁷ R. Subekti & R. Tjitrosudibio, *Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUH Perdata)*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 2003), hlm. 170. Pasal 570 KUHPerdara berbunyi “*Hak milik adalah hak untuk menikmati kegunaan suatu kebendaan dengan leluasa, dan untuk berbuat bebas terhadap kebendaan itu dengan kedaulatan sepenuhnya, asal tidak bersalahan dengan Undang-Undang atau peraturan umum yang ditetapkan oleh suatu kekuasaan yang berhak menetapkannya, dan tidak mengganggu hak-hak orang lain kesemuanya itu dengan tak mengurangi kemungkinan akan pencabutan hak itu demi kepentingan umum berdasar atas ketentuan Undang-Undang dan dengan pembayaran ganti rugi.*”

⁷⁸ Supriadi, *Hukum Agraria*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), hlm. 348. Pasal 20 ayat (2) Hukum Agraria tentang hak milik berbunyi “*Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepda pihak lain.*”

⁷⁹ Hasanuddin AF [et al.], *Op.Cit.*, hlm. 166.

suatu undang-undang. Berdasarkan perlawanan (pengingkaran) itu ditarik kesimpulan bahwa soal yang dihadapi itu tidak diliputi oleh pasal yang termaksud atau berada di luar pasal itu. Misalnya Pasal 15676 KUHPerdara: “Penjualan benda yang disewakan tidak menyebabkan putusannya sewa menyewa”. Bagaimana kalau peristiwa penghibahan? Di dalam Pasal 1576 KUHPerdara itu tertulis “penjualan” bukan “penghibahan.” Contoh lain Pasal 34 KUHPerdara berbunyi bahwa: “seorang perempuan tidak diperkenankan menikah lagi sebelum lewat 300 hari setelah perkawinannya terdahulu diputuskan.”

Bagaimana halnya bagi seorang laki-laki? Waktu tunggu 300 hari? Jawabannya tidak, karena Pasal 34 KUHPerdara itu tidak menyebutkan bagi laki-laki, tetapi harus ditujukan kepada seorang perempuan.

Maksud waktu menunggu dalam Pasal 34 KUHPerdara bagi seorang perempuan itu adalah untuk mencegah adanya keraguan mengenai kedudukan sang anak, ditetapkan waktu 300 (tiga ratus) hari karena waktu itu dianggap sebagai waktu kandungan yang paling lama.

Hal-hal tersebut di atas dapatlah disimpulkan bahwa dasar berfikir *a contrario* itu merupakan lawan dari menafsirkan undang-undang secara analogis. Karena dasar berfikir *a contrario* itu sama sekali bukan dalil, bahwa pasal untuk suatu peristiwa tertentu juga dapat diadakan peraturan tersendiri itu, sudah bukti yang jelas bahwa pengundang-undang tidak menghendaki peristiwa yang serupa itu termasuk diatur juga⁸⁰

11. Penafsiran Perbandingan yaitu penafsiran komparatif dengan cara membandingkan penjelasan-penjelasan agar ditemukan kejelasan suatu ketentuan undang-undang.

B. Sejarah Hukum Tata Negara Dunia

Dari sekitar 200 miliar manusia yang hingga kini pernah hidup di bumi ini, sekarang sedang hidup kurang lebih empat miliar orang. Jauh sebelum awal perhitungan tahun, telah ditemukan tilas-tilas pemukiman antara lain di Negeri Belanda dan Belgia. Semenjak kedatangan bangsa Romawi di Negeri Belanda pada tahun 1957 sebelum Masehi, telah ada berita-berita tertulis tentang sepak terjang bangsa Belanda.

Untuk apa manusia bermasyarakat dan bagaimana mereka diperintah, tidak diketahui dengan pasti. Namun dari gambaran yang

⁸⁰ Pipin Syarifin, *Op.Cit.*, hlm. 160.

diperoleh dari peninggalan situs-situs kehidupan bermasyarakat yang lebih primitif, dapat diperoleh suatu gambaran tentang bagaimana permulaan pemerintahan telah terbentuk dan bagaimana pemerintahan itu berkembang.

Ada 3 (tiga) tipe masyarakat, yaitu masyarakat setara (*samenlevingen en gelijkheid*), masyarakat bertingkat (*samenlevingen met rangorde*) dan masyarakat berlapis (*gelaagde samenlevingen*).

1. Masyarakat Setara (*Samenlevingen en Gelijkheid*)

Dalam masyarakat yang sangat primitif, seperti misalnya masyarakat pemburu, terdapat suatu kebutuhan permanen akan para pemimpin. Produksi makanan, pendidikan, keturunan, pembagian kerja, menuntut akan adanya pemimpin. Setiap orang yang memiliki kemampuan, untuk sementara waktu dapat memimpin bagian tertentu dari aktivitas produktivitas atau aktivitas kehidupan manusia tersebut di atas. Manusia yang satu lebih aktif, lebih cepat atau lebih cerdas dari yang lain sehingga ia mampu dan diberi kesempatan untuk memimpin kelompoknya. Kepemimpinannya terbatas dan dapat cepat melenyap atau terjadi pergantian kepemimpinan berdasarkan kemampuan yang dimiliki oleh seseorang.

2. Masyarakat Bertingkat (*Samenlevingen met Rangorde*)

Kaum lelaki yang ambisius dan energik dibandingkan dengan kaum wanita, dan dalam beberapa masyarakat, kaum wanita, yang bisa menghasilkan lebih banyak dari yang dikonsumsi sendiri dapat memanfaatkan kelebihan produksi tadi untuk meraih dan mempertahankan pengaruh dan kekuasaan atas warga kelompok mereka. Dengan demikian jumlah posisi pimpinan mulai terbatas atau dibatasi. Tidak semua yang berbakat bisa meraih posisi sebagai pemimpin. Lewat kekerabatan, keturunan, dan perkawinan, posisi sebagai pemimpin dimapankan dan dilanjutkan oleh para pengikut kelompok masyarakat tersebut.

3. Masyarakat Berlapis (*Gelaagde Samenlevingen*)

Pada masyarakat berlapis, tidak saja posisi kepemimpinan telah dimapankan, namun peluang untuk mendapatkan kebutuhan hidup yang paling pokok tidak sama dan merata bagi semua warga masyarakat. Kelompok-kelompok memecahkan diri atau dipaksa untuk itu. Mereka harus puas dengan dan dalam posisi yang lebih aman dan harus bersedia diatur serta dapat diperhambat.

Selain perkembangan masyarakat setara, masyarakat bertingkat dan masyarakat berlapis, masih ada faktor-faktor lain yang melandasi perkembangan dari pemerintahan. Pertambahan dan atau tekanan penduduk, perang atau ancaman perang dan penjarahan oleh

kelompok lain telah menjadi faktor-faktor yang memacu perkembangan pemerintahan yaitu: penguasaan oleh suatu pemerintah atau negara. Kelebihan produksi dan penciptaan, kewajiban atas dasar timbal balik merupakan cara-cara untuk mendapatkan kekuasaan atas sesama manusia atau kelompok masyarakat. Pihak yang memerintahkan menawarkan perlindungan hukum, kesejahteraan dan menyajikan kesentosaan bagi pihak yang diperintah.

1. Pemerintahan Di Zaman Purba

Sejarah menunjukkan bahwa manusia telah diperintah oleh tak terbilang sistem pemerintahan. Ada sistem pemerintahan bangsa-bangsa Inka dan Aztek, sistem kerajaan Mesir dan Babilonia purba, kerajaan-kerajaan Persia beragam, negara kota bangsa Romawi dan Yunani, kerajaan Bizantium, negara-negara Hindu Kuno dan kerajaan Moghul, kalifah Arabia dan negara muslim. Ada sistem pemerintahan Eropa sejak keruntuhan sistem feodal sampai kepada abad absolutisme dan kemudian sistem-sistem pemerintahan kolonial.

a. Pemerintahan Inka

Kerajaan Inka, berdiri antara tahun 1200-1500 Masehi dan memiliki sistem pemerintahan despotisme. Despotisme adalah suatu bentuk pemerintahan yang ditandai oleh kekuasaan sewenang-wenang dan tak terbatas dari pihak penguasa. Kerajaan tadi terletak sepanjang pegunungan Andes dan pantai sebelah Barat Amerika Selatan (dari Ekuador dan Peru hingga Chili Tengah) dan berpenduduk lebih dari dua belas juta orang. Raja Inka digambarkan sebagai titisan dari matahari. Dia adalah penguasa absolut, dibantu oleh aristokrasi turun-temurun, yang merupakan pribadi-pribadi terkemuka dengan pengaruh yang besar. Di bawah kekuasaan raja, ada 4 (empat) Perfektur, yaitu empat bagian besar kerajaan. Setelah itu ada gubernur-gubernur Propinsi yang menyandang kekuasaan yang besar, bertugas memberikan pengarahan kepada Kuraka, yaitu kesatuan pembayar pajak yang beranggotakan mulai dari kelompok 100, 500, 1.000, 5.000 dan 10.000 orang.

Penguasa sering berpesta pora, para Inspektur pemerintahan gencar melakukan inspeksi supaya rakyat mematuhi ketentuan sosial dan moral. Salah satu dari sekian banyak tugas mereka adalah melakukan kunjungan dari rumah ke rumah untuk menyaksikan agar para wanita menjadi istri dan ibu rumah tangga yang baik. Semua warga diatur dengan peraturan-peraturan yang ketat. Mereka yang sudah uzur atau lanjut usia menerima pensiun dalam bentuk bahan makanan dan kebutuhan hidup lainnya.

Sebelum kerajaan Inka, filosof Plato dan muridnya Aristoteles mengembangkan pemikiran mereka tentang pemerintahan negara dan beragam bentuk negara. Plato dari Athena (428-347 SM) menyatakan bahwa pemerintahan mesti dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip akal sehat dan budi pekerti yang baik. Penguasa mesti memiliki pengetahuan ilmiah mengenai problematik yang akan dimintai keputusannya. Plato juga berpendapat bahwa yang menjadi raja atau kepala pemerintahan adalah seorang filosof karena filosof itu memiliki akal budi yang baik serta bijaksana.

Plato merancang negara ideal, dimana keadilan harus diwujudkan. Plato memandang kehidupan bermasyarakat sebagai suatu sistem pembagian yang saling mengisi. Manusia memiliki lebih banyak kebutuhan dibanding dengan yang dapat dipenuhi sendiri. Dengan hidup bermasyarakat, manusia dapat meniadakan kekurangan, spesialisasi dan pembagian kerja memudahkan pemenuhan kebutuhan umum (*the right man on the right place*). Pemerintah perlu mengorganisasikan suatu sistem yang saling menjadi dan mengusahakan agar pemberian pelayanan tadi sedapat mungkin berlangsung luwes dan efisien.

Aristoteles (384-322 SM) menganut atau mengacu pada prinsip etika pemerintahan dan politik sebagaimana yang telah ditulis oleh Plato. Namun mengenai pembagian bentuk-bentuk pemerintahan oleh Plato, Aristoteles mengatakan bahwa pembagian tadi tidak mengacu pada perbandingan.

Dalam Monarki tidak terlalu penting pemerintahan oleh satu orang, karena tentunya seorang dari yang kaya; Juga dalam demokrasi tidak mesti pemerintahan dari banyak orang, melainkan pemerintahan dari orang-orang yang miskin.

Bagi Aristoteles pemerintahan demokrasi itu buruk karena kenyataannya bahwa kebanyakan rakyat tidak berpendidikan dan berpengetahuan baik atau pemerintahan dari orang-orang yang miskin sehingga bentuk pemerintahan itu adalah pemerintahan yang dapat disebut sebagai mobokrasi atau pemerintahan dari suatu gerombolan pengacau.

Aristoteles menemukan bahwa di dalam pemerintahan dari semua zaman berkuat pada dua hasrat kekuasaan, yang satu didasarkan kekuasaan, dan yang lainnya atas dasar kesejahteraan orang banyak. Karena itu ditemukan suatu imbalan yang adil antara dua kepentingan tadi.

Dalam hal ini perlu diadakan pemisahan antara bentuk pemerintahan itu sendiri dan kinerjanya yang nyata. Aristoteles

menganjurkan suatu demokrasi madya, yang secara sosial didasarkan pada lapisan menengah yang luas, termasuk mereka yang masih miskin dan mereka sudah kaya. Suatu kelas menengah seperti itu akan memberi watak kerakyatan kepada negara. Dan suatu keseimbangan antara kekuatan kualitas dan kuantitas. Kuantitas diperlukan agar pemerintahan dapat berakar di kalangan rakyat. Kualitas memainkan peran di dalam penataan pemerintahan. Selain kedua faktor tadi, harus pula dikombinasikan dengan masalah kesetiaan dan penggantian pemerintahan yang sesuai aturan.

Aristoteles dalam bukunya Undang-undang Dasar *Athena*, mengemukakan bahwa dalam setiap tahun di antara enam orang warga kota ada seorang mengambil bagian dalam pemerintahan sipil, meskipun ia hanya menduduki jabatan sebagai anggota dewan juri saja, dan jikalau ia tidak menduduki suatu jabatan maka ia masih dapat juga sepuluh kali setahun mengambil bagian dalam perbincangan-perbincangan mengenai masalah-masalah pemerintahan dan negara di dalam Sidang Umum (Sidang Eklesia) para warga kota. Perbincangan dalam sidang umum demikian itu merupakan sesuatu yang paling menarik dan paling penting di dalam hidup seorang warga negara.

Pada masa itu *Pericles* mengatakan bahwa *Athena* lebih baik dari negara manapun juga karena telah menemukan rahasia untuk memberikan kesempatan kepada warga negaranya menggabungkan pembinaan urusan pribadi dengan urusan kemasyarakatan. *Pericles* mengatakan bahwa jikalau seorang warga negara mendapat kedudukan penting, hal ini tidak disebabkan karena hak istimewa, tetapi semata-mata karena dimaksudkan sebagai penghargaan terhadap jasa-jasanya. Kemiskinan tidak akan menjadi penghalang karena setiap orang dapat berjasa terhadap negaranya, bagaimanapun buruk keadaannya. Hal ini berarti tidak ada orang yang dilahirkan untuk suatu jabatan, dan tidak ada orang yang membeli suatu jabatan, tetapi setiap orang dengan mendapat kesempatan yang sama akan mengalami penyaringan untuk menduduki jabatan yang sesuai dengan bakatnya.

Apa yang telah dikembangkan Plato dan Aristoteles beserta orang-orang Yunani lainnya adalah ilmu tentang polis atau negara kota bangsa Yunani. Plato telah menulis buku berjudul *Politikus* dan *Politeia* dan Aristoteles dengan judul *Politika*. Karya-karya mereka menyajikan suatu racikan dasar-dasar ilmu tentang filsafat, ekonomi, etika, sejarah, hukum, paedagogik, politik, psikologi dan

sosiologi. Mereka mengembangkan suatu politika, sebuah ilmu tentang polis. Pemikiran ilmiah mereka jelas berfase banyak dan tidak dipilah.

Karena Aristoteles terbebas dari prinsip-prinsip, nilai-nilai, norma-norma dan tujuan-tujuan, terlebih lagi dari kepentingan Plato dalam menyajikan kenyataan tentang kehidupan negara dan mekanisme politik, maka sesungguhnya Aristoteles adalah peletak dasar dari ilmu pemerintahan dan ilmu politik, terutama secara empiris, deskriptif dan positif. Menurut kacamata masa kini Plato telah banyak berlutut dengan arah perspektif dan normatif dari ilmu pemerintahan dan ilmu politik. Perbedaan-perbedaan di dalam pendekatan dan penggarapan ilmu masih berlaku hingga kini, dalam era ilmu pemerintahan dan ilmu politik.

b. Polis Yunani

Polis Yunani berasal dari perkiraan Barat tentang pemerintahan dan politik; polis adalah negara kota (*polis*) bangsa Yunani. Polis, yaitu sebuah negara yang terbentuk hanya dari satu kota dengan kawasan yang terletak di sekitarnya (*polis Athena* diperkirakan seluas kota Yogyakarta). Dalam abad ke-5 dan ke-4 sebelum Masehi, secara umum negara-negara kota tadi warganya terdiri dari tiga kelas yaitu: para budak tanpa hak hukum, kelas menengah dengan sedikit atau tanpa hak hukum dan kelas tinggi, yaitu warga negara (warga kota) yang bebas dan yang melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan. Warga kota ini bebas dari pekerjaan yang berpenghasilan (*leisure class*).

Yang dimaksud dengan polis adalah sebuah negara yang terdiri dari hanya sebuah kota dengan daerah yang terletak di sekitarnya (misalnya seperti Yogyakarta). Di negara Yunani Kuno ada ratusan negara kota atau polis. Organisasi pemerintahannya hampir sama, yaitu sebuah permusyawaratan rakyat atau sebuah eklesia, yang pada hakikatnya memangku kekuasaan tertinggi, berdaulat dan di mana semua warga yang dewasa ikut duduk sebagai anggotanya. Permusyawaratan rakyat memilih sebuah dewan, disebut *boule*, yang mewakili rakyat. Sejumlah anggota dewan kota memangku pelaksanaan kekuasaan. Di Athena misalnya permusyawaratan rakyat tadi mengawasi semua keputusan peradilan dan walikota, yang tidak memiliki wewenang apa-apa, selain dari mematuhi keputusan-keputusan permusyawaratan rakyat. Dalam banyak kasus terjadi bahwa setiap warga paling tidak di dalam hidupnya menyandang fungsi pemerintahan. Bangsa Belanda maupun bangsa Indonesia

termasuk bangsa-bangsa lain di dunia dewasa ini tidak lepas dari acuan terhadap negara polis pada masa Yunani kuno.

c. Imperium Romawi

Polis Yunani merosot, imperium mengemuka. Kerajaan Romawi mengukir sejarah selama kurang lebih 1200 tahun, yaitu sejak tahun 700 sebelum Masehi sampai Roma ditaklukkan oleh bangsa Estrukan pada sekitar tahun 500 setelah Masehi. Kebudayaan Romawi menyerap banyak dari bangsa Yunani, namun bangsa Romawi menunjukkan diri sebagai penguasa dan pembangun. Bangsa Macedonia (di bawah pimpinan Alexander Yang Agung) memimpin bangsa Yunani dan menyerbu ke Timur, namun bangsa Romawi menyebar ke arah berlawanan, yaitu ke Eropa Barat dan kawasan Laut Tengah.

Negara Romawi adalah suatu contoh dari bentuk pemerintahan yang diperlukan dengan menggabungkan bentuk-bentuk pemerintahan yang baik sesuai konsep Plato dan Aristoteles ke dalam 3 (tiga) lembaga dalam pemerintahan, yaitu: Konsul mewakili Monarki; Senat mewakili unsur Aristoteles; dan Permusyawaratan Rakyat mewakili unsur Demokrasi.

d. Pemerintahan Romawi

Pada awalnya, Romawi adalah sebuah republik Oligarki; kepemimpinan berada di tangan sejumlah kecil manusia (Romawi terkenal dalam hal ini pada masa Brutus dan Antonius berkuasa dan perebutan Putri Cleopatra dari Alexanderia). Penduduk terbagi ke dalam dua kelas; kaum Patrisian dan kaum *Plebeyer* (kaum miskin). Hanya kaum Patrisian yang menyanggah hak penuh sebagai warga negara. Mereka menguasai konsulat dan senat. Dua orang konsul memangku wewenang politik yang tertinggi dalam pelaksanaan kekuasaan. Masing-masing konsul memiliki hak veto terhadap keputusan rekannya. Senat terdiri dari sekitar 300 orang anggota. Senat memberikan nasihat, melakukan pengawasan serta menyanggah prestise dan pengaruh yang besar. Hampir 90% penduduk tergolong ke dalam kaum *Plebeyer*. Bangsa Romawi menyatakan pendapat mereka dalam sebuah badan di luar Senat dan Konsul yaitu Badan Permusyawaratan Rakyat. Meskipun hak hukum Badan Permusyawaratan Rakyat lebih berbobot dibanding Senat, namun pengaruh Senat jauh lebih besar. Senat kemudian dikuasai oleh sekelompok kecil keluarga bangsawan.

2. Pemerintahan Dalam Abad Pertengahan

a. Sistem Feodal

Selama Abad Pertengahan tidak jelas siapa yang sebenarnya memerintah. Di satu pihak, sistem Feodal telah mencabut kekuasaan Raja. Fungsi umum pemerintah adalah menyewakan hak milik kepada satu orang atau keluarga. Para penyewa secara berangsur menjadikan diri mereka berdiri sendiri dan meletakkan dasar-dasar bagi lahirnya penguasa kecil yang mandiri. Kekuasaan Raja berangsur melemah.

b. Konflik antara Paus dan Raja

Di lain pihak tumbuhlah suatu konflik kekuasaan antara penguasa Gereja dan penguasa Duniawi, antara Paus dan Raja. Paus berpendapat bahwa dengan sendirinya dia mewarisi hak kontrol Illahi yang abadi, berkenaan dengan masalah-masalah duniawi. Para raja duniawi menentang hal itu. Para pelaku utama dalam konflik tadi adalah Paus dari Roma, Kaisar Jerman, Raja Inggris dan Prancis. Dengan demikian pada abad pertengahan tidak jelas siapa yang sebenarnya memerintah; Paus atau Raja dari para penyewa tanah.

c. Penafsiran Al-Kitab

Ambrosius, Uskup Milan (340-397) merupakan pemikir Kristen pertama, yang membela otonomi Gereja di bidang rohaniah. Dalam urusan rohaniah, Gereja memiliki yuridiksi terhadap semua umat Kristen, termasuk Kaisar. Dalam urusan rohaniah Raja mesti meminta tuntunan Gereja. Gereja tidak harus melawan pemerintah. Agustinus (354-430) murid dari Ambrosius dan Uskup di Hippo, Afrika Utara, meracik mata rantai yang terpenting antara masa lalu dan Abad Pertengahan. Dia menyatakan bahwa hakikat manusia adalah ganda: raga dan jiwa. Raganya adalah bagian dari keadaan duniawi namun jiwanya milik akhirat. Konflik antara kedua keberadaan tadi menentukan jalannya sejarah. Apabila menurut Cicero negara itu sendiri adalah bagaimana negara mengait pada hukum dan prinsip-prinsip Hukum Alam, maka menurut Agustinus, negara dikatakan baik apabila mengabdikan pada kepentingan Kekristenan. Dengan demikian nilai rohaniah ditempatkan di atas nilai duniawi.

d. Teori Dua Belah Pedang

Pada akhir abad ke-5 Paus Gelasius I memformulasikan ajaran tentang dua sisi, yang kemudian dikenal sebagai gambaran

dari dua belah pedang. Masyarakat berada di bawah penguasaan ganda, Rohaniah dan Duniawi: masing-masing dengan satu pedang yang memiliki fungsi sendiri serta yuridiksi dan jenjang yang tidak boleh tertukar. Masing-masing pedang memiliki bidang pengabdian yang telah ditentukan oleh Tuhan. Pengabdian pada kedua belah pedang tadi atau pengabdian pada kerohanian dan duniawi harus saling dipenuhi.

e. Makna Aktual

Penafsiran Al-Kitab dan ajaran tentang dua belah pedang yang disebutkan di atas hingga kini masih memiliki pengaruh pada prinsip-prinsip, nilai-nilai dan norma-norma kebijakan pemerintah. Pada masyarakat multirasial dan multietnis seperti halnya di negeri Belanda dan Indonesia, pengaruh Kekristenan tidak lagi mutlak, ada juga pengaruh duniawi dan kemasyarakatan yang lain. Dalam hubungan ini secara khusus penulis merujuk pada prinsip-prinsip, nilai-nilai dan norma-norma dari semua pengelompokan fundamentalis yang tidak memiliki akar Gerejani, yang mendadak menjadi terkenal lewat berbagai kejadian.

f. Pemerintahan Romawi dan Abad Pertengahan di Negeri Belanda

Penduduk Romawi telah menjadikan negeri Belanda sebuah propinsi Romawi, sementara Nijmegen misalnya masih memiliki hak-hak tertentu sebagai kota. Sesudah 250 tahun kemudian menyusul suatu periode pemerintahan oleh Jerman. Di bawah Raja ada Adipati dan Bupati. Adipati mewakili Raja dan adalah ketua peradilan. Kemudian menyebarlah sistem sewa menyewa tanah. Para Adipati berangsur memandirikan diri. Mereka meletakkan dasar-dasar kekuasaan yang mandiri.

Setelah abad kedua belas, Raja Belanda hanya berstatus sebagai yang menyewakan tanah kepada para bangsawan. Para bangsawan tadi memiliki hanya sedikit personalia untuk urusan peradilan dan pemerintahan. Vlaanderen termasuk yang paling maju dalam hal ini. Untuk pemerintah daerah disediakan sejumlah Kastil atau Istana (Istana Raja yang dikelilingi parit yang dalam sebagai perlindungannya) dari para bangsawan. Agar dapat melepaskan diri dari pengawasan Raja, mereka mengaryakan pegawai gajian untuk mengganti para pegawai lama (pegawai kerajaan). Para Bupati Brabant, Holland, Utrech dan Vlaanderen telah menjadi tuan tanah. Itu berarti mereka tidak ingin lagi diperintah oleh penguasa yang lebih tinggi. Secara teratur raja

tidak lagi dinasihati para bangsawan penyewa, untuk mana Raja berhak berdasarkan hukum sewa menyewa, namun juga karena bahaya dari luar dan karena urusan rohaniah. Terutama pada saat kritis diadakanlah musyawarah negeri-negeri dan kota-kota. Raja, pada kesempatan itu, meminta pajak tambahan.

g. Pemulihan Kekuasaan Raja

Kekuasaan Raja telah berangsur-angsur runtuh semenjak abad ke delapan, dipulihkan dalam abad ke sepuluh hingga abad ke tiga belas dan setelah itu meminta perlindungan dari kota-kota untuk menghadapi kekuasaan para bangsawan yang memberontak.

Kekuasaan Raja dalam Abad Pertengahan merupakan bauran tiga tradisi sebagai berikut:

- a. Raja merupakan organ masyarakat dan terikat pada hukum-hukum kemasyarakatan.
- b. Raja merupakan jelmaan Tuhan dan terikat pada hukum-hukumNya.
- c. Raja berkewajiban mengusahakan kesejahteraan rakyatnya.

Penyanggahan terhadap nilai-nilai tadi kemudian menciptakan landasan bagi perlawanan terhadap pemikiran absolut, yang pada akhir abad Pertengahan membuka suatu tahap baru di dalam pemikiran tentang pemerintahan. Masalahnya adalah keterikatan kepada hak dan hukum para penguasa yang pada hakikatnya bukanlah terbawa sejak lahir, hal mana sesuai dengan angket di seluruh negeri pada dasawarsa itu, serta juga laporan tahunan Dewan Pengawas Keuangan Kerajaan dan Dewa Verifikasi Kerajaan.

Merangkum penjelasan di atas, tergambar sebagai berikut: polis Yunani runtuh, digantikan dengan imperium Romawi. Peralihan dari polis ke imperium, bahkan oleh nalar bangsa Romawi pun, sulit diikuti. Politika kehidupan objek studinya begitu saja. Objek tadi menjadi lebih samar lagi setelah melenyapnya imperium. Pertama, menyusul konflik selama beberapa abad antara Paus dan para Raja. Yang kedua, kekuasaan terpilah antara para Raja dan para penyewa tanah Raja di dalam sistem Feodal. Politika mendapatkan kembali objeknya yang baru setelah tahun 1500, yaitu pada saat munculnya kata negara dan istilah politika mendapatkan isi visi yang baru.

3. Pemerintahan Di Zaman Baru

a. Mandiri dan Memisah

Dalam penanganan ilmu pengetahuan setelah tahun 1500 terlihat ada dua perkembangan. Pertama, pandangan-pandangan tentang politik dan pemerintahan memisah dari pandangan-pandangan tentang Filsafat, Etika dan Theologia. Padahal selama berabad-abad sebelumnya mereka menyatu. Kedua, berangsur-angsur berkembang ilmu pengetahuan baru yang membahas aspek-aspek khusus negara, seperti misalnya, hukum negara, hukum tata usaha negara, statistik, filsafat politik, tata negara dan sosiologi. Pandangan-pandangan yang berbeda tadi menjurus pada satu kesatuan.

b. Sentralisasi

Yang merumitkan masyarakat dalam abad pertengahan adalah perkembangan perdagangan lalu lintas, diperkenalkannya ekonomi uang, konsentrasi kekuasaan di sekitar inti tunggal nasional yang besar dan pemerintahan yang tidak efisien dari para bangsawan yang melakukan desentralisasi menentang sentralisasi. Pemerintahan desentralisasi tidak lagi dicekoki tuntutan khusus administrasi yang rumit dan tak terelakkan, sementara wewenang sentral hanya terkhususkan untuk suatu pemerintahan yang terarah. Tema pemerintahan sentralisasi atau desentralisasi menjadi aktual juga di negara Belanda dan di Indonesia dewasa ini.

c. Berdirinya Negara-negara

Semenjak tahun 1500 telah berdiri kerajaan-kerajaan dengan kawasan wilayah, wewenang dan warga negara yang jelas antara lain di Inggris, Prancis dan Spanyol. Machiavelli menemukan nama jenis bagi kesatuan pemerintahan yang baru tadi: *Io stato-negara*. Nama tadi bergaung hebat. Raja menjadikan dirinya tuan dari posisi-posisi kunci di dalam negara. Sementara kekuasaan duniawi dan Gereja menghadapi masa akhirnya. Para raja membiarkan diri mereka dibantu oleh badan-badan penasihat. Berangsur-angsur para raja menyentralisasikan kekuasaan pada dirinya sendiri.

d. Pembaharuan dari Burgundi

Para Hertog Burgundi menghadirkan pembaharuan pemerintahan dalam abad ke-15 di negeri Belanda. Sesudah

Hertog ada Kanselir sebagai pejabat tertinggi. Selanjutnya Hertog didampingi oleh sebuah Dewan Penasihat. Di dalam dewan ada seksi-seksi untuk urusan hukum. Urusan finansial/ keuangan dan dinas rahasia. Karel V mengubah seksi yang pertama menjadi Dewan Negara. Wilayah pemerintahan diperintahkan para Walikota atas nama Raja.

e. Machiavelli

Machiavelli (1469-1527) menganggap suatu ajaran suatu ajaran tentang negara yang telah dibersihkan dari pemikiran religious. Dia membela kekuasaan absolut dari Raja. Untuk mempertahankan dan memperbesar kekuasaan pemerintah semua cara dihalalkan. Para warga mesti mematuhi tentang hukum dan norma, namun raja tidak. Lewat pemisahan yang konsekuen dari unsur-unsur agama maka Machiavelli menjadi pemikir politik modern. Dia juga adalah teoretikus pertama dari ajaran tentang kekuasaan. Di dalam karyanya Sang Raja, ia meluncurkan gambaran tentang seorang Raja yang tidak mengenal batasan moral, bakti kepada Tuhan dan hukum dan yang tanpa peduli berambisi untuk meraih dan memperbesar kekuasaan. Mempertahankan dan membesarkan kekuasaan pemerintah menjadi tujuannya, untuk itu maka semua cara dihalalkan. Cara-cara seperti pengkhianatan, pembunuhan, intimidasi, penekanan dan demagogi menurut dia dapat ditolerir apabila semua itu cocok dalam kerangka tadi. Keberhasilan di dalam mempertahankan kekuasaan adalah satu-satunya kriteria yang mutlak.

f. Kedaulatan

Dalam masa sesudah tahun 1500 berkisarlah pusat pernyataan pada bagaimana kekuasaan tertinggi menyandang kedaulatan dan batas-batas mana yang mesti diperlakukan. Di satu pihak, masalahnya menyangkut absolutisme, di lain pihak menyangkut demokrasi lewat parlemen itulah yang diupayakan dalam abad ke enam belas hingga abad ke-18.

g. Absolutisme

Teori-teori absolutisme menandakan bahwa kekuasaan seorang Raja dibatasi oleh hukum. Jean Bodin (1530-1596) menyatakan bahwa raja terikat pada hukum alam dan hukum akhirat. Menurut Thomas Hobbes (1588-1679), menyerahkan kekuasaan kepada Raja berarti kehilangan hak, termasuk hak untuk berlawanan. Selanjutnya ada teori perjanjian kekuasaan,

yang didasarkan pada hukum alam: rakyat dan Raja menemukan suatu persetujuan sukarela. Penyerahan kekuasaan berlangsung sukarela tidak boleh didasarkan pada kekerasan.

h. Demokrasi

Ajaran pemerintahan demokrasi telah diformulasikan oleh John Locke (1632-1704), Charles Louis de Secondat Baron de Labrede et de Montesquieu (1689-1755) dan Jean-Jacques Rousseau (1712-1778). Menurut Locke, kekuasaan pemerintah berlandas pada kekuasaan pembuat undang-undang sebagai organ tertinggi dan oleh pelaksana kekuasaan yang berada di bawahnya. Montesquieu muncul dengan teori pemisahan kekuasaan, pemisahan antara kekuasaan pembuat undang-undang (legislatif), kekuasaan pelaksana undang-undang (eksekutif) dan kekuasaan peradilan (yudikatif) serta keseimbangan di antara kekuasaan-kekuasaan tersebut. Dia menganjurkan kedaulatan rakyat dan suatu bentuk demokrasi dimana para warga secara langsung memerintah negara.

C. Sejarah Hukum Tata Negara Indonesia

1. Masa Kerajaan

Kerajaan Salakanagara disinyalir sebagai kerajaan tertua yang pernah berdiri di Nusantara. Kerajaan ini diperkirakan memerintah pada tahun 130 Masehi. Kerajaan Salakanagara dipercaya sebagai leluhur orang-orang Sunda. Hal itu dibuktikan dengan wilayah pemerintahannya yang sama persis seperti wilayah peradaban Suku Sunda. Selain itu terdapat bukti lain yang semakin menguatkannya yaitu kesamaan kosakata antara Salakanagara dengan Sunda.

Pendiri Kerajaan Salakanagara adalah Dewawarman, seorang pedagang yang berasal dari Pallawa, India. Dewawarman beserta pengikutnya menetap di sebuah wilayah, yang dikenal dengan nama Teluk Lada Pandeglang. Di sana terdapat sebuah perkampungan yang dipimpin oleh seorang penguasa lokal bernama Aki Tirem. Dewawarman yang berencana untuk menetap cukup lama, kemudian menikah dengan salah seorang putri Aki Tirem, yaitu Dewi Pwahaci Larasati.

Pernikahan yang dilakukan oleh Dewawarman diikuti oleh para pengikutnya. Mereka menikahi gadis-gadis lokal dan memilih untuk tidak kembali ke kampung halaman mereka di India. Mereka menetap untuk membentuk sebuah ikatan keluarga baru di perkampungan tersebut. Dewawarman dan pengikutnya cukup diterima di sana sehingga mereka nyaman untuk tinggal menetap.

Ketika Aki Tirem meninggal, Dewawarman menggantikannya sebagai penguasa di wilayah Teluk Lada Pandeglang itu. Ia kemudian mendirikan sebuah kerajaan dengan nama Salakanagara, yang berarti Negeri Perak, pada 130 Masehi. Sebagai ibukota kerajaan, dipilihlah wilayah Rajatapura yang bertahan hingga tahun 362 M, sejak penguasa pertama hingga terakhir. Dewawarman pun menjadi raja pertama Salakanagara dengan gelar Prabu Darmalokapala Dewawarman Aji Raksa Gapura Sagara.

Setelah kerajaan Salakanagara terbentuk, Dewawarman mulai melakukan ekspansi ke sejumlah wilayah untuk memperluas daerah kekuasaannya. Beberapa kerajaan kecil di sekitar Salakanagara berhasil ditaklukan, salah satunya adalah kerajaan Agnynusa, berarti Negeri Api, yang ada di wilayah Pulau Krakatau.

Kerajaan Salakanagara memerintah selama 232 tahun, terhitung sejak tahun 130 Masehi hingga tahun 362 Masehi. Raja Dewawarman I hanya memerintah selama 38 tahun. Kemudian setelah ia meninggal digantikan oleh putranya yang menjadi Raja Dewawarman II dengan gelar Prabu Digwijayakasa Dewawarmanputra. Kerajaan Salakanagara bertahan hingga Dewawarman VIII, bergelar Prabu Dharmawirya, yang memerintah sampai tahun 363 Masehi.

Setelah pemerintahan Prabu Dharmawirya, Kerajaan Salakanagara berada di bawah pemerintahan Kerajaan Tarumanegara, pimpinan Raja Jayasinghawarman. Jika dilihat dari silsilah keluarganya, raja Tarumanegara itu adalah menantu dari Raja Dewawarman VIII, yang berasal dari wilayah Calankayana di India. Setelah daerah kekuasaannya ditaklukan oleh kerajaan Maurya, Raja Jayasinghawarman mengungsi ke Jawa.⁸¹

2. Masa Penjajahan Belanda

Masa penjajahan Belanda terhadap Indonesia terjadi selama kurang lebih 3,5 abad. Secara langsung ketika ada suatu negara yang menjajah negara lain, sudah pasti negara jajahan akan dipaksa untuk mengikuti apa yang diinginkan oleh penjajah, baik berupa hukum yang mengatur kehidupan individu dengan individu, individu dengan pemerintah dan termasuk hukum yang mengatur tentang tata cara pelaksanaan kenegaraan.

Pada masa ini Indonesia disebut dengan nama Hindia Belanda yang dikonstruksikan sebagai bagian dari Kerajaan Belanda. Hal ini

⁸¹ Gustama, Faisal Ardi, *Buku Babon Kerajaan-Kerajaan Nusantara*, (Yogyakarta: Brilliant Book, 2017).

nampak jelas tertuang dalam Pasal 1 UUD Kerajaan Belanda (IS 1926). Dengan demikian kekuasaan tertinggi di Hindia Belanda ada di tangan Raja. Akan tetapi, dalam pelaksanaannya Raja/Ratu tidak melaksanakan kekuasaannya sendiri di Hindia Belanda, melainkan dibantu oleh Gubernur Jenderal sebagai pelaksana. Ratu Belanda sebagai pelaksana Pemerintahan kerajaan Belanda harus bertanggung jawab kepada parlemen. Hal ini menunjukkan bahwa sistem pemerintahan yang dipergunakan di Negeri Belanda pada masa itu adalah sistem Parlementer Kabinet.

Adapun peraturan perundang-undangan dan lembaga negara yang ada pada masa Hindia Belanda adalah :

a) Undang-Undang Dasar Kerajaan Belanda 1938

- Pasal 1 : Indonesia merupakan bagian dari Kerajaan Belanda.
- Pasal 62: Ratu Belanda memegang kekuasaan pemerintahan tertinggi atas pemerintah Indonesia, dan Gubernur Jenderal atas nama Ratu Belanda menjalankan pemerintahan Umum.
- Pasal 63: Ketata-negaraan Indonesia ditetapkan dengan Undang-undang, soal-soal intern Indonesia diserahkan pengaturannya kepada badan-badan di Indonesia, kecuali ditentukan lain dengan Undang-Undang.

b) *Indische Staatsregeling* (IS)

Pada hakekatnya adalah Undang-undang, tetapi karena substansinya mengatur tentang pokok-pokok dari Hukum Tata Negara yang berlaku di Hindia Belanda (Indonesia), maka secara riil IS dapat dianggap sebagai Undang-Undang Dasar Hindia Belanda.

Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut di atas, dapat ditarik pemahaman bahwa sistem ketata-negaraan dan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kerajaan Belanda adalah dengan menggunakan asas dekonsentrasi. Dengan demikian secara umum, kedudukan dari Gubernur Jenderal dapat disetarakan sebagai Kepala wilayah atau alat perlengkapan Pusat (Pemerintah Kerajaan Belanda).

Adapun bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan yang dikenal pada masa berlakunya IS adalah:

1. WET, adalah peraturan yang dibuat oleh Mahkota Belanda dalam hal ini adalah Ratu/Raja Kerajaan Belanda bersama-sama dengan Parlemen (DPR di Belanda). Dengan kata lain WET di dalam pemerintah Indonesia bisa disebut Undang-Undang.

2. AMVB (*Algemene Maatregedling Van Bestuur*), adalah peraturan yang dibuat oleh Mahkota Belanda dalam hal ini adalah Ratu / Raja Kerajaan Belanda saja, tanpa adanya campur tangan dari Parlemen. Dengan kata lain *Algemene Maatregedling Van Bestuur* di Indonesia bisa disebut Peraturan Pemerintah.
3. Ordonantie, adalah semua peraturan yang dibuat oleh Gubernur Hindia Belanda bersama-sama dengan *Voolksraad* (dewan rakyat Hindia Belanda). Ordonantie sejajar dengan Peraturan daerah (Perda) di dalam pemerintahan Indonesia saat ini.
4. RV (*Regering Verardening*), adalah semua peraturan yang dibuat oleh Gubernur Hindia Belanda tanpa adanya campur tangan *Voolksraad*. *Regering Verardening* setara dengan Keputusan Gubernur.

Keempat peraturan perundang-undangan ini disebut *Algemene Verordeningen* (peraturan umum). Disamping itu juga dikenal adanya *Local Verordeningen* (peraturan lokal) yang dibentuk oleh pejabat berwenang di tingkat lokal seperti Gubernur, Bupati, Wedana dan Camat. Pada masa Hindia Belanda ini sistem pemerintahan yang dilaksanakan adalah Sentralistik. Akan tetapi agar corak sentralistik tidak terlalu terlihat mencolok, maka asas yang dipergunakan adalah dekonsentrasi yang dilaksanakan dengan seluas-luasnya. Hal ini menjadikan Hindia Belanda (Indonesia) tidak memiliki kewenangan otonom sama sekali, khususnya dalam mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Sistem ketata-negaraan seperti ini nampak dari hal-hal sebagai berikut :

- a) Kekuasaan eksekutif di Hindia Belanda ada pada Gubernur Jenderal dengan kewenangan yang sangat luas dengan dibantu oleh Raad Van Indie (Badan penasehat).
- b) Kekuasaan kehakiman ada pada Hoge Rechshof (Mahkamah Agung)
- c) Pengawas keuangan dilakukan oleh *Algemene Reken Kamer*.

Struktur ketata-negaraan seperti ini berlangsung sampai pada masa pendudukan Jepang dan berakhir pada masa proklamasi kemerdekaan. Memperhatikan susunan ketata-negaraan tersebut di atas, maka dari segi hukum tata negara, Hindia Belanda belum dapat disebut sebagai negara. Hal ini mengingat tidak dipenuhinya unsur-unsur untuk disebut negara, seperti mempunyai wilayah, mempunyai rakyat, dan mempunyai pemerintahan yang berdaulat. Memang realitasnya ketiga unsur tersebut dapat dikatakan sudah terpenuhi. Wilayahnya ada, rakyatnya ada, bahkan pemerintahan yang berdaulat

juga ada. Akan tetapi hakekat keberadaan ketiga unsur tersebut tidak muncul karena dibangun oleh bangsa Indonesia sendiri, melainkan didasarkan pada kondisi kolonialisme yang berlangsung pada saat itu.

Maksudnya wilayah dan rakyat yang ada di Hindia Belanda sebenarnya sudah ada sejak Belanda belum masuk dan menduduki Indonesia. Dengan kata lain wilayah Nusantara dan masyarakat yang mendiami nusantara itu sudah ada sejak jaman dahulu. Ditinjau dari unsur pemerintahan yang berdaulat, sebenarnya Hindia Belanda tidak dapat dikatakan sebagai sebuah permintaan yang berdaulat, karena kedaulatan Hindia Belanda ada pada Kerajaan Belanda, sedangkan Gubernur Jenderal hanya berfungsi sebagai penyelenggara pemerintahan umum di wilayah Hindia Belanda sebagai daerah jajahan Kerajaan Belanda.

3. Masa Penjajahan Jepang

Lepas dari kandang macan lalu masuk kandang singa. Maksudnya, setelah lepas dari masa penjajahan Belanda, Negara Indonesia ini tak bisa langsung menikmati kemerdekaan. Indonesia masuk dalam genggaman Jepang yang dalam penjajahannya selama 3,5 tahun, walaupun terhitung sebentar yang jika dibandingkan dengan masa penjajahan Belanda. Namun dalam masa yang relatif sebentar itu, aturan-aturan yang pernah ada semasa dahulu masih diterapkan dan tidak dibuang begitu saja. Hal itu dikarenakan pengaruhnya yang juga kuat dan sampai saat ini pun Indonesia banyak mengambil/ mengadopsi aturan-aturan pada masa Belanda ataupun Jepang.

Sejarah pada masa penjajahan Jepang ini ada karena adanya Perang Asia Timur Raya atau yang biasa dikenal dengan sebutan Perang Dunia Ke-II. Pada masa itu terdapat kekuatan angkatan perang yang cukup dominan yaitu bala tentara Jepang. Dengan kekuatan inilah hampir seluruh kawasan Asia mampu diduduki oleh bala tentara Jepang, tidak terkecuali negara Indonesia yang pada saat itu masih berada di bawah kolonialisme Belanda.

Dalam sejarah Perang Dunia ke-II, dapat digambarkan bahwa kedudukan Jepang di Indonesia adalah:

a. Sebagai penguasa pendudukan

Sebagai penguasa pendudukan, maka Jepang tidak dibenarkan untuk mengubah susunan ketata-negeraan/hukum di Hindia Belanda. Hal ini disebabkan wilayah pendudukan Jepang adalah merupakan wilayah konflik yang menjadi medan perebutan antara bala tentara Jepang dengan Belanda. Oleh karena itu, Jepang hanya meneruskan kekuasaan Belanda atas Hindia Belanda.

Namun dalam hal ini kekuasaan tertinggi tidak lagi ada di tangan pemerintah Belanda, melainkan diganti oleh kekuasaan bala tentara Jepang.

- b. Menjanjikan kemerdekaan bangsa Indonesia
Jepang berusaha mengambil simpati dari bangsa-bangsa yang ada di kawasan Asia Timur Raya termasuk Indonesia dengan menyebut dirinya sebagai saudara tua. Dalam sejarah Indonesia, sebutan seperti ini dilanjutkan dengan pemberian janji kemerdekaan kepada Indonesia di kemudian hari. Janji tersebut direalisasikan dengan membentuk BPUPK (Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan) yang kemudian melaksanakan persidangan sebanyak dua kali.
- c. Sebelum PPKI berhasil melaksanakan sidang-sidang untuk melanjutkan upaya-upaya yang telah dilakukan oleh BPUPKI, Jepang menyerah pada sekutu pada tanggal 14 Agustus 1945. Pada saat itu pula sekutu belum masuk ke wilayah Indonesia. Menurut hukum internasional, penguasa pendudukan yang menyerah harus tetap menjaga agar wilayah pendudukan tetap dipertahankan seperti sedia kala atas dalam kondisi status quo.

Perlu diketahui pula pada masa pendudukan bala tentara Jepang, wilayah Indonesia dibagi menjadi tiga wilayah besar yaitu :

1. Daerah yang meliputi Pulau Sumatera di bawah kekuasaan Pembesar Angkatan darat Jepang dengan pusat kedudukan di Bukittinggi.
2. Daerah yang meliputi Pulau Jawa berada di bawah kekuasaan Angkatan darat yang berkedudukan di Jakarta.
3. Daerah-daerah selebihnya berada di bawah kekuasaan Angkatan Laut yang berkedudukan di Makasar.

Dari pembagian wilayah ini membuktikan bahwa pada masa pendudukan Jepang paham militeristik menjadi model bagi pengaturan sistem ketata-negaraan di Indonesia.

Paham militeristik seperti ini dipandang lebih efektif karena mampu lebih mengedepankan jalur komando dan mampu menghimpun kekuatan yang cukup signifikan guna menghadapi serangan musuh. Dengan menggunakan model seperti ini tidak pelak lagi kalau sistem ketata-negaraan yang diberlakukan adalah bersifat Talistik. Salah satu peraturan yang menjadi salah satu sumber hukum tata negara Republik Indonesia sebelum Proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945 adalah Undang-Undang Nomor 40 Osamu Seirei tahun 1942. Osamu Seirei adalah peraturan atau Undang-Undang yang

cenderung berbau otoriter/ pemaksaan. Pengundangan atau pengumuman mengenai undang-undang Osamu Seirei ini dilakukan dengan cara ditempelkan pada papan-papan pengumuman di Kantor-kantor pemerintahan Jepang setempat.

4. Pasca Kemerdekaan Indonesia

a. Sistem Pemerintahan Periode 1945-1949

Lama periode : 18 Agustus 1945 – 27 Desember 1949
Bentuk Negara : Kesatuan
Bentuk Pemerintahan : Republik
Sistem Pemerintahan : Presidensial
Konstitusi : UUD 1945
Presiden & Wapres :

- 1) Ir. Soekarno & Mohammad Hatta (18 Agustus 1945 - 19 Desember 1948)
- 2) Syafruddin Prawiranegara (ketua PDRI) (19 Desember 1948 - 13 Juli 1949)
- 3) Ir. Soekarno & Mohammad Hatta (13 Juli 1949 27 - Desember 1949)

Pernyataan van Mook untuk tidak berunding dengan Soekarno adalah salah satu faktor yang memicu perubahan sistem pemerintahan dari presidensiil menjadi parlementer. Gelagat ini sudah terbaca oleh pihak Republik Indonesia, karena itu sehari sebelum kedatangan Sekutu, tanggal 14 November 1945, Soekarno sebagai kepala pemerintahan republik diganti oleh Sutan Sjahrir yang seorang sosialis dianggap sebagai figur yang tepat untuk dijadikan ujung tombak diplomatik, bertepatan dengan naik daunnya partai sosialis di Belanda.

Setelah munculnya Maklumat Wakil Presiden No.X tanggal 16 November 1945, terjadi pembagian kekuasaan dalam dua badan, yaitu kekuasaan legislatif dijalankan oleh Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) dan kekuasaan-kekuasaan lainnya masih tetap dipegang oleh presiden sampai tanggal 14 November 1945. Dengan keluarnya Maklumat Pemerintah 14 November 1945, kekuasaan eksekutif yang semula dijalankan oleh presiden beralih ke tangan menteri sebagai konsekuensi dari dibentuknya sistem pemerintahan parlementer.

b. Sistem Pemerintahan Periode 1949-1950

Lama periode : 27 Desember 1949 – 15 Agustus 1950
Bentuk Negara : Serikat (Federasi)

Bentuk Pemerintahan	: Republik
Sistem Pemerintahan	: Parlementer Semu (Quasi Parlementer)
Konstitusi	: Konstitusi RIS
Presiden & Wapres	: Ir. Soekarno = presiden RIS (27 Desember 1949 - 15 Agustus 1950)
Assaat	: pemangku sementara jabatan presiden RI (27 Desember 1949 - 15 Agustus 1950)

Pada tanggal 23 Agustus sampai dengan 2 September 1949 di kota Den Haag (Netherland) diadakan konferensi Meja Bundar (KMB). Delegasi RI dipimpin oleh Drs. Moh. Hatta, Delegasi BFO (Bijeenkomst voor Federale Overleg) dipimpin oleh Sultan Hamid Alkadrie dan delegasi Belanda dipimpin oleh Van Harseveen. Adapun tujuan diadakannya KMB tersebut itu ialah untuk menyelesaikan persengketaan Indonesia dan Belanda secepatnya dengan cara yang adil dan pengakuan kedaulatan yang nyata, penuh dan tanpa syarat kepada Republik Indonesia Serikat (RIS).

Salah satu keputusan pokok KMB ialah bahwa kerajaan Belanda mengakui kedaulatan Indonesia sepenuhnya tanpa syarat dan tidak dapat dicabut kembali kepada RIS selambat-lambatnya pada tanggal 30 Desember 1949. Demikianlah pada tanggal 27 Desember 1949 Ratu Juliana menandatangani Piagam Pengakuan Kedaulatan RIS di Amsterdam. Bila kita tinjau isinya konstitusi itu jauh menyimpang dari cita-cita Indonesia yang berideologi Pancasila dan ber UUD 1945 karena :

- 1) Konstitusi RIS menentukan bentuk negara serikat (federalisme) yang terbagi dalam 16 negara bagian, yaitu 7 negara bagian dan 9 buah satuan kenegaraan (Pasal 1 dan 2, Konstitusi RIS).
- 2) Konstitusi RIS menentukan suatu bentuk negara yang liberalistis atau pemerintahan berdasarkan demokrasi parlementer, dimana menteri-menterinya bertanggung jawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintah kepada parlemen (Pasal 118, ayat (2) Konstitusi RIS)
- 3) Mukadimah Konstitusi RIS telah menghapuskan sama sekali jiwa atau semangat pembukaan UUD proklamasi sebagai penjelasan resmi proklamasi kemerdekaan negara Indonesia (Pembukaan UUD 1945 merupakan Declaration of independence bangsa Indonesia, kata TAP MPR No. XX/MPRS/1996). Termasuk pula dalam penyimpanan

mukadimah ini adalah perubahan kata-kata dari kelima sila pancasila. Inilah yang kemudian yang membuka jalan bagi penafsiran pancasila secara bebas dan sesuka hati hingga menjadi sumber segala penyelewengan di dalam sejarah ketata-negaraan Indonesia.

c. Sistem Pemerintahan Periode 1950-1959

Lama periode	: 15 Agustus 1950 – 5 Juli 1959
Bentuk Negara	: Kesatuan
Bentuk Pemerintahan	: Republik
Sistem Pemerintahan	: Parlementer
Konstitusi	: UUDS 1950
Presiden & Wapres	: Ir. Soekarno & Mohammad Hatta

UUDS 1950 adalah konstitusi yang berlaku di negara Republik Indonesia sejak 17 Agustus 1950 hingga dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959. UUDS 1950 ditetapkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia, dalam Sidang Pertama Babak ke-3 Rapat ke-71 DPR RIS tanggal 14 Agustus 1950 di Jakarta. Konstitusi ini dinamakan "sementara", karena hanya bersifat sementara, menunggu terpilihnya Konstituante hasil pemilihan umum yang akan menyusun konstitusi baru. Pemilihan Umum 1955 berhasil memilih Konstituante secara demokratis, namun Konstituante gagal membentuk konstitusi baru hingga berlarut-larut.

Dekrit Presiden 1959 dilatarbelakangi oleh kegagalan Badan Konstituante untuk menetapkan UUD baru sebagai pengganti UUDS 1950. Anggota konstituante mulai bersidang pada 10 November 1956. Namun pada kenyataannya sampai tahun 1958 belum berhasil merumuskan UUD yang diharapkan. Sementara, di kalangan masyarakat pendapat-pendapat untuk kembali kepada UUD '45 semakin kuat. Dalam menanggapi hal itu, Presiden Soekarno lantas menyampaikan amanat di depan sidang Konstituante pada tanggal 22 April 1959 yang isinya menganjurkan untuk kembali ke UUD'45. Pada tanggal 30 Mei 1959 Konstituante melaksanakan pemungutan suara. Hasilnya 269 suara menyetujui UUD 1945 dan 199 suara tidak setuju. Meskipun yang menyatakan setuju lebih banyak tetapi pemungutan suara ini harus diulang, karena jumlah suara tidak memenuhi kuorum. Pemungutan suara kembali dilakukan pada tanggal 1 dan 2 Juni

1959. Dari pemungutan suara ini Konstituante juga gagal mencapai kuorum. Untuk meredam kemacetan, Konstituante memutuskan reses yang ternyata merupakan akhir dari upaya penyusunan UUD.

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

- 1) Kembali berlakunya UUD 1945 dan tidak berlakunya lagi UUDS 1950
- 2) Pembubaran Konstituante
- 3) Pembentukan MPRS (Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara) dan DPAS (Dewan Perwakilan Agung Sementara)

d. Sistem Pemerintahan Periode 1959-1965 (Orde Lama)

Lama periode : 5 Juli 1959 – 22 Februari 1966
Bentuk Negara : Kesatuan
Bentuk Pemerintahan : Republik
Sistem Pemerintahan : Presidensial
Konstitusi : UUD 1945
Presiden & Wapres : Ir.Soekarno & Mohammad Hatta

Sebagaimana dibentuknya sebuah badan konstituante yang bertugas membuat dan menyusun Undang Undang Dasar baru seperti yang diamanatkan UUDS 1950 pada tahun 1950, namun sampai akhir tahun 1959, badan ini belum juga berhasil merumuskan Undang Undang Dasar yang baru, hingga akhirnya Presiden Soekarno mengeluarkan dekrit pada tanggal 5 Juli 1959. Bung Karno dengan dukungan Angkatan Darat, mengumumkan dekrit 5 Juli 1959. Isinya; membubarkan Badan Konstituante dan kembali ke UUD 1945. Sejak 1959 sampai 1966, Bung Karno memerintah dengan dekrit, menafikan Pemilu dan mengangkat dirinya sebagai presiden seumur hidup, serta membentuk MPRS dan DPRS. Sistem yang diberlakukan pada masa ini adalah sistem pemerintahan presidensial.

Dekrit Presiden 5 Juli 1959 ialah dekrit yang mengakhiri masa parlementer dan digunakan kembalinya UUD 1945. Masa sesudah ini lazim disebut masa Demokrasi Terpimpin. Isinya ialah:

- 1) Kembali berlakunya UUD 1945 dan tidak berlakunya lagi UUDS 1950
- 2) Pembubaran Konstituante
- 3) Pembentukan MPRS dan DPAS

Pada periode ini keadaan Ekonomi Mengalami Krisis, terjadi kegagalan produksi hampir di semua sektor. Pada tahun 1965 inflasi mencapai 65%, kenaikan harga-harga antara 200-300%. Hal ini disebabkan oleh :

- a. Penanganan dan penyelesaian masalah ekonomi yang tidak rasional, lebih bersifat politis dan tidak terkontrol.
- b. Adanya proyek merealisasikan dan kontroversi.

Ciri periode ini ialah dominasi dari presiden, terbatasnya peranan partai politik, berkembang pengaruh komunis dan meluasnya peranan ABRI sebagai unsur sosial-politik. Dekrit presiden 5 juli dapat dipandang sebagai suatu usaha untuk mencari jalan keluar dari kemacetan politik melalui pembentukan kepemimpinan yang kuat. Undang-Undang Dasar 1945 membuka kesempatan bagi seorang presiden untuk bertahan sekurang-kurangnya lima tahun. Akan tetapi ketetapan MPRS No.III/1963 yang mengangkat Ir. Soekarno sebagai presiden seumur hidup telah membatalkan pembatasan waktu lima tahun ini (Undang-Undang Dasar memungkinkan seorang presiden untuk dipilih kembali) yang di tentukan oleh Undang-Undang Dasar. Selain itu, banyak lagi tindakan menyimpang dari atau menyeleweng terhadap ketentuan –ketentuan Undang-Undang Dasar. Misalnya dalam tahun 1960, Ir. Soekarno sebagai presiden membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat hasil pemilihan umum padahal dalam Undang-Undang Dasar 1945 secara ekspilisit ditentukan bahwa presiden tidak mempunyai wewenang untuk berbuat demikian. Dewan Perwakilan Rakyat Gotong royong yang mengganti Dewan Perwakilan Rakyat pilihan rakyat ditonjolkan perannya sebagai pembantu pemerintah, sedangkan fungsi kontrol ditiadakan. Bahkan pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat dijadikan menteri dan dengan demikian ditekankan fungsi mereka sebagai pembantu presiden, di samping fungsi sebagai wakil rakyat.

Hal terakhir ini mencerminkan telah ditinggalkannya doktrin Trias Politika. Dalam rangka ini harus pula dilihat beberapa ketentuan lain yang memberi wewenang kepada presiden sebagai badan eksekutif untuk mencampur tangan di bidang lain selain bidang eksekutif, misalnya presiden diberi wewenang untuk campur tangan di bidang yudikatif berdasarkan Peraturan Presiden No.19/ 1964, dan di bidang legislatif berdasarkan Peraturan Presiden No. 14/ 1960 dalam hal anggota Dewan Perwakilan Rakyat tidak mencapai mufakat.

Selain itu terjadi penyelewengan di bidang perundang-undangan di mana berbagai tindakan pemerintah dilaksanakan melalui Penetapan Presiden (Penpres) yang memakai Dekrit 5 Juli sebagai sumber hukum. Tambahan pula didirikan badan-badan ekstra konstitusional seperti Front Nasional yang ternyata dipakai oleh pihak komunis Internasional yang menggariskan pembentukan front nasional sebagai persiapan ke arah terbentuknya demokrasi rakyat. Partai politik dan pers yang dianggap menyimpang dari revolusi ditutup, tidak dibenarkan, dan dibredel, sedangkan politik mercusuar di bidang hubungan luar negeri dan ekonomi dalam negeri telah menyebabkan keadaan ekonomi menjadi bertambah suram. G 30 S/ PKI telah mengakhiri periode ini dan membuka peluang untuk dimulainya masa demokrasi Pancasila.

e. Sistem Pemerintahan Periode 1966-1998 (Orde Baru)

- Lama periode : 22 Februari 1966 – 21 Mei 1998
- Bentuk Negara : Kesatuan
- Bentuk Pemerintahan : Republik
- Sistem Pemerintahan : Presidensial
- Konstitusi : UUD 1945
- Presiden & Wapres :
- 1) Soeharto (22 Februari 1966 – 27 Maret 1968)
- 2) Soeharto (27 Maret 1968 – 24 Maret 1973)
- 3) Soeharto & Adam Malik (24 Maret 1973 – 23 Maret 1978)
- 4) Soeharto & Hamengkubuwono IX (23 Maret 1978 – 11 Maret 1983)
- 5) Soeharto & Try Sutrisno (11 Maret 1983 – 11 Maret 1988)
- 6) Soeharto & Umar Wirahadikusumah (11 Maret 1988 – 11 Maret 1993)
- 7) Soeharto & Soedharmono (11 Maret 1993 – 10 Maret 1998)
- 8) Soeharto & BJ Habibie (10 Maret 1998 – 21 Mei 1998)

Peristiwa G 30 S/ PKI membawa bencana pada pemerintahan Orde Lama, sebab ketidak-tegasan pemerintah terhadap para pemberontak membawa dampak negatif pada pemerintah. Ketidak-puasan rakyat makin meningkat karena ekonomi makin terpuruk, keamanan rakyat juga tidak terjamin. Akibatnya dengan dipelopori oleh mahasiswa terjadi berbagai demonstrasi. Untuk lebih mengkoordinasi demonstrasinya para mahasiswa membentuk KAMI (Kesatuan Aksi Mahasiswa Indonesia), sedangkan para pelajar membentuk KAPPI (Kesatuan

Aksi Pemuda Pelajar Indonesia). Pada tanggal 10 Januari 1966 KAMI dan KAPPI menggelar demonstrasi di depan gedung DPR-GR, dengan tuntutan (TRITURA) yaitu: Bubarkan PKI dan ormas-ormasnya; Bersihkan kabinet Dwikora dari unsur-unsur PKI; dan Turunkan harga barang.

Ternyata pemerintah tidak menuruti tuntutan para demonstran, sebab pemerintah tidak membubarkan kabinet tetapi hanya me-*reshuffle* Kabinet Dwikora menjadi Kabinet Dwikora Yang Disempurnakan atau yang lebih dikenal sebagai Kabinet Seratus Menteri. Pembentukan kabinet ini membuat rakyat semakin tidak puas sebab masih banyak tokoh yang diduga terlibat peristiwa G 30 S masih dilibatkan dalam kabinet seratus menteri. Untuk menggagalkan pelantikan kabinet, pada tanggal 24 Februari 1966 para mahasiswa memblokir jalan yang akan dilalui para menteri. Karena tindakan mahasiswa itu terjadi bentrokan dengan pihak keamanan, akibatnya seorang mahasiswa yang bernama **Arief Rahman Hakim** gugur terkena tembakan pasukan keamanan. Sehari setelah insiden itu, pada tanggal 25 Februari 1966 KAMI dibubarkan.

Pembubaran KAMI tidak menyurutkan tekad para mahasiswa, bahkan mahasiswa membentuk **Laskar Arief Rahman Hakim** yang bersama dengan kesatuan aksi lainnya pada tanggal 8 – 9 Maret 1966 menggelar aksi besar-besaran di depan kantor Waperdam I / Menlu, Departemen Pendidikan Dasar dan Kebudayaan dan Kedutaan Besar Cina, sebab ketiga tempat itu dianggap sebagai sumber dukungan yang utama terhadap PKI.

Untuk mengatasi krisis politik yang tak kunjung reda, pada tanggal 10 Maret 1966 Presiden Soekarno mengadakan pertemuan dengan para utusan partai politik. Dalam pertemuan itu presiden meminta agar partai politik turut mengancam tindakan para demonstran, tetapi ditolak oleh para utusan partai yang tergabung dalam Front Pancasila, sebab partai politik yang tergabung dalam front itu juga menuntut pembubaran PKI.

Dalam menyikapi keadaan negara yang semakin gawat, pada tanggal 11 Maret 1966 di Istana Negara diadakan sidang Pleno Kabinet Dwikora Yang Disempurnakan. Para menteri yang akan menghadiri sidang ini mengalami kesulitan karena mereka dihadang oleh para demonstran. Untuk menjaga keamanan sidang maka prajurit RPKAD ditugaskan menjaga istana negara secara kamufase, tetapi oleh Ajudan Presiden yaitu Brigjend Sabur pasukan itu dianggap akan menyerbu istana negara.

Akibatnya bersama dengan Wakil Perdana Menteri (Waperdam) I Soebandrio dan Waperdam III Chairul Saleh, presiden mengungsi ke Istana Bogor. Setelah pimpinan sidang diserahkan kepada Waperdam II Dr. J. Leimena. Karena situasi negara yang semakin gawat dan kewibawaan pemerintah yang semakin merosot, dan didorong oleh rasa tanggung jawab yang tinggi untuk memulihkan situasi negara maka tiga perwira tinggi Angkatan Darat, yaitu Mayjend Basuki Rahmat, Brigjen M. Yusuf, dan Brigjen Amir Mahmud berinisiatif menemui presiden di Istana Bogor setelah sebelumnya meminta ijin kepada Letjen Soeharto. Pertemuan itu menghasilkan suatu konsep surat perintah kepada Menteri / Panglima Darat Letjen Soeharto, untuk atas nama presiden mengambil segala tindakan yang dianggap perlu dalam rangka memulihkan keamanan dan kewibawaan pemerintah. Surat itulah yang pada akhirnya dikenal sebagai SUPER SEMAR (Surat Perintah Sebelas Maret).

Berdasar surat perintah itu, Letjen Soeharto mengambil beberapa langkah, yaitu:

- 1) Terhitung mulai tanggal 12 Maret 1966, PKI dan ormas-ormasnya dibubarkan dan dinyatakan sebagai partai terlarang. Dan diperkuat dengan Ketetapan MPRS No IX / MPRS / 1966 yang intinya melarang penyebaran ajaran komunis dan sejenisnya di Indonesia.
- 2) Mengamankan 15 orang menteri Kabinet Dwikora Yang Disempurnakan yang diduga terlibat dalam peristiwa G30S/ PKI.
- 3) Membersihkan MPRS dan lembaga Negara yang lain dari unsur-unsur G 30 S/ PKI dan menempatkan peranan lembaga-lembaga itu sesuai dengan UUD 1945

Dengan mengacu pada Ketetapan MPRS No. XIII / MPRS / 1966, Presiden Soekarno membubarkan Kabinet Dwikora Yang Disempurnakan dan kemudian menyerahkan wewenang kepada Letjen Soeharto untuk membentuk kabinet AMPERA (Amanat Penderitaan Rakyat). Tugas pokok kabinet Ampera tertuang dalam Dwidarma Kabinet Ampera, yang intinya mewujudkan stabilitas politik dan stabilitas ekonomi. Ternyata Kabinet Ampera belum dapat menjalankan fungsinya dengan baik karena terganjal persoalan “DUALISME KEPEMIMPINAN NASIONAL”, yaitu Presiden Soekarno selaku pemimpin negara/ pemerintahan dan Letjen Soeharto selaku pelaksana pemerintahan.

Konflik itu berakhir setelah timbul tekanan dan desakan agar presiden Soekarno segera mengundurkan diri dari jabatannya. Oleh karena itu MPRS mengeluarkan Ketetapan No. XXXIII/MPRS/ 1967 tentang pencabutan kekuasaan pemerintahan negara dari Presiden Soekarno dan mengangkat Jendral Soeharto sebagai Pejabat Presiden hingga dipilihnya Presiden oleh MPR hasil pemilu. Akhirnya pada sidang umum MPRS V tanggal 21 – 30 Maret 1967 Jendral Soeharto diangkat sebagai Presiden RI untuk masa jabatan 1968 – 1973.

Adapun misi yang harus diemban berdasarkan Tap. No. X/MPR/ 1973 meliputi:

1. Melanjutkan pembangunan lima tahun dan menyusun serta melaksanakan Rencana Lima tahun II dalam rangka GBHN.
2. Membina kehidupan masyarakat agar sesuai dengan demokrasi Pancasila.
3. Melaksanakan politik luar negeri yang bebas dan aktif dengan orientasi pada kepentingan nasional.

Di dalam Penjelasan UUD 1945, dicantumkan pokok-pokok Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia pada era Orde baru, antara lain sebagai berikut :

1. Indonesia adalah negara hukum (*rechtssaar*)
Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsaar*). Ini mengandung arti bahwa negara, termasuk di dalamnya pemerintah dan lembaga-lembaga negara lain, dalam melaksanakan tugasnya/ tindakan apapun harus dilandasi oleh hukum dan dapat dipertanggung-jawabkan secara hukum.
2. Sistem Pemerintahan Presidensiil
Sistem pemerintahan pada orde baru adalah presidensiil karena kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintah dan menteri-menteri bertanggung jawab kepada presiden. Tetapi dalam kenyataan, kedudukan presiden terlalu kuat. Presiden mengendalikan peranan paling kuat dalam pemerintahan.
3. Sistem Konstitusional
Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar). Sistem ini memberikan ketegasan cara pengendalian pemerintahan negara yang dibatasi oleh ketentuan konstitusi, dengan sendirinya juga ketentuan dalam hukum lain yang merupakan produk konstitusional, seperti Ketetapan-Ketetapan MPR, Undang-undang, Peraturan Pemerintah, dan sebagainya. Diadakan tata urutan terhadap peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan pada TAP MPRS No. XX/ MPRS/ 1966 urutannya adalah sebagai berikut :

- a) UUD 1945
- b) Ketetapan MPR
- c) Undang-Undang
- d) Peraturan Pemerintah
- e) Kepres
- f) Peraturan pelaksana lainnya, misalnya Keputusan Menteri, Instruksi Menteri, Instruksi Presiden dan Peraturan Daerah.⁸²

4. Kekuasaan negara tertinggi di tangan MPR.

Kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu badan yang bernama MPR sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia Tugas Majelis adalah:

- a. Menetapkan Undang-Undang Dasar,
- b. Menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara,
- c. Mengangkat kepala negara (Presiden) dan wakil kepala negara (wakil presiden).

Majelis inilah yang memegang kekuasaan negara tertinggi, sedang Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh Majelis. Presiden yang diangkat oleh Majelis, tunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis. Presiden adalah “mandataris” dari Majelis yang berkewajiban menjalankan ketetapan-ketetapan Majelis.

5. Presiden ialah penyelenggara pemerintah Negara yang tertinggi menurut UUD

Dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan negara, tanggung jawab penuh ada di tangan Presiden. Hal itu karena Presiden bukan saja dilantik oleh Majelis, tetapi juga dipercaya dan diberi tugas untuk melaksanakan kebijaksanaan rakyat yang berupa Garis-garis Besar Haluan Negara ataupun Ketetapan MPR lainnya.

6. Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR.

Kedudukan Presiden dengan DPR adalah sejajar. Dalam hal pembentukan undang-undang dan menetapkan APBN, Presiden harus mendapat persetujuan dari DPR. Oleh karena itu, Presiden harus bekerja sama dengan DPR. Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan, artinya kedudukan

⁸² Erman Muchjidin, *Tata Negara Indonesia*, (Bandung : Yudhistira, 1986), hlm. 70-71.

Presiden tidak tergantung dari Dewan. Presiden tidak dapat membubarkan DPR seperti dalam kabinet parlementer, dan DPR pun tidak dapat menjatuhkan Presiden.

7. Menteri negara ialah pembantu Presiden, menteri negara tidak bertanggung jawab kepada DPR.

Presiden memilih, mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri negara. Menteri-menteri itu tidak bertanggung jawab kepada DPR dan kedudukannya tidak tergantung dari Dewan., tetapi tergantung pada Presiden. Menteri-menteri merupakan pembantu presiden.

8. Kekuasaan Kepala Negara tidak tak terbatas.

Meskipun kepala negara tidak bertanggung jawab kepada DPR, tetapi bukan berarti ia “diktator” atau tidak terbatas. Presiden, selain harus bertanggung jawab kepada MPR, juga harus memperhatikan sungguh-sungguh suara-suara dari DPR karena DPR berhak mengadakan pengawasan terhadap Presiden (DPR adalah anggota MPR). DPR juga mempunyai wewenang mengajukan usul kepada MPR untuk mengadakan sidang istimewa guna meminta pertanggung-jawaban Presiden, apabila dianggap sungguh-sungguh melanggar hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tarcela.

9. Sistem Kepartaian

Sistem kepartaian menggunakan sistem multipartai, tetapi hanya ada 3 partai, yaitu Golkar, PDI, dan PPP. Secara faktual hanya ada 1 partai yang memegang kendali yaitu partai Golkar di bawah pimpinan Presiden Soeharto.

5. Era Reformasi

Berakhirnya masa orde baru ditandai dengan penyerahan kekuasaan dari Presiden Soeharto ke Wakil Presiden BJ Habibie pada tanggal 21 Mei 1998. Demokrasi yang dikembangkan pada masa reformasi pada dasarnya adalah demokrasi dengan mendasarkan pada Pancasila dan UUD 1945, dengan meningkatkan peran lembaga-lembaga tinggi dan tertinggi negara dengan menegaskan fungsi, wewenang dan tanggung jawab yang mengacu pada prinsip pemisahan kekuasaan dan tata hubungan yang jelas antara lembaga-lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif. Demokrasi Indonesia saat ini telah dimulai dengan terbentuknya DPR–MPR hasil Pemilu 1999 yang telah memilih presiden dan wakil presiden serta terbentuknya lembaga-lembaga tinggi yang lain.

Masa reformasi berusaha membangun kembali kehidupan yang demokratis antara lain dikeluarkannya :

- a. Ketetapan MPR RI No. X/ MPR/ 1998 tentang pokok-pokok reformasi
- b. Ketetapan No. VII/ MPR/ 1998 tentang pencabutan tap MPR tentang Referendum
- c. Tap MPR RI No. XI/ MPR/ 1998 tentang penyelenggaraan Negara yang bebas dari KKN
- d. Tap MPR RI No. XIII/ MPR/ 1998 tentang pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden RI
- e. Amandemen UUD 1945 sudah sampai amandemen I, II, III, IV

Pelaksanaan Demokrasi Pancasila pada masa Orde Reformasi dilandasi semangat reformasi, dimana paham demokrasi berdasar atas kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan, dilaksanakan dengan rahmat Tuhan Yang Maha Esa serta menjunjung tinggi nilai kemanusiaan yang adil dan beradab, selalu memelihara persatuan Indonesia dan untuk mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Ciri-ciri umum Demokrasi Pancasila pada masa Orde Reformasi:

1. Mengutamakan musyawarah mufakat
2. Mengutamakan kepentingan masyarakat, bangsa dan negara
3. Tidak memaksakan kehendak pada orang lain
4. Selalu diliputi oleh semangat kekeluargaan
5. Adanya rasa tanggung jawab dalam melaksanakan keputusan hasil musyawarah
6. Dilakukan dengan akal sehat dan sesuai dengan hati yang luhur
7. Keputusan dapat dipertanggung-jawabkan secara moral kepada Tuhan Yang Maha Esa, berdasarkan nilai-nilai kebenaran dan keadilan

Penghormatan kepada beragam asas, ciri, aspirasi dan program parpol yang memiliki partai. Adanya kebebasan mendirikan partai sebagai aplikasi dari pelaksanaan hak asasi manusia Setelah diadakannya amandemen, UUD 1945 mengalami perubahan. Hasil perubahan terhadap UUD 1945 setelah di amandemen : I. Pembukaan II. Pasal-pasal: 21 bab, 73 pasal, 170 ayat, 3 pasal peraturan peralihan dan 2 pasal aturan tambahan.

Sistem pemerintahan masa Orde Reformasi dapat dilihat dari aktivitas kenegaraan sebagai berikut : Kebijakan pemerintah yang memberi ruang gerak yang lebih luas terhadap hak-hak untuk

mengeluarkan pendapat dan pikiran baik lisan atau tulisan sesuai Pasal 28 UUD 1945 dapat terwujud dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 2 tahun 1999 tentang Partai Politik yang memungkinkan multi partai. Upaya untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa serta bertanggung jawab dibuktikan dengan dikeluarkan Ketetapan MPR No IX / MPR / 1998 yang ditindak-lanjuti dengan Undang-Undang Nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Lembaga MPR sudah berani mengambil langkah-langkah politis melalui sidang tahunan dengan menuntut adanya laporan pertanggung-jawaban tugas lembaga negara, UUD 1945 di amandemen, pimpinan MPR dan DPR dipisahkan jabatannya, berani memecat presiden dalam sidang istimewa. Dengan Amandemen UUD 1945 masa jabatan presiden paling banyak 2x (dua kali) masa jabatan, presiden dan wakil presiden dipilih langsung oleh rakyat mulai dari pemilu 2000 dan yang terpilih sebagai presiden dan wakil presiden pertama pilihan langsung rakyat adalah Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla. MPR tidak lagi lembaga tertinggi negara melainkan lembaga negara yang kedudukannya sama dengan Presiden, MA, BPK, kedaulatan rakyat tidak lagi di tangan MPR melainkan menurut Undang-Undang Dasar.

Pokok-pokok sistem pemerintahan Indonesia pada masa reformasi adalah sebagai berikut.

1. Bentuk negara kesatuan dengan prinsip otonomi daerah yang luas. Wilayah negara terbagi dalam beberapa provinsi.
2. Bentuk pemerintahan adalah republik, sedangkan sistem pemerintahan presidensial.
3. Presiden adalah kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan. Presiden dan wakil presiden dipilih dan diangkat oleh MPR untuk masa jabatan lima tahun. Untuk masa jabatan 2004-2009, presiden dan wakil presiden akan dipilih secara langsung oleh rakyat dalam satu paket.
4. Kabinet atau Menteri diangkat oleh presiden dan bertanggung jawab kepada presiden.
5. Parlemen terdiri atas dua bagian (bikameral), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Para anggota dewan merupakan anggota MPR. DPR memiliki kekuasaan legislatif dan kekuasaan mengawasi jalannya pemerintahan.
6. Kekuasaan yudikatif dijalankan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya.

BAB 4

BENTUK NEGARA DAN PEMERINTAHAN

A. Gambaran Umum Negara

1. Pengertian Negara

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia pengertian negara adalah organisasi di suatu wilayah yang mempunyai kekuasaan tertinggi yang sah dan ditaati oleh rakyat; kelompok sosial yang menduduki wilayah atau daerah tertentu yang diorganisasi di bawah lembaga politik dan pemerintah yang efektif, mempunyai kesatuan politik, berdaulat sehingga berhak menentukan tujuan nasionalnya.⁸³ Konsepsi Kelsen mengenai Negara menekankan bahwa Negara merupakan suatu gagasan teknis semata-mata yang menyatakan fakta bahwa serangkaian kaidah hukum tertentu mengikat sekelompok individu yang hidup dalam suatu wilayah teritorial terbatas.⁸⁴

Negara merupakan suatu lembaga, yaitu satu sistem yang mengatur hubungan yang ditetapkan oleh manusia antara mereka sendiri sebagai satu alat untuk mencapai tujuan yang paling pokok di antaranya ialah satu sistem ketertiban yang menaungi manusia dalam melakukan kegiatan.⁸⁵ Negara adalah lanjutan dari keinginan manusia hendak bergaul antara seorang dengan orang lainnya dalam rangka menyempurnakan segala kebutuhan hidupnya.⁸⁶

Negara merupakan subjek utama hukum internasional. Beberapa sarjana telah mengemukakan pendapatnya mengenai definisi negara. Henry C. Black mendefinisikan negara sebagai sekumpulan orang yang secara permanen menempati suatu wilayah yang tetap, diikat oleh ketentuan-ketentuan hukum yang melalui pemerintahannya, mampu menjalankan kedaulatannya yang merdeka dan mengawasi masyarakat dan harta bendanya dalam wilayah perbatasannya, mampu menyatakan perang dan damai serta mampu

⁸³ Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta : Balai Pustaka, 2007), hlm. 777.

⁸⁴ J.G. Starke, *Pengantar Hukum Internasional, ed. Kesepuluh (1)*, (Jakarta : Sinar Grafika, 1989), hlm. 128.

⁸⁵ J.L. Brierly, *Hukum Bangsa-Bangsa: Suatu Pengantar Hukum Internasional*, diterjemahkan oleh Moh. Radjah, (Jakarta : Bharatata, 1996), hlm. 97.

⁸⁶ Samidjo, *Ilmu Negara*, (Bandung : CV Armico, 1986), hlm. 27.

mengadakan hubungan internasional dengan masyarakat internasional lainnya.⁸⁷

2. Unsur-Unsur Terbentuknya Negara

Menurut Konvensi Montevideo 1933, syarat berdirinya suatu negara haruslah memenuhi unsur-unsur konstitutif dan unsur deklaratif. Unsur konstitutif merupakan unsur pembentuk negara yang berasal dari dalam sebagai syarat pembentuk ketata-negaraan suatu negara. Unsur konstitutif berupa rakyat, wilayah, dan pemerintahan yang berdaulat. Ketiga hal ini mutlak yang harus ada bagi terbentuknya suatu negara. Unsur deklaratif merupakan unsur pembentuk negara yang berasal dari luar, yaitu pernyataan dari negara-negara berdaulat yang lain bahwa mereka mengakui kedaulatan suatu negara tertentu. Berikut uraian serta penjelasannya.⁸⁸

a. Rakyat

Rakyat adalah sekumpulan manusia yang mendiami suatu wilayah tertentu. Rakyat merupakan unsur terpenting dalam negara karena rakyatlah yang pertama kali berkehendak membantuk negara. Rakyatlah yang mulai merencanakan, merintis, mengendalikan, dan menyelenggarakan pemerintahan negara. Rakyat dalam suatu negara dapat dibedakan menjadi berikut.

1) Penduduk dan Bukan Penduduk

Penduduk adalah mereka yang telah memenuhi syarat-syarat tertentu yang ditetapkan undang-undang yang berlaku dalam suatu negara dan bertujuan untuk menetap di wilayah negara tertentu. Bukan penduduk adalah mereka/orang-orang yang bertempat tinggal di suatu negara hanya untuk sementara waktu.

2) Warga Negara dan bukan Warga Negara

Warga negara orang-orang yang berada di wilayah suatu negara. Bukan warga negara adalah orang-orang yang berada diwilayah suatu negara yang berniat hanya sementara waktu dan tunduk pada pemerintah negara dimana ia berada.

⁸⁷ Jawahir Thontowi dan Pranoto Iskandar, *Hukum Internasional. Kontemporer*. (Bandung: PT Refika Aditama, 2006), hlm. 2.

⁸⁸ <https://mengkakujenius.com/4-unsur-unsur-terbentuknya-negara-dan-penjasannya/> (Diakses pada tanggal 3 Maret 2019 pukul 10.00 WIB).

3) Bangsa

Menurut Ernest Renant, bangsa adalah satu jiwa atau satu asas kerohanian yang ditimbulkan oleh adanya kemuliaan bersama di masa lampau atau bangsa tumbuh karena adanya solidaritas kesatuan.

b. Wilayah

Wilayah atau daerah adalah tempat berlindung bagi rakyat sekaligus tempat bagi pemerintahan untuk mengorganisasi atau menyelenggarakan segala kegiatan pemerintahan. Wilayah meliputi wilayah daratan, lautan, dan wilayah udara. Berikut penjelasannya:

1) Wilayah daratan

Wilayah daratan adalah wilayah permukaan bumi dengan batas-batas tertentu dan di dalam tanah permukaan bumi. Batas wilayah negara berdasarkan perjanjian dengan wilayah negara tetangga, baik bilateral, multilateral, maupun internasional. Wilayah negara Republik Indonesia berada di wilayah garis khatulistiwa dan memiliki batas astronomis 6 derajat LU-11 derajat LS dan 95 derajat BT-141 derajat BT.

2) Wilayah Laut

Wilayah lautan Indonesia adalah wilayah air yang berupa lautan dan berada dalam batas negara tertentu. Batas wilayah laut negara Republik Indonesia ditetapkan sebagai berikut.

- Laut teritorial adalah batas wilayah laut Indonesia yang ditentukan 12 mil laut diukur dari garis yang ditarik dari garis dasar ketika air surut ke arah laut bebas.
- Zona bersebelahan adalah batas laut yang ditentukan selebar 12 mil dari laut teritorial atau selebar 24 mil laut.
- ZEE/ Zona Ekonomi Eksklusif adalah batas laut suatu Negara selebar 200 mil diukur dari garis dasar ketika air surut.
- Landas Benua adalah wilayah daratan yang berada di bawah laut di luar Zona Ekonomi Eksklusif.
- Landas Kontinen adalah daratan yang berda dipermukaan laut di luar dari laut teritorial sampai kedalaman 200 meter lebih jauh.
- Laut Pedalaman merupakan lautan dan selat yang berada di sisi dalam garis dasar, yang menghubungkan suatu pulau termasuk ke dalam wilayah suatu negara.

Mengenai wilayah laut, ada dua konsepsi wilayah kelautan yang berbeda, yaitu sebagai berikut:

- 1.) *Recht Nullius* adalah wilayah laut yang tidak ada pemilikinya, sehingga siapa saja boleh memilikinya.
- 2.) *Recht communis* adalah laut milik bersama dalam masyarakat, sehingga laut tidak boleh dimiliki suatu negara tertentu.

3) Wilayah Udara

Wilayah udara adalah wilayah yang berada di atas wilayah darat dan wilayah laut suatu negara. Kekuasaan wilayah udara diatur dalam Perjanjian Paris 1919 dengan ketentuan sebagai berikut:

- Negara yang merdeka dan berdaulat berhak untuk mengadakan eksplorasi dan eksploitasi dalam wilayah udaranya. Misalnya untuk kepentingan radio, telekomunikasi, penerbangan satelit, penerbangan umum, dan lain-lain.
- Suatu negara mempunyai kedaulatan penuh atas ruang udara di atas wilayah daratan dan wilayah laut teritorialnya sampai ketinggian tidak terbatas.

4) Wilayah Ekstra teritorial

Wilayah ekstrateritorial adalah semua tempat yang menurut kebiasaan internasional diakui sebagai daerah kekuasaan suatu negara meskipun tempat itu pada kenyataannya berada di wilayah negara lain. Wilayah ekstrateritorial dapat dibedakan menjadi berikut:

- 1.) Kapal yang berlayar dan berbendera suatu negara tertentu untuk kepentingan hukum atau kekuasaan suatu negara, baik di laut maupun laut teritorial negara lain dianggap *floating island* atau pulau terapung.
- 2.) Tempat kedutaan atau perwakilan di luar negara adalah tempat perwakilan suatu negara di negara lain yang memiliki bendera di tempat perwakilan itu.

c. Pemerintah Yang Berdaulat

1) Pemerintah yang berdaulat

Pemerintah yang berdaulat mempunyai kekuasaan tertinggi di tangan rakyat. Kekuasaan yang dipegang pemerintah sejatinya adalah kekuasaan rakyat. Rakyat sangat menghormati keputusan dan kebijakan pemerintah. Pemerintah menghormati

rakyatnya dan rakyat juga menghormati pemerintahannya, sehingga negara lain juga segan dan menghormatinya.

- **Pemerintah dalam arti luas**

- Pemerintah dalam arti luas merupakan gabungan dari semua lembaga atau badan kenegaraan yang meliputi badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif.
- Pemerintah sebagai gabungan badan kenegaraan tertinggi yang kuasa memerintah dalam arti luas.
- Pemerintah sebagai gabungan badan kenegaraan tertinggi yang berkuasa memerintah di wilayah

- **Pemerintah dalam arti sempit**

- Pemerintah dalam arti sempit adalah badan yang mempunyai wewenang melaksanakan kebijakan negara (eksekutif) yang terdiri atas presiden dan wakil presiden serta kabinetnya.
- Pemerintah dalam arti sempit sebagai keputusan negara bersama menteri-menteri.

2) **Kedaulatan ke Dalam dan Kedaulatan ke Luar**

Kedaulatan ke dalam adalah kekuasaan tertinggi dalam suatu negara dan pemerintah harus ditaati oleh rakyat. Kedaulatan ke luar adalah kekuasaan tertinggi suatu negara sebagai pemegang kedaulatan yang mampu mempertahankan kemerdekaan dari ancaman yang dapat mengganggu eksistensi keberadaan suatu negara. Sifat kedaulatan adalah sebagai berikut.

- Permanen, artinya bahwa kedaulatan akan lenyap bersamaan dengan lenyapnya negara.
- Asli, artinya bahwa kedaulatan tidak diolahirkan dari kedaulatan lain.
- Bulat, artinya bahwa kedaulatan suatu negara tidak dapat dibagi-bagi dengan negara manapun
- Mutlak, artinya bahwa dalam negara tidak ada kekuasaan lain yang lebih tinggi.

3) **Macam-macam Kedaulatan**

Beberapa teori tentang legitimasi kedaulatan, antara lain sebagai berikut.

- Kedaulatan Tuhan, artinya kekuasaan dalam negara berasal dari Tuhan
- Kedaulatan Raja, artinya kekuasaan negara terletak di tangan raja dan para keturunannya.

- Kedaulatan Rakyat, artinya kekuasaan tertinggi dalam suatu negara berada di tangan rakyat
- Kedaulatan Negara, artinya kekuasaan tertinggi dalam suatu negara berada di tangan negara, negara sebagai sumber kedaulatan dan pencipta hukum.
- Kedaulatan Hukum, artinya kekuasaan pemerintah bersumber pada hukum.

d. Pengakuan dari Negara Lain

Unsur pengakuan dari negara lain tidak merupakan unsur pokok dalam adanya atau berdirinya suatu negara. Melainkan sifatnya adalah menerangkan adanya negara (deklaratif). Pengakuan dari negara lain dibedakan menjadi dua yaitu *de jure* dan *de facto*. Berikut ini adalah penjelasannya.

- 1) **Pengakuan De Jure** : Adalah pengakuan resmi menurut hukum internasional, sehingga negara-negara di dunia mengakui eksistensi suatu negara sebagai sebuah negara baru.
- 2) **Pengakuan De Facto** : Adalah pengakuan menurut kenyataan berdirinya negara dan telah menjalankan pemerintahan sebagaimana mestinya.

Pengakuan dari negara lain bukan unsur mutlak berdirinya suatu negara, tetapi dari sudut hukum internasional sangat penting dalam hubungan antar bangsa. *Moore* berpendapat bahwa suatu negara tanpa pengakuan negara lain tidak berarti ia tidak dapat melangsungkan hidunya, tetapi peranan pengakuan dari negara lain itu penting agar dapat menggunakan atribut negara yang bersangkutan. Fungsi pengakuan dari negara lain adalah sebagai berikut.

1. Tidak mengasingkan suatu negara dari hubungan internasional
2. Untuk menjamin kelangsungan hubungan internasional dengan jalan mencegah kekosongan hukum yang merugikan, baik kepentingan individu maupun antar bangsa.

3. Sifat – Sifat Negara

Negara adalah suatu bentuk organisasi yang khas, yang menjadikan dirinya berbeda dengan asosiasi atau organisasi lainnya. Kekhasan tersebut terletak pada sifat-sifat yang melekat pada negara. Pengetahuan tentang sifat-sifat Negara, salah satunya datang dari Prof Miriam Budiardjo. Beliau berpendapat bahwa sifat Negara sebagai berikut:

a. Sifat Memaksa Negara

Sifat memaksa dimaksudkan agar peraturan perundang-undangan ditaati. Dengan cara memaksa maka penertiban dalam masyarakat tercapai serta timbulnya anarkhi dicegah. Termasuk disini adalah memiliki kekuasaan untuk memakai kekerasan fisik secara legal. Perangkat-perangkat yang dipakai adalah; polisi, tentara, dan badan peradilan. Dalam masyarakat yang bersifat homogen dan terdapat consensus nasional yang kuat mengenai tujuan-tujuan bersama, sifat memaksa menjadi tidak begitu menonjol. Sebaliknya dalam Negara yang baru berdiri, sementara rakyatnya heterogen dan ikatan konsensus nasionalnya tidak begitu kuat, sifat paksaan sangat menonjol.

Namun demikian, di Negara demokratis, sifat memaksa tidak diutamakan dalam prakteknya, yang diutamakan justru persuasi (meyakinkan). Contoh sifat memaksa negara; misalnya pada ketentuan tentang pajak. Setiap warga Negara harus membayar pajak, sehingga kalau ada orang yang tidak memenuhi kewajiban ini bisa dikenakan denda, atau disita miliknya, atau di beberapa Negara misalnya dikenakan penjara kurungan.

b. Sifat Monopoli Negara

Negara memiliki sifat monopoli dalam menetapkan tujuan bersama dari masyarakat. Semua hal yang menyangkut kehidupan orang banyak dimonopoli oleh Negara. Contoh sifat monopoli Negara; Negara bisa melarang aliran kepercayaan atau kelompok politik tertentu yang dianggap bertentangan dengan paham Negara.

c. Sifat Mencakup Semua atau Menyeluruh (*all-encompassing, all-embracing*)

Negara memiliki sifat menyeluruh yang berarti mencakup semua. Semua peraturan perundang-undangan, misalnya kewajiban membayar pajak, berlaku untuk semua orang tanpa terkecuali. Hal ini dikarenakan menjadi warga negara bukan atas kemauan sendiri (*involuntary membership*), yang berbeda dengan asosiasi dan organisasi lain yang keanggotaannya bersifat sukarela.⁸⁹

⁸⁹ <https://www.ilmusiana.com/2015/04/3-sifat-negara-yang-khas.html> (Diakses pada tanggal 12 Maret 2019 pukul 9.00 WIB).

4. Fungsi Negara

Fungsi negara secara umum ada empat, yakni untuk melaksanakan ketertiban dan keamanan, fungsi kemakmuran dan kesejahteraan, fungsi pertahanan dan keamanan serta fungsi menegakkan keadilan. Berikut merupakan penjelasan fungsi-fungsi negara secara umum:⁹⁰

a. Melaksanakan Penertiban (*Law And Order*)

Fungsi negara yang pertama adalah fungsi pengaturan dan ketertiban. Fungsi ini sangat penting, terutama dalam mencegah bentrokan-bentrokan maupun pertikaian dan penyebab tawuran yang mungkin timbul dalam masyarakat yang menjadi salah satu faktor penghalang proses tercapainya tujuan-tujuan negara.

b. Fungsi Kemakmuran dan Kesejahteraan

Fungsi ini semakin penting seiring berjalannya waktu, terutama bagi negara yang menganut paham negara kesejahteraan (*welfare staat*). Maknanya negara berupaya agar masyarakat dapat hidup dan sejahtera, terutama di bidang ekonomi dan sosial masyarakat. Untuk itu, negara melakukan berbagai macam upaya seperti pembangunan di segala bidang serta berusaha untuk selalu menciptakan kondisi perekonomian yang selalu stabil.

c. Fungsi Pertahanan dan Keamanan

Fungsi ini diperlukan untuk menjaga kemungkinan terjadinya serangan dari luar. Fungsi negara yang satu ini sangat penting karena menyangkut keberlangsungan sebuah negara tersebut.

Negara wajib mampu melindungi rakyatnya, wilayah dan pemerintahannya dari berbagai ancaman, tantangan, serangan dan gangguan baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri. Maka dari itu, penting bahwa negara dilengkapi dengan alat-alat pertahanan serta personil keamanan yang terlatih dan tangguh.

d. Fungsi Keadilan

Fungsi negara ini dilaksanakan oleh badan penegak hukum, khususnya badan-badan peradilan. Negara harus dapat menegakkan hukum secara tegas dan tanpa adanya unsur kepentingan tertentu menurut hak dan kewajiban yang telah di kontribusikan kepada bangsa dan negara.

⁹⁰ <https://www.liputan6.com/citizen6/read/3876992/fungsi-negara-secara-umum-dan-penjelasan-nya> (Diakses pada tanggal 15 Maret 2019 pukul 10.00 WIB).

B. Bentuk – Bentuk Negara

1. Negara Kesatuan

Negara kesatuan disebut juga dengan *uniterisme* atau *eenheistaat*, ialah suatu negara yang merdeka yang berdaulat, dimana di seluruh negara yang berkuasa hanyalah satu pemerintah (pusat) yang mengatur seluruh daerah, jadi tidak berdiri dari beberapa daerah yang berstatus negara bagian (*deelstaat*) atau negara dalam negara. Dengan demikian, dalam negara kesatuan hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan negara, menetapkan kebijaksanaan pemerintahan dan melaksanakan pemerintahan negara baik di pusat maupun di daerah-daerah, di dalam maupun di luar negeri.

Negara kesatuan mewujudkan kebulatan tunggal, mewujudkan kesatuan, unity dan yang monosentris berpusat satu). Beberapa macam negara kesatuan, antara lain : **Pertama**, negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, di mana segala urusan diatur oleh pemerintah pusat. Sedang pemerintah daerah tidak mempunyai hak untuk mengurus sendiri daerahnya, pemerintah daerah tinggal melaksanakan. Contoh : Jerman di bawah Hitler. **Kedua**, negara kesatuan dengan sistem desentralisasi (*gedecentraliseerde eenheidsstaat*), dimana kepada daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan daerah swatantra (otonommi) tingkat 1 (Daswati I atau Pemprov) dan Daswati II atau Pemkot/Pemkab.

2. Negara Federasi

Federasi berasal dari kata Latin *Foedus*, yang berarti perjanjian atau persetujuan. Dalam federasi atau negara serikat (federasi; *bondstaat*; *bundstaat*), merupakan dua atau lebih kesatuan politik yang sudah atau belum berstatus negara berjanji untuk bersatu dalam suatu ikatan politik, ikatan mana akan mewakili mereka secara keseluruhan, jadi merupakan suatu negara bagian yang masing-masing tidak berdaulat. Yang berdaulat adalah persatuan dari negara itu yaitu negara serikat (pemerintah federal).

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

yang diserahkan kepada negara serikat (delegated powers). Lazimnya kekuasaan yang diberikan negara bagian kepada negara serikat adalah hal-hal yang berhubungan dengan luar negeri, pertahanan negara, keuangan dan urusan pos, dengan demikian kekuasaan yang diberikan tersebut sifatnya terbatas, karena kekuasaan asli ada pada negara bagian itu sendiri.

Federasi adalah bentuk tengah suatu bentuk kompromistis antara konfederasi yang hubungannya tidak erat dengan negara kesatuan yang sangat kukuh ikatannya. Komponen-komponen sesuatu federasi menghendaki persatuan (union), tetapi menolak kesatuan (*unity*). Bentuk negara federasi adalah gejala modern, yaitu baru dikenal di sekitar tahun 1787, ketika para pembentuk konstitusi Amerika Serikat memilih bentuk federasi sebagai bentuk pemerintahan mereka. Sejak saat itu negara Amerika Serikat menjadi “bentuk model” dari hampir semua federasi-federasi yang dibentuk kemudian.

Menurut A.B. Lopian, dkk ⁹¹, yang dimaksud dengan negara federal atau serikat pada hakikatnya adalah suatu negara-negara bagian. Secara terperinci negara federal memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

1. Penyelenggaraan kedaulatan ke luar dari negara-negara bagian diserahkan sepenuhnya kepada Pemerintah Federal, sedangkan untuk kedaulatan ke dalam dibatasi.
2. Soal-soal yang menyangkut negara dalam keseluruhannya diserahkan kepada kekuasaan pemerintah federal.
3. bentuk ikatan keasatuan-kesatuan politik pada negara federal bersifat terbatas.
4. Tiap negara bagian memiliki kepala negara, parlemen, dewan menteri (kabinet) demi kepentingan negara bagian.
5. Tiap negara bagian boleh membuat konstitusi sendiri, tetapi tidak boleh bertentangan dengan konstitusi negara serikat.
6. Hubungan antara pemerintah federal (pusat) dengan rakyat diatur melalui negara bagian, kecuali dalam hal tertentu yang kewenangannya telah diserahkan secara langsung kepada pemerintah federal.

⁹¹ A.B. Lopian, dkk, *Terminologi Sejarah 1945-1950 & 1950-1959*, (Jakarta : CV. Defit Prima Karya Jakarta, 1996), hlm. 192.

C. Berbagai Bentuk Pemerintahan

1. Monarchie

Monarchie (kerajaan, kesultanan atau kekaisaran), ialah negara yang dikepalai oleh seorang raja, dan bersifat turun temurun dan menjabat untuk seumur hidup. Selain raja, kepala negara monarchie dapat berupa Kaisar (Kaisar Jepang atau Cina sebelum dijajah Inggris), Syah (Syah Iran) dan Sultan (Sultan Brunei). Contoh Negara Monarchie antara lain : Belanda, Inggris, Norwegia, Arab Saudi, Yordania, Muang Thai; Jepang; Brunie Darussalam; dan Iran.

Beberapa macam bentuk *monarchie* antara lain sebagai berikut:

a. Monarchi Mutlak (Absolut)

Adalah bentuk pemerintahan dalam suatu negara yang dikepalai oleh seorang (raja, ratu, syah, atau kaisar) yang kekuasaan dan wewenangnya tidak terbatas (mutlak). Perintah raja merupakan wewenang yang harus dipatuhi oleh rakyatnya. Pada diri raja terdapat kekuasaan eksekutif, yudikatif, dan legislatif yang menyatu dalam ucapan dan perbuatannya. Contohnya: Perancis di bawah Louis XIV dan Louis XVI, Spanyol di bawah Raja Philip II, Rusia di bawah Tsar Nicholas.

b. Monarchie Terbatas (Konstitusional/Monarchie dengan undang-undang)

Adalah bentuk pemerintahan dalam suatu negara yang dikepalai oleh seorang raja yang kekuasaannya dibatasi Undang – Undang Dasar (konstitusi). Proses monarki konstitusional adalah sebagai berikut:

- 1) Ada kalanya proses monarki konstitusional itu datang dari raja itu sendiri karena takut dikudeta. Contohnya: negara Jepang dengan hak octroon.
- 2) Ada kalanya proses monarki konstitusional itu terjadi karena adanya revolusi rakyat terhadap raja. Contohnya: Inggris yang melahirkan Bill of Rights I tahun 1689, Yordania, Denmark, Arab Saudi, Brunei Darussalam.

c. Monarchie Parlementer

Adalah bentuk pemerintahan dalam suatu negara yang dikepalai oleh seorang raja dengan menempatkan parlemen (DPR) sebagai pemegang kekuasaan tertinggi. Dalam monarki parlementer, kekuasaan, eksekutif dipegang oleh kabinet (perdana menteri) dan bertanggung jawab kepada parlemen.

Fungsi raja hanya sebagai kepala negara (simbol kekuasaan) yang kedudukannya tidak dapat diganggu gugat. Bentuk monarki parlementer sampai sekarang masih tetap dilaksanakan di negara Inggris, Belanda, dan Malaysia.

2. Republik

Republik berasal dari bahasa Latin : *respublica* yang artinya “kepentingan umum”, adalah negara dengan pemerintahan rakyat yang dikepalai oleh seorang presiden sebagai kepala negara yang dipilih dari dan oleh rakyat untuk suatu masa jabatan tertentu (misal USA selama 4 (empat) tahun, Indonesia selama 5 tahun). Contoh negara republik misalnya, Republik Indonesia, Republik Rakyat Cina, Republik Filipina.

Macam-macam bentuk pemerintahan negara republik terdiri atas : Republik dengan sistem pemerintahan rakyat secara langsung (*system referendum*). Misalnya, Yunani Kuno dan Romawi Kuno. Republik dengan sistem pemerintahan perwakilan rakyat (*system parlementer*). Misalnya Negara Republik Indonesia pada saat berlakunya UUDS 1950; dan Republik dengan sistem pemisahan kekuasaan (*system presidential*). Misalnya : Negara Republik Indonesia.

Seperti halnya dengan Monarki, Republik juga mempunyai sistem-sistem antara lain:

1. Republik mutlak (absolut), yakni pemerintahan yang bersifat diktator tanpa ada pembatasan kekuasaan. Penguasa mengakibatkan konstitusi dan untuk melegitimasi kekuasaannya digunakanlah partai politik. Dalam pemerintahan ini, parlemen memang ada, namun tidak berfungsi.
2. Republik Konstitusional, Presiden memegang kekuasaan kepala negara dan kepala pemerintahan. Kekuasaan presiden dibatasi oleh konstitusi. Pengawasan yang efektif dilakukan oleh parlemen.
3. Republik Parlementer, yakni Presiden hanya berfungsi sebagai kepala negara. Namun, presiden tidak dapat diganggu gugat. Kepala pemerintah berada di tangan perdana menteri yang bertanggung jawab kepada parlemen. Dalam sistem ini, kekuasaan legislatif lebih tinggi dari pada kekuasaan eksekutif.

3. Aristokrasi (Oligarki)

Aristokrasi adalah negara dengan pemerintahan yang pimpinan tertingginya terletak di tangan beberapa orang, biasanya dari kalangan golongan feodal, golongan yang berkuasa (oligo artinya beberapa).

Golongan orang yang memegang kekuasaan dapat dibedakan menurut kelahiran (kebangsawan), umur, hak milik atas tanah, kekayaan kerajinan, pendidikan, fungsi-fungsi militer dan lain-lain.

4. Demokrasi

Demokrasi ialah suatu negara dengan pemerintahan yang pimpinan tertinggi terletak di tangan rakyat (demos = rakyat, cratein = kekuasaan). Jadi suatu pemerintahan negara disebut demokrasi apabila kekuasaan negara di tangan rakyat, dimana gerak langkah negara ditentukan oleh kehendak rakyat.

Macam-macam bentuk pemerintahan negara demokrasi, meliputi : **Pertama**, Demokrasi langsung, yaitu negara demokrasi di mana semua warga negara secara langsung memilih serta ikut memikirkan jalannya pemerintahan, bahkan semua orang ikut memerintah. Contoh negara Yunani Kuno, New England dan negara-negara bagian Swiss. **Kedua**, Demokrasi Perwakilan, yaitu suatu negara di mana tidak semua orang warga negaranya diikutsertakan secara langsung dalam pemerintahan, tetapi mereka itu memilih wakil-wakil di antara mereka yang duduk dalam badan-badan perwakilan (parlemen). Contoh negara demokrasi perwakilan USA dengan parlemen, Indonesia dengan DPR.

5. Autokrasi

Autokrasi adalah suatu negara yang dipimpin oleh kekuasaan negara yang berdasarkan atas pandangan autoriterit negara. Di mana pengangkatan atau penunjukkan kepala negaranya tidak menggunakan sistem pewarisan (sebagaimana negara monarki dengan asas ketidaksamaan walaupun tidak sama persis) tetapi setiap orang berhak menduduki jabatan kepala negara (sebagaimana negara republik dengan asas kesamaan walaupun tidak sama persis).

D. Perbandingan Antara Bentuk Negara dan Pemerintahan

Bentuk negara menyatakan susunan atau organisasi negara secara keseluruhan, mengenai stuktur negara yang meliputi segenap unsur-unsurnya, yaitu daerah, bangsa dan pemerintahannya.⁹² Dengan kata lain, bentuk-bentuk negara melukiskan dasar-dasar negara, susunan dan tata tertib suatu negara dengan organ tertinggi dalam negara itu dan kedudukan masing-masing organ itu dalam kekuasaan negara.

⁹² Samidjo, *Ilmu Negara*, (Bandung : CV Armico, 1986), hlm. 162.

Sedang bentuk pemerintahan khusus menyatakan struktur organisasi dan fungsi pemerintahan saja dengan tidak menyinggung-nyinggung struktur daerah, maupun bangsanya. Dengan kata lain perkataan : bentuk-bentuk pemerintahan “melukiskan“ bekerjanya organ-organ tertinggi itu sejauh organ-organ itu mengikuti ketentuan-ketentuan yang tetap.⁹³

Disamping itu, menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, ada yang menarik tentang pemakaian istilah ‘bentuk’ karena adakalanya dihubungkan dengan pengertian kesatuan atau federasi, sedangkan dalam hal lain pemakaian itu ditunjukkan kepada pengertian republik.⁹⁴

Untuk mencegah terjadinya salah pengertian, maka perlu dibedakan secara tegas penggunaan istilah mengenai ‘bentuk’, yang ditunjukkan kepada pengertian republik, sedangkan istilah ‘susunan’ ditunjukkan kepada pengertian kesatuan atau federasi. Sehingga diperoleh pengertian mengenai bentuk negara sebagai republik dan susunan negaranya sebagai negara kesatuan atau federasi.⁹⁵

Klasifikasi bentuk Negara, bentuk pemerintah, dan system pemerintahan Negara-Negara di Dunia dapat disajikan dalam table sebagai berikut:⁹⁶

No.	Kategori	Keterangan
1.	Bentuk Negara	1. kesatuan, misalnya Indonesia, singapura, argentina, Armenia, Cina, Denmark, Irak, Iran, Italia, Kongo, Monaco, Pakistan, Filipina, Spanyol, Swedia, Suriah, Turki. 2. serikat atau federasi, misanya Amerika Serikat, Brazilia, India, Jerman, Komoro, Malaysia, Nigeria, Tanzania, Mexico.

⁹³ *Ibid*

⁹⁴ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Op.Cit.* hlm. 166. Perhatikan juga Samidjo dalam bukunya *Ilmu Negara, Membagi Bentuk Negara dalam Negara Kesatuan dan Negara Federansi, ibid.*

⁹⁵ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Ibid.* perhatikan pula bunyi Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, “*Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik*”.

⁹⁶ <http://coretan-berkelas.blogspot.com/2014/11/klasifikasi-bentuk-negara-bentuk.html> (Diakses pada tanggal 18 Maret 2019 pukul 10.30 WIB).

2.	Bentuk Pemerintahan Klasik	<ol style="list-style-type: none">1. Aristoteles: monarki, tirani, aristokrasi, oligarki, republic dan demokrasi2. Polybus: monarki, tirani, aristokrasi, oligarki, demokrasi, dan oklokrasi atau anarki.
3.	Bentuk Pemerintahan Modern (jellineck dan Leon Duguld)	<ol style="list-style-type: none">1. Republik, misalnya Amerika, Indonesia, Suriname, Suriah, Taiwan, Ukraina, Uganda, Venezuela2. Monarki, misalnya, Thailand, Tonga, Yordania, Swedia, Spanyol, Nepal, Norwegia, Monaco, Maroko, Luxemburg, Jepang, Inggris, Denmark, Brunai, Belgia, Belanda, Arab Saudi.
4.	Sistem Pemerintahan dalam arti sangat luas	Tatanan yang berupa struktur dari suatu Negara dengan menitikberatkan pada hubungan antara Negara dengan rakyat. Pengertian seperti ini akan menimbulkan model pemerintahan monarki, aristokrasi, dan demokrasi
5.	Sistem pemerintahan dalam arti luas	Suatu tatanan atau struktur pemerintahan Negara yang bertitik tolak dari hubungan antara semua organ Negara. Kajian system pemerintahan Negara dalam arti luas seperti ini meliputi Negara kesatuan, serikat (federal), konfederasi.
6.	Sistem Pemerintahan dalam arti sempit	<ol style="list-style-type: none">1. System parlementer (legislative) mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dibanding eksekutif, contoh Inggris, India, Sudan, Thailand, Nepal, Mesir2. System presidensial, parlemen (legislative), dan pemerintahan (eksekutif) mempunyai kedudukan yang sama dan saling melakukan control, contohnya adalah Amerika Serikat, Indonesia, Brunei Darussalam, Paraguay, Swedia.

		<p>3. System pemerintahan dengan pengawasan langsung oleh rakyat. Eksekutif merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari legislative. Oleh karena itu, perlemen tidak diberi kewenangan untuk melakukan pengawasan kepada eksekutif, sehingga yang berhak mengawasi parlemen dan eksekutif adalah rakyat secara langsung, contohnya Swiss</p>
--	--	---

BAB 5

SISTEM PEMERINTAHAN

A. Pengertian Sistem Pemerintahan

Setiap negara memiliki sistem untuk menjalankan kehidupan pemerintahannya. Sistem tersebut adalah sistem pemerintahan. Sistem pemerintahan merupakan gabungan dari dua istilah, yaitu ‘sistem’ dan ‘pemerintahan’. Menurut **Carl J. Friedrich**,⁹⁷ sistem adalah suatu keseluruhan terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian-bagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhannya, sehingga hubungan itu menimbulkan suatu ketergantungan antara bagian-bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya itu. Menurut Pamudji, ”Sistem adalah suatu kebulatan atau keseluruhan yang utuh, dimana di dalamnya terdapat komponen-komponen yang pada gilirannya merupakan sistem tertentu yang mempunyai fungsi masing-masing, saling berhubungan satu dengan yang lain menurut pola, tata atau norma tertentu dalam rangka mencapai suatu tujuan.”⁹⁸

Secara etimologi, kata pemerintahan berasal dari kata pemerintah, dan pemerintah berasal dari kata perintah. Menurut kamus bahasa, kata-kata tersebut mempunyai arti sebagai berikut: a. Perintah adalah perkataan yang bermaksud menyuruh melakukan sesuatu; b. Pemerintah adalah kekuasaan memerintah suatu negara (daerah negara) atau badan yang tertinggi yang memerintah suatu negara; c. Pemerintahan adalah suatu perbuatan atau cara, urusan dalam hal memerintah.⁹⁹

Utrecht berpendapat bahwa istilah pemerintah itu meliputi 3 (tiga) pengertian yang berbeda, yaitu:

1. Pemerintah sebagai gabungan seluruh badan kenegaraan yang berkuasa memerintah, dalam arti kata luas. Jadi termasuk seluruh badan kenegaraan yang bertugas menyelenggarakan kesejahteraan umum, yakni badan yang bertugas membuat peraturan perundang-undangan, badan yang bertugas menjalankan peraturan perundang-undangan, dan badan yang bertugas mengawasi bagaimana peraturan perundang-undangan tersebut dijalankan.

⁹⁷ Carl J. Frederich dalam Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Op.Cit.*, hlm. 171

⁹⁸ Pamudji, *Perbandingan Pemerintahan*, (Jakarta : Bina Aksara, 1985), hlm. 9-10.

⁹⁹ *Ibid*, hlm. 3.

- Dengan demikian badan-badan tersebut meliputi legislatif, eksekutif, dan yudikatif.
2. Pemerintah sebagai gabungan badan kenegaraan tertinggi yang berkuasa memerintah di wilayah suatu negara, misalnya: Raja, Presiden, Yang Dipertuan Agung.
 3. Pemerintah dalam arti kepala negara (Presiden) bersama-sama dengan menteri-menterinya, yang berarti organ eksekutif, yang biasa disebut dengan dewan menteri atau kabinet.¹⁰⁰

Jadi apabila pengertian sistem dan pengertian pemerintahan dikaitkan, maka kebulatan atau keseluruhan yang utuh itu adalah pemerintahan, sedangkan komponen-komponen itu adalah legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang mana komponen tersebut telah mempunyai fungsi masing-masing. Komponen-komponen itu saling berhubungan satu dengan yang lain mengikuti suatu pola, tata dan norma tertentu.

Sistem pemerintahan adalah pola pengaturan hubungan antara lembaga negara yang satu dengan lembaga negara yang lainnya atau bila disederhanakan ialah hubungan antara lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Hubungan itu meliputi hubungan hukum, hubungan organisasi, hubungan kekuasaan maupun hubungan fungsi.¹⁰¹

Sri Soematri¹⁰² memaknai sistem pemerintahan berkenaan dengan sistem hubungan antara eksekutif dan legislatif. Adanya dan tidak adanya hubungan antara eksekutif dan legislatif melahirkan adanya sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensial, yang dalam bahasa Inggris disebut *cabinet government system* dan *presidential government system* atau *the fixed executive system*. Sedangkan dalam kepustakaan dikenal adanya tiga sistem pemerintahan; (1) sistem pemerintahan parlementer; (2) sistem preesidensial; dan (3) sistem pemerintahan yang mengandung unsur-unsur baik yang terdapat dalam sistem pemerintahan parlementer maupun yang terdapat dalam sistem presidensial. Sistem ini lebih dikenal dengan '*semi-presidential government*'.

¹⁰⁰ M. Solly Lubis, *Ilmu Negara*, (Bandung : Alumni, 1975), hlm. 23.

¹⁰¹ Rusadi Kantaprawira, *Sistem Politik Indonesia Suatu Model Pengantar*, (Bandung : Sinar Baru, 1985), hlm. 140.

¹⁰² Sri Soemantri, "*Kedudukan, Kewenangan, dan Fungsi Komisi Yudisial dalam Sistem Ketatanegaraan RI*" dalam Komisi Yudisial, *Bungai Rampai; Refleksi Satu Tahun Komisi Yudisial RI*, (Jakarta: Komisi Yudisial, 2006), hlm. 24-25.

B. Macam-Macam Sistem Pemerintahan

1. Sistem Pemerintahan Parlementer

Sistem parlementer merupakan sistem pemerintahan dimana hubungan antara eksekutif dan badan perwakilan (legislatif) sangat erat. Hal ini disebabkan adanya pertanggung-jawaban para menteri terhadap parlementer. Maka setiap kabinet yang dibentuk harus memperoleh dukungan kepercayaan dengan suara terbanyak dari parlemen. Dengan demikian kebijakan pemerintahan atau kabinet tidak boleh menyimpang dari apa yang dikehendaki oleh parlemen.

Adapun ciri-ciri umum dari sistem pemerintahan parlemen antara lain :

1. Kabinet yang dipimpin oleh perdana menteri dibentuk oleh atau atas dasar kekuatan dan/atau kekuatan yang menguasai parlemen;
2. Para anggota kabinet mungkin seluruhnya atau para anggota kabinet mungkin seluruh anggota parlemen, atau tidak seluruhnya dan mungkin pula seluruhnya bukan anggota parlemen;
3. Kabinet dengan ketuanya (eksekutif) bertanggung jawab kepada parlemen (legislatif). Apabila kabinet atau seseorang atau beberapa orang anggotanya mendapat mosi tidak percaya kepada parlemen, maka kabinet atau seseorang atau beberapa orang daripadanya harus mengundurkan diri;
4. Sebagai imbalan dapat dijatuhkannya kabinet, maka kepala negara (presiden; raja atau ratu) dengan saran atau nasehat Perdana Menteri dapat membubarkan parlemen.
5. Kekuasaan kehakiman secara prinsipial tidak digantungkan kepada lembaga eksekutif dan legislative, hal ini untuk mencegah intimidasi dan intervensi lembaga lain.

Sistem pemerintahan parlementer meliputi 2 (dua) bentuk : *Pertama*, *Sistem Parlementer dengan Dua Partai*. Dalam sistem dua partai ketua partai politik yang memenangkan pemilu sekaligus ditunjuk sebagai formatur kabinet, dan langsung sebagai perdana menteri. Seluruh menteri dalam cabinet adalah mereka yang terpilih sebagai anggota parlemen, dengan konsenkuensi setelah diangkat menjadi menteri harus non aktif dalam parlemen (kabinet parlementer). Karena partai politik yang menguasai kabinet adalah sama dengan partai politik yang memegang mayoritas di *House of Commons*, maka kedudukan kabinet sangat kuat, sehingga jarang dijatuhkan oleh parlemen sebelum dilaksanakan pemilu berikutnya. Misal, system di Inggris.

Kedua, Sistem Parlemerter dengan Multi-partai. Dalam sistem multi-partai di dalam parlemen tidak satupun dari partai politik yang mampu menguasai kursi secara mayoritas, maka pembentukan kabinet disini sering tidak lancar. Kepala negara akan menunjuk tokoh politik tertentu untuk bertindak sebagai pembentuk kabinet/formatur, dalam hal ini si formatur harus mengingat perimbangan kekuatan di parlemen, sehingga setiap kabinet dibentuk merupakan bentuk kabinet koalisi (gabungan dari beberapa partai politik).

Kelebihan sistem pemerintahan parlementer antara lain:

- (a) Pembuatan kebijakan dapat ditangani secara cepat karena mudah terjadi penyesuaian pendapat antara eksekutif dan legislatif. Hal ini karena kekuasaan legislatif dan eksekutif berada pada satu partai atau koalisi partai;
- (b) Garis tanggung jawab dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan publik jelas;
- (c) Adanya pengawasan yang kuat dari parlemen terhadap kabinet sehingga kabinet menjadi berhati-hati dalam menjalankan pemerintahan.

Sedangkan kekurangan sistem pemerintahan parlementer antara lain:

- (a) Kedudukan badan eksekutif/kabinet sangat tergantung pada mayoritas dukungan parlemen sehingga sewaktu-waktu kabinet dapat dijatuhkan oleh parlementer;
- (b) Kelangsungan kedudukan badan eksekutif atau kabinet tak bisa ditentukan berakhir sesuai dengan masa jabatannya karena sewaktu-waktu kabinet dapat bubar;
- (c) Kabinet dapat mengendalikan parlemen. Hal ini terjadi bila para anggota kabinet adalah anggota parlemen dan berasal dari partai mayoritas. Karena pengaruh mereka yang besar di parlemen dan partai, anggota kabinet pun dapat menguasai parlemen;
- (d) Parlemen menjadi tempat kaderisasi bagi jabatan-jabatan eksekutif. Pengalaman mereka menjadi anggota parlemen dimanfaatkan dan menjadi bekal penting untuk menjadi menteri atau jabatan eksekutif lainnya.

2. Sistem Pemerintahan Presidensial

Pemerintahan sistem presidensial adalah suatu pemerintahan dimana kedudukan eksekutif tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat, dengan kata lain kekuasaan eksekutif berada di luar pengawasan (langsung) parlemen.

Suatu sistem pemerintahan presidensial setidaknya memiliki beberapa karakteristik, antara lain :

1. Presiden adalah kepala eksekutif yang memimpin kabinetnya yang semuanya diangkat olehnya dan bertanggungjawab kepadanya. Ia sekaligus sebagai kepala negara (lembaga negara) dengan masa jabatan yang telah ditentukan dengan pasti oleh UUD.
2. Presiden tidak dipilih oleh badan legislative, tetapi dipilih oleh sejumlah pemilih. Oleh karena itu, ia bukan bagian dari badan legislative seperti dalam sistem pemerintahan parlementer.
3. Presiden tidak bertanggung jawab kepada badan legislative dan tidak dapat dijatuhkan oleh badan legislatif.
4. Sebagai imbangnya, presiden tidak dapat membubarkan badan legislatif.¹⁰³

Dalam sistem pemerintahan presidensial seorang presiden bertanggung jawab kepada pemilihnya (*kiescollage*). Sehingga seseorang presiden diberhentikan atas tuduhan *House of Representatives* setelah diputuskan oleh senat. Misal, sistem pemerintahan presidensial di USA.

Kelebihan sistem presidensial antara lain:

- (a) Badan eksekutif lebih stabil kedudukannya karena tidak tergantung pada parlemen;
- (b) Masa jabatan badan eksekutif lebih jelas dengan jangka waktu tertentu. Misalnya, masa jabatan presiden Amerika Serikat adalah 4 (empat) tahun dan presiden Indonesia selama 5 (lima) tahun;
- (c) Penyusunan program kerja kabinet mudah disesuaikan dengan jangka waktu masa jabatannya;
- (d) Legislatif bukan tempat kaderisasi untuk jabatan-jabatan eksekutif karena dapat diisi oleh orang luar termasuk anggota parlemen sendiri.

Sedangkan kekurangan sistem presidensial antara lain:

- (a) Kekuasaan eksekutif di luar pengawasan langsung legislatif sehingga dapat menciptakan kekuasaan mutlak;
- (b) Sistem pertanggung jawabannya kurang jelas;

¹⁰³ Sumbodo Tikok, *Hukum Tata Negara*. Edisi 2 Cetakan 2, (Bandung : PT Eresco, 1988), hlm. 175.

- (c) Pembuatan keputusan/ kebijakan publik umumnya hasil tawar-menawar antara eksekutif dengan legislatif sehingga dapat terjadi keputusan tidak tegas dan memakan waktu yang lama.

3. Sistem Pemerintahan Semipresidensial

Berdasarkan pola hubungan antara presiden dengan perdana menteri atau lembaga legislatif, pengaturan dalam konstitusi dan situasi politik sebuah negara *mix system* dapat menjadi sistem semi-presidensial dan semi-parlementer. Jika konstitusi atau situasi politik cenderung memberikan kekuasaan lebih besar bagi presiden, sistem pemerintahan campuran lebih sering disebut dengan sistem semi-presidensial. Sebaliknya jika perdana menteri dan badan legislatif mempunyai kekuasaan lebih besar dari presiden, sistem campuran lebih sering disebut dengan sistem semi-parlementer.¹⁰⁴

Sistem pemerintahan Semi Presidensial atau sistem pemerintahan dengan jabatan rangkap, dimana Presiden bukan hanya sekedar presiden konstitusional yang menjadi simbol kepala negara melainkan juga memiliki beberapa kekuasaan di bidang pemerintahan yang bersifat strategis. Tentu saja pembagian kekuasaan antara presiden dan perdana menteri harus diatur secara eksplisit dalam UUD dan dikembangkan lebih jauh dalam konvensi ketatanegaraan. Dalam sistem semi presidensial seperti itu. Perdana Menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan dan atau memperhatikan pertimbangan kekuasaan di DPR.

4. Sistem Pemerintahan Komunis

Munculnya Sistem Komunisme merupakan koreksi terhadap paham kapitalisme di awal abad ke-19, dalam suasana yang menganggap bahwa kaum buruh dan pekerja tani hanyalah bagian dari produksi dan yang lebih mementingkan kesejahteraan ekonomi. Namun dalam perkembangan selanjutnya, muncul beberapa faksi internal dalam komunisme antara penganut komunis teori dan komunis revolusioner yang masing-masing mempunyai teori dan cara perjuangan yang berbeda dalam pencapaian masyarakat sosialis untuk menuju dengan apa yang disebutnya sebagai masyarakat utopia.

Ciri-ciri sistem pemerintahan komunisme antara lain :

- (a) Menggunakan sistem partai komunis sebagai alat pengambil alihan kekuasaan;

¹⁰⁴ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislatif: Menguatnya model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2010), hlm. 45.

- (b) Sangat menentang kepemilikan akumulasi modal atas individu;
- (c) Seluruh alat-alat produksi harus dikuasai oleh negara guna kemakmuran rakyat secara merata akan tetapi dalam kenyataannya hanya dikelola serta menguntungkan para elit partai;
- (d) Penggunaan sistem demokrasi keterwakilan yang dilakukan oleh elit-elit partai komunis oleh karena itu sangat membatasi langsung demokrasi pada rakyat yang bukan merupakan anggota partai komunis karenanya dalam paham komunisme tidak dikenal hak perorangan sebagaimana terdapat pada paham liberalism;
- (e) Tidak bersandarkan pada kepercayaan agama, hanya berupa pemberian doktrin pada rakyatnya, dengan prinsip bahwa "agama dianggap candu" yang membuat orang berangan-angan yang membatasi rakyatnya dari pemikiran ideologi lain karena dianggap tidak rasional serta keluar dari hal yang nyata (kebenaran materi).

5. Sistem Pemerintahan Demokrasi Liberal

Demokrasi Liberal (atau Demokrasi konstitusional) adalah sistem politik yang melindungi secara konstitusional hak-hak individu dari kekuasaan pemerintah. Dalam Demokrasi Liberal, keputusan-keputusan mayoritas (dari proses perwakilan atau langsung) diberlakukan pada sebagian besar bidang-bidang kebijakan pemerintah yang tunduk pada pembatasan-pembatasan agar keputusan pemerintah tidak melanggar kemerdekaan dan hak-hak individu seperti tercantum dalam konstitusi.

Demokrasi liberal atau demokrasi parlementer berlaku pada tahun 1950 sampai tahun 1959. Pada saat itu, konstitusi yang berlaku adalah UUDS 1950. Berdasarkan UUDS 1950, sistem pemerintahan dan demokrasi yang diterapkan di Indonesia, yaitu sistem parlementer dan demokrasi liberal. Artinya, kabinet yang menterinya diajukan oleh parlemen (DPR) dan bertanggung jawab kepada parlemen (DPR).

Dalam sistem ini, kepala pemerintahan adalah perdana menteri dan presiden hanya sebagai kepala negara. Masa demokrasi liberal ini membawa dampak yang cukup besar, memengaruhi keadaan, situasi dan kondisi politik pada waktu itu. Dampaknya, antara lain:

- Pembangunan tidak berjalan lancar karena kabinet selalu silih berganti.
- Tidak ada partai yang dominan maka seorang kepala negara terpaksa bersikap mengambang di antara kepentingan banyak partai.
- Dalam sistem multi partai, tidak pernah ada lembaga legislatif, yudikatif, dan eksekutif yang kuat.

- Munculnya pemberontakan di berbagai daerah (DII/TII, Permesta, APRA, RMS).
- Memunculkan ketidakpercayaan publik terhadap pemerintahan saat itu.

Presiden menganggap bahwa keadaan ketata-negaraan Indonesia membahayakan persatuan dan kesatuan bangsa dan negara. Akhirnya, pada tanggal 5 Juli 1959 mengumumkan Dekrit Presiden mengenai pembubaran Konstituante dan berlakunya kembali UUD 1945, serta tidak berlakunya UUDS 1950.

6. Sistem Pemerintahan Liberal

Liberalisme atau Liberal adalah sebuah ideologi, pandangan filsafat, dan tradisi politik yang didasarkan pada pemahaman bahwa kebebasan dan persamaan hak adalah nilai politik yang utama.¹⁰⁵

Secara umum, liberalisme mencita-citakan suatu masyarakat yang bebas, dicirikan oleh kebebasan berpikir bagi para individu. Paham liberalisme menolak adanya pembatasan, khususnya dari pemerintah dan agama.¹⁰⁶

Dalam masyarakat modern, liberalisme akan dapat tumbuh dalam sistem demokrasi, hal ini dikarenakan keduanya sama-sama didasarkan pada kebebasan mayoritas.¹⁰⁷

C. Sistem Pemerintahan Negara Indonesia

1. Sistem Ketatanegaraan Indonesia Berdasarkan UUD 1945 Pra-amandemen

Prinsip kedaulatan rakyat secara kelembagaan dapat diorganisasikan melalui dua pilihan, yaitu melalui sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan pembagian kekuasaan (*division of power*). Pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*check and balances*). Sedangkan pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara

¹⁰⁵ A: "'Liberalisme' didefinisikan sebagai suatu etika sosial yang menganjurkan kebebasan dan kesetaraan secara umum." - Coady, C. A. J. *Distributive Justice*, A Companion to Contemporary Political Philosophy, editors Goodin, Robert E. and Pettit, Philip. Blackwell Publishing, 1995, p.440. B: "Kebebasan itu sendiri bukanlah sarana untuk mencapai tujuan politik yang lebih tinggi. Ia sendiri adalah tujuan politik yang tertinggi."- Lord Acton

¹⁰⁶ Sukarna, *Ideologi : Suatu Studi Ilmu Politik*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1981)

¹⁰⁷ https://id.wikipedia.org/wiki/Liberalisme#cite_note-S-2 (Diakses pada tanggal 18 Maret 2019 pukul 11.20 WIB).

vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kekuasaan yang bersifat vertikal, bukan pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal.¹⁰⁸

UUD 1945 pra-amandemen tidak memberikan ketentuan yang tegas tentang pembagian kekuasaan. UUD 1945 hanya mengenal pemisahan kekuasaan dalam arti formal, oleh karena itu pemisahan kekuasaan itu tidak dipertahankan secara prinsipil. Dengan kata lain, UUD 1945 hanya mengenal pembagian kekuasaan (*devision of power*) dan bukan pemisahan kekuasaan (*separation of power*).¹⁰⁹

Dalam konstruksi sistem ketata-negaraan, kedaulatan rakyat berdasarkan UUD 1945 pra-amandemen dianggap terwujud penuh dalam wadah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang ditafsirkan sebagai lembaga tertinggi atau forum tertinggi. Dari sini, fungsi-fungsi tertentu dibagikan sebagai tugas dan kewenangan lembaga-lembaga tinggi negara yang ada di bawahnya, yaitu presiden, DPR, MA, dan seterusnya.¹¹⁰

2. Sistem Ketatanegaraan Indonesia Berdasarkan Konstitusi RIS

Ketentuan dalam UUD 1945 menyatakan dengan jelas bahwa kedaulatan rakyat ada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sedangkan Pasal 1 ayat (2) UUD 1949 menentukan bahwa kekuasaan berkedaulatan Republik Indonesia Serikat dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan senat. Berdasarkan hal tersebut, dapat dikatakan bahwa pemegang kedaulatan dalam Republik Indonesia Serikat bukanlah rakyat, tetapi negara. Jadi yang menjadi asas UUD 1949 adalah kedaulatan negara (*staatssauvereiniteit*).¹¹¹

Sistem ketata-negaraan Indonesia berdasarkan konstitusi RIS dapat disimpulkan sebagai berikut:¹¹²

- a. Menurut konstitusi RIS, badan eksekutif dan badan legislatif dipisahkan secara tajam. Perdana menteri maupun anggotanya tidak dapat merangkap menjadi anggota parlemen.
- b. Menganut sistem pertanggungjawaban menteri, tetapi tidak dikenal bahwa presiden dapat membubarkan DPR.

¹⁰⁸ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Prenada Media, 2010), hlm. 13.

¹⁰⁹ *Ibid.*, hlm. 14.

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ *Ibid.*, hlm. 16.

¹¹² *Ibid.*

- c. Kekuasaan perundang-undangan federal dilakukan oleh pemerintah bersama dengan parlemen.

Berkaitan dengan sistem pemisahan kekuasaan, maka konstitusi RIS 1949 menganut teori pemisahan kekuasaan hanya dalam arti formal.

3. Sistem Ketatanegaraan Indonesia Berdasarkan UUDS 1950

UUDS 1950 adalah formal sebuah perubahan konstitusi RIS 1949. Sesuai dengan Pasal 1 ayat (2) UUDS 1950 menetapkan bahwa kedaulatan Republik Indonesia ada di tangan rakyat. Ketentuan ini berlainan dengan UUD 1945, UUDS 1950 dengan khusus menentukan bahwa kedaulatan rakyat itu dilakukan oleh pemerintah bersama dengan DPR. Paham ini tidak terdapat dalam konstitusi RIS.¹¹³

Prinsip-prinsip sistem ketata-negaraan yang tercantum dalam UUDS 1950 negara kesatuan adalah:¹¹⁴

- a. Penghapusan senat
- b. DPR Sementara terdiri atas gabungan DPR RIS dan Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat
- c. DPRS bersama-sama dengan Komite Nasional Pusat disebut Majelis Perubahan Undang-Undang Dasar dengan hak mengadakan perubahan dalam UUD baru
- d. Konstituante terdiri dari anggota-anggota yang dipilih melalui pemilu.

4. Sistem Ketatanegaraan Indonesia Berdasarkan UUD 1945 Pasca amandemen

Sistem ketata-negaraan Indonesia dalam perkembangannya mengalami perubahan yang sangat mendasar sejak adanya amandemen UUD 1945 yang dilakukan MPR pada tahun 1999 hingga 2002. Perubahan tersebut dilatarbelakangi adanya kehendak untuk membangun pemerintahan yang demokratis dengan *check and balances* yang setara dan seimbang di antara cabang-cabang kekuasaan, mewujudkan supremasi hukum dan keadilan, serta menjamin dan melindungi hak asasi manusia.¹¹⁵

Salah satu tujuan amandemen UUD 1945 adalah menata keseimbangan (*check and balances*) antar lembaga negara. Hubungan tersebut ditata sedemikian rupa agar tidak terjadi pemusatan kekuasaan pada salah satu institusi negara. Bentuk nyata dari amandemen UUD 1945 adalah perbedaan yang substansial tentang

¹¹³ *Ibid*, hlm. 17.

¹¹⁴ *Ibid*.

¹¹⁵ *Ibid*, hlm. 18.

kelembagaan negara, terutama dalam hal kedudukan, tugas, wewenang, hubungan kerja, dan cara kerja lembaga yang bersangkutan.¹¹⁶

Amandemen Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 tahap pertama dilakukan pada tahun 1999¹¹⁷ dan tahap kedua tahun 2000¹¹⁸, dilanjutkan tahap ketiga pada tahun 2001¹¹⁹ dan terakhir dilakukan tahap keempat pada tahun 2002.¹²⁰ Fokus perubahan yaitu Pertama, anutan prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dengan prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*) yang berlaku dalam sistematika di UUD 1945. Kedua, otonomi daerah yang seluas-luasnya. Ketiga, gagasan pemilihan Presiden secara langsung, dan Keempat, gagasan pembentukan lembaga tambahan yaitu dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang akan melengkapi keberadaan DPR sebagai lembaga legislatif.¹²¹

Amandemen tahap keempat Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 telah memberikan perubahan yang berarti bagi lembaga negara melalui tugas dan kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing lembaga, misalnya Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tidak lagi didudukkan sebagai lembaga pemegang kekuasaan negara tertinggi, melainkan sejajar kedudukannya dengan lembaga Negara lain seperti Presiden Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, Komisi Yudisial Republik Indonesia, Mahkamah Agung Republik Indonesia, dan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Pergeseran lain adalah terbentuknya lembaga perwakilan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia sebagai utusan daerah yang dipilih secara langsung melalui pemilihan umum.¹²² Dibentuknya Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia pada awalnya dimaksudkan untuk memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah

¹¹⁶ *Ibid.*, hlm. 19.

¹¹⁷ Amandemen pertama disahkan pada tanggal 19 Oktober 1999. *Ibid.*, hlm. 1.

¹¹⁸ Amandemen kedua disahkan pada tanggal 18 Agustus 2000. *Ibid.*

¹¹⁹ Amandemen ketiga disahkan pada tanggal 10 November 2001. *Ibid.*

¹²⁰ Amandemen keempat disahkan pada tanggal 10 Agustus 2002. *Ibid.*

¹²¹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi; Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 19-20.

¹²² Chairul Anwar, *Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, (Jakarta: CV. Novindo Pustaka Mandiri, 1999), hlm. 71.

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan mempertahankan kebangsaan seluruh daerah.¹²³

Secara teoritis alasan dibentuknya lembaga DPD adalah membangun mekanisme kontrol dan keseimbangan (*check and balances*) antar cabang kekuasaan negara dan antar lembaga legislatif sendiri (Dewan Perwakilan Rakyat). Jika pada saat UUD 1945 pra-amandemen menganut sistem unicameral dengan menempatkan MPR RI sebagai supremasi yang memegang kedaulatan rakyat, maka sidang umum MPR 2001 berhasil mengamandemen UUD 1945 dan mengembalikan eksistensi lembaga legislatif ke sistem bikameral.¹²⁴

Keberadaan DPD RI sebagai lembaga yang berporos di legislatif, dapat ditafsirkan lembaga representative di Indonesia mengadopsi sistem bicameral atau dua kamar.¹²⁵ Meskipun pada dasarnya sistem dua kamar selalu identic dengan negara federasi, namun dalam perkembangan ilmu ketatanegaraan sistem bikameral dapat dipraktekkan di negara kesatuan.¹²⁶ Keberadaan dua kamar tersebut dapat dicermati dari hasil perubahan Pasal 2 ayat (1) UUD NRI yang berbunyi “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang”.

Dengan struktur bikameral tersebut, diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem pemeriksaan ganda yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. DPR merupakan cermin representasi politik (*political representation*), sedangkan DPD mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*).¹²⁷ DPD dilahirkan dan ditampilkan sebagai salah satu lembaga perwakilan rakyat yang menjembatani kebijakan (*policy*), dan regulasi pada skala nasional oleh pemerintah (pusat) di satu sisi dan daerah di sisi lain.¹²⁸

¹²³ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Sekretaris Jenderal MPR RI, 2010), hlm. 142.

¹²⁴ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum...*, *Op.Cit*, hlm. 185.

¹²⁵ Sulardi, *Reformasi Hukum ; Rekonstruksi Kedaulatan Rakyat Dalam Membangun Demokrasi*, (Malang : Intrans Publishing, 2009), hlm. 128.

¹²⁶ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, (Yogyakarta : UII Press, 2007), hlm. 75.

¹²⁷ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 119.

¹²⁸ M. Solly Lubis, *Hukum Tata Negara*, (Bandung : CV. Mandar Maju, 2008), hlm. 93.

BAB 6

HIERARKI PERATURAN PERUNDANG -UNDANGAN INDONESIA

A. Nilai Dasar Berlakunya Peraturan Perundang- Undang

Dalam sistem hukum di Indonesia suatu Undang- Undang harus memenuhi nilai-nilai dasar, yang menjadi nilai dasar berlakunya Undang- Undang. Untuk dapat berlaku dan diterapkan di dalam masyarakat Undang-undang harus memiliki 3 (tiga) nilai dasar yaitu sosiologis, yuridis dan filosofis. Tiga nilai dasar ini akan menjadi kekuatan berlaku suatu Undang-undang di masyarakat.

Kekuatan berlaku secara sosiologis yaitu berlakunya atau diterimanya suatu Undang- Undang atau hukum di dalam masyarakat itu lepas dari kenyataan apakah peraturan hukum atau Undang-Undang itu terbentuk menurut persyaratan formal atau tidak. Jadi di sini berlakunya hukum merupakan kenyataan di dalam masyarakat.¹²⁹ Berlakunya suatu Undang – Undang atau peraturan hukum di dalam masyarakat harus kembali melihat pada masyarakat itu sendiri, yaitu apakah sesuai dengan situasi yang ada dalam masyarakat atau dalam arti lain apakah Undang- Undang atau peraturan hukum yang berlaku di dalam masyarakat tersebut membawa manfaat atau bermanfaat di dalam masyarakat. Sehingga dapat dilihat efektif atau tidaknya hukum yang berlaku tersebut untuk menghadapi semua peristiwa yang terjadi di dalam masyarakat.

Kekuatan berlaku Filosofis adalah apabila kaedah hukum yang berlaku di dalam masyarakat tersebut sesuai dengan cita- cita hukum yaitu sebagai nilai positif yang tertinggi¹³⁰. Suatu Undang- Undang atau kaedah hukum yang berlaku di dalam masyarakat harus membawa dan memperjuangkan nilai- nilai yang ada dalam pancasila yaitu nilai keadilan dan kesejahteraan bagi masyarakat. Nilai dasar yang harus diperjuangkan oleh hukum adalah keadilan, karena hukum atau suatu Undang- Undang diberlakukan di dalam masyarakat untuk dapat tercapainya keadilan dalam menjaga hubungan masyarakat yang satu dengan yang lainnya. Sehingga, nilai keadilan yang diperjuangkan akan membawa kesejahteraan bagi

¹²⁹ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*, (Yogyakarta Liberty, 1999), hlm. 88.

¹³⁰ *Ibid.*

masyarakat, sesuai dengan cita-cita Pancasila dan Pembukaan Undang- Undang Dasar 1945.

Kekuatan berlaku secara yuridis adalah apabila persyaratan formal terbentuknya Undang- Undang telah dipenuhi¹³¹. Dengan dipenuhinya kekuatan berlaku secara Yuridis ini maka diharapkan suatu Undang-undang kaedah hukum dapat membawa kepastian dalam masyarakat. Kepastian dalam hal terbentuknya Undang-Undang itu sendiri maupun dalam berlakunya Undang- Undang itu di dalam masyarakat.

Dari tiga nilai dasar yang menjadi kekuatan berlakunya suatu Undang-undang ini, maka dengan terpenuhinya ketiga nilai dasar tersebut akan menjadikan suatu Undang-undang atau Peraturan Perundang-Undangan dapat diberlakukan di dalam masyarakat, dan akan membawa tujuan dari masing-masing nilai dasar yang harus dimiliki oleh suatu Undang-undang atau Peraturan Perundang-Undangan, yaitu kemanfaatan, keadilan dan kepastian. Tetapi belum cukup hanya berdasarkan pada tiga nilai dasar yang ada, karena tidak menutup kemungkinan suatu Undang-undang atau Peraturan Perundang-Undangan lainnya masih memiliki kekurangan. Hal ini berhubungan dengan hal teknis yaitu proses pembentukan Undang-undang atau Peraturan Perundang-Undangan itu sendiri.

Ditinjau dari sudut perancangan, ketiga unsur (yuridis, sosiologis dan filosofis) dibagi ke dalam dua kelompok utama yang sekaligus merupakan tahap-tahap dalam perancangan Peraturan Perundang-Undangan.¹³² Selain tiga nilai dasar yang harus dipenuhi dalam melahirkan suatu Peraturan Perundang-Undangan, secara teknis juga harus diperhatikan untuk dapat terbentuknya suatu Peraturan Perundang-Undangan yang dapat diberlakukan secara efektif di dalam masyarakat. Maka ada dua tahap yang harus dilalui yaitu penyusunan naskah akademik dan tahap perancangan.

Tahap pertama adalah penyusunan naskah akademik. Rancangan Peraturan Perundang - Undangan disiapkan oleh instansi atau pejabat yang berwenang dalam merancang atau pembuatan Peraturan Perundang-Undangan. Sedangkan naskah akademik disiapkan oleh mereka yang tidak memiliki kewenangan formal menyiapkan atau membuat Peraturan Perundang - Undangan. Yang terpenting adalah analisis akademik mengenai berbagai aspek dari Peraturan Perundang - Undangan yang hendak dirancang. Pada tahap ini naskah akademik itulah dasar-dasar yuridis, sosiologis dan filosofis

¹³¹ *Ibid*, hlm. 87.

¹³² Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, (Jakarta : Penerbit INDHILL.CO 1992), hlm. 18.

mendapat kajian secara mendalam. Ke dalam naskah akademik juga akan dipertimbangkan manfaat atau akibat-akibat yang akan timbul seperti beban keuangan negara. Naskah akademik ini tidak merupakan kajian ilmiah semata, harus disertai dengan kerangka dan pokok-pokok isi yang akan dimasukkan ke dalam Peraturan Perundang-Undangan yang hendak dirancang.¹³³

Tahap kedua adalah tahap perancangan. Tahap kedua ini mencakup aspek-aspek prosedural dan penulisan rancangan. Yang dimaksud dengan aspek-aspek prosedural adalah hal-hal seperti izin prakarsa, pembentukan panitia antar departemen, dan lain sebagainya. Sedangkan penulisan rancangan adalah menerjemahkan gagasan, naskah akademik, atau bahan-bahan lain ke dalam bahasa dan struktur yang normatif.¹³⁴

Selain dua tahap di atas untuk dapat terbentuknya dan berlakunya suatu Peraturan Perundang-Undangan dengan baik, harus memperhatikan 3 (tiga) tahap yang termasuk juga dalam tahap teknis yaitu tahap formulasi, aplikasi dan pelaksanaan. Tahap formulasi merupakan tahap dimana rancangan Peraturan Perundang-Undangan dirancang dan diformulasi untuk menampung kepentingan dan aspirasi masyarakat. Pada tahap aplikasi, apa yang sudah diformulasikan, dilaksanakan, atau dijalankan untuk dibentuk suatu Peraturan Perundang-Undangan. Tahap terakhir adalah tahap pelaksanaan yaitu setelah terbentuknya Peraturan Perundang-Undangan maka kemudian diberlakukan atau dilaksanakan di dalam masyarakat.

Menjadi lengkap terbentuknya suatu Peraturan Perundang-Undangan dengan termuatnya nilai-nilai dasar yang menjadi kekuatan berlakunya suatu Peraturan Perundang-Undangan, dengan memperhatikan kembali teknik-teknik yang harus diperhatikan dalam pembentukan Undang-undang yaitu tahap penyusunan naskah akademik dan tahap perancangan.

B. Pengertian Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Indonesia

Peraturan merupakan pedoman agar manusia hidup tertib dan teratur.¹³⁵ Jika tidak terdapat peraturan, manusia bisa bertindak sewenang-wenang, tanpa kendali, dan sulit diatur. Peraturan sifatnya sangat penting bagi tatanan kehidupan baik dari zaman purba sampai

¹³³ *Ibid*, hlm. 19

¹³⁴ *Ibid*.

¹³⁵ Lydia Harlina Martono, <http://id.wikipedia.org/wiki/peraturan> (Diakses pada tanggal 12 Maret 2019 pukul 13.45 WIB).

zaman modern seperti ini. Peraturan akan semakin menampakkan manfaatnya apabila semakin banyaknya manusia, dan kepadatan manusia itu sendiri. Karena semakin banyaknya manusia maka semakin banyaknya kepentingan, dan menghindari benturan serta gesekan kepentingan itu, maka peraturan adalah hal mutlak yang diperlukan. Bahkan kecakapan seorang pemimpin dan penguasa yang baik dinilai dari kesanggupan membentuk dan menerapkan peraturan kepada orang yang dipimpinya.

Peraturan itu ada yang dibentuk, dan ada yang menjadi kebiasaan masyarakat. Bahkan di komunitas terkecil dari masyarakat yaitu sebuah keluarga juga memiliki peraturan tersendiri. Secara umum sebuah keluarga mempunyai peraturan yang diadopsi langsung dari agama, dan norma di masyarakat. Tetapi pasti ada peraturan khusus di antara anggota keluarga itu sendiri yang dibuat dan disampaikan oleh kepala keluarga.

Perundangan mempunyai kata dasar undang, merujuk pada topik ini di bidang hukum, selalu dibaca berulang menjadi Undang-undang. Undang-undang tidaklah dapat dipisahkan dari arti peraturan. Karena Undang-undang itu sendiri bermakna sebagai peraturan yang dibuat oleh suatu badan pemerintahan yang sah pada suatu Negara yang diakui dan dijalankan di Negara tersebut. Seperti pendapat Bagir Manan, bahwa peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum.¹³⁶

Pengertian lain mengenai peraturan perundang-undangan menurut Attamimi adalah peraturan Negara, di tingkat Pusat dan di tingkat Daerah, yang dibentuk berdasarkan kewenangan perundang-undangan, baik bersifat atribusi maupun bersifat delegasi.¹³⁷

Undang-undang secara akademia juga disebut sebagai legislasi. Legislasi adalah peraturan atau hukum atau Undang-undang yang disahkan oleh badan legislatif ataupun badan pemerintahan yang lainnya. Sebelum disahkan Undang-undang tersebut dinamakan rancangan undang undang. Undang-undang berfungsi digunakan sebagai otoritas, untuk menganjur, untuk mengatur, untuk menyediakan (termasuk dana), untuk menghukum, untuk memberikan, untuk mendeklarasikan ataupun untuk membatasi sesuatu.¹³⁸

¹³⁶ Bagir manan, *Op.Cit.*, hlm.18.

¹³⁷ Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, (Bandung : Mandar Maju, 1998), hlm.19.

¹³⁸ <http://id.wikipedia.org/wiki/legislasi> (Diakses pada tanggal 12 Maret 2019 pukul 15.00 WIB).

Hubungan hukum dengan Undang-undang dan juga peraturan secara harfiah mempunyai satu makna, namun mempunyai pengertian yang berbeda. Perbedaan peraturan dan Undang-undang sudah cukup dijelaskan di atas, dengan kesimpulan : Undang-undang bukanlah kebiasaan, walaupun banyak mengacu pada kebiasaan, tetapi Undang-undang dibuat dan disahkan oleh lembaga Negara yang berwenang.

Sedangkan hukum mempunyai makna yang hampir tidak berbeda dengan Undang-undang. Tetapi istilah hukum juga dapat digunakan bersanding dengan peraturan. Hukum ketika dibuat oleh badan pemerintahan maka akan dianggap sebagai Undang-undang, Hukum ketika dibuat oleh kebiasaan adat maka disebut sebagai hukum adat. Namun secara kebiasaan, hukum sering digunakan sebagai peraturan atau perundangan yang dapat mengakibatkan sanksi hukuman.

Hierarki (baca hirarki) adalah organisasi dengan tingkat kewewenangan dari yang paling bawah sampai paling atas.¹³⁹ Dapat dikatakan hierarki berbicara tentang kewenangan yang sifatnya vertikal, dimana satu bagian merupakan bawahan (diwenangi) atau atasan (berwenang) dari bagian lainnya. Menurut Hans Kelsen bahwasanya norma-norma hukum yang terdapat dalam hierarki (tata susunan) peraturan perundang-undangan berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis, yang bersumber dan berdasarkan kepada norma yang lebih tinggi yang berujung kepada Norma Dasar atau disebut dengan *Grundnorm*.¹⁴⁰

Sebagai Negara yang menganut hukum *civil law* atau *eropah continental*, Indonesia pasti akan menghasilkan dan menggunakan banyaknya peraturan perundang-undangan. Ketika membahas dan mempelajari hal itu akan lebih mudah mengelompokkan peraturan perundangan itu dari bentuk atau sifat dan lainnya.

Kadang antara satu peraturan dengan peraturan lainnya dapat saling bersinggungan. Sebagai jawaban dari permasalahan hukum dikenal azas "*lex superior derogate lefi inferior*", "*lex specialis derogate lefi generalis*", "*lex priori derogate lefi posteriori*", yang bermakna secara berurutan adalah, hukum yang dibuat oleh lembaga Negara yang lebih tinggi dipertimbangkan daripada yang dikeluarkan oleh lembaga di bawahnya, hukum khusus lebih diperhatikan daripada hukum umum, hukum yang baru diterbitkan yang menjadi acuan dari hukum lama.

¹³⁹ Kamus besar bahasa Indonesia, versi online <http://kbbi.web.id/hierarki> (Diakses pada tanggal 13 Maret 2019 pukul 10.00 WIB).

¹⁴⁰ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan I (Jenis, Fungsi, Materi Muatan)* (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2007), hlm. 41.

Ketika berbicara mengenai hierarki peraturan perundangan, maka “*lex superior derogate lefi inferior*” harus diperhatikan dengan baik. Yang menjadi sebuah hukum lebih tinggi dari hukum lainnya adalah lembaga dalam suatu Negara yang mengeluarkannya lebih tinggi dari lembaga Negara lainnya.

Sedangkan hierarki peraturan perundangan Indonesia itu berdasarkan hierarki lembaga Negara. Maka mengetahui lembaga Negara Indonesia adalah hal mutlak untuk mengerti dan memahami hierarki peraturan perundangan Indonesia.

C. Hierarki Perundang-undangan Indonesia

Semenjak tahun 1966 sampai dengan sekarang telah tercatat sebanyak 4 kali terjadi perubahan terhadap hierarkhi peraturan perundang-undangan yang berlaku. **Pertama**; diatur dengan TAP MPRS XX/MPRS/1966. **Kedua**; diatur dengan TAP MPR Nomor III/MPR/2000. **Ketiga**; diatur dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004. **Keempat**. diatur dengan UU No. 12 Tahun 2011.

Pada TAP MPRS XX/MPRS/1966 susunan hierarkhi peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1. UUD
2. TAP MPR
3. UU/PERPU
4. Peraturan Pemerintah
5. Keputusan Presiden
6. Peraturan Pelaksana Lainnya.

Pada TAP MPR NO III/MPR/2000 susunan hierarkhi peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1. UUD
2. TAP MPR
3. UU
4. PERPU
5. Peraturan Pemerintah
6. Kepres
7. Peraturan Daerah.

Pada UU No. 10 Tahun 2004 susunan hierarkhi peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1. UUD
2. UU/PERPU
3. Peraturan Pemerintah

4. Peraturan Presiden
5. Peraturan Daerah

Melihat hierarkhi peraturan perundang-undangan di atas, jelas terlihat adanya kegamangan dan inskonsistensi baik di lembaga MPR maupun DPR serta Pemerintah dalam menempatkan suatu bentuk dan jenis peraturan dengan peraturan lainnya. Peraturan perundangan yang tinggi menjadi sumber bagi lahirnya peraturan perundangan di bawahnya, dan peraturan perundangan di bawah merupakan penjabaran dari peraturan yang lebih tinggi. Oleh karena itu, antara satu peraturan dengan peraturan lainnya tidak boleh bertentangan akan tetapi harus bersinergitas.

Pada tanggal 12 Agustus 2011 (Era Presiden Bpk. Soesilo Bambang Yudhoyono), Pemerintah telah mengundang Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang menggantikan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Undang-Undang ini merupakan penyempurnaan terhadap kelemahan-kelemahan dalam Undang-Undang sebelumnya (Era Megawati Soekarno Putri dan ketika PDIP menguasai parlemen, yang dalam sejarah terbukti menghasilkan banyak Undang-Undang yang rancu).

Kerancuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, antara lain :

1. Materi dari UU menimbulkan multi tafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum;
2. Teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten;
3. Terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
4. Penguraian materi sesuai dengan yang diatur dalam tiap bab sesuai dengan sistematika.¹⁴¹

Sebagai penyempurnaan terhadap undang-undang sebelumnya, terdapat materi muatan baru yang ditambahkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, antara lain :¹⁴²

1. Penambahan Ketetapan MPR sebagai salah satu jenis peraturan perundangan dan hierarkinya ditempatkan setelah UUD 1945;

¹⁴¹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia* (revisi), cetakan ke-9, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2014), hlm. 64 – 65.

¹⁴² *Ibid*, hlm. 66

2. Perluasan cakupan perencanaan peraturan perundangan (RUU) yang tidak hanya untuk prolegnas dan prolegda melainkan juga perencanaan peraturan pemerintah, peraturan Presiden, dan peraturan perundangan lainnya;
3. Pengaturan mekanisme pembahasan RUU tentang pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perpu);
4. Pengaturan naskah akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan RUU, RUU daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota.
5. Pengaturan mengenai keikut-sertaan perancangan peraturan undang-undang oleh peneliti, tenaga ahli dalam tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan; dan
6. Penambahan teknik penyusunan naskah akademik dalam lampiran I undang-undang ini.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatur hierarki peraturan perundang-undangan di dalam Pasal 7 ayat (1) sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Ketetapan MPR
3. Undang-Undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi ; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten / Kota.

Di dalam penjelasan Pasal 7 ayat (2) huruf b dijelaskan yang dimaksud dengan “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” adalah ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Keputusan MPR yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR RI Nomor 1/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPR tahun 1960 sampai dengan 2002, tanggal 7 Agustus 2003.¹⁴³

Materi muatan UU diperluas selain berisi pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD 1945 dan perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang, juga diakomodir mengenai pengesahan perjanjian internasional tertentu, tindak lanjut

¹⁴³ *Ibid*, hlm. 67

atas putusan MK dan / atau pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.¹⁴⁴

Jenis peraturan perundangan selain yang telah disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) di atas, diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan, yakni : peraturan yang ditetapkan oleh MPR, DPR, DPRD, MA, MK, BPK, KY, Bank Indonesia, Menteri, Badan, Lembaga atau komisi yang setingkat dibentuk oleh Undang-undang atau pemerintah atas perintah Undang-Undang, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD Kabupaten/ Kota, Bupati/ Walikota, Kepala Desa atau setingkat.¹⁴⁵

Adanya pejabat setingkat menteri seperti Gubernur BI, Kapolri, Panglima TNI, dan Jaksa Agung yang dapat pula diberi kewenangan regulasi. Termasuk dalam kategori ini adalah lembaga-lembaga yang bersifat independen seperti KPU, KomNas HAM, dan KPI. Badan atau lembaga ini dapat mengeluarkan peraturan tersendiri asalkan kewenangan regulatif ini diberikan oleh Undang-Undang. Jika lembaga-lembaga itu tidak diberikan kewenangan regulatif, maka nama produk regulatif yang dihasilkan sebaiknya disebut sebagai peraturan. Dengan begitu Gubernur Bank Indonesia tidak perlu mengeluarkan peraturan perbankan dengan nama Surat Edaran seperti selama ini. Namanya diubah menjadi Peraturan Gubernur Bank Indonesia yang sifatnya melaksanakan perintah Peraturan Presiden. Begitu pula dengan Peraturan Jaksa Agung, Peraturan Kapolri, dan seterusnya, yang kesemuanya bersifat melaksanakan materi peraturan yang lebih tinggi, yaitu Peraturan Presiden.¹⁴⁶

Seringkali bentuk-bentuk peraturan yang ditetapkan oleh lembaga-lembaga yang bersifat khusus atau independen tersebut tidak dapat dikategorikan peraturan umum yang tunduk pada prinsip hierarki hukum berdasarkan tata urutan peraturan perundangan yang lazim. Tetapi peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh lembaga-lembaga khusus itu lebih tepat disebut sebagai peraturan yang bersifat khusus (*lex specialis*). Sehingga diterapkan azas *lex specialis derogate lex generalis*.

Beberapa jenis peraturan perundangan yang dibentuk oleh lembaga Negara selain DPR dan Presiden ditentukan dalam Pasal 8

¹⁴⁴ UU No.12 Tahun 2011, Pasal 10

¹⁴⁵ Ni'matul Huda, *Op.Cit.*, hlm 68 – 69.

¹⁴⁶ *Ibid*, hlm 70-71

ayat (1), dapat dikelompokkan ke dalam beberapa jenis peraturan perundangan :¹⁴⁷

1. Peraturan lembaga yang mempunyai daya ikat hanya internal saja;
2. Peraturan lembaga yang sebenarnya mengikat internal saja namun banyak berhubungan dengan subjek lain di luar organisasi lembaganya;
3. Peraturan lembaga yang mempunyai kekuatan mengikat umum yang lebih luas.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang biasa disingkat dengan PERPU, dikeluarkan oleh Presiden sebagai lembaga tertinggi dari eksekutif. Perpu mempunyai hierarki setingkat dengan Undang-undang. Pasal 22 UUD 1945 berbunyi :

- (1) Dalam hal ikhwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-undang;
- (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut;
- (3) Jika tidak mendapat persetujuan maka Peraturan Pemerintah itu di cabut.

Dari ketentuan tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) sebenarnya merupakan suatu peraturan Pemerintah yang bertindak sebagai suatu Undang-Undang atau dengan perkataan lain Perpu adalah Peraturan Pemerintah yang diberi kewenangan sama dengan Undang-undang.¹⁴⁸

¹⁴⁷ *Ibid*, hlm 72

¹⁴⁸ Maria Farida Indrati, Ilmu Perundang-undangan, cetakan ke V (Yogyakarta : Kanisius, 2007), hlm. 191.

BAB 7

LEMBAGA NEGARA INDONESIA

A. Perkembangan Ketatanegaraan

Sebelum Perubahan UUD 1945, Republik Indonesia mengaut prinsip supremasi MPR sebagai salah satu bentuk varian sistem supremasi parlemen yang dikenal di dunia. Oleh karena itu, paham kedaulatan rakyat yang dianut diorganisasikan melalui perlembagaan MPR yang dikonstruksikan sebagai lembaga penjelmaan seluruh rakyat Indonesia yang berdaulat yang disalurkan melalui prosedur perwakilan politik (*political representation*) melalui DPR, perwakilan daerah (*regional representation*) melalui Utusan Daerah, dan perwakilan fungsional (*unctional representation*) melalui Utusan Golongan. Ketiganya dimaksudkan untuk menjamin agar kepentingan seluruh rakyat yang berdaulat benar-benar tercermin dalam keanggotaan MPR sehingga lembaga yang mempunyai kedudukan tertinggi tersebut sah disebut sebagai penjelmaan seluruh rakyat. Sebagai organ Negara atau lembaga yang diberi kedudukan tertinggi sehingga Presiden sebagai penyelenggara kekuasaan Negara diharuskan tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR. Hal itu tertera dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan dengan kalimat : “Kedaulatan di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”

Sekarang, Ketentuan Pasal 1 ayat (2) tersebut diubah rumusannya menjadi “Kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Rumusan ini dimaksudkan untuk mempertegas bahwa (a) kedaulatan atau kekuasaan tertinggi itu berada dan berasal atau bersumber dari rakyat seluruhnya; (b) kedaulatan rakyat tersebut harus pula diselenggarakan atau dilaksanakan menurut ketentuan UUD itu sendiri; dan (c) organ pelaku atau pelaksana prinsip kedaulatan rakyat itu tidak terbatas hanya MPR saja, melainkan semua Lembaga Negara adalah juga pelaku langsung atau tidak langsung kekuasaan yang bersumber dari rakyat yang berdaulat tersebut. DPR adalah pelaku kedaulatan rakyat di bidang pembentukan undang-undang, sedangkan Presiden dan Wakil Presiden adalah pelaksana kedaulatan rakyat di bidang pemerintahan Negara. Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Badan Pemeriksa Keuangan yang juga dipilih oleh rakyat secara tidak langsung dapat pula disebut sebagai lembaga pelaksana kedaulatan rakyat di bidang tugas masing-masing.

Dari segi kelembagaannya, menurut ketentuan UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 pasca amandemen keempat (tahun 2002), dalam struktur kelembagaan Republik Indonesia terdapat 8 (delapan) buah organ Negara yang mempunyai kedudukan sederajat yang secara langsung menerima kewenangan konstitusional dari UUD. Kedalam organ tersebut adalah: (1) Dewan Perwakilan Rakyat; (2) Dewan Perwakilan Daerah; (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat; (4) Badan Pemeriksa Keuangan; (5) Presiden dan Wakil Presiden; (6) Mahkamah Agung; (7) Mahkamah Konstitusi; (8) Komisi Yudisial. Disamping kedelapan lembaga tersebut, terdapat pula beberapa lembaga atau institusi yang diatur kewenangannya dalam UUD, yaitu: (1) Tentara Nasional Indonesia; (2) Kepolisian Negara Republik Indonesia; (3) Pemerintah Daerah; (4) Partai Politik. Selain itu, ada pula lembaga yang tidak disebut namanya, tetapi disebut fungsinya, namun kewenangannya dinyatakan akan diatur dengan undang-undang, yaitu : Bank Sentral, yang tidak disebut namanya “Bank Indonesia”, dan Komisi Pemilihan Umum yang juga bukan nama karena ditulis dengan huruf kecil. Baik Bank Indonesia maupun Komisi Pemilihan Umum merupakan lembaga-lembaga independen yang mendapatkan kewenangannya dari undang-undang.

Adapula lembaga Negara yang kewenangan diberikan di luar UUD 1945, tetapi hanya melalui Undang-Undang dan Keputusan Presiden belaka. Lembaga Negara yang kewenangan diberikan oleh Undang-Undang adalah Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNASHAM), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Pusat Pelaporan dan Analisa Transaksi Keuangan (PPATK) dan lain-lain. Sedangkan Lembaga Negara yang berdasarkan Keputusan Presiden antra lain Komisi Ombudsman Nasional, Komisi Hukum Nasional dan sebagainya.

B. Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945

Lembaga Negara Indonesia adalah lembaga negara yang dibentuk berdasarkan Konstitusi, hukum, atau peraturan yang lebih rendah. Lembaga negara di tingkat pusat dapat dibagi menjadi empat tingkat kelembagaan, yaitu:

- 1) Lembaga yang didirikan oleh Konstitusi sebagai Presiden, Wakil Presiden, MPR, DPR, DPD, BPK dan KY;
- 2) Lembaga yang ditetapkan oleh hukum sebagai Jaksa Agung, Bank Indonesia, Komisi, KPK, KPI, PPATK, dan sebagainya;
- 3) Lembaga yang didirikan oleh peraturan pemerintah atau Keputusan Presiden; dan
- 4) Didirikan oleh badan pengatur.

Lembaga-lembaga negara sebelum amandemen antara lain: MPR; Presiden dan Wakil Presiden; DPR (Dewan Perwakilan Rakyat); DPA dan BPK serta MA (Mahkamah Agung). Setelah Undang-Undang Dasar 1945 mengalami amandemen, lembaga-lembaga negara hasil amandemen UUD'45 adalah sebagai berikut:

- MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat)
- DPR (Dewan Perwakilan Rakyat)
- DPD (Dewan Perwakilan Daerah)
- Presiden dan Wakil Presiden
- MA (Mahkamah Agung)
- MK (Mahkamah Konstitusi)
- KY (komisi Yudisial)
- BPK (Badan Pemeriksa Keuangan)

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

a. Sejarah MPR

Tepat pada ulang tahun Kaisar Hirohito, 29 April 1945, Pemerintah Kolonial Jepang di Indonesia membentuk Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Badan yang dalam Bahasa Jepang-nya Dokuritzu Zyunbi Tyoosakai itu merupakan sebuah badan yang dibentuk untuk merealisasikan janji Jepang memberi kemerdekaan kepada Indonesia. Namun karena BPUPKI terlalu cepat ingin merealisasikan kemerdekaan Indonesia maka badan itu dibubarkan oleh saudara tua itu dan kemudian membentuk Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada 7 Agustus 1945, dalam Bahasa Jepang-nya Dokuritzu Zyunbi Iinkai.¹⁴⁹

Di tengah kontroversi jadi tidaknya realisasi Jepang untuk memberi kemerdekaan Indonesia, yang perlu dicatat dari peran PPKI ini adalah pada tanggal 18 Agustus 1945 badan itu mampu mengesahkan Undang-Undang Dasar 1945. Karena dibuat dalam waktu yang sangat sempit dan tergesa-gesa maka Presiden Soekarno mengatakan UUD 1945 yang disahkan sehari setelah Indonesia merdeka itu bukan sebagai undang-undang dasar yang sifatnya permanen. Sebagai mantan Ketua PPKI tentu Soekarno mengetahui dan menyebut UUD 1945 itu adalah undang-undang dasar sementara, yang dibuat secara kilat. Untuk itu ia mengatakan bila keadaannya sudah memungkinkan, maka akan dibentuk

¹⁴⁹ Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Profil Lembaga Negara Rumpun Legislatif*, (Kementerian Sekretariat Negara, 2011), hlm. 21.

Majelis Permusyawaratan Rakyat yang bertugas menyusun undang-undang dasar yang lebih lengkap dan sempurna.¹⁵⁰

Namun karena situasi dalam negeri dan masih adanya keinginan Belanda untuk menguasai Indonesia maka keinginan Soekarno untuk menyempurnakan UUD 1945 tidak tercapai, bahkan undang-undang dasar yang dijadikan pedoman bernegara oleh Bangsa Indonesia silih berganti sesuai dengan kepentingan penguasa dan situasi politik yang berkembang pada jamannya.¹⁵¹

Sebagaimana diketahui bersama bahwa pada tanggal 29 Agustus 1945 sesaat setelah proklamasi kemerdekaan, dibentuk Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). Sesuai ketentuan Pasal IV Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945, KNIP bertugas membantu Presiden dalam menjalankan kekuasaan negara, sebelum terbentuknya lembaga-lembaga negara, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar. Dalam perkembangan sejarahnya, pada pertengahan Oktober 1945, KNIP kemudian berubah menjadi semacam parlemen, tempat Perdana Menteri dan anggota kabinet bertanggung jawab. Hal ini, sejalan dengan perubahan sistem pemerintahan dari sistem Presidensial ke system Parlementer. Sejarah mencatat, bahwa KNIP adalah cikal bakal (embrio) dari badan perwakilan di Indonesia, yang oleh Undang-Undang Dasar 1945 diwujudkan ke dalam Dewan Perwakilan Rakyat dan Majelis Permusyawaratan Rakyat.¹⁵²

Keberadaan badan-badan perwakilan, DPR dan MPR ketika itu, tidak terlepas dari keinginan para pendiri negara bahwa negara yang didirikan adalah negara yang demokratis. MPR yang anggota-anggotanya terdiri atas anggota DPR, ditambah dengan utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, dianggap sebagai penjelmaan seluruh rakyat. Atas dasar itulah MPR melaksanakan kedaulatan rakyat yang tidak terbatas kekuasaannya.¹⁵³

Mengingat fungsi dan kewenangan MPR yang tinggi seperti mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, menetapkan haluan negara, mengangkat dan memberhentikan Presiden/Wakil Presiden, maka para Ahli Hukum Tata Negara menyebut MPR sebagai lembaga tertinggi negara.¹⁵⁴ Pandangan

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ *Ibid.*

¹⁵² *Ibid.*, hlm. 22.

¹⁵³ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 17.

¹⁵⁴ *Ibid.*

ini kemudian dikukuhkan dalam Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/1973 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan atau Lembaga-lembaga Tinggi Negara. Meskipun demikian, sejarah menunjukkan bahwa negara Indonesia baru membentuk MPR yang bersifat sementara setelah Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, sedangkan MPR yang dibentuk berdasarkan hasil Pemilihan Umum baru terlaksana pada tahun 1971.¹⁵⁵

Sejak terbentuknya, baik MPRS maupun MPR telah memberikan sumbangan yang besar bagi pembangunan bangsa dan negara. Sebagai sebuah lembaga, MPR juga tidak luput dari pasang surut seiring dengan perjalanan sistem ketatanegaraan. Di masa lalu, MPR begitu kuat posisinya, begitu besar tugas dan kewenangannya bahkan disebut sebagai Lembaga Tertinggi Negara, sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat.¹⁵⁶

Bergulirnya reformasi yang menghasilkan reformasi konstitusi telah mendorong para pengambil keputusan untuk tidak menempatkan MPR dalam posisi sebagai lembaga tertinggi. Setelah reformasi, MPR menjadi lembaga negara yang sejajar kedudukannya dengan lembaga-lembaga negara lainnya, bukan lagi penjelmaan seluruh rakyat Indonesia yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Perubahan Undang-Undang Dasar telah mendorong penataan ulang posisi lembaga-lembaga negara terutama mengubah kedudukan, fungsi dan kewenangan MPR yang dianggap tidak selaras dengan pelaksanaan prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat sehingga sistem ketatanegaraan dapat berjalan optimal.

Pasal 1 ayat (2) yang semula berbunyi: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.”¹⁵⁷ Setelah perubahan Undang-Undang Dasar diubah menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.”¹⁵⁸ Dengan demikian pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak lagi dijalankan sepenuhnya oleh sebuah lembaga negara, yaitu MPR, tetapi melalui cara-cara dan oleh berbagai lembaga negara yang ditentukan oleh UUD 1945.

¹⁵⁵ Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Op.Cit.*, hlm. 22.

¹⁵⁶ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara....*, *Op.Cit.*, hlm. 18.

¹⁵⁷ Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

¹⁵⁸ Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

b. Tugas dan Wewenang MPR

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) diatur dalam UUD NRI 1945 dalam Pasal 2 yang terdiri atas tiga ayat, dan Pasal 3 yang juga terdiri atas tiga ayat. Pasal 2 UUD NRI 1945 berbunyi:

- 1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.
- 2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di Ibukota Negara.
- 3) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.

Sedangkan Pasal 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 menyatakan:

- 1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan undang-undang dasar.
- 2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.
- 3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.

Pengaturan lebih lanjut mengenai kedudukan dan wewenang MPR terdapat dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Wewenang MPR yang terdapat dalam UU Nomor 17 Tahun 2014 adalah:¹⁵⁹

- a) Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar 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;

¹⁵⁹ Lihat Pasal 4 UU No. 17 Th. 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

- 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 dalam masa jabatannya; dan
- f) Memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya 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.

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) juga memiliki tugas-tugas sebagaimana yang telah diatur dalam UU Nomor 17 Tahun 2014 sebagai berikut:¹⁶⁰

- a) Memasyarakatkan ketetapan MPR;
- b) Memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- c) Mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya; dan
- d) Menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

c. Keanggotaan MPR

Keberadaan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai institusi negara secara eksplisit telah tertuang dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah” Dalam Pasal 7 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014, dinyatakan bahwa, ayat (1) keanggotaan MPR diresmikan dengan keputusan Presiden, dan ayat (2) masa jabatan

¹⁶⁰ Pasal 5 UU No. 17 Th. 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

anggota MPR adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota MPR yang baru mengucapkan sumpah/janji.¹⁶¹

Anggota MPR memiliki hak untuk:¹⁶²

- 1) Mengajukan usul perubahan pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Menentukan sikap dan pilihan dalam pengambilan keputusan;
- 3) Memilih dan dipilih;
- 4) Membela diri;
- 5) Imunitas;¹⁶³
- 6) Protokoler;
- 7) Keuangan dan administrative.

Terkait dengan keanggotaan, sebagaimana diatur dalam pasal 12 Undang-undang Nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, dinyatakan bahwa di dalam MPR juga terdapat:

- 1) Fraksi

Fraksi adalah pengelompokan anggota MPR yang mencerminkan konfigurasi partai politik. Fraksi dapat dibentuk oleh partai politik yang memenuhi ambang batas perolehan suara dalam penentuan perolehan kursi DPR. Setiap anggota MPR yang berasal dari anggota DPR harus menjadi anggota salah satu fraksi. Fraksi dibentuk untuk mengoptimalkan kinerja MPR dan anggota dalam melaksanakan tugasnya sebagai wakil rakyat.¹⁶⁴

- 2) Kelompok Anggota

Kelompok anggota adalah pengelompokan anggota MPR yang berasal dari seluruh anggota DPD. Kelompok Anggota dibentuk untuk meningkatkan optimalisasi dan efektivitas kinerja MPR dan anggota dalam melaksanakan tugasnya sebagai wakil daerah.¹⁶⁵

¹⁶¹ Pasal 7 UU No. 17 Th. 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

¹⁶² Pasal 10 UU No. 17 Th. 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

¹⁶³ Anggota MPR tidak dapat dituntut di depan pengadilan karena pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik secara lisan maupun tertulis di dalam sidang atau rapat MPR ataupun di luar sidang atau rapat MPR yang berkaitan dengan wewenang dan tugas MPR. Pasal 7 Ayat (1) UU No. 17 Th. 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

¹⁶⁴ Pasal 12 UU No. 17 Th. 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

¹⁶⁵ Pasal 13 UU No. 17 Th. 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

d. Alat Kelengkapan MPR

Dalam rangka pelaksanaan tugasnya, MPR mempunyai Alat-alat kelengkapan yang disusun menurut pengelompokan kegiatan, yaitu pimpinan dan panitia ad hoc majelis. Hal ini diatur dalam Pasal 14 sampai dengan Pasal 22 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

1) Pimpinan

Pimpinan MPR terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 4 (empat) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota MPR. Pimpinan MPR tersebut dipilih dari dan oleh anggota MPR dalam satu paket yang bersifat tetap.¹⁶⁶ Pimpinan MPR bertugas:¹⁶⁷

- a) Memimpin sidang MPR dan menyimpulkan hasil sidang untuk diambil keputusan;
- b) Menyusun rencana kerja dan mengadakan pembagian kerja antara ketua dan wakil ketua;
- c) Menjadi juru bicara MPR;
- d) Melaksanakan putusan MPR;
- e) Mengoordinasikan anggota MPR untuk memasyarakatkan Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- f) Mewakili MPR di pengadilan;
- g) Menetapkan arah dan kebijakan umum anggaran MPR;
- h) Menyampaikan laporan kinerja pimpinan dalam sidang paripurna MPR pada akhir masa jabatan.

2) Panitia ad hoc Majelis

Panitia ad hoc MPR terdiri atas pimpinan MPR dan paling sedikit 5% (lima persen) dari jumlah anggota dan paling banyak 10% (sepuluh persen) dari jumlah anggota yang susunannya mencerminkan unsur DPR dan unsur DPD secara proporsional dari setiap fraksi dan kelompok anggota MPR. Anggota sebagaimana dimaksud diusulkan oleh unsur DPR dan unsur DPD dari setiap fraksi dan kelompok anggota MPR.¹⁶⁸ Panitia ad hoc MPR bertugas untuk:¹⁶⁹

- a) Mempersiapkan bahan sidang MPR; dan
- b) Menyusun rancangan putusan MPR.

¹⁶⁶ Pasal 15 Ayat (1) dan (2) UU No. 17 Th. 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

¹⁶⁷ Pasal 16 Ayat (1) dan (2) UU No. 17 Th. 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

¹⁶⁸ Pasal 20 UU No. 17 Th. 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

¹⁶⁹ Pasal 22 Ayat (1) UU No. 17 Th. 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Panitia ad hoc MPR melaporkan pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud dalam sidang paripurna MPR. Panitia ad hoc MPR dibubarkan setelah tugasnya selesai.¹⁷⁰

2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

a. Sejarah DPR

Pada masa penjajahan Belanda berdasarkan Pasal 53 sampai dengan Pasal 80 bagian kedua Indische Staatsregeling, wet op de Staatsinrichting van Nederlandsh-Indie (Indische Staatsrgeling), yang ditetapkan pada tanggal 16 Desember 1916, serta diumumkan dalam Staatsblat Hindia Nomor 114 Tahun 1916, dan berlaku pada tanggal 1 Agustus 1917 memuat hal-hal yang berkenaan dengan kekuasaan legislatif, yaitu *Volksraad* (Dewan Rakyat).¹⁷¹

Berdasarkan konstitusi Indische Staatsrgeling buatan Belanda itulah, pada tanggal 18 Mei 1918 Gubernur Jenderal Graaf Van Limburg Stirum atas nama pemerintah penjajah Belanda membentuk dan melantik *Volksraad* (Dewan Rakyat). Adapun keanggotaan *Volksraad* pada Tahun 1918 terdiri atas 1 orang Ketua (diangkat oleh Raja) dan 38 orang Anggota (20 orang dari golongan Bumi Putra), untuk Tahun 1927 terdiri atas 1 orang Ketua (diangkat oleh Raja) dan 55 orang Anggota (25 orang dari golongan Bumi Putra), sedangkan untuk Tahun 1930 terdiri atas 1 orang Ketua (diangkat oleh Raja) dan 60 orang Anggota (30 orang dari golongan Bumi Putra).¹⁷²

Volksraad mempunyai hak yang tidak sama dengan parlemen, karena *volksraad* tidak mempunyai Hak Angket dan Hak menentukan Anggaran Belanja Negara. Dalam perjalanannya kaum nasionalis moderat antara lain Hohammad Husni Thamrin dan lain-lain, menggunakan *volksraad* sebagai jalan untuk mencapai cita-cita Indonesia Merdeka melalui jalan Parlemen. Usulan-usulan anggota seperti Petisi Sutardjo Tahun 1935 yang berisi "Permohonan kepada Pemerintah Belanda agar diadakan pembicaraan bersama antara Indonesia dan Berlanda dalam suatu perundingan mengenai nasib Indonesia di masa yang akan datang", atau Gerakan Indonesia Berparlemen dari Gabungan Politik Indonesia yang berisi keinginan adanya parlemen yang

¹⁷⁰ Pasal 22 Ayat (2) dan (3) UU No. 17 Th. 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

¹⁷¹ Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Profil Lembaga....., Op.Cit.*, hlm. 41.

¹⁷² *Ibid.*

sesungguhnya sebagai suatu tahap untuk menuju Indonesia Merdeka, ternyata ditolak pemerintah Hindia Belanda.¹⁷³

Pada awal Perang Dunia II anggota-anggota *Volksraad* mengusulkan dibentuknya milisi pribumi untuk membantu Pemerintah menghadapi musuh dari luar, usul ini juga ditolak. Tanggal 8 Desember 1941 Jepang melancarkan serangan ke Asia. Dan pada tanggal 11 Januari 1942 tentara Jepang pertama kali menginjak bumi Indonesia yaitu mendarat di Tarakan (Kalimantan Timur). Pemerintah Hindia Belanda tidak mampu melawan dan menyerah kepada Jepang pada tanggal 8 Maret 1942. Dengan mendaratnya tentara Jepang tersebut, maka Belanda mengakhiri masa penjajahan yang selama 350 tahun di Indonesia. Pergantian penjajahan dari Belanda kepada Jepang mengakibatkan keberadaan *volksraad* secara otomatis tidak diakui lagi.¹⁷⁴

Rakyat Indonesia pada awalnya gembira menyambut tentara Dai Nippon (Jepang), yang dianggap sebagai saudara tua yang membebaskan Indonesia dari belenggu penjajahan. Namun pemerintah militer Jepang tidak berbeda dengan pemerintahan Hindia-Belanda, karena semua kegiatan politik dilarang. Pemimpin-pemimpin yang bersedia bekerjasama, berusaha menggunakan gerakan rakyat bentukan Jepang, seperti tiga-A (Nippon cahaya Asia, Pelindung Asia, dan Pemimpin Asia) atau PUTERA (Pusat Tenaga Rakyat), untuk membangunkan rakyat dan menanamkan cita-cita kemerdekaan di balik punggung pemerintah militer Jepang. Tahun 1943, dibentuk Tjuo Sangi-in, sebuah badan perwakilan yang hanya bertugas menjawab pertanyaan Saiko Sikikan, penguasa militer tertinggi, mengenai hal-hal yang menyangkut usaha memenangkan perang Asia Timur Raya. Jelas bahwa Tjuo Sangi-in bukan Badan Perwakilan apalagi Parlemen yang mewakili bangsa Indonesia.¹⁷⁵

Pada tanggal 14 Agustus 1945 Jepang dibom atom oleh "Serikat" dan Uni Soviet menyatakan perang terhadap Jepang. Dengan demikian Jepang akan kalah dalam waktu singkat, sehingga Proklamasi harus segera dilaksanakan. Pada tanggal 16 Agustus 1945, tokoh-tokoh pemuda bersepakat menjauhkan Soekarno-Hatta ke luar kota (Rengasdengklok Karawang) dengan tujuan menjauhkan dari pengaruh Jepang yang berkedok menjanjikan kemerdekaan, dan didesak Soekarno - Hatta agar segera memproklamasikan kemerdekaan Indonesia. Setelah

¹⁷³ *Ibid.*

¹⁷⁴ *Ibid.*, hlm. 42.

¹⁷⁵ *Ibid.*

berunding selama satu malam di rumah Laksamana Maeda, maka pada tanggal 17 Agustus 1945, Soekarno-Hatta atas nama Bangsa Indonesia membacakan Proklamasi Kemerdekaan di halaman rumahnya Pegangsaan Timur Nomor 56, Jakarta. Sehari setelah Proklamasi Kemerdekaan, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia menetapkan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia, yang kita kenal sebagai UUD 1945. Maka mulai saat itu, penyelenggara negara didasarkan pada ketentuan-ketentuan menurut UUD 1945.¹⁷⁶

Sesuai dengan ketentuan dalam Aturan Peralihan, tanggal 29 Agustus 1945, dibentuk Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) beranggotakan 137 orang. Komite Nasional Pusat ini diakui sebagai cikal bakal badan legislatif di Indonesia, dan tanggal pembentukan KNIP yaitu 29 Agustus 1945 diresmikan sebagai hari jadi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI). Pimpinan KNIP pada saat itu adalah ketua Mr. Kasman Singodimedjo, wakil ketua I Mr. Sutardjo Kartohadi-Kusumo, wakil ketua II Mr. J. Latuharhary dan wakil ketua III Adam Malik.¹⁷⁷

Pada tanggal 10 Nopember 1945 terjadi peristiwa pertempuran di Surabaya yang menimbulkan banyak korban di pihak bangsa Indonesia, sehubungan dengan itu KNIP dalam sidang pleno ketiga tanggal 27 Nopember 1945 mengeluarkan resolusi yang menyatakan protes yang sekeras-kerasnya kepada pucuk pimpinan tentara Inggris di Indonesia atas penyerangan dari angkatan laut, darat dan udara atas rakyat dan daerah-daerah Indonesia. Selain itu KNIP juga telah mengadakan sidang di kota Solo pada tahun 1946, di Malang pada tahun 1947, dan Yogyakarta tahun 1949, dalam rangka perjuangan mempertahankan kemerdekaan dilaksanakan serentak di medan-perang dan di meja perundingan. Dinamika revolusi ini juga dicerminkan dalam sidang-sidang KNIP, antara pendukung pemerintah dan golongan keras yang menentang perundingan. Republik Indonesia dan Kerajaan Belanda telah dua kali menandatangani perjanjian, yaitu Linggarjati dan Renville. Tetapi semua persetujuan itu dilanggar oleh Belanda, dengan melancarkan agresi militer ke daerah Republik.¹⁷⁸

Sebagai salah satu alat kelengkapan negara, pengaturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia tercantum dalam

¹⁷⁶ *Ibid*, hlm. 43.

¹⁷⁷ *Ibid*.

¹⁷⁸ *Ibid*.

Bab III Pasal 19 sampai dengan Pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selain itu juga diatur dalam UU No. 17 Th. 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

b. Tugas dan Wewenang DPR

Dewan Perwakilan Rakyat terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum.¹⁷⁹ DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara.¹⁸⁰ Berdasarkan Pasal 69 UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi sebagai berikut:

- 1) Legislasi
- 2) Anggaran
- 3) Pengawasan

Ketiga fungsi legislasi, pengawasan, dan anggaran sebagaimana dimaksud di atas dijalankan dalam kerangka representasi rakyat, dan juga untuk mendukung upaya Pemerintah dalam melaksanakan politik luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁸¹

Fungsi legislasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Fungsi anggaran dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden. Fungsi pengawasan dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan APBN.¹⁸²

Undang-Undang juga mengatur wewenang Dewan Perwakilan Rakyat sebagai berikut:¹⁸³

1. Membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
2. Memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh Presiden untuk menjadi undang-undang;
3. Membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah,

¹⁷⁹ Pasal 67 UU No. 17 Th. 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

¹⁸⁰ Pasal 68 UU No. 17 Th. 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

¹⁸¹ Pasal 69 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

¹⁸² Pasal 70 UU No. 17 Th. 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

¹⁸³ Pasal 71 UU No. 17 Th. 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;

4. Memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
5. Membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden;
6. Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD 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;
7. Memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang dan membuat perdamaian dengan negara lain;
8. Memberikan persetujuan atas perjanjian internasional tertentu yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang;
9. Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi;
10. Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar negara lain;
11. Memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
12. Memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;
13. Memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden; dan
14. Memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk diresmikan dengan keputusan Presiden.

Dewan Perwakilan Rakyat juga memiliki tugas di antaranya adalah:¹⁸⁴

- 1) Menyusun, membahas, menetapkan, dan menyebar-luaskan program legislasi nasional;
- 2) Menyusun, membahas, dan menyebar-luaskan Rancangan Undang-undang;
- 3) Menerima Rancangan Undang-undang yang diajukan oleh DPD 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;
- 4) Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-undang, APBN, dan kebijakan pemerintah;
- 5) Membahas dan menindak-lanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK;
- 6) Memberikan persetujuan terhadap pemindah-tanganan aset negara yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan terhadap perjanjian yang berakibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara;
- 7) Menyerap, menghimpun, menampung, dan menindak-lanjuti aspirasi masyarakat; dan
- 8) Melaksanakan tugas lain yang diatur dalam Undang-undang.

DPR dalam melaksanakan wewenang dan tugasnya, berhak memanggil pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat secara tertulis untuk hadir dalam rapat DPR. Setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat wajib memenuhi panggilan DPR sebagaimana dimaksud.

Dalam hal pejabat negara dan/atau pejabat pemerintah sebagaimana dimaksud tidak hadir memenuhi panggilan setelah dipanggil 3 (tiga) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah, DPR dapat menggunakan hak interpelasi,¹⁸⁵ hak angket,¹⁸⁶ atau hak

¹⁸⁴ Pasal 72 UU No. 17 Th. 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

¹⁸⁵ Hak interpelasi adalah hak DPR untuk meminta keterangan kepada Pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Lihat Pasal 79 Ayat (2) UU No. 17 Th. 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

menyatakan pendapat¹⁸⁷ atau anggota DPR dapat menggunakan hak mengajukan pertanyaan. Dalam hal badan hukum dan/atau warga masyarakat sebagaimana dimaksud tidak hadir setelah dipanggil 3 (tiga) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah, DPR berhak melakukan panggilan paksa dengan menggunakan Kepolisian Negara Republik Indonesia. Dalam hal panggilan paksa sebagaimana dimaksud tidak dipenuhi tanpa alasan yang sah, yang bersangkutan dapat disandera paling lama 30 (tiga puluh) hari sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁸⁸

c. Keanggotaan DPR

Keanggotaan DPR seluruhnya berjumlah 560 orang, yang terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan Umum untuk masa jabatan 5 (lima) tahun dan berakhir bersamaan pada saat anggota DPR yang baru mengucapkan sumpah/janji. Anggota DPR harus memenuhi persyaratan keanggotaan sebagaimana dimaksud dalam undang-undang dan ditetapkan dengan Keputusan Presiden, serta berdomisili di Ibukota Negara Republik Indonesia.¹⁸⁹ Setiap anggota DPR dapat melakukan kunjungan kerja ke daerah pemilihannya sekurang-kurang 1 (satu) kali dalam 2 (dua) bulan dengan waktu paling lama 5 (lima) hari yang dilaksanakan di luar masa reses dan di luar sidang-sidang DPR.¹⁹⁰

¹⁸⁶ Hak angket adalah 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. Lihat Pasal 79 Ayat (3) UU No. 17 Th. 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

¹⁸⁷ Hak menyatakan pendapat sebagaimana adalah hak DPR untuk menyatakan pendapat atas: a. kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau di dunia internasional; b. tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket; atau c. 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. Lihat Pasal 79 Ayat (4) UU No. 17 Th. 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

¹⁸⁸ Pasal 74 UU No. 17 Th. 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

¹⁸⁹ Pasal 76 UU No. 17 Th. 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

¹⁹⁰ Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Profil Lembaga.....*, *Op.Cit.*, hlm. 47.

Anggota DPR dapat dan/atau diberhentikan karena beberapa sebab, **pertama** anggota berhenti antar waktu karena:¹⁹¹ Meninggal dunia; Mengundurkan diri sebagai anggota atas permintaan sendiri secara tertulis, dan Diberhentikan.

Kedua anggota DPR diberhentikan antar waktu karena:¹⁹²

(1) Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPR selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan apapun; (2) Melanggar sumpah/janji jabatan dan kode etik DPR; (3) Dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih; (4) Tidak menghadiri rapat paripurna dan/atau rapat alat kelengkapan DPR yang menjadi tugas dan kewajibannya sebanyak 6 (enam) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah; (5) Diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; (6) Tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon anggota DPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD; (7) Melanggar ketentuan larangan sebagaimana diatur dalam Undang- Undang; (8) Diberhentikan sebagai anggota partai politik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, atau (9) Menjadi anggota partai politik lain.

Anggota DPR juga mempunyai hak tertentu yaitu:¹⁹³

- 1) Mengajukan usul rancangan undang-undang;
- 2) Mengajukan pertanyaan;
- 3) Menyampaikan usul dan pendapat;
- 4) Memilih dan dipilih;
- 5) Membela diri
- 6) Imunitas;¹⁹⁴
- 7) Protokoler;¹⁹⁵
- 8) Keuangan dan administratif;

¹⁹¹ Pasal 239 Ayat (1) UU N. 17 Th. 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

¹⁹² Pasal 239 Ayat (2) UU No. 17 Th. 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

¹⁹³ Pasal 80 UU No. 17 Th. 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

¹⁹⁴ Hak imunitas adalah hak kekebalan hukum anggota DPR untuk tidak dapat dituntut di muka pengadilan karena pernyataan dan pendapat yang disampaikan dalam rapat-rapat DPR dengan pemerintah dan rapat-rapat DPR lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan Negara Republik Indonesia. *Ibid.*

¹⁹⁵ Hak protokoler adalah hak anggota DPR untuk memperoleh penghormatan berkenaan dengan jabatannya dalam acara-acara kenegaraan atau acara resmi maupun dalam melaksanakan tugasnya. *Ibid.*

- 9) Pengawasan;
- 10) Mengusulkan dan memperjuangkan program pembangunan daerah pemilihan; dan
- 11) Melakukan sosialisasi undang-undang.

d. Alat Kelengkapan DPR

Untuk melaksanakan tugas dan wewenang, DPR membentuk Alat Kelengkapan yang terdiri atas Pimpinan DPR, Badan Musyawarah, Komisi, Badan Legislasi, Badan Anggaran, Badan Kerja sama Antar Parlemen, Mahkamah Kehormatan Dewan, Badan Urusan Rumah tangga, Panitia Khusus, dan alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna.¹⁹⁶

Dalam menjalankan tugasnya, alat kelengkapan DPR dibantu oleh unit pendukung yang tugasnya diatur dalam peraturan DPR tentang tata tertib. Unit pendukung sebagaimana dimaksud terdiri atas tenaga administrasi dan tenaga ahli.¹⁹⁷

3. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

a. Sejarah DPD

Dewan Perwakilan Daerah lahir sebagai bagian dari tuntutan reformasi 1998 dengan tujuan menghilangkan penyelenggaraan negara yang bersifat sentralistik yang berlangsung sejak era Orde Lama hingga Orde Baru telah secara signifikan menimbulkan akumulasi kekecewaan daerah terhadap pemerintah pusat, yang sekaligus merupakan indikasi kuat kegagalan pemerintahan pusat dalam mengelola daerah sebagai basis berdirinya bangsa ini. Selain itu keberadaan DPD dimaksudkan untuk: 1). Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah negara kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah; 2). Meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijaksanaan nasional berkaitan dengan negara dan daerah; 3). Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan, dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.¹⁹⁸

Kehadiran DPD sebagai refleksi kritis terhadap eksistensi utusan daerah dan utusan golongan yang mengisi formasi Majelis

¹⁹⁶ Pasal 83 Ayat (1) UU No. 17 Th. 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

¹⁹⁷ Pasal 83 Ayat (2) dan (3) UU No. 17 Th. 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

¹⁹⁸ A.M. fatwa, Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945, (Jakarta: penerbit Kompas, 2009), hlm. 314.

Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam sistem keterwakilan di era sebelum reformasi.¹⁹⁹ Mekanisme pengangkatan dari utusan daerah dan utusan golongan bukan saja merefleksikan sebuah sistem yang tidak demokratis, melainkan juga mengaburkan sistem perwakilan yang seharusnya dibangun dalam tatanan kehidupan negara modern yang demokratis.

DPD lahir sebagai bagian dari upaya untuk memastikan bahwa wilayah atau daerah harus memiliki wakil untuk memperjuangkan kepentingannya secara utuh di tataran nasional, yang sekaligus berfungsi menjaga keutuhan NKRI. Selain itu kehadiran DPD mengandung makna bahwa sekarang ada lembaga yang mewakili kepentingan lintas golongan atau komunitas yang sarat dengan pemahaman akan budaya dan karakteristik daerah.²⁰⁰

Prinsip *check and balance* antara cabang kekuasaan Negara di dalam kekuasaan legislatif dibangun dengan keberadaan lembaga Dewan Perwakilan Daerah sesuai dengan amandemen ketiga UUD Tahun 1945 pada Tahun 2001. DPD dibentuk pada tahun 2004 dimana setiap provinsi memiliki 4 (empat) orang wakil yang dipilih secara langsung melalui Pemilihan Umum. DPD RI lahir pada tanggal 1 Oktober 2004, ketika 128 anggota DPD yang terpilih untuk pertama kalinya dilantik dan diambil sumpahnya. Kelahiran lembaga Dewan Perwakilan Daerah (DPD) RI ini merupakan peningkatan dari Lembaga Utusan Daerah dan Golongan dalam struktur lembaga MPR RI sebelumnya, dengan menempatkan sebagai lembaga Negara yang anggota-anggotanya dipilih secara langsung oleh rakyat sebagai salah satu prinsip demokrasi.²⁰¹

Para wakil daerah bukanlah wakil dari suatu komunitas atau sekat komunitas di daerah (antara lain yang berbasis ideologi atau parpol), melainkan figur-figur yang bisa mewakili seluruh elemen yang ada di daerah. Dengan sendirinya, para wakil daerah baru bisa dikatakan sungguh-sungguh berada di atas kepentingan golongan apabila yang bersangkutan benar-benar memahami apa yang menjadi muatan daerah yang diwakilinya (komunitas berikut budaya dan ruhnya, geografisnya, kandungan buminya, dan

¹⁹⁹ Dewan Perwakilan Daerah republik Indonesia 2009, *Konstitusi Republik Indonesia Menuju Perubahan ke-5* (Jakarta: Dewan Perwakilan Daerah, 2009), hlm. iii.

²⁰⁰ *Ibid.*, hlm. 3.

²⁰¹ Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Profil Lembaga.....*, *Op.Cit.*, hlm. 89.

sebagainya), dan sekaligus harus terbebas dari semua sekat ideologis.

Bila dibandingkan dari segi kelahirannya, DPD memang jauh lebih muda dari DPR, karena DPR lahir sejak tahun 1918 (dulu bernama Volksraad). Namun, apabila dilihat dari segi gagasannya, keberadaan lembaga seperti DPD, yang mewakili daerah di parlemen nasional, sesungguhnya sudah terpikirkan dan dapat dilacak sejak sebelum masa kemerdekaan. Dicatat oleh Indra J. Piliang dalam sebuah buku yang diterbitkan DPD, bahwa pemikiran ini lahir pertama kali dalam konferensi GAPI pada 31 Januari 1941.²⁰²

Gagasan tersebut terus bergulir, sampai pada masa pendirian Republik ini pun, gagasan untuk membentuk lembaga perwakilan daerah di parlemen nasional ikut dibahas. Gagasan tersebut dikemukakan oleh Moh. Yamin dalam rapat perumusan UUD 1945 oleh Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). dikatakannya:²⁰³

Kekuasaan yang dipegang oleh permusyawaratan oleh seluruh rakyat Indonesia diduduki, tidak saja oleh wakil daerah-daerah Indonesia, tetapi semata-mata pula oleh wakil golongan atau rakyat Indonesia seluruhnya, yang dipilih dengan bebas dan merdeka oleh rakyat dengan suara terbanyak. Majelis Permusyawaratan juga meliputi segala anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Kepada Majelis Presiden bertanggung jawab. Jadi ada dua syaratnya, yaitu wakil daerah dan wakil golongan langsung daripada rakyat Indonesia.

b. Tugas dan Wewenang DPD

Berdasarkan ketentuan konstitusi, jumlah seluruh anggota DPD RI tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR RI. DPD RI merupakan parlemen nasional yang mewakili daerah dan bersidang di Ibukota Negara, dalam menjalankan tugasnya, DPD RI memiliki kantor di Daerah.²⁰⁴

Dewan Perwakilan Daerah memiliki fungsi sebagaimana yang telah diatur dalam UU No. 17 Th. 2014 sebagai berikut:²⁰⁵

- 1) Pengajuan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber

²⁰² *Ibid.*, hlm. 90.

²⁰³ *Ibid.*, hlm. 90.

²⁰⁴ *Ibid.*

²⁰⁵ Pasal 248 Ayat (1) UU No. 17 Th. 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

- daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR;
- 2) 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;
 - 3) Pemberian pertimbangan kepada DPR atas RUU tentang APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama; serta
 - 4) 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.

Dewan Perwakilan Daerah juga memiliki wewenang dan tugas sebagai berikut:²⁰⁶

- 1) Mengajukan RUU 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 kepada DPR;
- 2) Ikut membahas RUU yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam angka 1;
- 3) Menyusun dan menyampaikan daftar inventaris masalah RUU yang berasal dari DPR atau Presiden yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam angka 1;
- 4) Memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU tentang APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- 5) Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
- 6) Menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah,

²⁰⁶ Pasal 249 Ayat (1) UU No. 17 Th. 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;

- 7) Menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan membuat pertimbangan kepada DPR tentang RUU yang berkaitan dengan APBN;
- 8) Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK; dan
- 9) Menyusun program legislasi nasional 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.

c. Keanggotaan DPD

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 menetapkan bahwa anggota DPD dari setiap provinsi adalah sebanyak 4 (empat) orang. Dan jumlah anggota DPD tidak lebih dari 1/3 (satu per tiga) jumlah anggota DPR.²⁰⁷ Anggota DPD memiliki hak untuk:²⁰⁸

- 1) Bertanya;
- 2) Menyampaikan usul dan pendapat;
- 3) Memilih dan dipilih;
- 4) Membela diri;
- 5) Imunitas;
- 6) Protokoler; dan
- 7) Keuangan dan administratif.

Keanggotaan DPD RI diresmikan dengan keputusan Presiden. Anggota DPD dalam menjalankan tugasnya berdomisili di daerah pemilihannya dan mempunyai kantor di ibu kota provinsi daerah pemilihannya. Masa jabatan anggota DPD adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPD yang baru mengucapkan sumpah/janji.²⁰⁹

Anggota DPD dilarang merangkap jabatan sebagai pejabat Negara lainnya, hakim pada badan peradilan, pegawai negeri sipil,

²⁰⁷ Pasal 252 Ayat (1) dan (2) UU No. 17 Th. 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

²⁰⁸ Pasal 257 UU No. 17 Th. 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

²⁰⁹ Pasal 252 Ayat (3) sampai (2) UU No. 17 Th. 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

anggota Tentara Nasional Indonesia/Kepolisian Negara Republik Indonesia, pegawai pada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan lain yang anggarannya bersumber dari APBN/APBD.²¹⁰

Anggota DPD dilarang melakukan pekerjaan sebagai pejabat struktural pada lembaga pendidikan swasta, akuntan publik, konsultan, advokat atau pengacara, notaris, dan pekerjaan lain yang ada hubungannya dengan tugas dan wewenang DPD serta hak sebagai anggota DPD. Anggota DPD dilarang melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta dilarang menerima gratifikasi.²¹¹ Anggota DPD RI dapat diberhentikan baik pemberhentian antar waktu maupun pemberhentian sementara.

Anggota DPD berhenti antar waktu karena:²¹² Meninggal dunia; Mengundurkan diri; atau Diberhentikan. Serta dapat diberhentikan sementara karena:²¹³ Menjadi terdakwa dalam perkara tindak pidana umum yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun; atau Menjadi terdakwa dalam perkara tindak pidana khusus.

d. Alat Kelengkapan DPD

Dalam menjalankan tugasnya DPD memiliki alat kelengkapan yang terdiri atas pimpinan, Panitia Musyawarah, panitia kerja, Panitia Perancang Undang-Undang, Panitia Urusan Rumah Tangga, Badan Kehormatan dan alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna.²¹⁴

4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

a. Tugas dan Wewenang DPRD

DPRD provinsi terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum.²¹⁵ DPRD provinsi merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah

²¹⁰ Pasal 302 Ayat (1) UU No. 17 Th. 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

²¹¹ Pasal 302 Ayat (2) dan (3) UU No. 17 Th. 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

²¹² Pasal 307 Ayat (1) UU No. 17 Th. 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

²¹³ Pasal 313 Ayat (1) UU No. 17 Th. 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

²¹⁴ Pasal 259 Ayat (1) UU No. 17 Th. 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

²¹⁵ Pasal 314 UU No. 17 Th. 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

provinsi.²¹⁶ DPRD provinsi mempunyai fungsi antara lain:²¹⁷ Legislasi; Anggaran; dan Pengawasan.

DPRD provinsi mempunyai wewenang dan tugas antara lain:²¹⁸

- 1) Membentuk peraturan daerah provinsi bersama gubernur;
- 2) Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi yang diajukan oleh gubernur;
- 3) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi;
- 4) Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur dan/atau wakil gubernur kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
- 5) Memilih wakil gubernur dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil gubernur;
- 6) Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- 7) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah provinsi;
- 8) Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi;
- 9) Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
- 10) Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- 11) Melaksanakan wewenang dan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

DPRD provinsi juga memiliki hak-hak sebagai berikut:²¹⁹

- 1) Hak interpelasi adalah hak DPRD provinsi untuk meminta keterangan kepada gubernur mengenai kebijakan pemerintah provinsi yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

²¹⁶ Pasal 315 UU No. 17 Th. 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

²¹⁷ Pasal 316 Ayat (1) UU No. 17 Th. 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

²¹⁸ Pasal 317 Ayat (1) UU No. 17 Th. 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

²¹⁹ Pasal 322 UU No. 17 Th. 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

- 2) Hak angket adalah hak DPRD provinsi untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah provinsi yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah, dan negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 3) Hak menyatakan pendapat adalah hak DPRD provinsi untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan gubernur atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

b. Keanggotaan DPRD

Anggota DPRD provinsi berjumlah paling sedikit 35 (tiga puluh lima) orang dan paling banyak 100 (seratus) orang. Keanggotaan DPRD provinsi diresmikan dengan keputusan Menteri Dalam Negeri. Anggota DPRD provinsi berdomisili di ibu kota provinsi yang bersangkutan. Masa jabatan anggota DPRD provinsi adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPRD provinsi yang baru mengucapkan sumpah/janji.²²⁰

Anggota DPRD Provinsi memiliki hak-hak antara lain sebagai berikut.²²¹

- 1) Mengajukan rancangan peraturan daerah provinsi;
- 2) Mengajukan pertanyaan;
- 3) Menyampaikan usul dan pendapat;
- 4) Memilih dan dipilih;
- 5) Membela diri;
- 6) Imunitas;
- 7) Mengikuti orientasi dan pendalaman tugas;
- 8) Protokol; dan
- 9) Keuangan dan administratif.

c. Alat Kelengkapan DPRD

Alat kelengkapan DPRD provinsi terdiri atas pimpinan, Badan Musyawarah, komisi, Badan Legislasi Daerah, Badan Anggaran, Badan Kehormatan; dan alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna. Dalam menjalankan tugasnya, alat kelengkapan dibantu oleh sekretariat.²²²

²²⁰ Pasal 318 UU No. 17 Th. 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

²²¹ Pasal 323 UU No. 17 Th. 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

²²² Pasal 326 Ayat (1) dan (2) UU No. 17 Th. 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

5. Presiden dan Wakil Presiden

Presiden adalah lembaga negara yang memegang kekuasaan eksekutif yaitu presiden mempunyai kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan. Presiden mempunyai kedudukan sebagai kepala pemerintahan dan sekaligus sebagai kepala negara. Sebelum adanya amandemen UUD 1945, presiden dan wakil presiden dipilih oleh MPR, tetapi setelah amandemen UUD 1945 presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Presiden dan wakil presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan. Presiden dan wakil presiden sebelum menjalankan tugasnya bersumpah atau mengucapkan janji dan dilantik oleh ketua MPR dalam sidang MPR. Setelah dilantik, presiden dan wakil presiden menjalankan pemerintahan sesuai dengan program yang telah ditetapkan sendiri. Dalam menjalankan pemerintahan, presiden dan wakil presiden tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945. Presiden dan wakil presiden menjalankan pemerintahan sesuai dengan tujuan negara yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945.

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

1. membuat perjanjian dengan negara lain dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
2. mengangkat duta dan konsul. Duta adalah perwakilan negara Indonesia di negara sahabat. Duta bertugas di kedutaan besar yang ditempatkan di ibu kota negara sahabat itu. Sedangkan konsul adalah lembaga yang mewakili negara Indonesia di kota tertentu di bawah kedutaan besar kita.
3. menerima duta dari negara lain
4. memberi gelar, tanda jasa dan tanda kehormatan lainnya kepada warga negara Indonesia atau warga negara asing yang telah berjasa mengharumkan nama baik Indonesia.

Sebagai seorang kepala pemerintahan, presiden mempunyai kekuasaan tertinggi untuk menyelenggarakan pemerintahan negara Indonesia. Wewenang, hak dan kewajiban Presiden sebagai kepala pemerintahan, diantaranya:

1. memegang kekuasaan pemerintah menurut UUD
2. berhak mengajukan RUU kepada DPR
3. menetapkan peraturan pemerintah

4. memegang teguh UUD dan menjalankan segala Undang- Undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa
5. memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Grasi adalah pengampunan yang diberikan oleh kepala negara kepada orang yang dijatuhi hukuman. Sedangkan rehabilitasi adalah pemulihan nama baik atau kehormatan seseorang yang telah dituduh secara tidak sah atau dilanggar kehormatannya.
6. memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR. Amnesti adalah pengampunan atau pengurangan hukuman yang diberikan oleh negara kepada tahanan-tahanan, terutama tahanan politik. Sedangkan abolisi adalah pembatalan tuntutan pidana.

Selain sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, seorang presiden juga merupakan panglima tertinggi angkatan perang. Dalam kedudukannya seperti ini, presiden mempunyai wewenang sebagai berikut:

1. menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain dengan persetujuan DPR
2. membuat perjanjian internasional lainnya dengan persetujuan DPR
3. menyatakan keadaan bahaya

6. Mahkamah Agung

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

Kewajiban dan wewenang Mahkamah Agung, antara lain sebagai berikut:

1. berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundangundangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang;
2. mengajukan tiga orang anggota hakim konstitusi;
3. memberikan pertimbangan dalam hal presiden memberi grasi dan rehabilitasi.

7. Mahkamah Konstitusi

Keberadaan Mahkamah Konstitusi diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk memberikan putusan atas pendapat DPR.

8. Komisi Yudisial

Komisi Yudisial adalah lembaga negara yang mempunyai wewenang untuk: mengusulkan pengangkatan hakim agung; serta menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

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

9. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Kedudukan BPK sejajar dengan lembaga negara lainnya. Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri. Jadi, tugas BPK adalah memeriksa pengelolaan keuangan negara.

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

C. Lembaga-Lembaga Independen

1. Perkembangan Lembaga-lembaga Independen

Perkembangan-perkembangan baru terjadi di Indonesia di tengah keterbukaan yang muncul bersamaan dengan gelombang demokratisasi di era reformasi empat tahun terakhir. Pada tingkat pertama, muncul kesadaran yang sangat kuat bahwa badan-badan negara tertentu seperti organisasi Tentara, organisasi Kepolisian, kejaksaan Agung, serta Bank Sentral harus dikembangkan secara independen. Independensi lembaga-lembaga ini diperlukan untuk kepentingan menjamin pembatasan kekuasaan dan demokratisasi yang

lebih efektif. Dari keempatnya, yang sekarang telah resmi menikmati kedudukan yang independen adalah organisasi Tentara Nasional Indonesia (TNI), Kepolisian Negara (POLRI), dan Bank Indonesia sebagai bank sentral, sedangkan Kejaksaan Agung sampai sekarang belum ditingkatkan kedudukannya menjadi lembaga yang independen.

Pada tingkatan kedua, juga muncul perkembangan berkenaan dengan lembaga-lembaga khusus seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Ombudsman, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR), dan lain sebagainya.

Komisi atau lembaga semacam ini selalu diidealkan bersifat independen dan sering kali memiliki fungsi-fungsi yang bersifat campursari, yaitu semi legislatif, regulatif, semi administratif, bahkan semi yudikatif. Oleh karena itu, keberadaan lembaga-lembaga seperti ini di Indonesia dewasa ini, betapun juga, perlu didudukkan pengaturannya dalam kerangka sistem ketatanegaraan Indonesia modern, dan sekaligus dalam kerangka pengembangan sistem hukum nasional yang lebih menjamin keadilan dan demokrasi di masa yang akan datang. Dalam sistem ketatanegaraan, keberadaan lembaga-lembaga independen tersebut pelemagaannya harus disertai dengan kedudukan dan peranan (role) serta mekanisme yang jelas, sehingga menurut Purnadi dan Soerjono Soekanto, perlu adanya status atau kedudukan yang menjadi subjek dalam negara mencakup lembaga atau badan atau organisasi, pejabat, dan warga negara. Sementara itu, peranan (role) mencakup kekuasaan, public service, kebebasan/hak-hak asasi, dan kewajiban terhadap kepentingan umum. Dalam bagian ini hanya akan dibahas lembaga-lembaga independen yang dasar pembentukannya disebutkan dalam UUD 1945, misalnya KPU, Komnas HAM, TNI, POLRI, dan Bank Indonesia. Lembaga-lembaga yang tidak diatur atau tidak disebutkan dalam UUD 1945 tidak dibahas dalam pembahasan ini misalnya (Komisi Ombudsman, KPPU, KPKPN, KPK, KKR, dll).

2. Komisi Pemilihan Umum (KPU)

Salah satu hasil perubahan UUD 1945 adalah adanya ketentuan mengenai pemilihan umum (pemilu) dalam UUD 1945. Ketentuan ini dimaksudkan untuk memberi landasan hukum yang lebih kuat bagi pemilu sebagai salah satu wahana pelaksanaan kedaulatan rakyat. Dengan adanya ketentuan ini dalam UUD 1945, maka lebih menjamin waktu penyelenggaraan pemilu yaitu langsung,

umum, bebas, jujur, dan rahasia (luber) serta jujur, dan adil (jurdil).Ketentuan mengenai pemilu diatur dalam Pasal 22E UUD 1945, yang berbunyi sebagai berikut.

- a. Pemilihan umum diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.
- b. Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- c. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.
- d. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
- e. Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
- f. Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan Undang-undang.

Di dalam UU No. 22 Tahun 2007 diatur mengenai penyelenggara pemilu yang dilaksanakan oleh suatu komisi pemilihan umum, selanjutnya disebut Komisi Pemilihan Umum (KPU), yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Sifat nasional mencerminkan bahwa wilayah kerja dan tanggung jawab KPU sebagai penyelenggara pemilu mencakup seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sifat tetap menunjukkan KPU sebagai lembaga yang menjalankan tugas secara berkesinambungan meskipun dibatasi oleh masa jabatan tertentu. Sifat mandiri menegaskan KPU dalam menyelenggarakan dan melaksanakan pemilu bebas dari pengaruh pihak mana pun.

3. Komisi Nasional HAM (Komnas HAM)

Pelanggaran-pelanggaran yang terjadi terhadap manusia kian masa semakin tak bisa dibendung banyak faktor penyebabnya bagai penderitaan, kesengsaraan dan kesenjangan sosial yang disebabkan oleh perilaku tidak adil dan diskriminatif atas dasar etnik, ras, warna kulit, budaya, bahasa, agama, golongan jenis kelamin, dan status sosial lainnya. Pada kenyataannya selama lebih lima puluh tahun usia Indonesia, namun pelaksanaan penghormatan, perlindungan, dan penegakan hak asasi manusia masih jauh dari memuaskan. Masih terjadi pelanggaran-pelanggaran baik pembunuhan, pemerkosaan dan lain-lain, bahkan selain itu terjadi pula penyalahgunaan kekuasaan oleh pejabat publik dan aparat negara yang seharusnya menjadi penegak hukum dan pemelihara keamanan dan perlindungan rakyat,

tetapi justru mengintimidasi, menganiaya, menghilangkan paksa atau menghilangkan nyawa. Untuk melaksanakan kewajiban yang diatur dalam UUD 1945 tersebut, MPR dengan Ketetapan MPR No. XVII/1998 tentang Hak Asasi Manusia. Menugaskan kepada seluruh lembaga-lembaga negara dan seluruh aparatur negara untuk menghormati, menegakkan, dan menyebar-luaskan pemahaman mengenai Hak Asasi Manusia.

UU No. 39 Th. 1999 mengatur tentang keanggotaan Komnas HAM, Pasal 76 ayat (2) menyatakan: “Komnas HAM beranggotakan tokoh masyarakat yang profesional, berdedikasi, dan berintegritas tinggi; menghayati cita-cita negara hukum dan negara kesejahteraan yang berintikan keadilan, menghormati hak asasi manusia dan kewajiban dasar manusia”. Kemudian dalam Pasal 83 ditegaskan “Anggota Komnas HAM berjumlah 35 (tiga puluh lima) orang yang dipilih oleh DPR berdasarkan usulan dari komnas dan diresmikan oleh Presiden selaku Kepala Negara.” Berdasarkan persetujuan informal, para anggota Komnas akan mengirimkan daftar nama calon yang diajukan ke DPR yang berjumlah dua kali dari jumlah kursi keanggotaan yang tersedia. DPR kemudian akan memilih dari daftar tersebut. Dengan kata lain, aturan baru tersebut mencabut kewenangan komnas HAM untuk memilih anggotanya sendiri, tetapi hanya memiliki kewenangan untuk mengajukan calon anggota untuk kursi yang tersedia.

Berdasarkan UU No. 39 Tahun 1999 dapat diketahui bahwa kedudukan Komnas HAM adalah sebagai lembaga independen yang membantu pemerintah mengembangkan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan hak asasi manusia di Indonesia, maka kedudukannya (status) dalam struktur ketata-negaraannya berbeda pada lembaga yang membentuknya, yakni Presiden dan DPR. Dilihat dari fungsi yang dijalankannya, Komnas HAM bertugas dan berwenang melakukan pemberian pendapat berdasarkan persetujuan Ketua Pengadilan terhadap perkara tertentu masalah publik dan acara pemeriksaan oleh pengadilan yang diberitahukan oleh hakim kepada para pihak. Dari fungsi tersebut Komnas HAM melakukan sebagian dari fungsi peradilan (*semi judicial*) sehingga berada di bawah pengawasan Mahkamah Agung.

4. Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara

Perubahan UUD 1945 mengenai Tentara Nasional (TNI) dan Kepolisian Republik Indonesia (POLRI) sebagaimana tercantum dalam Pasal 30 ayat (3) dan ayat (4), dengan rumusan sebagai berikut.

- a. Tentara Nasional Indonesia terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara sebagai alat negara bertugas mempertahankan, melindungi, memelihara keutuhan, dan kedaulatan negara.
- b. Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum.

Ketentuan ini menegaskan adanya pemisahan antara TNI dan POLRI dalam menjalankan tugasnya. Dalam bidang pertahanan negara menjadi tugas TNI, sedangkan untuk bidang keamanan dan ketertiban masyarakat dilakukan oleh POLRI. Pada masa sebelumnya ada kebijakan dalam bidang pertahanan dan keamanan dilakukan penggabungan Angkatan Darat, Angkatan Laut, Angkatan Udara, dan Kepolisian RI dalam Angkatan Bersenjata RI (ABRI). Sebagai akibat dari penggabungan tersebut, terjadi kerancuan dan tumpang tindih antara peran dan fungsi TNI sebagai kekuatan pertahanan negara dengan fungsi Kepolisian Negara RI sebagai kekuatan keamanan dan ketertiban masyarakat. Demikian pula peran sosial politik dalam dwifungsi ABRI telah menyebabkan terjadinya penyimpangan peran dan fungsi TNI dan POLRI yang berakibat tidak berkembangnya sendi-sendi demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dan bermasyarakat.

Dalam hal pertahanan terdapat 3 (tiga) aspek di dalamnya, yakni masalah keutuhan negara, kedaulatan negara, dan keselamatan negara. Di luar ketiga aspek tersebut masuk ke dalam kategori keamanan yang menjadi tugas kepolisian sebagai lembaga penegak hukum. Pembagian tugas yang demikian itu diharapkan mampu meningkatkan profesionalisme TNI dan Kepolisian. Pengaturan dalam Pasal 30 ayat (4) menampakkan adanya semacam “dwifungsi” tugas Kepolisian yaitu, alat keamanan dan penegak hukum. Sebagai alat keamanan, Kepolisian bertugas menjaga dan menjamin keamanan, ketertiban, dan ketentraman umum. Sebagai penegak hukum, Kepolisian bertugas menyelidiki dan menyidik tindak pidana sebagai bagian dari sistem penegakan hukum pidana terpadu (*integrated criminal justice system*). Dua tugas Kepolisian tersebut sangat berbeda satu sama lain. Kepolisian Negara RI berada di bawah Presiden, Kepolisian dipimpin oleh seorang Kapolri yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan DPR disertai dengan alasannya. Persetujuan atas penolakan DPR terhadap usul Presiden dan harus diberikan dalam jangka waktu paling lambat 20 (dua puluh) hari terhitung sejak tanggal surat Presiden diterima oleh DPR. Dalam hal

DPR tidak memberikan jawaban dalam waktu 20 (dua puluh) hari, calon yang diajukan oleh Presiden dianggap disetujui oleh DPR. Dalam keadaan mendesak, Presiden dapat mengangkat pelaksana tugas Kapolri dan selanjutnya dimintakan persetujuan DPR. Calon Kapolri adalah Perwira Tinggi Kepolisian RI yang masih aktif dengan memperhatikan jenjang kepangkatan dan karier.

Menurut UU No. 34 tahun 2004, dalam pengarahan dan penggunaa kekuatan militer, TNI berkedudukan di bawah Presiden. Dalam kebijakan dan strategi pertahanan serta dukungan administrasi, TNI di bawah koordinasi Departemen Pertahanan. TNI berperan sebagai alat negara di bidang pertahanan dalam menjalankan tugasnya berdasarkan kebijakan dan keputusan politik negara. Tugas pokok TNI sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 adalah menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara. TNI dipimpin oleh seorang Panglima yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden setelah mendapat persetujuan oleh DPR. Pengangkatan dan pemberhentian panglima dilakukan berdasarkan kepentingan organisasi TNI. Untuk mengangkat panglima, Presiden mengusulkan satu orang calon panglima untuk mendapat persetujuan DPR.

5. Bank Indonesia

Ketentuan baru dalam UUD 1945 adalah mengenai suatu bank sentral, yang dirumuskan dalam Pasal 23D yang berbunyi: “ Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dalam undang-undang.” Kedudukan hukum yang jelas kepada bank sentral sebagai lembaga yang sangat penting dalam suatu negara yang mengatur dan melaksanakan fungsi kebijakan moneter. Sebagai tindak lanjut diaturnya bank sentral di dalam UUD 1945, dikeluarkanlah UU No. 3 Tahun 2004 tentang perubahan atas UU RI Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia. Pasal 4 menyatakan: (1) Bank Indonesia adalah Bank Sentral Republik Indonesia; (2) Bank Indonesia adalah lembaga negara yang independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, bebas dari campur tangan pemerintah dan/atau pihak lain, kecuali untuk hal-hal yang secara tegas diatur dalam Undang-Undang; (3) Bank Indonesia adalah badan hukum berdasarkan undang-undang ini. Untuk keanggotaan di dalam Bank Indonesia itu diatur dalam Pasal 41.

UU No. 3 Th. 2004 Pasal 47 memberikan rambu-rambu larangan bagi Anggota Dewan Gubernur, baik sendiri maupun bersama-sama mengenai hal-hal berikut: (a) mempunyai kepentingan langsung atau tidak langsung pada perusahaan mana pun juga; (b) merangkap jabatan lembaga lain, kecuali karena kedudukannya wajib memangku jabatan tersebut. Dalam hal Anggota Dewan Gubernur melakukan salah satu atau lebih larangan, anggota Dewan Gubernur tersebut wajib mengundurkan dirinya dari jabatannya. Dalam hal Anggota Dewan Gubernur tidak bersedia mengundurkan diri, Presiden menetapkan Anggota Dewan gubernur tersebut berhenti dari jabatan dengan persetujuan DPR.

Di dalam Pasal 54 ditegaskan bahwa: “(1) Pemerintah wajib meminta pendapat Bank Indonesia atau mengundang Bank Indonesia dalam sidang kabinet yang membahas masalah ekonomi, perbankan, dan keuangan yang berkaitan dengan tugas Bank Indonesia atau masalah lain yang termasuk kewenangan Bank Indonesia; (2) Bank Indonesia wajib memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah mengenai Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara serta kebijakan lain yang berkaitan dengan tugas dan wewenang Bank Indonesia.

BAB 8

KONSEP NEGARA HUKUM DALAM HUKUM TATA NEGARA

A. Definisi Konsep Negara Hukum

Negara adalah suatu badan yang merupakan alat dari masyarakat untuk mengatur hubungan antar manusia dalam suatu wilayah tertentu dimana di dalamnya terdapat pemerintah yang berdaulat untuk mewujudkan tujuan Negara yang memiliki (1) sifat memaksa ketertiban, menghilangkan anarkisme, (2) sifat monopoli, tujuan bersama dimonopoli oleh negara, (3) sifat mencakup semua, peraturan per-Undang-Undangan yang berlaku untuk semua.

Melihat sifat negara yang memaksa, maka dibutuhkanlah sebuah hukum dalam suatu negara untuk menjalankannya. Hukum ini dipakai sebagai alat untuk kontrol sosial, yaitu suatu proses mempengaruhi orang-orang untuk bertingkah laku sesuai dengan harapan masyarakat. Pengontrolan hukum ini dilakukan dengan berbagai cara dan melalui badan-badan resmi yang didirikan oleh negara.

Negara hukum merupakan terjemahan dari istilah *Rechtsstaat* atau *Rule of Law*. *Rule of Law* itu sendiri dapat dikatakan sebagai bentuk perumusan yuridis dari gagasan konstitusionalisme. Oleh karena itu, konstitusi dan negara (hukum) merupakan dua lembaga yang tidak terpisahkan. Secara sederhana yang dimaksud dengan negara hukum adalah negara yang penyelenggaraan kekuasaan pemerintahannya didasarkan atas hukum.

Negara Hukum menurut Abdul Aziz Hakim²²³ adalah, negara berlandaskan atas hukum dan keadilan bagi warganya. Artinya adalah segala kewenangan dan tindakan alat-alat perlengkapan negara atau penguasa, semata-mata berdasarkan hukum atau dengan kata lain diatur oleh hukum sehingga dapat mencerminkan keadilan bagi pergaulan hidup warganya. Pengertian lain negara hukum secara umum ialah bahwasanya kekuasaan negara dibatasi oleh hukum yang berarti segala sikap, tingkah laku dan perbuatan baik dilakukan oleh penguasa atau aparatur negara maupun dilakukan oleh para warga negara harus berdasarkan atas hukum.

²²³ Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi Di Indonesia*, (Yogyakarta, Celeban Timur : Penerbit Pustaka Pelajar, 2011), hlm. 8.

Konsep negara hukum berakar dari paham kedaulatan hukum yang pada hakikatnya berprinsip bahwa kekuasaan tertinggi di dalam suatu Negara adalah berdasarkan atas hukum. Negara hukum merupakan substansi dasar dari kontrak sosial setiap negara hukum.²²⁴ Dalam kontrak tersebut tercantum kewajiban-kewajiban terhadap hukum (negara) untuk memelihara, mematuhi dan mengembangkannya dalam konteks pembangunan hukum.

Pemikiran mengenai negara hukum sebenarnya sudah sangat tua, jauh lebih tua dari usia ilmu negara itu sendiri, gagasan itu merupakan gagasan modern yang multi perspektif dan selalu aktual. Apabila melihat sejarah perkembangan pemikiran filsafat mengenai negara hukum dimulai sejak tahun 1800 S.M.²²⁵ Perkembangannya terjadi sekitar abad XIX sampai dengan abad XX. Menurut Jimly Ashiddiqie, gagasan pemikiran mengenai negara hukum berkembang dari tradisi Yunani Kuno.²²⁶

B. Sejarah Perkembangan Pemikiran Konsep Negara Hukum

Diskusi mengenai negara hukum merupakan suatu diskusi panjang dalam sejarah peradaban umat manusia. Karena ribuan tahun yang lalu diskusi ini telah ada dalam gagasan umat manusia dalam kaitannya membentuk suatu negara yang ideal, meskipun dalam formatnya yang masih sangat sederhana. Para filosof Yunani misalnya, sejak kira-kira abad V sebelum Masehi, telah menggagas cita-cita negara hukum yang ideal, di mana pada waktu itu lebih dikenal sebagai negara polis.²²⁷ Tentunya dalam hal ini, sudah tidak asing lagi bagi kita seperti nama Plato (429-347 SM), Aristoteles (384 SM) dan sebagainya. Semua filosof itu telah berupaya untuk menemukan suatu bentuk negara yang ideal bagi kehidupan umat manusia.

Pada perkembangan selanjutnya diskusi tersebut terus berkembang, tak kurang dari sebelumnya, nama-nama besar telah lahir untuk membahas masalah apa yang disebut dengan suatu negara hukum. Di antaranya Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632), Montesquieu (1689), dan J.J. Rousseau (1712).

²²⁴ Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, (Malang : Alumni, 2009), hlm. 9.

²²⁵ S.F. Marbun, *Negara Hukum dan Kekuasaan Kehakiman*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, No. 9 Vol. 4, 1997, hlm. 9.

²²⁶ Jimly Ashiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve, 1994), hlm. 11.

²²⁷ Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*, (Yogyakarta: Liberty, 2000), hlm. 21.

Hanya saja istilah negara polis sebagai suatu bentuk negara hukum yang digunakan pada zaman filosof Yunani, telah berganti menjadi istilah baru sesuai dengan area lahirnya perkembangan tersebut. Dalam area Eropa Kontinental, pembicaraan mengenai negara hukum seringkali diidentikkan dengan istilah *rechtsstaat*, sedangkan pada penganut paham Anglo Saxon digunakan istilah *rule of law*. Kedua istilah tersebut, meskipun memiliki sistem pelaksanaan yang sedikit berbeda, namun pada intinya sama, yakni berupaya memandang suatu negara di mana penyelenggaraan pemerintahannya berdasarkan atas hukum.

Di atas telah disinggung bahwa pemikiran tentang negara hukum ini telah mengalami rute perjalanan yang panjang, karena pemikiran mengenai hal tersebut, sejauh yang dapat digali secara historis,²²⁸ telah dimulai sekitar abad V sebelum Masehi. Ketika itu kehidupan masyarakat yang sedikit lebih maju dari masa sebelumnya, telah melahirkan para filosof brilian yang berupaya menemukan hakikat kebenaran dan arti kehidupan manusia itu sendiri. Lewat filosof-filosof tersebut akhirnya lahirlah berbagai gagasan ideal, dan salah satu di antaranya gagasan tentang cita negara hukum.

Plato (429-347 SM) misalnya, lewat karya-karyanya (*Politeia*, *Politicos* dan *Nomoi*), telah mencoba memformulasikan bagaimana bentuk suatu negara yang dianggap ideal. Dalam *Politeia*, Plato berpendapat bahwa suatu negara yang ideal harus menempatkan segala aspek penghidupan perorangan berada di bawah pengawasan hukum. Karena menurutnya, hukum adalah aliran emas, penjelmaan dari *right reasoning* (berfikir secara benar).²²⁹ Meskipun dalam hal ini ia belum memberikan pengertian yang jelas mengenai konsep negara hukum lewat penjelmaan *right reasoning* itu. Namun pada hari tuanya lewat buku *Nomoi*, ia dengan tegas berpendapat bahwa adanya peraturan-peraturan hukum dalam sebuah negara menjadi suatu keharusan, sehingga dalam *Nomoi* tersebut dijelaskan secara rinci mengenai hal-hal yang diatur oleh hukum.²³⁰ Lewat pemikiran Plato tersebut dapat dipahami bahwa konsep negara hukum yang ideal itu adalah suatu negara di mana penyelenggaraan pemerintahannya diatur berdasarkan hukum.

²²⁸ Secara historis dapat ditemukan beberapa karya para filosof Yunani sekitar dalam abad tersebut yang cukup terkenal dalam membahas konsep negara hukum, di antaranya *Politeia* (*The Republic*), *Politicos* (*The Statesman*) dan *Nomoi* (*The Law*) yang ditulis oleh Plato, dan *Politica* oleh Arisoteles.

²²⁹ Soetiksno, *Filsafat Hukum*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1991), hlm. 13

²³⁰ Azhari, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-unsurnya*, (Jakarta: UI-Press, 1995), hlm. 12.

Konsep negara hukum Plato (lewat Nomoi) itu kemudian dilanjutkan lagi oleh muridnya yang bernama Aristoteles (lahir 384 SM). Dalam karyanya *Politica* buku IV (baru ditemukan tahun 1891), Aristoteles telah memperkenalkan keharusan adanya konstitusi dan kedaulatan hukum (*recht souveriniteit*) dalam suatu negara. Berkenaan dengan konstitusi tersebut, sebagaimana yang dikutip Azhari, Aristoteles mengatakan:

*“Konstitusi merupakan penyusunan jabatan dalam suatu negara, dan menentukan apa yang dimaksudkan dengan badan pemerintahan, dan apa akhir dari setiap masyarakat, konstitusi merupakan aturan-aturan, dan penguasa harus mengatur negara menurut aturan-aturan tersebut.”*²³¹

Lebih lanjut Aristoteles berpendapat bahwa adanya suatu pemerintahan yang berlandaskan konstitusi akan terlihat dari tiga unsur, yaitu adanya pemerintahan yang dilaksanakan untuk kepentingan umum, adanya pemerintahan yang dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan atas ketentuan-ketentuan umum dan bukan dibuat secara semena-mena, dan adanya pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat dan bukan atas paksaan tekanan.²³²

Kedua filosof tersebut merupakan bagian dari sample yang dapat dikaji bahwa diskusi mengenai negara hukum telah berada dalam usia yang sangat panjang. Namun pada masa berkembangnya filsafat Yunani, konsep negara hukum tidaklah serinci pemahaman yang ada pada perkembangan abad berikutnya, karena konsep tentang negara hukum yang dikemukakan para filosof Yunani itu baru sebatas wacana pemikiran. Dengan demikian berarti konsep negara hukum yang dimaksud masih berada dalam tahap idealism para filosof itu sendiri yang diharapkan dapat memberikan nilai-nilai keadilan dan kesejahteraan. Oleh karena itulah maka negara hukum yang berkembang pada masa filsafat Yunani tersebut lebih tepat dikatakan sebagai cita negara hukum, yang lebih didasari oleh fenomena kehidupan bernegara pada waktu itu dan upaya menemukan hakikat kebenaran itu sendiri.

Konsep negara hukum yang disampaikan lewat cita negara hokum filosof Yunani tersebut lama berada dalam kondisi pasang surut, seiring dengan ditaklukkannya Yunani oleh bangsa Romawi pada tahun 146 SM sampai masa Renaissance yang dimulai abad XIV M. Dalam kurun waktu tersebut, yang terjadi adalah suatu bentuk

²³¹ *Ibid*, hlm. 21

²³² *Ibid*.

pergulatan sengit antara pengaruh gereja dan kerajaan serta peperangan antar berbagai kerajaan. Kemudian baru sekitar awal abad XVII M, pemikiran atau konsep tentang negara hukum muncul kembali di Barat.

Namun sebelum melihat perkembangan konsep negara hukum tersebut, lebih dahulu dilihat bagaimana pemikiran beberapa tokoh sebelum lahirnya konsep negara hukum tersebut, antara lain Niccolo Machiavelli (lahir 1469), Shang Yang dan Thomas Hobbes (1588-1679).

Machiavelli lahir pada waktu bangsa Italia berada dalam konflik yang berkepanjangan, terjadinya peperangan antar kerajaan, perebutan kekuasaan dan sebagainya. Dengan kondisi yang demikian maka Machiavelli berkeinginan untuk menyatukan kembali bangsa Italia sekaligus menyelesaikan konflik yang terjadi menuju bangsa Italia yang besar. Oleh karena itu, dalam karyanya berjudul *Il Principe*, ia berpendapat bahwa untuk mempersatukan bangsa Italia harus ada seorang pemimpin (raja) yang dapat memperbesar dan mempertahankan kekuasaan, meskipun dalam melakukan upaya tersebut harus mengenyampingkan nilai-nilai moral dan kesusilaan. Seorang pemimpin (raja) harus menjadi kancil dan singa, menjadi kancil untuk mengenali perangkap dan menjadi singa untuk menakuti sarigala.²³³ Dengan demikian menurut Machiavelli bahwa guna terpaksa mencapai tujuan negara maka tindakan-tindakan amoral atau asusila pun dapat dibenarkan.

Sebagaimana kondisi yang terjadi di Italia, maka di negara China pun tak jauh berbeda. Kondisi di China yang tidak kondusif tersebut telah mendorong lahirnya seorang pemikir yang bernama Shang Yang (Shang adalah nama daerahnya), yang juga sebagai salah seorang menteri negara China pada waktu itu. Menurut Shang Yang, dalam kondisi negara yang mengalami konflik yang berkepanjangan sangat diperlukan adanya seorang penguasa yang kuat yang dapat menaklukkan semua kerajaan, panglima serta wilayah kekuasaan para pemberontak tersebut. Karena apabila ingin memiliki negara yang kuat dan berwibawa, maka rakyatnya harus lemah dan miskin.²³⁴

Pemikiran Shang Yang tersebut bermaksud untuk menciptakan suatu negara yang kuat, yang tidak lain dilakukan dengan cara memperlemah posisi rakyat. Jika rakyat berada pada posisi lemah maka ketergantungannya kepada negara menjadi besar, pada saat

²³³ *Ibid*, hlm. 22

²³⁴ *Ibid*, hlm. 23

itulah negara dapat memberlakukan berbagai kebijakannya sesuai dengan tujuan negara.

Perang saudara dan berbagai kondisi konflik juga terjadi di Inggris sebelum abad XVII M. Perang dan berbagai kondisi konflik itu tidak jarang berakhir dengan berbagai pelanggaran hak-hak kemanusiaan. Thomas Hobbes menggambarkan kondisi yang kacau tersebut dengan kondisi *homo homini lupus* (manusia yang satu menjadi sarigala bagi yang lain) dan *bellum omnium contra omnes* (perang antara manusia yang satu dengan yang lain). Kondisi tersebut melahirkan rasa takut dan kekuatiran yang mendalam bagi manusia, dan untuk menghindari hal tersebut maka harus ada suatu ikatan pemerintahan yang disebut Gezag melalui suatu perjanjian yang dikenal dengan *social contract*.²³⁵

Menurut Hobbes, lewat perjanjian masyarakat (*social contract*) itu, kekuasaan diserahkan rakyat kepada penerima kuasa (raja) untuk menjalankan pemerintahan. Karena kekuasaan telah diserahkan kepada raja, maka jadilah semua kekuasaan terpusat di tangan raja dan tidak dibagi-bagi lagi.²³⁶ Dengan kata lain bahwa raja adalah pemilik kedaulatan absolut, setelah kedaulatan tersebut diserahkan oleh rakyat seluruhnya melalui kontrak sosial.

Lewat pemikiran-pemikiran tersebut, baik menurut Machiavelli, Shang Yang maupun Thomas Hobbes, terungkap bahwa latar belakang pemikiran mereka karena adanya berbagai kondisi yang tidak stabil dalam negara yang bersangkutan sendiri sebelumnya. Namun pemikiran yang diberikan mereka akhirnya justru cenderung melahirkan suatu kenyataan bahwa pemerintahan yang terwujud adalah pemerintahan yang absolut. Di mana raja-raja yang kuat akan memiliki kedaulatan absolut tanpa ada mekanisme pengontrolnya.

Kondisi tersebut ternyata tidak selamanya dapat diberlakukan secara baik, oleh karena tidak adanya suatu mekanisme pengontrol kekuasaan pemerintah (raja) secara jelas. Dengan demikian, lalu kemudian timbul suatu keinginan untuk kembali membatasi kekuasaan pemerintah (raja), sehingga lahirlah suatu gagasan tentang pemisahan kekuasaan dalam pemerintahan. Keinginan atau gagasan itulah menurut Azhari yang merupakan janin bagi konsep negara hukum sekitar abad XVII M.²³⁷ Adapun tokoh-tokoh penggagas

²³⁵ Dalam karangan-karangannya "De Give" dan "Leviathan" hal itu diuraikan paling terang dan paling konsekuen oleh otak logis Hobbes. Kranenburg dan Tk.B. Sabarodin, *Ilmu Negara Umum*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1983), hlm. 16.

²³⁶ Azhari, *Negara Hukum Indonesia...*, *Op. Cit*, hlm. 24.

²³⁷ *Ibid.*

konsep negara hukum ini ialah John Locke (1632-1704), Montesquieu (lahir 1689) dan J.J. Rousseau (lahir 1712).

John Locke misalnya, telah memberikan pengaruh besar terhadap pemikiran negara hukum setelah abad XVII M. Lewat karyanya yang terkenal yaitu *Two Treaties on Civil Government*, ia banyak mengemukakan teori-teori mengenai pemisahan kekuasaan, hak-hak azazi dan sebagainya.²³⁸ Sedangkan mengenai tugas negara, sebagaimana yang dikutip Azhari, Locke berpendapat:

*“Negara secara alamiah diatur oleh hukum alam yang harus dipatuhi oleh setiap orang sebagai hukurn, memberi arahan dalam kehidupan manusia di mana setiap orang mempunyai kebebasan dan persamaan, tidak seorang pun boleh mengganggu kehidupan, kemerdekaan atau memenjarakan orang lain.”*²³⁹

Inti dari buah pikiran Locke tersebut, antara lain meliputi bahwa adanya penyelenggaraan negara harus berdasarkan atas hukum karena hukum berada pada posisi yang supreme, adanya pemisahan kekuasaan, dan adanya hukum yang menjamin terhadap hak-hak azazi kemanusiaan. Dengan pemikiran-pemikiran tersebut, maka Locke tidak langsung menghabisi kekuasaan yang berada pada pihak pemerintah (raja) sebelumnya, melainkan hanya berusaha untuk mengurangi kekuasaan absolut sebelumnya. Oleh karena itu Locke dianggap berhasil dalam menjembatani pemikiran tentang negara dan hukum sebelumnya (sebelum abad XVII) dengan pemikiran negara hukum abad XVIII M.²⁴⁰

Selain Locke, Montesquieu (1689-1755) seorang ahli hukum berkebangsaan Prancis dipandang sangat berjasa dalam memunculkan konsep negara hukum. Dengan bukunya berjudul *L’Esprit des Lois* (jiwa dari undang-undang) yang terbit pada tahun 1748, Montesquieu seperti halnya Locke mengemukakan suatu pembagian kekuasaan (fungsi) negara ke dalam tiga macam kekuasaan yang agak berbeda dengan teori Locke. Menurut Montesquieu kekuasaan (fungsi) di dalam negara itu dibagi ke dalam kekuasaan legislatif (membuat undang-undang), kekuasaan eksekutif (melaksanakan undang-undang)

²³⁸ Dalam bukunya itu John Locke mengemukakan adanya tiga macam kekuasaan dalam negara yang harus diserahkan kepada badan yang masing-masingnya berdiri sendiri yaitu kekuasaan legislatif (membuat undang-undang), kekuasaan eksekutif (pelaksanaan undang-undang atau pemerintah) dan kekuasaan federatif (keamanan dan hubungan luar negeri). S.F. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 2000), hlm. 42.

²³⁹ Azhari, *Negara Hukum Indonesia...*, *Op.Cit*, hlm. 25

²⁴⁰ Soehino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 2000), hlm. 106

dan kekuasaan yudikatif (mengadili atas pelanggaran-pelanggaran bagi undang-undang).²⁴¹

Berkaitan dengan gagasan tentang negara hukum, maka menurut Montesquieu negara hukum itu tercermin dari adanya pemisahan kekuasaan negara dalam tiga organ kekuasaan, yang satu sama lainnya berada pada posisi seimbang, guna menjamin kebebasan warga dan menghindari terjadinya kekuasaan pemerintah yang absolut.²⁴²

J.J. Rousseau (lahir 1712) adalah generasi yang datang kemudian setelah Locke dan Montesquieu, yang dianggap cukup memberikan andil besar mengenai gagasan negara hukum. Dalam bukunya yang berjudul *Du Contract Social* (terbit 1764), ia berpendapat bahwa dalam suatu negara diperlukan adanya suatu perjanjian masyarakat (*social contract*) untuk menjamin keselamatan jiwa dan harta mereka sendiri. Perjanjian masyarakat ini hanya berbentuk *pactum unionis* yaitu di mana adanya penyerahan dari rakyat secara individu kepada rakyat secara keseluruhan. Ia menambahkan bahwa untuk membentuk persatuan rakyat harus dengan suara bulat (*volente de tout*), tetapi untuk membentuk pemerintahan yang dapat menjamin kemerdekaan dan ketertiban hanya diperlukan atas suara mayoritas (*volente generate*) saja.²⁴³

Pemikiran Rousseau tersebut secara jelas dapat dipahami bahwa kekuasaan yang tertinggi dalam negara berada di tangan rakyat, atau dengan kata lain rakyatlah yang berdaulat. Oleh karena itu beliau diberi gelar Bapak Teori Kedaulatan Rakyat.²⁴⁴ Pemikiran Rousseau berbeda dengan Hobbes dan Locke, karena menurut kedua pemikir sebelumnya itu, bahwa dalam suatu negara harus ada penyerahan seluruh kekuasaan dari rakyat kepada negara, meskipun dalam penyerahan kepada negara itu ada sedikit perbedaan antara Hobbes dengan Locke.

Melalui uraian-uraian di atas dapat dipahami bahwa cita negara hukum tersebut telah dimulai sejak zaman Yunani Kuno sekitar abad V SM, tepatnya di saat perkembangan kehidupan filsafat mengalami puncaknya. Ketika itu paling tidak dikenal dua orang filosof yang cukup gemilang dengan ide-idenya bagi perkembangan peradaban umat manusia berikutnya, kedua filosof itu adalah Plato dan Aristoteles. Baik Plato maupun Aristoteles, merupakan

²⁴¹ S.F. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Op.Cit, hlm. 24.

²⁴² Azhari, *Negara Hukum Indonesia...*, Op.Cit, hlm. 29

²⁴³ *Ibid*, hlm. 29-30

²⁴⁴ *Ibid*

penggagas pemikiran tentang negara ideal, yakni suatu negara yang diatur dan diperintah berdasarkan hukum. Cita negara hukum tersebut dalam waktu cukup lama dilupakan orang, hingga kemudian sekitar awal abad XVII M barulah diskusi mengenai cita negara hukum menghangat kembali. Sedikitnya tiga nama yang cukup dikenal sebagai penggagas kembali cita negara hukum, yaitu John Locke, Montesquieu dan J. J. Rousseau. Ketiga tokoh tersebut telah dianggap berhasil memberikan pemikiran tentang suatu negara hukum secara lebih rinci. Oleh karena itu, berawal dari konsep-konsep mereka yang pada masa berikutnya (sekitar abad XIX M) istilah negara hukum itu diperkenalkan di beberapa negara, khususnya negara-negara yang lebih dahulu mengalami perkembangan yang sangat maju.

C. Tipe-Tipe Konsep Negara Hukum

1. Aliran Anglo Saxon

Lahirnya aliran Anglo Saxon ini kenyataannya lebih banyak dipengaruhi oleh pandangan Montesquieu dan Rousseau. Karena manakala karya dari kedua pakar tersebut memberikan pengaruh yang besar bagi generasi sesudahnya, terutama dalam mengkritik perihal keabsolutan raja-raja di Perancis. Pengaruh tersebut akhirnya tidak jarang membuat raja untuk bertindak lain terhadap mereka, baik dipenjarakan maupun diasingkan keluar Perancis. Namun di tempat pengasingan (di luar Perancis) tersebut, malahan mereka lebih giat untuk menerbitkan kembali karya-karya pendahulu mereka, misalnya buku *L'Esprit des Lois* karya Montesquieu dan *Du Contract Social* karya Rousseau yang diterbitkan di London.²⁴⁵ Meskipun tidak secara langsung dapat mengubah bentuk penyelenggaraan kekuasaan di Inggris, tapi pengaruh tersebut tidak juga dapat dinapikan peranannya dalam perkembangan ketatanegaraan di negara itu.

Di samping itu, persahabatan antara raja-raja Inggris dengan para bangsawan memang telah terbina lama, seperti halnya telah melahirkan kesepakatan Magna Charta pada tahun 1215.²⁴⁶ Tetapi hubungan yang terjadi tidak dapat mengurangi keabsolutan raja dalam negara. Kondisi tersebut terus menciptakan kritikan-kritikan dari rakyat, terutama dilancarkan oleh kaum cendekiawan dan para pembayar pajak terbesar. Lewat kritikan tersebutlah akhirnya lambat

²⁴⁵ *Ibid*, hlm. 35

²⁴⁶ Magna Charta (Piagam Besar), yaitu suatu piagam yang berisi semacam perjanjian antara beberapa bangsawan dan Raja John di Inggris, bahwa Raja mengakui dan menjamin hak dan privileges bawahannya sebagai imbalan untuk penyerahan dana bagi keperluan perang dan lain-lain. Moh. Mahfud MD., *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm. 12

laun dapat mengurangi ke-absolutan raja dalam negara, dan secara nyata diakhiri dengan dibentuknya badan perwakilan rakyat sebagai fatner raja dalam menyelenggarakan kegiatan negara.²⁴⁷

Perjuangan panjang rakyat tersebut seterusnya memunculkan ide yang baik bagi Albert Venn Dicey untuk menggagas bentuk negara hukum pada 1885. Lewat bukunya *Introduction to The Study of The Law of The Constitution*,²⁴⁸ Dicey mengatakan bahwa ada tiga ciri negara hukum, yaitu adanya supremasi hukum (*supremacy of law*) dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan sehingga seseorang hanya boleh dihukum jika melanggar hukum, adanya kedudukan yang sama di depan hukum (*equality before the law*) baik bagi rakyat biasa maupun pejabat, dan adanya penegasan serta perlindungan hak-hak manusia melalui konstitusi (*constitution based on individual rights and enforced by the courts*) dan keputusan-keputusan pengadilan.

Bentuk negara hukum yang dikemukakan Dicey tersebut memuat tiga unsur pokok, yaitu meletakkan supremasi hukum ada dalam setiap kegiatan penyelenggaraan negara. Kemudian untuk dapat supremasi hukum tersebut dilakukan, maka adanya kedudukan yang sama di depan hukum. Sedangkan pada unsur yang terakhir, Dicey menganggap bahwa jaminan terhadap hak-hak manusia bukan saja ditegaskan oleh konstitusi tetapi juga dapat dilakukan melalui keputusan pengadilan.

Konsep tentang negara hukum Dicey yang di Inggris lebih dikenal dengan sebutan *rule of law* tersebut, akhirnya mengilhami aliran penyelenggaraan pemerintahan di Inggris dan juga negara-negara yang memiliki hubungan historis yang erat dengannya, seperti halnya Amerika Serikat, yang kemudian lebih dikenal dengan sebutan negara-negara Anglo Saxon.

²⁴⁷ Azhari, *Negara Hukum Indonesia...*, *Op.Cit.*, hlm. 37

²⁴⁸ That rule of law, then, which forms a fundamental principle of the constitution, has three meanings, or may be regarded from three different poit of view. It means, in the first place, the absolute supremacy or predominance of reguler law as opposed to the influence of arbitrary power, and excludes existence of arbitrariness, of prerogative, or even of wide discretionary on the part of the government... It means again equality before the laws, or the equal subjection of all classes to the ordinary law of the land administrated by the law courts... The rule of law, ... are not the source but the conception of the rights of individuals, as defined and enforced by the courts. A.V. Dicey, *Introduction to The Study of The Law of The Constitution*, (London: Macmillan and Co. Limited, 1952), hlm. 202-203.

2. Aliran Eropa Kontinental

Sebagaimana dengan latar belakang lahirnya konsep negara hukum Anglo Saxon, maka lahirnya negara hukum aliran Eropa Kontinental juga tidak jauh berbeda, yaitu sebagai suatu upaya untuk mengurangi keabsolutan raja dalam negara. Untuk itu harus dilakukan suatu perjanjian masyarakat pada pihak raja, dimana rakyat memberikan kekuasaan pemerintahan, dan raja harus menjamin ketenteraman masyarakat. Upaya tersebut kemudian terkenal dengan istilah kontrak sosial (*social contract*) lewat tokoh-tokohnya seperti diuraikan di atas.

Tetapi agar tindakan sewenang-wenang dari penguasa tidak terulang lagi, maka kekuasaan yang diserahkan tersebut harus dipisah-pisahkan berdasarkan konstitusi, maka diadakanlah bentuk pemisahan kekuasaan (*saparation of power*) dalam pemerintahan negara. Dalam bentuk pemisahan kekuasaan ini, yang lebih dikenal dengan *Trias Politica*, kekuasaan negara harus dilaksanakan oleh tiga badan organisasi yang satu sama lain berbeda fungsinya secara terpisah, yaitu badan legislatif (kekuasaan membuat Undang-undang), badan eksekutif (kekuasaan melaksanakan Undang-undang atau pemerintahan) dan badan yudikatif (kekuasaan menegakkan dan menafsirkan Undang-undang atau kekuasaan bidang peradilan).

Dengan bentuk tersebut, maka pihak raja hanya memegang kekuasaan menjalankan undang-undang saja. Raja tidak boleh mencampuri urusan lain, kecuali apa yang telah ditetapkan menjadi wewenangnya berdasarkan konstitusi. Dalam kondisi itu pihak raja tak ubahnya seperti penjaga atau wasit dalam memenuhi kepentingan rakyatnya, oleh karenanya negara bentuk ini dikenal dengan sebutan negara penjaga malam (*nachtwachter staat*).

Sehingga pada waktu terkenallah suatu dalil *laissez faire, laissez aller* (biarkan berbuat, biarkan lewat). Dalih tersebut memunculkan anggapan bahwa keadaan ekonomi negara akan sehat jika setiap manusia dibiarkan mengurus kepentingan ekonominya masing-masing.²⁴⁹

Tetapi dalam perkembangan selanjutnya, negara dalam bentuk tersebut dianggap terlalu liberal, oleh karena itu muncullah berbagai gagasan untuk memperbaikinya. Salah satu gagasan yang muncul tersebut adalah gagasan yang disampaikan oleh Friedrich Julius Stahl (seorang sarjana Jerman). Menurut Friedrich Julius Stahl negara hukum (*rechtsstaat*) harus memiliki ciri-ciri, yaitu adanya perlindungan HAM, adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan,

²⁴⁹ Moh. Mahfud MD., *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Op.Cit, hlm. 24.

adanya pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur*), dan adanya peradilan administrasi yang bebas dalam perselisihan.²⁵⁰

Konsep negara hukum tersebut dianut oleh sebagian besar negara-negara Eropa (khususnya selain Inggris), sehingga penganut aliran ini kemudian dikenal dengan sebutan aliran Eropa Kontinental, Benua Eropa, atau Eropa Daratan.

3. Konsep International Commission of Jurist

International Commission of Jurist pada dasarnya bukanlah suatu badan internasional yang berwenang untuk menentukan bagaimana bentuk penyelenggaraan pemerintahan suatu negara. Namun setidaknya dari berbagai rumusan yang dihasilkannya dapat menjadi pedoman bagi penyelenggaraan pemerintahan suatu negara. Meskipun dalam hal ini tidak ada larangan bagi suatu negara untuk menentukan bentuk formal penyelenggaraan pemerintahannya, tetapi tetap tidak melupakan materi-materi yang dihasilkan melalui badan internasional tersebut. Tentunya jika materi-materi tersebut juga diabaikan, maka konsekuensinya negara yang bersangkutan akan mendapat pengucilan atau bentuk sanksi lain dalam pergaulan dunia internasional.

International Commission of Jurist telah beberapa kali mengadakan kongres guna membahas masalah-masalah tentang unsur-unsur suatu negara hukum. Guna untuk memperjelas hasil (*report*) dari kongres-kongres yang diadakan, maka dalam tulisan ini akan diketengahkan hasil yang dicapai dalam kongres di Athena tahun 1955 dan di Bangkok tahun 1965.

a. International Commission of Jurist 1955

Dalam pelaksanaan International Commission of Jurist di Athena tahun 1955, diputuskan bahwa persyaratan minimum untuk bentuk unsur-unsur negara hukum (*rule of law*), meliputi:

- 1) Keamanan pribadi harus dijamin. Artinya tak seorangpun dapat ditahan atau dipenjarakan tanpa suatu keputusan hakim atau maksud-maksud tertentu.
- 2) Tidak ada hak-hak fundamental dapat ditafsirkan, seperti memungkinkan suatu daerah atau alat perlengkapan negara mengeluarkan peraturan untuk mengambil tindakan hak fundamental itu.

²⁵⁰ *Ibid.*

- 3) Setiap orang harus dijamin kebebasan menyatakan pendapatnya melalui semua media komunikasi, terutama pers
- 4) Kehidupan pribadi orang harus tidak dapat dilanggar, rahasia surat-menyurat harus dijamin
- 5) Kebebasan beragama harus dijamin
- 6) Hak untuk mendapatkan pengajaran bagi siapa saja, tanpa diskriminasi.
- 7) Setiap orang berhak akan kebebasan berkumpul dan berserikat secara damai dan istimewa untuk menjadi anggota suatu partai politik yang dipilihnya sendiri... a).Setiap orang berhak mengambil bagian secara langsung atau melalui wakil-wakilnya yang dipilih di bidang kehidupan politik negaranya. b) Kemauan rakyat adalah dasar kekuasaan penguasa. c) Adanya kebebasan pengadilan dan jaminan tidak memihak merupakan kondisi yang tidak dapat ditiadakan dalam suatu negara merdeka dan demokratis.
- 8) Pengakuan terhadap hak menentukan diri sendiri merupakan suatu achievement yang besar dari zaman kita dan merupakan salah satu prinsip fundamental dari hukum internasional.
- 9) a) Keadilan menghendaki bahwa seseorang atau sesuatu golongan atau partai minoritas tidak akan ditiadakan hak-haknya yang alamiah, dan istimewa dari hak-hak fundamental manusia dan warga-warga atau dari pelayanan yang sama karena sebab-sebab ras, warna, golongan, kepercayaan politik, kasta ataupun turunan. b) Penguasa wajib menghormati prinsip-prinsip itu. c) Diskriminasi atas ras dan warna bertentangan dengan piagam Keadilan PBB, Pernyataan Umum tentang hak-hak asasi manusia, dan tidak sesuai dengan hati nurani dunia yang beradab.²⁵¹

Rumusan-rumusan tentang bentuk suatu negara hukum (*rule of law*), oleh pertemuan International Commission of Jurist di Athena tahun 1955 diberikan secara sangat rinci, terutama sekali mengenai penjelasan tentang hak-hak asasi manusia. Lebih dari itu pada poin terakhirnya secara tidak langsung disampaikan adanya ancaman atau sanksi yang akan diberikan bagi negara yang tidak mematuhi ketentuan ini. Ancaman atau sanksi tersebut diungkapkan sebagai negara yang melanggar piagam Keadilan PBB, Pernyataan Umum tentang hak-hak asasi manusia, dan dianggap sebagai suatu negara yang tidak beradab.

²⁵¹ Azhari, *Negara Hukum Indonesia...*, *Op.Cit*, hlm. 58-59

b. International Cogress of Jurist 1965

Sepuluh tahun kemudian, setelah International Commission of Jurist tahun 1955, diadakan pula International Cogress of Jurist di Bangkok tahun 1965. Kongres ini memutuskan bahwa ciri-ciri pemerintahan di bawah *rule of law*, meliputi adanya perlindungan konstitusional, artinya konstitusi menjamin hak-hak individu dan juga harus menentukan cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin, adanya badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak, adanya Pemilu yang bebas, adanya kebebasan menyatakan pendapat, adanya kebebasan berserikat, berorganisasi dan beroposisi, dan adanya pendidikan kewarganegaraan (*civil*).²⁵²

Dengan memperhatikan rumusan-rumusan yang dihasilkan oleh kedua pertemuan badan internasional tersebut, maka dipahami bahwa negara hukum tersebut meliputi adanya jaminan yang kuat terhadap hak-hak asasi manusia tanpa diskriminatif, adanya penempatan hukum pada posisi yang supreme dalam negara, adanya legitimasi kekuasaan yang diberikan secara bebas oleh rakyat (kedaulatan rakyat), dan adanya badan peradilan (*judiciary*) yang bebas dan tidak memihak.

D. Penerapan Konsep Negara Hukum di Indonesia

Negara Indonesia adalah Negara Hukum.²⁵³ Negara Hukum Indonesia adalah negara hukum yang berdasarkan nilai-nilai Pancasila yang merupakan falsafah dan dasar negara. Pancasila sebagai dasar negara yang merupakan cerminan dari jiwa bangsa Indonesia, haruslah menjadi sumber hukum dari semua peraturan hukum yang ada.

Menurut Azhary²⁵⁴, meskipun konsep Negara Hukum Indonesia yang pernah dikemukakan dalam Penjelasan UUD 1945 sebelum dilakukan perubahan, erat sekali hubungannya dengan konsep *rechtsstaat*, yaitu konsep negara hukum Eropa Kontinental, tetapi konsep Negara Hukum Indonesia sebetulnya bukanlah tipe *rechtsstaat*. Tipe Negara Hukum Indonesia juga bukan tipe *rule of law*, meskipun unsur-unsur dari *rechtsstaat* dan *rule of law* dapat ditemukan dalam Negara Hukum Indonesia. Indonesia yang mempunyai hubungan historis dengan negara-negara Eropa Kontinental, dalam perkembangannya berusaha mengembangkan

²⁵² Moh. Mahfud MD., *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Op.Cit, hlm. 26

²⁵³ Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Pasal 1 Ayat (3).

²⁵⁴ Azhary. *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*. (Jakarta: UI Press, 1995)., hlm. 97-98.

konsep negara hukum khas Indonesia yang disebut dengan Negara Hukum Pancasila. Kemudian menurut Azhary, ciri-ciri Negara Hukum Indonesia berdasarkan Pancasila antara lain:

- a. Adanya hubungan yang erat antara agama dan negara;
- b. Bertumpu pada prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa;
- c. Menganut kebebasan beragama dalam arti positif;
- d. Atheisme tidak dibenarkan serta komunisme dilarang;
- e. Menganut asas kekeluargaan sekaligus kerukunan.

Dasar pijakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum sekarang ini tertuang dengan jelas pada Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Landasan hukum Indonesia ditemukan dalam bagian Penjelasan Umum UUD 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara, yaitu sebagai berikut :

- Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum (*Reschtsstaat*).
- Sistem Kontitusional. Pemerintah berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas).

Dasar lain yang dapat dijadikan landasan bahwa Indonesia adalah Negara hukum dalam arti materiil terdapat dalam bagian pasal-pasal UUD 1945, sebagai berikut :

- Pada Bab XIV tentang Perekonomian Negara dan Kesejahteraan Sosial Pasal 33 dan Pasal 34 UUD 1945
- Pada bagian penjelasan umum tentang pokok-pokok pikiran dalam pembukaan juga dinyatakan perlunya turut serta dalam kesejahteraan rakyat.

Konsep Negara hukum Pancasila bersumber dari nilai-nilai sosial budaya Indonesia yang kristalisasinya adalah Pancasila sebagai Dasar Negara sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 yang merupakan “*Staatsfundamentalnorm*” Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Tiap-tiap bangsa pada saat mendirikan Negara, apakah atas kesepakatan damai atau melalui jalan revolusi, tentu mempunyai “*Staatfundamentalnorm*-nya” masing-masing, apakah itu disebut filsafat, filsafat hidup, *Weltanscaung*, ideologi, cita Negara, dasar Negara, cita hukum dan lain-lain.

Secara konsepsional, seharusnya Negara Hukum Indonesia dapat dirumuskan baik secara material maupun yuridis formal. Secara material, Negara Hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila dalam

pembuatan substansi hukumnya harus menjunjung tinggi dan berlandaskan pada:

- a. Nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa, artinya bahwa hukum yang dijadikan dasar pengaturan kehidupan negara harus bersumber dari dan tidak bertentangan dengan nilai-nilai ketuhanan serta selaras dengan ajaran agama-agama yang ada. Dalam hal ini hukum-hukum yang bersumber dari ajaran agama adalah bagian dan menjadi salah satu sumber hukum dan peraturan perundang-undangan.
- b. Nilai-nilai kemanusiaan yang adil dan beradab, artinya bahwa hukum yang dijadikan dasar pengaturan kehidupan negara harus bersumber dari dan tidak bertentangan dengan nilai-nilai kemanusiaan yang universal, nilai-nilai keadilan, dan nilai-nilai keadaban. Dengan demikian maka hukum dan peraturan perundang-undangan harus menjunjung tinggi nilai Hak-hak Asasi Manusia.
- c. Nilai-nilai persatuan Indonesia, artinya bahwa hukum yang dijadikan dasar pengaturan kehidupan negara harus bersumber dari dan tidak bertentangan dengan nilai-nilai kebangsaan Indonesia, tetap menjaga persatuan dan kesatuan dengan tetap menghormati keanekaragaman agama, budaya, suku, bahasa, tradisi, dan adat istiadat yang ada. Dengan demikian hukum dan peraturan perundang-undangan harus mengakui dan menjamin nilai-nilai kearifan lokal, tradisi dan budaya nusantara yang beraneka ragam.
- d. Nilai-nilai kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, artinya bahwa hukum yang dijadikan dasar pengaturan kehidupan negara harus bersumber dari dan tidak bertentangan dengan kepentingan dan aspirasi rakyat yang ditetapkan melalui musyawarah secara perwakilan dengan berlandaskan pada akal sehat (hikmat) dan i'tikad baik serta kearifan (kebijaksanaan). Dengan hukum dan peraturan perundang-undangan harus demokratis baik secara substansial dan prosedural.
- e. Nilai-nilai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, artinya bahwa hukum yang dijadikan dasar pengaturan kehidupan negara harus hukum yang betul-betul bisa menciptakan kesejahteraan masyarakat secara adil dan merata bagi seluruh rakyat Indonesia. Dengan demikian hukum dan peraturan perundang-undangan harus dapat menjamin terwujudnya keadilan dan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat tanpa kecuali.

Sedang secara yuridis formal Negara Hukum Indonesia harus didasarkan atas ketentuan yang ada dalam pasal-pasal peraturan perundang-undangan, baik dalam UUD, Undang-Undang, maupun peraturan perundangan lainnya.

Secara yuridis formal, pilar utama bangunan Negara Hukum Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 yang kemudian dijabarkan dalam pasal-pasalnya adalah:

- a. Adanya jaminan hak asasi manusia yang tercantum dalam: Alinea ke-1 Pembukaan UUD 1945, Pasal 27 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3); Pasal 28; Pasal 31 ayat (1); Pasal 28A; Pasal 28B ayat (1) dan ayat (2); Pasal 28C ayat (1) dan ayat (2); Pasal 28D ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4); Pasal 28E ayat (1), ayat (2), dan ayat (3); Pasal 28 F; Pasal 28G ayat (1) dan ayat (2); Pasal 28H ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4); Pasal 28 I ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4); Pasal 28 J ayat (1) dan ayat (2); serta Pasal 29 ayat (2).
- b. Adanya prinsip persamaan di depan hukum yang dicantumkan dalam Pasal 27 ayat (1);
- c. Adanya kekuasaan kehakiman yang bebas tidak memihak, yang dicantumkan dalam Pasal 24 ayat (1).
- d. Adanya jaminan pendidikan dan sosial yang dicantumkan dalam Pasal 34 ayat (1) dan (2).

Di samping itu terdapat sejumlah peraturan perundangan-undangan di bawah UUD 1945 yang mengatur dan menjabarkan bagaimana mengimplementasikan keempat pilar utama tersebut.

BAB 9

TEORI KONSTITUSI DALAM HUKUM TATA NEGARA

A. Pengertian Hukum Konstitusi

Negara (sebagai suatu organisasi di suatu wilayah) memiliki kekuasaan untuk memaksakan kedudukannya secara sah terhadap semua golongan yang ada dalam wilayah itu dan menetapkan tujuan kehidupan bersama. Negara berkewajiban menetapkan cara dan batas kekuasaan untuk digunakan dalam kehidupan bersama, sehingga dapat membimbing berbagai kegiatan penduduk ke arah tujuan bersama.

Hukum Konstitusi adalah salah satu bagian dari Hukum Tata Negara, demikian rumusan pakar Hukum Tata Negara R.Sri Soemantri Martosoewignjo²⁵⁵ Dalam hubungan dengan rumusan tersebut, Max Boli Sabon merumuskan Hukum Konstitusi adalah bagian dari Hukum Tata Negara yang khusus mempelajari konstitusi atau Undang-Undang Dasar.²⁵⁶ Dalam hal ini, dilihat dari segi ilmu, Hukum Konstitusi (*Constitutioneel Recht, The Law of the Constitution*) adalah Hukum cabang atau spesialisasi Hukum Tata Negara (*Staatsrecht, Constitutional Law*) dalam arti luas yang mempelajari konstitusi sebagai obyek material dan hukum dasar sebagai obyek formal termasuk undang-undang dasar sebagai hukum dasar tertulis yang menjadi dasar hukum tertulis tertinggi dari tata hukum nasional.

Dari rumusan-rumusan tadi menunjukkan bahwa Hukum Konstitusi adalah Hukum, yaitu Hukum cabang atau spesialisasi Hukum Tata Negara yang mempelajari konstitusi. Dalam konteks hukum normatif, konstitusi terdiri atas konstitusi dalam arti luas dan konstitusi dalam arti sempit.

1. Konstitusi dalam Arti Luas

Dalam konteks hukum normatif, konstitusi dalam arti luas, yaitu Hukum Dasar, yakni ”aturan-aturan dasar dalam

²⁵⁵ R.Sri Soemantri Martosoewignjo, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Cetakan IV (Cetakan I 1978), (Bandung, PT. Alumni, 1987), hlm. 7.

²⁵⁶ Max Boli Sabon, *Fungsi Ganda Konstitusi Suatu Jawaban Alternatif Tentang Tepatnya Undang-Undang Dasar 1945 Mulai Berlaku*, (Bandung : PT. Grafitri, 1991), hlm. 17.

penyelenggaraan negara”.²⁵⁷ Hukum Dasar terdiri atas Hukum Dasar tertulis (*written Fundamental Law*) dan Hukum Dasar tidak tertulis (*unwritten Fundamental Law*).

Hukum Dasar tertulis ialah aturan-aturan dasar tertulis (*written fundamental rules*) dalam penyelenggaraan negara. Hukum Dasar tertulis terdiri atas Hukum Dasar tertulis dalam arti luas dan Hukum Dasar tertulis dalam arti sempit. Hukum dasar tertulis sebagai aturan-aturan dasar tertulis dalam penyelenggaraan negara bentuk hukumnya berupa peraturan perundang-undangan konstitutif atau peraturan-peraturan legal konstitutif. Hukum Dasar tertulis yang bentuk hukumnya berupa peraturan perundang-undangan konstitutif atau peraturan-peraturan legal konstitutif dalam arti luas meliputi Undang-Undang Dasar (UUD), Undang-Undang (UU) bermuatan konstitusi, Undang-Undang organik, Undang-Undang non organik, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu), Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, peraturan pelaksanaan, peraturan kebijakan, dan peraturan khusus terutama dalam lapangan ketata-negaraan.

Hukum Dasar tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar tidak tertulis dalam penyelenggaraan negara atau ”aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktik penyelenggaraan negara meskipun tidak ditulis”.²⁵⁸ Hukum Dasar tidak tertulis sebagai aturan-aturan dasar tidak tertulis dalam penyelenggaraan negara bentuk hukumnya berupa peraturan-peraturan non legal konstitutif. Hukum Dasar tidak tertulis yang bentuk hukumnya berupa peraturan-peraturan non legal konstitutif meliputi peraturan kebiasaan (*usages rules*), peraturan kesepahaman/ kesepakatan (*understandings rules*), peraturan adat istiadat (*customs rules*), dan

²⁵⁷ Bandingkan Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Umum, angka I, yang telah dicabut dengan Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tahun 2002, Aturan Tambahan, Pasal II, yang berbunyi : ”*Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal*”.

²⁵⁸ Bandingkan Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Umum, angka I, yang telah dicabut dengan Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tahun 2002, Aturan Tambahan, Pasal II.

peraturan konvensi (*conventions rules*)²⁵⁹ terutama dalam lapangan ketata-negeraan.²⁶⁰

Hukum Dasar tertulis dalam arti sempit, yaitu Undang-Undang Dasar atau Konstitusi (ditulis dengan huruf K besar). Menurut R. Wirjono Prodjodikoro, Undang-Undang Dasar ialah Undang-undang yang menjadi dasar dari segala Hukum.²⁶¹ Di sini, istilah "Undang-Undang Dasar" berasal dari bahasa Belanda "*Grondwet*" terdiri atas *Grond* berarti dasar dan *wet* berarti Undang-undang. Atau dari bahasa Jerman *Grundgesetz* terdiri atas *Grund* berarti dasar dan *gesetz* berarti Undang-undang. Dalam bahasa Inggris, Undang-Undang Dasar sama dengan *Constitution* (ditulis dengan huruf C besar).

2. Konstitusi dalam Arti Sempit

Konstitusi dalam arti sempit atau Hukum Dasar tertulis dalam arti sempit, yaitu Undang-Undang Dasar. Jadi, Konstitusi dalam arti sempit sama dengan Hukum Dasar tertulis dalam arti sempit, yaitu Undang-Undang Dasar, yakni "aturan dasar tertulis dalam penyelenggaraan negara".²⁶²

Undang-Undang Dasar (*Grondwet, Grundgesetz*) adalah Undang-Undang yang menjadi dasar dari segala Hukum. Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang RI Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menentukan : "Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar (hukum dasar tertulis, penulis) dalam Peraturan Perundang-undangan". Adapun yang dimaksud dengan "peraturan perundang-undangan", dalam hubungan dengan hukum tertulis dalam bentuk hukum peraturan jenis hukum peraturan perundang-undangan atau hukum peraturan-peraturan legal konstitutif, Pasal 1 angka 2 Undang-Undang RI Nomor 10 Tahun 2004, merumuskan : "Peraturan Perundang-undangan adalah

²⁵⁹ Lihat dan hubungkan Kenneth C. Wheare, *Modern Constitutions, Third Impression* (First Published 1951), Oxford University Press, London, New York, Toronto, 1975, hlm. 1.

²⁶⁰ Lihat dan hubungkan Walter F. Murphy, James E. Fleming, and Sotirios A. Barber, *American Constitutional Interpretation*, Second Edition, (New York : The Foundation, Inc., 1995), hlm. 1.

²⁶¹ Lihat R. Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara Di Indonesia*, Cetakan Ketiga, (Jakarta : PT. Dian Rakyat, 1977), hlm. 10.

²⁶² Bandingkan Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Umum, angka I, yang telah dicabut dengan Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tahun 2002, Aturan Tambahan, Pasal II.

peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum". Bagir Manan mendefinisikan : "Peraturan perundang-undangan adalah kaidah hukum tertulis yang dibuat pejabat yang berwenang atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan-aturan tingkah laku yang bersifat abstrak dan mengikat (secara) umum. Peraturan yang dibuat pejabat berwenang (*ambtsdrager*) misalnya Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri. Peraturan yang dibuat oleh lingkungan jabatan (organ) misalnya Ketetapan MPR".²⁶³

Hukum di sini sebagai genus, Hukum Tata Negara sebagai species, dan Hukum Konstitusi sebagai subspecies. Hukum dalam konteks Hukum Konstitusi masuk Hukum dalam arti *Law* dan Hukum dalam arti *Legal*. Hukum dalam arti *Law* terdiri atas *written Law* dan *unwritten Law*. *Written Law or Regulations are Legal Rules* (peraturan perundang-undangan atau peraturan-peraturan tertulis). *Unwritten Law are Non Legal Rules* (peraturan-peraturan tidak tertulis). Hukum dalam arti *Legal* masuk *Legal* dalam arti *Legal* dan *Legal* dalam arti *Non Legal*. *Legal* dalam arti *Legal are written Law or Regulations*. *Legal* dalam arti *Non Legal are unwritten Law or Non Legal Rules*.

B. Sejarah dan Perkembangan Hukum Konstitusi

Orang yang pertama kali dapat dipandang berjasa merintis konstitusi ke dalam kajian keilmuan adalah Aristoteles/Aristotle (384-322 SM) mahasiswa Plato (429-347 SM) di Akademi Athena dari zaman Yunani kuno. Beliau telah melakukan penyelidikan terhadap 158 konstitusi negara kota (*polis, city state, stad staat*) yang ketika itu terkait dengan nama *politeia (politics)* dari 186 polis Yunani kuno dengan jalan mempelajari dan mencatat pembagian kekuasaan dan hubungan-hubungan kekuasaan dalam setiap negara kecil itu yang masing-masing berpenduduk sekitar 300.000 jiwa. Berarti, Aristoteles dapat dipandang sebagai perintis ke arah terbentuknya Ilmu Hukum Konstitusi.²⁶⁴ Sudah tentu, konstitusi ketika itu masih dalam bentuk konstitusi material, belum dalam bentuk konstitusi formal.

Tentang buku Aristoteles yang berjudul *Politics*, Sir Ernest Barker mengungkapkan : "*The Politics was probably written towards the end of his career when he was head of the Lyceum and draws on Aristotle's own extensive research into the constitutional affairs of the*

²⁶³ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Cetakan Kedua, (Yogyakarta : Fakultas Hukum UII Press, 2004), hlm. 211-212.

²⁶⁴ Lihat Astim Riyanto, *Teori Konstitusi*, Cetakan Kedua, (Bandung : Yapemdo, 2000), hlm. 69-70.

Greek cities. It is possibly the most influential book on political theory ever to be written".²⁶⁵ "Thus, Barker claimed, the legacy of the Politics could be summarized in one word: 'constitutionalism'".²⁶⁶

Dari hasil penyelidikan Aristoteles itu menjadi bahan penyusunan buku beliau *Politeia (Politics)* yang berkenaan dengan soal-soal kenegaraan, sehingga dalam buku itu memuat uraian mengenai konstitusi. Dalam buku tersebut yang terdiri atas delapan buku (bab), empat buku (bab) di antaranya khusus memuat tentang *constitutions*, yaitu pada Book II *Review of Constitutions* terdiri atas A. Constitutions in Theory and B. Actual Constitutions which Approach the Ideal; Book III *The Theory of Citizenship and Constitutions*; Book IV *Actual Constitutions and Their Varieties*; and Book V *Causes of Factional Conflict and Constitutional Change*.²⁶⁷ Pada zaman Romawi dikenal sejenis konstitusi dalam arti material yang disebut *Lex Regia* dan pada abad pertengahan dikenal sejenis konstitusi dalam arti material yang disebut *Leges Fundamentalis*.

Sejumlah peraturan setingkat Undang-undang dapat dicatat yang mendorong ke arah terbentuknya konstitusi modern antara lain Undang-undang Hamurabi (abad ke-18 SM) dari kerajaan Babilonia, Undang-undang Solon (abad ke-6 SM) pada zaman Yunani kuno, Undang-undang Lembaran Dua Belas (Dua Belas Daftar) dari Romawi (abad ke-5 SM), Piagam Madinah (abad ke-7 M), dan Magna Charta (1215 M) di Inggris. Dari sejumlah Undang-undang tadi, Piagam Madinah (abad ke-7 M) sudah dalam bentuk tertulis yang berlaku dalam kurun waktu tertentu yang sekarang tidak berlaku lagi. Sementara itu, Magna Charta atau Piagam Besar (abad ke-13 M) sudah dalam bentuk tertulis yang hingga sekarang masih berlaku. Selanjutnya, muncul sejenis Undang-Undang Dasar atau Konstitusi di Inggris dengan nama *The Instrument of Government of 1653* yang berlaku tujuh tahun hingga tahun 1660 selama Oliver Cromwell memegang pucuk pimpinan pemerintahan. Sejak tahun 1660 itu, Inggris tidak lagi mempunyai Konstitusi tertulis. Namun, pengertian Undang-Undang Dasar atau Konstitusi dari *The Instrument of Government of 1653* itu diambil alih oleh the fathers of the Constitution Amerika Serikat Alexander Hamilton, James Madison, dan John Jay yang melahirkan Konstitusi modern pertama di dunia Konstitusi Amerika Serikat 1787 yang telah mengalami 27 kali

²⁶⁵ Aristotle, *Politics*, Oxford World's Classics, Translated by Ernest Barker, Revised with an Introduction and Notes by R.F.Stalley, (New York : Oxford Univeristy Press Inc., 1995), hlm. i.

²⁶⁶ Aristotle, *ibid.*, hlm. xxix.

²⁶⁷ Lihat Aristotle, *ibid.*, hlm. 3-4.

amandemen hingga sekarang masih berlaku dan masuk ke Perancis oleh the fathers of the Constitution Perancis Lafayette dan Emmanuel Joseph Sieyès yang melahirkan Konstitusi Perancis pertama 1791 dimana Perancis hingga tahun 1958 telah 15 kali berganti Konstitusi, menjadi pengertian Konstitusi modern hingga sekarang ini. Gagasan Konstitusi modern pertama di dunia tadi masuk ke Indonesia oleh the fathers of the Constitution Indonesia antara lain oleh para Sarjana Hukum R. Soepomo dan Muhammad Yamin yang melahirkan Undang-Undang Dasar Indonesia pertama 1945, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam zaman modern, muncul Konstitusi modern pertama yang sudah dalam bentuk konstitusi formal yang hingga sekarang masih berlaku adalah Konstitusi Amerika Serikat 1787. Konstitusi Amerika Serikat itulah yang telah menginspirasi penyusunan Konstitusi-Konstitusi modern dari negara-negara lain. Setelah Konstitusi Amerika Serikat itu menyusul antara lain Konstitusi Perancis 1791 terakhir Konstitusi Perancis 1958, Konstitusi Spanyol 1812 terakhir Konstitusi Spanyol 1931, Konstitusi Norwegia 1814, Undang-Undang Dasar Belanda 1814, Konstitusi Belgia 1831, Konstitusi Italia 1848 terakhir Konstitusi Italia 1948, Konstitusi Austria 1861 terakhir Konstitusi Austria 1921, Konstitusi Swedia 1866, Konstitusi Swiss (Switzerland) 1874, Konstitusi Weimar Jerman 1919, Konstitusi Finlandia 1919, Konstitusi Cekoslovakia 1920, Konstitusi Uni Soviet 1924 terakhir Konstitusi Uni Soviet 1936, Konstitusi Portugal 1933, Undang-Undang Dasar Indonesia 1945 dengan nama lengkapnya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berlaku hingga sekarang yang sempat diselang oleh Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 hingga 1950 dan Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia 1950 hingga 1959, Konstitusi Burma 1947, Konstitusi Jerman Barat 1948, Konstitusi Sri Lanka 1948, dan Konstitusi India 1950.

Menurut Djokosoetono dalam kuliahnya tahun 1955/1956, teori konstitusi sebagai suatu mata kuliah yang berdiri sendiri, untuk pertama kali diajarkan di lingkungan universitas di Perancis. Oleh karena negara itu paling sering menghadapi persoalan konstitusi. Dari Konstitusi Perancis 1791 hingga Konstitusi Perancis 1958 yang sekarang masih berlaku, Perancis telah merumuskan 15 Konstitusi. Dalam literatur, Perancis sering disebut sebagai laboratory of constitution making. Dari Teori Konstitusi inilah pengetahuan konstitusi terus berkembang menjadi Studi Hukum Konstitusi dan kemudian dapat menjadi Ilmu Hukum Konstitusi.

Orang yang pertama kali mengangkat dan meletakkan pengetahuan konstitusi (*knowledge of constitution*) ke dalam Pengantar Studi Hukum Konstitusi (*Introduction to Study of The Law of the Constitution*) adalah Prof. Albert Venn Dicey (1835-1922) dalam bukunya *An Introduction to Study of The Law of The Constitution* (1885). Buku ini terbit setelah 23 abad (19 abad M + 4 abad SM) dari penyelidikan konstitusi dan terbitnya buku Politeia (Politics) abad ke-4 SM. Berarti, Albert Venn Dicey dapat dipandang sebagai pencetus gagasan Studi Hukum Konstitusi (*Study of The Law of the Constitution*) dan peletak dasar ke arah terbentuknya Ilmu Hukum Konstitusi (*Science of The Law of the Constitution*).

Hingga sekarang ini belum ada ahli/ pakar di berbagai negara yang menulis secara tegas tentang Studi Hukum Konstitusi dan tidak ada pula yang menulis secara tegas tentang Ilmu Hukum Konstitusi. Memang ada buku-buku yang membahas konstitusi, tetapi baru berupa pengetahuan konstitusi. Buku-buku dimaksud di antaranya *Modern Political Constitutions An Introduction to the Comparative Study of their History and Existing Form* karangan C.F. Strong (1930), *Modern Constitutions* karangan Kenneth C. Wheare (1951), *Constitutional Theory* karangan Geoffrey Marshall (1971), dan Teori Konstitusi (*Theory of Constitution*) karangan Astim Riyanto (1993). Buku-buku tersebut dapat dikategorikan ke dalam buku-buku mengenai Dasar-dasar Hukum Konstitusi.

Dikatakan Hukum Konstitusi sebagai suatu ilmu, karena dilihat dari segi filsafat ilmu memenuhi persyaratan ontologi, epistemologi, dan aksiologi. Hukum Konstitusi memenuhi persyaratan ontologi, sebab mempunyai obyek studi sendiri; memenuhi persyaratan epistemologi, sebab mempunyai metode sendiri, dan memenuhi persyaratan aksiologi, sebab mempunyai nilai kegunaan. Obyek material Ilmu Hukum Konstitusi adalah konstitusi, sedangkan obyek formal Ilmu Hukum Konstitusi adalah hukum dasar. Metode Ilmu Hukum Konstitusi adalah metode filosofis-konstitutif, metode yuridis-konstitutif, dan metode empiris-konstitutif. Nilai kegunaan Ilmu Hukum Konstitusi terutama dalam penentuan dan penyelenggaraan organisasi suatu negara atau komunitas kenegaraan/ketata-negaraan. Di samping memenuhi persyaratan mempunyai obyek studi, metode, dan nilai kegunaan; juga memenuhi persyaratan tersusun sistematis, uraian logis, bersifat universal, memiliki pengertian-pengertian khusus, dan didukung para ahli/pakar. Dengan dideklarasikannya dan terbentuknya ilmu baru Ilmu Hukum Konstitusi, menurut Thomas S. Kuhn dalam bukunya *The Structure of Scientific Revolutions* (1962), maka hal itu dapat dipandang sebagai

revolusi ilmu pengetahuan berupa lahirnya ilmu baru dengan nama Ilmu Hukum Konstitusi.

C. Tujuan Hukum Konstitusi

Dante Alleghieri (1265-1321) menghendaki hukum sebagai tujuan negara. Hukum hendaknya menjadi tujuan dan menjadi syarat negara. Hukum adalah sesuatu yang menghubungkan manusia dengan manusia dalam kepentingan perseorangan ataupun kepentingan umum.²⁶⁸ Hukum pada umumnya bertujuan untuk mengadakan tata tertib²⁶⁹ guna keselamatan masyarakat, yang penuh dengan bentrokan antara pelbagai kepentingan yang tersebar di tengah-tengah masyarakat. Tujuan Hukum Tata Negara pada hakikatnya sama dengan hukum pada umumnya. Oleh karena sumber utama dari Hukum Tata Negara adalah konstitusi, maka lebih jelas dapat dikemukakan tujuan dari konstitusi. Tujuan ini ialah mengadakan tata tertib : (a) dalam adanya pelbagai lembaga kenegaraan, dalam wewenang-wewenangnya dan cara bekerjanya serta (b) dalam hal penyebutan hak-hak asasi manusia yang harus dijamin perlindungannya.²⁷⁰

Dalam sejarahnya, konstitusi dimaksudkan untuk menentukan batas wewenang penguasa, menjamin hak rakyat, dan mengatur jalannya pemerintahan. Konstitusi menjamin alat rakyat untuk konsolidasi kedudukan hukum dan politik, untuk mengatur kehidupan bersama dan untuk mencapai cita-citanya dalam bentuk negara. Konstitusi di zaman modern memuat aturan-aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, haluan negara, dan patokan kebijakan yang mengikat penguasa.²⁷¹ Konstitusi dalam arti material dikenal adanya *Lex Regia*

²⁶⁸ G.S.Diponolo, *Ilmu Negara*, Jilid 1, (Jakarta : Balai Pustaka, 1951), hlm. 32.

²⁶⁹ Lihat dan bandingkan Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi Dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, (Bandung, Binacipta, 1970), hlm. 2-3, mengemukakan dalam analisis terakhir, tujuan pokok dari hukum apabila hendak direduksi pada satu hal saja, adalah ketertiban (order). Ketertiban adalah tujuan pokok dan pertama dari segala hukum. Kebutuhan akan ketertiban, syarat pokok (fundamental) bagi adanya suatu masyarakat manusia yang teratur. Untuk mencapai ketertiban dalam masyarakat, diusahakan adanya kepastian dalam pergaulan antarmanusia dalam masyarakat. Tanpa ketertiban dan kepastian hukum, manusia tidak mungkin mengembangkan bakat-bakat dan kemampuan yang diberikan Tuhan kepadanya secara optimal dalam masyarakat tempat ia hidup. Di samping ketertiban dan kepastian hukum, tujuan lain dari hukum adalah tercapainya keadilan yang berbeda-beda isi dan ukurannya, menurut masyarakat dan zamannya.

²⁷⁰ Lihat R. Wirjono Prodjodikoro, *Op. Cit.*, hlm. 12.

²⁷¹ Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, *Teori Hukum dan Konstitusi*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 1999), hlm. 19-20.

pada zaman Romawi berisikan perjanjian perpindahan kekuasaan rakyat ke Caesar yang berkuasa mutlak. Sejenis konstitusi dalam arti material yang disebut *Leges Fundamentalis* pada abad pertengahan berisikan hak dan kewajiban rakyat (*Regnum*) dan raja (*Rex*). Dalam perkembangan sejarah, perjanjian-perjanjian antara pemerintah dan yang diperintah mulai dinaskahkan. Tujuan menaskahkan adalah untuk memudahkan pihak-pihak mematuhi hak dan kewajibannya.²⁷² Jimly Asshiddiqie menyatakan : "Kebutuhan akan naskah konstitusi tertulis itu merupakan sesuatu yang niscaya, terutama dalam organisasi ... yang berbentuk badan hukum (*legal entity*)".²⁷³ Badan hukum dimaksud adalah badan hukum publik negara sebagai organisasi kekuasaan yang mempunyai hak-hak istimewa, yaitu hak mengatur, hak memaksa, hak monopoli, dan hak mencakup semua.

Kenneth C. Wheare mengangkat tujuan konstitusi modern. Menurut beliau, tujuan konstitusi modern adalah untuk membuat awal yang baik dari suatu sistem pemerintahan. Beliau menulis :

*If we investigate the origins of modern Constitutions, we find that, practically without exception, they were draw up and adopted because people wished to make a fresh start, so far as the statement of their system of government was concerned. The desire or need for a fresh start arose either because, ..., some neighbouring communities whished to unite together under a new government*²⁷⁴

Pada prinsipnya, menurut C.F. Strong, tujuan konstitusi adalah untuk membatasi kesewenangan tindakan pemerintah, untuk menjamin hak-hak yang diperintah, dan merumuskan pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat²⁷⁵ ("*The objects of a constitution, in short, are to limit the arbitrary action of the government, to guarantee the rights of the governed, and to define the operation of the sovereign power*").²⁷⁶ Kenneth C. Where menandakan tujuan konstitusi itu untuk

²⁷² Lihat dan bandingkan Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, (Jakarta : PT. Bumi Aksara, 1990), hlm. 88.

²⁷³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan Pertama, (Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2005), hlm. 19.

²⁷⁴ Kenneth C. Wheare, *Modern Constitutions*, Third Impression, First Published 1951, (London, New York, Toronto: Oxford University Press, 1975), hlm. 6.

²⁷⁵ Lihat Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 26.

²⁷⁶ C.F. Strong, *Modern Political Constitutions An Introduction to the Comparative Study of their History and Existing Form, Fifth* (Revised) Edition 1958, Second Impression (First Printed 1930), (London : Sidgwick & Jackson Limited, 1960), hlm. 10.

mengatur lembaga-lembaga, untuk mengatur pemerintahan ("... *Constitution ... is to regulate institutions, to govern a government*").²⁷⁷

Dalam bukunya *Political Power and The Government Process*, Karl Loewenstein menyatakan konstitusi itu suatu sarana dasar untuk mengawasi proses-proses kekuasaan. Oleh karena itu, setiap konstitusi senantiasa mempunyai dua tujuan, yaitu : (1) memberikan pembatasan dan pengawasan terhadap kekuasaan politik serta (2) membebaskan kekuasaan dari kontrol mutlak para penguasa dan menetapkan bagi para penguasa batas-batas kekuasaan mereka.²⁷⁸ Bagir Manan mengemukakan : "*Mengapa konstitusi itu ada ...? ..., konstitusi itu mengatur organisasi negara dan susunan pemerintahan. Jadi, di mana ada organisasi negara dan kebutuhan menyusun suatu pemerintahan negara, akan selalu diperlukan konstitusi*".²⁷⁹ Jimly Asshiddiqie menegaskan : "*Pada pokoknya, prinsip konstitusionalisme modern sebenarnya memang menyangkut prinsip pembatasan kekuasaan atau yang lazim disebut sebagai prinsip limited government*".²⁸⁰

Maurice Haurio dalam bukunya *Precis de Droit Constitutionnel* menyatakan tujuan konstitusi adalah untuk menjaga keseimbangan antara ketertiban (ketertiban masyarakat), kekuasaan (yang mempertahankan ketertiban), dan kebebasan (kebebasan pribadi dan kebebasan manusia).²⁸¹ Menurut ahli konstitusi berkebangsaan Jepang Naoki Kobayashi sebagaimana dituturkan Adnan Buyung Nasution : "*... tujuan sebuah undang-undang dasar ialah perumusan cara-cara untuk membatasi dan mengendalikan kekuasaan politik untuk menjamin hak-hak asasi rakyat*".²⁸²

D. Pendekatan Hukum Konstitusi

Hukum itu pasti atau harus pasti, sehingga membentuk kepastian hukum (*legal exactly, legal certainty, rechtzekerheid*). Hukum dalam arti hukum normative memastikan dirinya bukan oleh

²⁷⁷ Kenneth C. Wheare, *Op. Cit.*, hlm. 56.

²⁷⁸ Lihat Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 19-20.

²⁷⁹ Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, (Bandung, CV. Mandar Maju, 1995), hlm. 6.

²⁸⁰ Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hlm. 29.

²⁸¹ Lihat Abu Daud Busroh, *Op. Cit.*, hlm. 99.

²⁸² Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional Di Indonesia Studi Sosio-Legal Atas Konstituante 1956-1959 (The Aspiration for Constitutional Government in Indonesia : A Socio-Legal of the Indonesian Constitutante 1956-1959)*, Penerjemah Sylvia Tiwon, Cetakan Pertama, (Jakarta: PT. Intermasa, 1995), hlm. 415.

metamatik atau statistik seperti halnya ilmu lain, melainkan oleh asas-asas hukum dan asas-asas peraturan perundang-undangan serta oleh norma-norma (kaidah-kaidah) hukum. Hukum itu harus pasti, karena hukum itu merupakan formulasi norma-norma (kaidah-kaidah) hukum yang bersumber pada asas-asas hukum dan asas-asas peraturan perundang-undangan yang ditopang oleh teori-teori hukum yang menjadi inti dari kehidupan sosial manusia. Dalam kehidupan sosial manusia itu terdapat banyak kepentingan, yang mana di antara kepentingan-kepentingan tadi tidak selalu dan tidak selamanya seiring-sejalan, tetapi terkadang berlawanan, atau bahkan saling bertentangan. Dalam keadaan seperti itu hukumlah yang mengkompromikan dan mengakomodasi segala kepentingan itu. Harry C. Bredemeier²⁸³ menyatakan hukum berfungsi mengintegrasikan dan mengkoordinasikan kehidupan sosial manusia. H. J. Hamaker (1888) mengatakan : "... *pengertian-pengertian hukum kita 'tidak lain daripada ringkasan ilmu pengetahuan kita tentang cara, bagaimana kita sendiri dan orang lain biasanya bertindak'; bahwa hukum adalah 'bayangan masyarakat, yang tercermin dalam jiwa manusia', atau merupakan 'bayangan pantulan dari hidup kemasyarakatan manusia'.*"²⁸⁴

Hukum itu menjadi pasti oleh asas-asas hukum/asas-asas peraturan perundang-undangan serta norma-norma (kaidah-kaidah) hukum. Asas-asas hukum/ asas-asas peraturan perundang-undangan memiliki kepastian, karena asas-asas hukum/peraturan perundang-undangan merupakan abstraksi dari norma (kaidah) hukum dan konkretisasi dari dogma hukum. Norma-norma (kaidah-kaidah) hukum memiliki kepastian, karena norma-norma (kaidah-kaidah) hukum merupakan unsur-unsur suatu keadaan/kenyataan dalam lingkup hukum atau suatu perbuatan/sikap tindak/tingkah laku manusia menurut hukum. Dari perspektif nilai, hubungan linier yang erat antara nilai, asas, norma (kaidah), dan sikap tindak, Abubakar Busro menjelaskan :

Nilai yang merupakan 'hasil pertimbangan manusia' itu menjadi patokan pokok terwujudnya asas-asas hukum. Asas-asas hukum yang merupakan 'konsepsi abstrak tentang bagaimana seharusnya' itu menjadi unsur pokok pembentukan isi norma

²⁸³ Lihat Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cetakan Kedua (Cetakan Pertama 1982), (Bandung : PT. Alumni, 1986), hlm. 155.

²⁸⁴ Lihat L.J.van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum* (Inleiding tot de Studie van het Nederlandsche Recht, H.D.Tjeenk Willink, Zwolle, 1950), Diterjemahkan oleh Oetarid Sadino, Cetakan Keempatbelas (Cetakan Pertama 1954), (Jakarta, PT. Pradnya Paramita, 1976), hlm. 30.

hukum. Norma hukum yang merupakan konkretisasi 'patokan yang menjadi pilihan' dan terumus dalam peraturan hukum itu menjadi pedoman dalam bersikap tindak dan berperilaku dalam hidup menurut hukum.

.....
....., karena dari suatu nilai dapat menjadi landasan beberapa asas, suatu asas dapat melahirkan beberapa norma, dan suatu norma dapat dijabarkan dalam berbagai sikap tindak, maka hubungan antara nilai, asas, norma, dan sikap tindak dalam hidup menurut hukum tersebut terbentuk menurut susunan stufenbau.²⁸⁵

Agar hukum mewujudkan ketertiban hukum, kepastian hukum, dan perlindungan hukum, maka asas-asas hukum/asas-asas peraturan perundang-undangan dan norma-norma (kaidah-kaidah) hukum yang menjadi pemasti hukum harus mengandung kepastian. Jadi, asas hukum mengandung kepastian, misal asas "hukum tidak berlaku surut" (asas non retroaktif) dan asas "suatu sistem hukum tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain".

Asas peraturan perundang-undangan harus mengandung kepastian, misal asas "undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum" (*lex specialis derogat lex generalis*) dan asas "undang-undang yang berlaku kemudian membatalkan undang-undang yang berlaku lebih dahulu" (*lex posteriori derogat lex priori*). Dalam menjamin kepastian hukum ini, maka dalam ilmu hukum antara lain dianut asas fiksi hukum (*legal fiction principle*) yang berasal dari teori fiksi hukum (*legal fiction theory*), misal asas "semua orang dianggap tahu hukum" dan asas "suatu negara yang telah berdiri dianggap sudah memiliki konstitusi", sebab konstitusi berarti membentuk (*constituer, constitute*) negara. Konstitusi demikian masih berupa konstitusi dalam arti material. Contoh Republik Amerika Serikat merdeka dari Inggris 4 Juli 1776 baru memiliki Konstitusi Federal (*Federal Constitution*) 17 September 1787, Kerajaan Belanda merdeka dari Perancis 21 November 1813 baru memiliki UUD (*Grondwet*) 2 Februari 1814, dan Republik Indonesia merdeka dari Belanda 17 Agustus 1945 baru memiliki UUD 18 Agustus 1945.

Dari perspektif ilmu hukum, bukan dari perspektif ilmu lain seperti ilmu politik c.q. ilmu pemerintahan, atau perspektif ilmu

²⁸⁵ Abubakar Busro, *Nilai dan Berbagai Aspeknya Dalam Hukum Suatu Pengantar, Suatu Filsafat Hukum*, Cetakan Pertama, (Jakarta : Bhratara Niaga Media, 1989), hlm. 19.

lainnya, pengertian-pengertian hukum yang mempunyai kadar kepastian yang kurang, tepat jika ditempatkan bukan sebagai asas hukum/asas peraturan perundang-undangan, melainkan sebagai prinsip hukum, misal prinsip "pemerintahan menjunjung tinggi hukum", prinsip "persamaan di depan hukum", dan prinsip "segala sesuatu diatur dengan hukum dan dijalankan menurut hukum".

Pengertian-pengertian hukum yang mempunyai kadar kepastian yang kurang lagi sebagai standar hukum, misal "itikad baik" dan "dalam jangka waktu yang layak".²⁸⁶ Pengertian-pengertian hukum yang mempunyai kadar kepastian hukum yang lebih kurang lagi dapat dimasukkan ke dalam adagium hukum, misal "bertindak hati-hati secara layak untuk menghindari kerugian pada orang lain".²⁸⁷ Pengertian-pengertian hukum yang mempunyai kadar kepastian hukum yang sangat kurang lagi dapat dimasukkan ke dalam semboyan hukum, misal "meskipun langit akan runtuh hukum harus tetap ditegakkan".

Contoh norma (kaidah) hukum yang menunjukkan suatu keadaan/kenyataan dalam lingkup hukum terdapat dalam Bab VI Pemerintahan Daerah Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) perubahan kedua tahun 2000. Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945 (2000) itu berbunyi : "*Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang*". Unsur-unsur norma (kaidah) hukum dari Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945 (2000) tadi terdiri atas : (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), (2) dibagi atas daerah-daerah provinsi, (3) daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, (4) tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah, serta (5) diatur dengan Undang-undang. Dari segi teori lingkungan pemerintahan, maka norma (kaidah) hukum dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945 (2000) ini menganut ajaran 3 (tiga) lingkungan pemerintahan (*driekringenleer van bestuur*), yaitu pusat, provinsi, dan kabupaten/ kota.

Contoh norma (kaidah) hukum yang menunjukkan suatu perbuatan/sikap tindak/tingkah laku manusia menurut hukum terdapat dalam Bab IX Kekuasaan Kehakiman Pasal 24 C ayat (5) UUD NRI 1945 perubahan ketiga tahun 2001. Pasal 24 C ayat (5) UUD NRI 1945 (2001) itu berbunyi : "*Hakim konstitusi harus memiliki*

²⁸⁶ Lihat Satjipto Rahardjo, *Op. Cit.*, hlm. 82-84.

²⁸⁷ Lihat, bandingkan, dan hubungkan Satjipto Rahardjo, *ibid.*

integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketata-negaraan serta tidak merangkap sebagai pejabat negara". Unsur-unsur norma (kaidah) hukum dari Pasal 24 C ayat (5) UUD NRI 1945 (2001) tadi terdiri atas : (1) hakim konstitusi; (2) memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, dan negarawan; (3) menguasai konstitusi dan ketata-negaraan; serta (4) tidak merangkap sebagai pejabat negara.

Bunyi norma (kaidah) hukum dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945 (2000) itu dilandaskan pada asas substansi dalam lingkup hukum, yaitu asas "negara kesatuan dengan desentralisasi" dan asas "otonomi" yang menurunkan prinsip otonomi daerah (prinsip "otonomi yang luas", prinsip "otonomi yang nyata", dan prinsip "otonomi yang bertanggung jawab").²⁸⁸ Dalam pada itu, bunyi norma (kaidah) hukum dalam Pasal 24 C ayat (5) UUD NRI 1945 (2001) itu dilandaskan pada asas substansi menurut hukum, yaitu asas "kualifikasi hakim konstitusi". Perbedaan asas-asas hukum/asas-asas peraturan perundang-undangan yang mengandung kepastian dengan asas-asas substansi yang mengandung relativitas ini sejalan dengan pendirian Prof. Hans Kelsen yang tergolong Neokantian yang memisahkan antara bentuk dan isi. Bagi Hans Kelsen, hukum berurusan dengan bentuk (forma), bukan isi (materia). Jadi, penerapan atau aktualisasi asas substansi (isi) boleh jadi sangat tergantung pada pandangan subyektivitas dan situasional serta *de reele machtsfactoren* (kekuasaan/kekuatan nyata yang ada dalam masyarakat).

Jadi, setiap atau beberapa norma (kaidah) hukum dilandaskan pada asas substansi dalam lingkup hukum atau asas substansi menurut hukum dan atau asas hukum/asas peraturan perundang-undangan. Kedudukan asas substansi dalam lingkup hukum atau asas substansi menurut hukum dan atau asas hukum/ asas peraturan perundang-undangan lebih tinggi daripada norma (kaidah) hukumnya. Oleh karena itu, berdasarkan tingkatan kepastian hukum, maka kalau ada pertentangan antara asas hukum/asas peraturan perundang-undangan dan norma (kaidah) hukumnya, maka asas hukum/asas peraturan perundang-undanganlah yang dimenangkan. Dengan asas-asas hukum/asas-asas peraturan perundang-undangan dan norma-norma (kaidah-kaidah) hukum itulah hukum mewujudkan ketertiban hukum, kepastian hukum²⁸⁹, dan perlindungan hukum.

²⁸⁸ Lihat Penjelasan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, 1. Dasar Pemikiran, b. Prinsip otonomi daerah....

²⁸⁹ L.J.van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum (Inleiding tot de Studie van het Nederlandsche Recht*, H.D. Tjeenk Willink, Zwolle, 1950), hlm. 129,

Begitu pentingnya peranan kepastian hukum dan perlindungan hukum dalam penegakan hukum positif, maka L.J.van Apeldoorn (1950) menyebut kepastian hukum dan perlindungan hukum sebagai "pusaka-pusaka hukum" yang sangat berharga. Undang-Undang Dasar dan Undang-undang itu dasar dan jaminan daripada pusaka-pusaka hukum tersebut.²⁹⁰ Gustave le Bon mengingatkan bagi sesuatu masyarakat tidak ada sesuatu yang lebih merusak daripada melumpuhkan kewibawaan Undang-undang.²⁹¹ L.Bender O.P. (1948) menandakan seseorang yang harus membuat atau menyempurnakan hukum, sendirian atau bersama orang lain, harus tahu apa hukum itu. Jika tidak, ada risiko mereka tidak dapat melaksanakan tugasnya, dan yang dihasilkan bukan hukum, melainkan sesuatu yang mungkin ada bagiannya yang mirip hukum, tetapi sebenarnya bukan hukum, ada risiko pekerjaannya itu bukan menyempurnakan hukum yang ada, melainkan merusak dan memperburuknya.²⁹² Dengan hukum mewujudkan ketertiban hukum, kepastian hukum, dan perlindungan hukum itu pada gilirannya hukum dapat mewujudkan kegunaan, ketenteraman, kedamaian, keamanan, keserasian, keadilan dan kebenaran, dan kemakmuran/kesejahteraan.

Dengan asas-asas hukum/asas-asas peraturan perundang-undangan dan norma-norma (kaidah-kaidah) hukum yang mewujudkan ketertiban hukum, kepastian hukum, dan perlindungan hukum itulah Mochtar Kusumaatmadja (1970) memposisikan fungsi hukum sebagai sarana pembaharuan/pembangunan Masyarakat.²⁹³ Roscoe Pound (1922) dari aliran filsafat realisme hukum pragmatis (*pragmatic legal realism*) menyebutnya dengan "hukum sebagai alat pembaharuan masyarakat" (*law as a tool of social engineering*).²⁹⁴

mengatakan "Pengertian kepastian hukum mempunyai dua segi. Pertama-tama, berarti soal dapat ditentukannya ... hukum dalam hal-hal yang konkret Yang kedua, ... berarti keamanan hukum, artinya perlindungan ... (perlindungan hukum, penulis)".

²⁹⁰ Lihat L.J.van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum (Inleiding tot de Studie van het Nederlandsche Recht*, H.D. Tjeenk Willink, Zwolle, 1950), *ibid.*, hlm. 455-456.

²⁹¹ Lihat Gustave le Bon, dalam L.J.van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum (Inleiding tot de Studie van het Nederlandsche Recht*, H.D. Tjeenk Willink, Zwolle, 1950), *ibid.*, hlm. 456.

²⁹² Lihat L.Bender O.P., dalam Lili Rasjidi, *Filsafat Hukum : Apakah Hukum Itu ?*, Cetakan Keempat (Cetakan Pertama 1984), (Bandung : Remadja Karya CV., 1988), hlm. 16.

²⁹³ Lihat dan bandingkan Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, (Bandung : Binacipta, 1976), hlm. 8-10.

²⁹⁴ Lihat Roscoe Pound, *An Introduction to the Philosophy of Law*, Yale University Press, New Haven, Connecticut, 1954, dalam Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, *ibid.*, hlm. 9.

Untuk sampai kepada hukum menjamin ketertiban hukum, kepastian hukum, dan perlindungan hukum itu, maka pendekatannya menggunakan "pendekatan hukum"²⁹⁵ dalam hal ini pendekatan hukum dasar (*fundamental law/basic law approach*). Dalam mempergunakan dan mempertimbangkan pendekatan hukum, maka hukum yang dibuat oleh subyek hukum publik negara i.e. pemerintah atau hukum yang dibuat oleh subyek hukum badan hukum publik negara dan juga hukum yang dibuat oleh subyek hukum perseorangan sebagai hukum dalam arti sebenarnya harus diutamakan dan dikedepankan, baru hukum yang buat oleh perkumpulan atau badan yang bukan negara i.e. pemerintah sebagai hukum dalam arti tidak sebenarnya.²⁹⁶ Dalam memecahkan masalah hukum harus meliputi input, process, dan output serta outcome-nya konsisten (taat asas) dengan pendekatan hukum. Guna menjamin kepastian hukum, Hans Kelsen pendasar teori hukum murni (*reine Rechtslehre, pure theory of law*) menyatakan hukum harus dibersihkan dari anasiran-anasir yang non yuridis. Jadi, harus murni yuridis normatif.²⁹⁷

Menurut Hans Kelsen, suatu teori hukum dinamakan teori hukum murni, karena teori ini hanya menguraikan hukum dan berusaha meniadakan dari obyek uraian ini segala sesuatu yang bukan benar-benar hukum. Tujuannya adalah untuk membebaskan ilmu hukum dari unsur-unsur asing. Namun, pandangan sekilas pada ilmu hukum tradisional sebagaimana berkembang selama abad ke-19 dan abad ke-20 menunjukkan secara jelas betapa jauhnya hukum tersebut bergeser dari postulat kemurnian. Secara tidak kritis ilmu hukum telah dicampur dengan unsur-unsur psikologi, sosiologi, etika, dan teori politik. Beliau mengemukakan :

It is called a 'pure' theory of law, because it only describes the law and attempts to eliminate from the object of this description everything that is not strictly law : Its aim is to free the science of law from alien elements.

... . Yet, a glance upon the traditional science of law as it developed during the nineteenth and twentieth centuries clearly shows how far removed it is from the postulate of purity;

²⁹⁵ Lihat dan bandingkan Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan V, Pusat Studi HTN FH UI dan CV. Sinar Bakti, Jakarta, 1983, hlm. 20.

Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta : PT. Rineka Cipta, 1994), hlm. 13.

²⁹⁶ Lihat John Austin, dalam Lili Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat Hukum*, Cetakan Kedua, (Bandung : PT. Alumni, 1985), hlm. 41.

²⁹⁷ Lihat R. Otje Salman Soemadinigrat, *Ikhtisar Filsafat Hukum*, Cetakan Pertama, (Bandung : CV. Armico, 1987), hlm. 11.

*uncritically the science of law has been mixed with elements of psychology, sociology, ethics, and political theory.*²⁹⁸

Pendekatan-pendekatan lain selain yuridis seperti historis, filosofis, antropologis, sosiologis, politik, psikologis, ekonomis, teknologis, dan lainnya dapat dipergunakan dan dipertimbangkan ketika menghadapi faktor-faktor kualifikasi hukum di luar faktor hukum (yuridis) dan ketika menghadapi faktor-faktor efektivikasi hukum di luar faktor norma (kaidah) hukum. Adapun faktor-faktor kualifikasi hukum meliputi filosofis, yuridis, dan sosiologis. Dalam hal ini dalam memenuhi kualifikasi yuridis, mempergunakan dan mempertimbangkan faktor-faktor kualifikasi hukum lainnya, yaitu filosofis dan sosiologis. Dalam pada itu, faktor-faktor efektivikasi hukum meliputi norma (kaidah) hukum, lembaga hukum, penegak/pelaksana hukum, fasilitas hukum, dan masyarakat hukum. Dalam hal ini dalam menegakkan/melaksanakan norma (kaidah) hukum yang terdiri atas aspek sah, berlaku, dan mengikat; mempergunakan dan mempertimbangkan faktor-faktor efektivikasi hukum lainnya, yaitu lembaga hukum, penegak/pelaksana hukum, fasilitas hukum, dan masyarakat hukum.

²⁹⁸ Hans Kelsen, *Pure Theory of Law*, Translation from the Second (Revised and Enlarged) German Edition by Max Knight, First Edition Published 1934 by Verlag Franz Deuticke, Vienna, Reprinted 1989 by arrangement with University of California Press, Berkeley and Los Angeles, California, 1989, hlm. 1.

BAB 10

TEORI KEKUASAAN NEGARA

A. Definisi Kekuasaan Negara

Kekuasaan negara adalah wewenang yang diberikan kepada pemerintah atau penguasa untuk mengatur dan menjaga wilayah kekuasaannya dari penguasaan negara lain. Terdapat 2 (dua) teori kekuasaan negara yaitu teori kekuasaan yang bersifat fisik dimana yang kuatlah yang berkuasa serta teori kekuasaan yang bersifat ekonomis dimana yang kaya, yang ekonomisnya kuatlah yang berkuasa. Tujuan dari kekuasaan negara adalah untuk mengatur seluruh rakyatnya guna mencapai keadilan dan kemakmuran.²⁹⁹

Kekuasaan merupakan sesuatu yang tidak dapat dilepaskan dari proses pembuatan keputusan (*decision making process,-red*) yang melibatkan hubungan antar individu dan kelompok kepentingan dengan negara. Terdapat teori-teori penting yang menyatakan bahwa diperlukan kekuasaan yang besar bagi Negara untuk bisa menjalankan pemerintahannya demi kebaikan masyarakat. Teori ini muncul baik di kalangan pemikir yang berada di sisi kanan (*conservative*) ataupun yang ada di haluan kiri (*radikal*). Teori tentang kekuasaan Negara sudah menjadi salah satu issue penting semenjak jaman Yunani Kuno, dimana dua pemikir besar di masa itu, Plato dan Aristoteles berpendapat bahwa Negara memerlukan kekuasaan yang mutlak. Hal tersebut dikarenakan kekuasaan yang besar pada Negara sudah merupakan hal yang sewajarnya demi mendidik warga negaranya dengan nilai-nilai moral yang rasional.

Kekuasaan yang besar diberikan kepada Negara dengan tujuan kepentingan rakyatnya. Yang kemudian menjadi masalah adalah bila ternyata dalam praktiknya kekuasaan tersebut tidak dipergunakan untuk tujuan awalnya (untuk kepentingan rakyat) melainkan hanya demi kepentingan-kepentingan kelompok tertentu dengan menggunakan topeng Negara. Teori kekuasaan Negara dengan penekanan utamanya pada pengembangan kekuatan militer yang efektif oleh Negara, pertama kali didengungkan di Jerman pada abad ke-19 oleh para sejarawan seperti Heinrich Von Treitschke dan para filosof

²⁹⁹ <https://www.infoakurat.com/2017/11/macam-macam-kekuasaan-negara.html>
(Diakses pada tanggal 17 Maret 2019 pukul 09.00 WIB).

seperti Friedrich Nietzsche dan juga didukung oleh beberapa penulis disana pada abad ke-20.³⁰⁰

Teori Kekuasaan Negara Erich Kauffmann:³⁰¹

- Esensi negara adalah *machtentfaltung* (pengembangan, peningkatan dan penyebaran kekuasaan), bersama-sama dengan kemauan untuk menjaga dan mempertahankan diri dengan sukses.
- Upaya utama Negara adalah penanaman kekuatan yang tertinggi
- Ide sosial nyata dari Negara adalah ‘kejayaan dalam perang; dalam peperangan, Negara menunjukkan sendiri kebenaran esensinya; perang merupakan penampilan Negara yang tertinggi, dimana sifat istimewanya mencapai perkembangan maksimal.

B. Sistem Pembagian Kekuasaan Negara Republik Indonesia

Terdapat dua pendapat yang paling sering digunakan yaitu pembagian kekuasaan negara menurut John Locke dan pembagian kekuasaan negara menurut Montesquieu. Baik teori John Locke maupun teori Montesquieu memang paling sering digunakan sebagai referensi.

Dalam bukunya berjudul *Two treatises on civil government* (1660) Jhon Locke memisahkan kekuasaan dari tiap-tiap negara dalam:

1. Kekuasaan legislatif, kekuasaan untuk membuat undang-undang
2. Kekuasaan eksekutif, kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang
3. Kekuasaan federatif, kekuasaan mengadakan perserikatan dan aliansi serta segala tindakan dengan semua orang dan badan-badan di luar negeri.³⁰²

Setengah abad kemudian, Montesquieu (1689-1755) seorang pengarang ahli politik dan filsafat Perancis menulis sebuah buku yang berjudul “*L’espirit de loi*” (jiwa undang-undang) yang diterbitkan di Jenewa pada tahun 1748 (2 jilid). Dalam hasil karya ini Montesquieu menulis tentang Konstitusi Inggris yang antara lain mengatakan bahwa dalam setiap pemerintahan terdapat tiga jenis kekuasaan yang

³⁰⁰ SP. Varma, *Teori Politik Modern; Teori Kekuasaan Negara*. (Jakarta : Rajawali Press, 2010), hlm. 243.

³⁰¹ Disitir dalam Arnold Brecht, *Political Theory, The Foundation of Twentieth Century Political Thought*, (Bombay : The Times of India Press, 1970), hlm.345

³⁰² C.S.T. Kansil, *Ilmu Negara Umum dan Indonesia*, (Jakarta, Pradnya Paramita, 2004), hlm. 140.

dirincinya dalam kekuasaan legislative, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Ketiga kekuasaan ini melaksanakan semata-mata dan selengkap-lengkapnya kekuasaan yang ditentukan pada masing-masing.

Secara garis besar ajaran Montesquieu ini membagi kekuasaan ke dalam tiga bidang pokok yang masing-masing berdiri sendiri, bahwa satu kekuasaan mempunyai satu fungsi lepas dari kekuasaan lain yakni:

1. Kekuasaan eksekutif, menjalankan Undang-Undang.
2. Kekuasaan legislatif, menjalankan fungsi membentuk Undang-Undang.
3. Kekuasaan yudikatif, menjalankan fungsi pengadilan.

Dalam praktik ketata-negaraan di banyak negara melalui konstitusinya dapat diketahui pula bahwa dari segi bentuknya pembagian kekuasaan dikenal 2 (dua) jenis yaitu: pembagian kekuasaan secara horizontal dan pembagian kekuasaan secara vertikal. Menurut Jimly Asshidiqie bahwa pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara sederajat dan saling mengimbangi (*check and balances*), sedangkan pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat.

Di Indonesia selama ini UUD 1945 menganut paham kekuasaan secara vertical bukan pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal. Pendapat tersebut tampaknya disandarkan pada pemikiran, bahwa tugas kewenangan lembaga-lembaga tinggi negara di bawah MPR, yaitu Presiden, DPR-MA, dan yang lainnya merupakan derivasi dari kekuasaan MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat. Namun prinsip derivasi kekuasaan MPR tersebut tidak lagi berlaku karena UUD 1945 setelah Amandemen tepatnya Pasal 1 ayat (2) menentukan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Terdapat dua istilah yang berhubungan dengan teori pemisahan kekuasaan yang diutarakan oleh Jhon H Garvey dan T. Alexander Aleinikooff.³⁰³ Kedua istilah tersebut terjabarkan dalam

³⁰³ Jhon H Garvey dan T. Alexander Aleinikooff mengatakan : *The former is sometimes said to address the "vertical" division of authority between national and state governments, the latter a "horizontal" division among the executive, legislature, and judiciary,*

teori pemisahan kekuasaan yang mengenal 2 (dua) bentuk pembagian kekuasaan yaitu pembagian kekuasaan secara vertikal dan horizontal. Desentralisasi berhubungan dengan pembagian kekuasaan secara vertikal antara pemerintah pusat dan daerah atau negara bagian, sedangkan fungsi negara berhubungan dengan pembagian kekuasaan secara horizontal antara fungsi negara legislatif, eksekutif dan yudikatif.³⁰⁴

Seperti di Indonesia, pembagian kekuasaan secara vertikal tercermin dalam hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, sebagaimana ditentukan dalam UUD 1945 hasil amandemen bahwa Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah.³⁰⁵

C. Pola Relasi Kekuasaan Di Indonesia

1. Orde Baru

Peninggalan rezim Orde Baru dimana menjadi lahan subur tumbuhnya Oligarki yang kebanyakan diisi oleh konglomerat keluarga soeharto dan kelompok tionghoa dengan pola patronase yang tersentral pada Suharto. Ditambah dengan adanya hubungan bisnis yang ditempuh melalui jalur-jalur informal berujung pada adanya *privilege* yang dimiliki segelintir pengusaha. Tidak hanya itu, kemudahan yang diberikan birokrasi orde baru kepada mereka dalam mengembangkan usaha dengan alasan meningkatkan pertumbuhan ekonomi Indonesia didukung oleh stabilitas politik yang mewarnai periode soeharto.

Terdapat beberapa ciri yang untuk melihat pola kekuasaan seperti apa yang terjadi di dalam Orde Baru. *Pertama*, suatu oligarki kapitalis yang mampu menguasai dan, 'secara instrumental'-tidak sekadar struktural-, memanfaatkan kekuasaan negara dan lembaga-lembaganya berikut dengan kekuatan pemaksa untuk kepentingan mereka sendiri; *kedua*, hubungan negara dan masyarakat yang ditandai dengan disorganisasi sistematis terhadap kelompok *civil society*; *ketiga*, suatu sistem patronase yang luas dan kompleks yang dipersonifikasikan oleh Suharto sendiri dengan poros di Cendana. Sistem patronase ini menjalar dan menembus ke semua lapisan masyarakat dari Jakarta, provinsi, kabupaten, hingga ke desa-desa.

³⁰⁴ Jhon H Garvey dan T. Alexander Aleinikooff mengatakan : *The former is sometimes said to address the "vertical" division of authority between national and state governments, the latter a "horizontal" division among the executive, legislature, and judiciary,*

³⁰⁵ *Ibid*

2. Era Reformasi

Transisi demokrasi era reformasi tidak sedang terjadi, yang terjadi adalah institusionalisasi predator yang terfragmentasi pasca jatuhnya kekuasaan orde baru. Elit-elit bisnis yang berkuasa di zaman Orde baru tidak serta merta kehilangan tampuk kekuasaannya ketika lengsernya Soeharto. Yang terjadi hanya pemindahan area kekuasaan, mereka kemudian ikut bersaing dalam pemilu yang diikuti oleh partai-partai politik dengan menjadi donatur atau petinggi partai agar dapat memiliki kembali kendali sosial dan politik. Desentralisasi yang sering dikaitkan dengan demokratisasi tidak lebih dari sebuah proses pemindahan kekuasaan politik, fisik, dan administratif kepada pemerintah daerah yang tentu saja memberikan celah kepada oligarki untuk masuk secara perlahan membangun kroni ke daerah-daerah.

Proses edukasi politik yang perlahan-lahan terus digerakkan oleh kelompok-kelompok *civil society* pada dasarnya bertujuan agar paradigma masyarakat berubah, ekspektasi masyarakat terhadap perubahan politik yang pada umumnya bersifat momentum perlahan-lahan mulai bergeser ke arah yang lebih visioner. Di sisi lain sistem demokrasi elit untuk konteks Indonesia sulit berubah mengingat luasnya wilayah dan heterogenitas masyarakat Indonesia, oleh karena itu sisi modernisasi harus dimanfaatkan oleh masyarakat dengan menuntut lahirnya profesionalisme birokrasi, transparansi kebijakan pemerintah, serta responsibilitas partai politik dalam menjalankan fungsi-fungsinya.

3. Desentralisasi Kekuasaan Pasca Orde Baru

Desentralisasi Kekuasaan yang terjadi setelah keruntuhan Orde Baru hanyalah sekedar kebijakan formil untuk memuaskan tuntutan akan demokratisasi. Padahal yang terjadi dalam politik praktis di Indonesia dalam konteks distribusi kekuasaan secara nyata ialah dimana relasi-relasi kekuasaan, kekuatan-kuatannya, seperti partai dan penguasanya, tetap merupakan bagian dari yang lama. Bentuk kekuasaannya mungkin berubah menjadi lebih demokratis. Akan tetapi, relasi kekuasaan yang menunjang pemerintahan setelah Orde Baru tak mengalami banyak perubahan. Hal ini dibuktikan dengan masih banyak orang-orang Orde Baru yang memegang tampuk kekuasaan.

Selanjutnya perubahan konstalasi politik dan struktur kekuasaan negara yang tidak dilakukan secara mendasar, melainkan hanya penyebaran kekuasaan yang awalnya sentralistik menjadi desentralistik. Sehingga dalam perkembangan sejarah di semua kawasan ataupun dalam konteks ini di Indonesia, pola relasi kekuasaan yang terbentuk dan dikembangkan oleh Negara sebagai

kelas yang berkuasa dan memerintah, termasuk di dalamnya elit-elit bisnis dan oligarki partai-partai politik. Aplikasi Teori Kekuasaan Foucault mengenai hubungan kekuasaan tidak bisa dipisahkan dari relasi-relasi yang ada dalam proses hubungan ekonomi maupun politik, terefleksikan dalam pola relasi kekuasaan antara kelompok yang memiliki *Capital* secara ekonomi, mampu mempengaruhi perumusan kebijakan politik. Kekuasaan yang ada terinstitusionalisasi demi mendapatkan pengaruh/ dominasi di kehidupan bernegara.

Selanjutnya, hal ini menegaskan potensi terjadinya gejala dominasi kekuasaan oleh sekelompok orang, yang secara konkrit Kekuasaan Negara dipengaruhi oleh kelompok-kelompok yang memiliki kekuatan materiil (kelompok kepentingan). Sehingga legitimasi kekuasaan yang dimiliki, melenceng dari tujuan awal mengapa suatu Negara diberikan kekuasaan yang mutlak, karena dengan adanya keterlibatan kepentingan kelompok-kelompok elit bisnis, akan memberikan repressi kepada rakyat yang tunduk kepada kekuatan tersebut, dan apabila terus-terusan berada di bawah kondisi tidak berdaya, ketakutan, memberikan hak-haknya kepada pemerintah tetapi tidak merasa terlindungi, malah sebaliknya berada di bawah tekanan-tekanan yang terus-menerus, akhirnya terakumulasi, dan ketika rakyat yang memiliki kesaamaan perasaan dan kepentingan bersatu, terakumulasi secara massif, menimbulkan antagonisme antara rakyat dan Negara, hal tersebut yang kerap kali menjadi sumber penentangan rakyat terhadap pemerintah yang berkuasa, dan dalam sistem demokrasi yang dianut oleh Indonesia, dengan penolakan rakyat secara massif akan meminta kembali hak-nya yang telah diamanatkan kepada Negara.

Pada akhirnya, pemikiran para tokoh filsuf politik yang merumuskan teori kekuasaan ketika diaplikasikan dengan realitas penggunaan kekuasaan di Indonesia dapat memberikan wawasan yang lebih luas mengenai politik Indonesia, secara khusus untuk dapat menggapai pemahaman eksplisit mengenai kekuasaan Indonesia mulai dari zaman orde baru. Sehingga kita dapat memahami dan menganalisa perkembangan yang terjadi di dalam transisi kekuasaan dan kepemimpinan di Indonesia di masa sekarang.

D. Penerapan Teori Kekuasaan Negara Dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia Atas Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen

Konsep *Trias Politica*, berasal dari bahasa Yunani yang artinya Politik Tiga Serangkai. Menurut Montesquieu, ajaran *Trias Politica* dikatakan bahwa dalam tiap pemerintahan negara harus ada 3

(tiga) jenis kekuasaan yang tidak dapat dipegang oleh satu tangan saja, melainkan harus masing-masing kekuasaan itu terpisah. Pada pokoknya ajaran *Trias Politica* isinya tiap pemerintahan negara harus ada 3 (tiga) jenis kekuasaan yaitu *Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif*.

Di bawah ini adalah penerapan konsep *Trias Politica* dalam sistem pemerintahan republik Indonesia berdasarkan UUD' 1945:

1. Sebelum Amandemen

a. Kekuasaan *Legislatif* (*Legislative Power*)

Lembaga negara atau lembaga pemerintah dalam sistem pemerintahan republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Sebelum Amandemen ada 6 (enam), yaitu : MPR, DPR, Presiden, DPA, BPK, dan MA. Lembaga-lembaga tersebut memegang kekuasaan negara masing-masing. Berdasarkan ajaran *Trias Politica* yang membagi kekuasaan negara menjadi 3 (tiga) yaitu *Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif*, maka dari ke 6 (enam) lembaga Negara tersebut apakah termasuk di dalamnya?

Kekuasaan *Legislatif*, adalah pembuat undang-undang. *Legislatif* di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebelum amandemen adalah terdiri dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

MPR berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebelum amandemen, bertugas menetapkan Undang Undang Dasar, sedangkan DPR dalam Pasal 20, 21, 22, bertugas menyetujui, memajukan rancangan undang-undang, dan peraturan pemerintah pengganti undang-undang.

b. Kekuasaan *Eksekutif* (*Executive Power*)

Kekuasaan *Eksekutif* (*Executive Power*) adalah kekuasaan melaksanakan undang-undang. Kekuasaan *Eksekutif* di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebelum amandemen adalah Presiden. Berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebelum amandemen, Presiden memegang kekuasaan pemerintahan (Pasal 4), memegang kekuasaan atas AD, AL, dan AU (Pasal 10), menyatakan perang (Pasal 11), menyatakan keadaan bahaya (Pasal 12), mengangkat dan menerima duta dan konsul (Pasal 13), member grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi (Pasal 14), dan member gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan (Pasal 15).

c. Kekuasaan Yudikatif

Kekuasaan Yudikatif atau Kekuasaan Kehakiman (*Yudicative Powers*) adalah kekuasaan yang berkewajiban mempertahankan undang-undang dan berhak memberikan peradilan kepada rakyatnya. Badan *Yudikatif* adalah yang berkuasa memutus perkara, menjatuhkan hukuman terhadap setiap pelanggaran undang-undang yang telah diadakan dan dijalankan. Di Indonesia berdasarkan Pasal 24 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebelum amandemen adalah MA.

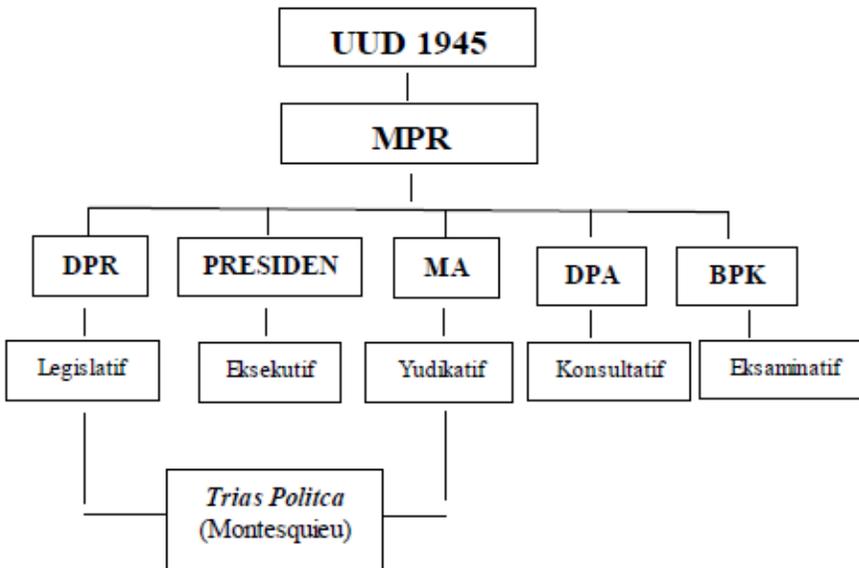
d. Kekuasaan Konsultatif

Kekuasaan *Konsultatif* adalah kekuasaan yang memberikan nasehat dan pertimbangan kepada Eksekutif selaku pelaksana undang-undang. Di Indonesia berdasarkan Pasal 16 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebelum amandemen adalah DPA.

e. Kekuasaan Eksaminatif

Kekuasaan *Eksaminatif* adalah kekuasaan terhadap pemeriksaan keuangan negara. Di Indonesia berdasarkan Pasal 23 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebelum amandemen adalah BPK.

Untuk mempermudah pemahaman, maka dapat dilihat dalam sebuah bagan berikut ini:



Bertolak dari uraian di atas, maka pembagian kekuasaan dalam sistem pemerintahan republik Indonesia secara implisit menerapkan pembagaian kekuasaan berdasarkan konsep *Trias Politica* Montesquieu di mana adanya pembagian kekuasaan berdasarkan fungsi negara baik *Legislatif*, *Eksekutif* dan *Yudikatif*, namun selain dari 3 (tiga) fungsi tersebut, masih di bagi lagi yaitu Kekuasaan *Konsultatif* dan Kekuasaan *Eksaminatif*. Sehingga dapat dikatakan penerapan konsep *Trias Politica* dalam sistem pemerintahan republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebelum amandemen tidak obsolut.

2. Sesudah Amandemen

Sedangkan lembaga negara atau lembaga pemerintah dalam sistem pemerintahan republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Sesudah Amandemen ada 7 (tujuh) yaitu: MPR, DPR, DPD, Presiden, BPK, MA dan MK.

Lembaga-lembaga tersebut memegang kekuasaan negara masing-masing. Berdasarkan ajaran *Trias Politica* yang membagi kekuasaan negara menjadi 3 (tiga) yaitu *Legislatif*, *Eksekutif* dan *Yudikatif*, maka dari ke 7 (tujuh) lembaga Negara tersebut apakah itu termasuk di dalamnya?

a. Kekuasaan *Legislatif* (*Legislative Power*)

Kekuasaan *Legislatif*, adalah pembuat undang-undang. *Legislatif* di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sesudah amandemen adalah terdiri dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Dasar hukum ketiga lembaga ini sudah diuraikan di muka.

b. Kekuasaan *Eksekutif* (*Executive Power*)

Kekuasaan *Eksekutif* (*Executive Power*) adalah kekuasaan melaksanakan undang-undang. Kekuasaan *Eksekutif* di Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sesudah amandemen adalah Presiden. Dasar hukum mengenai presiden ini sudah diuraikan di muka.

c. Kekuasaan *Yudikatif*

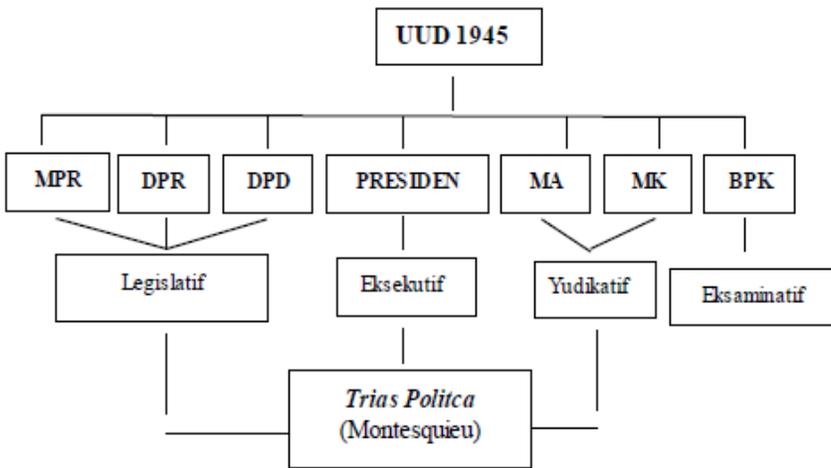
Kekuasaan *Yudikatif* adalah kekuasaan yang berkewajiban mempertahankan undang-undang dan berhak memberikan peradilan kepada rakyatnya. Badan *Yudikatif* adalah yang berkuasa memutus perkara, menjatuhkan hukuman terhadap setiap pelanggaran undang-undang yang telah diadakan dan

dijalankan. *Yudikatif* di Indonesia berdasarkan Pasal 24 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebelum amandemen adalah MA dan MK.

d. Kekuasaan *Eksaminatif*

Kekuasaan *Eksaminatif* adalah kekuasaan terhadap pemeriksaan keuangan negara. Kekuasaan *Eksaminatif* di Indonesia berdasarkan Pasal 23 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sesudah amandemen adalah BPK.

Untuk mempermudah pemahaman, maka dapat dilihat dalam sebuah bagan berikut ini:



Bertolak dari uraian di atas, maka pembagian kekuasaan dalam sistem pemerintahan republik Indonesia secara implisit menerapkan pembagaian kekuasaan berdasarkan konsep *Trias Politca* Montesquieu di mana adanya pembagian kekuasaan berdasarkan fungsi negara baik *Legislatif*, *Eksekutif* dan *Yudikatif*, namun selain dari 3 (tiga) fungsi tersebut, masih di bagi lagi ke dalam Kekuasaan *Eksaminatif*. Sehingga dapat dikatakan penerapan konsep *Trias Politca* dalam sistem pemerintahan republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sesudah amandemen tidak obsolut.

Secara lengkap dapat dilihat dalam table di bawah ini:

Pembagian Kekuasaan Negara	Sebelum Amandemen	Sesudah Amandemen
Legislatif	MPR	MPR
	DPR	DPR
		DPD
Eksekutif	PRESIDEN	PRESIDEN
Yudikatif	MA	MA
		MK
Konsultatif	DPA	-
Eksaminatif	BPK	BPK

BAB 11

KONSEP PEMERINTAHAN DAERAH

A. Definisi Konsep Pemerintahan Daerah

Pemerintah atau *Government* dalam bahasa Indonesia berarti pengarahan dan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara, negara bagian, atau kota dan sebagainya. Bisa juga berarti lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan negara, Negara bagian, atau kota, dan sebagainya.

Menurut W.S Sayre (1960) pemerintah dalam definisi terbaiknya adalah sebagai organisasi dari negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya. Selanjutnya menurut David Apter (1977), pemerintah adalah satuan anggota yang paling umum yang memiliki tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mencangkupnya dan monopoli praktis yang menyangkut kekuasaan paksaannya.³⁰⁶

Selanjutnya, Daerah adalah lingkungan pemerintah : wilayah, daerah diartikan sebagai bagian permukaan bumi; lingkungan kerja pemerintah, wilayah; selingkup tempat yang dipakai untuk tujuan khusus, wilayah; tempat-tempat sekeliling atau yang dimaksud dalam lingkungan suatu kota; tempat yang terkena peristiwa sama; bagian permukaan tubuh.³⁰⁷

Lain halnya dengan C.F Strong yang menyebutkan bahwa pemerintahan daerah adalah organisasi dimana diletakkan hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi. Pemerintahan dalam arti luas merupakan sesuatu yang lebih besar daripada suatu badan atau kelompok.³⁰⁸

Berdasarkan Pasal 18 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota. Daerah provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan UU No. 23 Tahun 2014). tentang Pemerintahan Daerah.

Kemudian pada Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa

³⁰⁶ Inu Kencana Syafie, *Pengantar ilmu pemerintahan*, (Jakarta, Refika Aditama, 2010), hlm.11.

³⁰⁷ G. Setya Nugraha, R. Maulina F, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Surabaya: Karima, 2000), hlm.145.

³⁰⁸ Fahmi Amrusi dalam Ni'matull Huda, *Hukum Pemerintah Daerah*, (Bandung: Nusamedia, 2012), hlm 28.

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945.

Pemerintah daerah yang merupakan sub-sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga ini mengandung tiga hal utama di dalamnya³⁰⁹, yaitu: **pertama**, Pemberian tugas dan wewenang untuk menyelesaikan suatu kewenangan yang sudah diserahkan kepada Pemerintah Daerah; **kedua**, Pemberian kepercayaan dan wewenang untuk memikirkan, mengambil inisiatif dan menetapkan sendiri cara-cara penyelesaian tugas tersebut; dan **ketiga**, dalam upaya memikirkan, mengambil inisiatif dan mengambil keputusan tersebut mengikutsertakan masyarakat baik secara langsung maupun DPRD.

B. Pengaturan Hukum tentang Pemerintahan Daerah

Dalam era reformasi, ketentuan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 diubah dan ditambah Pasal 18 terdiri dari 7 ayat dan ditambah Pasal 18A dan 18B. Pasal 18 yang baru dimaksudkan untuk lebih memperjelas pembagian daerah dalam NKRI. Baik secara konsepsional maupun hukum pasal-pasal baru pemerintahan daerah dalam UUD memuat berbagai paradigma baru dan arah politik pemerintahan daerah yang baru pula. Hal tersebut diuraikan sebagai berikut:

1. Prinsip daerah mengatur sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan asas pembantuan (Pasal 18 ayat (2))
2. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (Pasal 18 ayat (5)).
3. Prinsip kekhususan dan kergaman Daerah (Pasal 18A ayat (2))
4. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18B ayat (2))
5. Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18B ayat (1))
6. Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum.
7. Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18A ayat (2))

³⁰⁹ Setya Retnami, *Makalah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta : Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia, 2001). hlm.8.

C. Asas Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 angka 2 menyebutkan pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip NKRI sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945.

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat disebut asas pemerintahan daerah, yaitu:

1. Otonomi daerah

Sistem ini dapat dibedakan antara lain:

- Otonomi formil : Sistem ini tidak diatur secara rinci mengenai urusan apa yang menjadi urusan pemerintah daerah dalam undang-undang pemerintah daerah. Tetapi dinilai atau dilihat apakah urusan tersebut layak diurus pemerintah daerah atau tidak.
- Otonomi materil : Dalam sistem ini urusan pemerintah daerah dalam peraturan perundang-undangan daerah atau undang-undang tentang pemerintah daerah.
- Otonomi riil: Dalam sistem ini pemberian tugas kepada daerah disesuaikan dengan kualitas dari tiap-tiap daerah dengan mempertimbangkan letak geografis, jumlah penduduk, potensi yang ada di daerah tersebut.
- Otonomi nyata dan bertanggung jawab : Sistem ini dianut dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, yang dimaksud nyata adalah pemberian otonomi kepada daerah kepada daerah yang haruslah didasarkan kepada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan, tindakan-tindakan yang benar-benar dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata maupun mengurus rumah tangganya sendiri, sedangkan tanggung jawab adalah pemberian otonomi itu benar-benar sejalan dengan tujuannya.

2. Desentralisasi

Menurut UU No. 32 Tahun 2004 Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem NKRI.

a. Asas Dekonsentrasi

Menurut UU No. 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

b. Asas Tugas Pembantuan

Menurut UU No. 32 Tahun 2004 dinyatakan bahwa tugas pembantuan adalah penguasaan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintahan provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta pemerintah kabupaten/ kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

c. Pemerintah Daerah Provinsi

1) Pemerintah Daerah

Menurut Pasal 10 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah meliputi: Politik Luar Negeri, Pertahanan, Keamanan, Peradilan, Moneter dan fiskal nasional, Agama. Dengan demikian seluruh urusan kecuali yang disebutkan tersebut dapat diserahkan kepada daerah provinsi dengan berpedoman kepada azas desentralisasi. Urusan pemerintah yang diserahkan kepada Gubernur disertai dengan pendanaan sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan.

2) Gubernur Kepala Daerah.

Menurut Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, gubernur adalah kepala pemerintahan daerah provinsi dan gubernur hanya kepala pemerintahan eksekutif saja. Tugas gubernur selaku wakil pemerintah pusat hal ini ditentukan dalam Pasal 37.

3) DPRD Provinsi.

Mempunyai kedudukan sebagai penyelenggara pemerintahan daerah, DPR mempunyai fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan.

d. Pemerintahan Daerah Kabupaten/kota

1) Pemerintahan Daerah

Kabupaten dan kota merupakan satuan pemerintahan negara yang langsung berhubungan dengan fungsi pengayoman dan pelayanan pemerintahan negara terhadap rakyat, untuk itu setiap satuan pemerintahan dilengkapi dengan perangkat administrasi ditingkat kecamatan yang dipimpin oleh seorang camat sebagai pejabat administrasi yang terendah di atas kepala desa dan lurah. Kemudian di perangkat desa dan kelurahan juga ada perangkat organisasi yang disebut RT dan RW. Pada dasarnya menurut UU No. 32 tahun 2004 tugas dan

wewenang walikota sama dengan tugas dan wewenang gubernur dan bupati yaitu tugas sebagai kepala daerah.

2) DPRD Kota

Menurut UU No. 32 tahun 2004 tugas dan wewenang DPRD kota sama dengan tugas dan wewenang DPRD provinsi dan DPRD kabupaten yaitu sama-sama sebagai penyelenggara pemerintah daerah.

3) Bupati sebagai Kepala Daerah

Tugas dan wewenang bupati sebagai kepala daerah telah diatur dalam Pasal 25 UU No. 32 tahun 2004.

4) DPRD Kabupaten

DPRD kabupaten dan DPRD provinsi diatur dalam pola yang sama, apa yang berlaku pada DPRD Provinsi berlaku pula pada DPRD Kabupaten.

5) Walikota

Menurut UU No. 32 tahun 2004 walikota memang di pakai dalam arti sebagai kepala daerah pemerintahan daerah kota.

e. Pemerintah Desa

Desa merupakan sistem pemerintahan asli bangsa Indonesia, bukan warisan penjajah Belanda. Desa mempunyai karakteristik sendiri dalam sistem pemerintahan, yaitu penerapan hukum adat yang memiliki kelengkapan-kelengkapan yang sanggup berdiri sendiri, yakni memiliki kesatuan hukum, kesatuan penguasa, dan kesatuan lingkungan hidup berdasarkan hak bersama atas tanah air bagi semua anggotanya. Dalam UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Desa dan Pemerintahan Desa diatur dalam Bab XI dari Pasal 200 sampai Pasal 216.

f. Pemerintah Daerah Khusus/Istimewa

Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 sebagai dasar adanya otonomi khusus atau bersifat istimewa.

1) Otonomi Khusus Aceh dan Papua

Otonomi Aceh dan Papua didasarkan kepada pertimbangan untuk menatasi kemelut yang sudah berkepanjangan baik di Aceh maupun Papua, maka dibentuk UU otonomi khusus yaitu UU No. 21 tahun 2001 tentang otonomi khusus bagi provinsi Papua dan UU No. 18 tahun 2001 tentang otonomi khusus bagi

daerah istimewa Aceh sebagai provinsi Nangroe Aceh Darussalam, dilengkapi pula dengan adanya UU No. 11 tahun 2006 tentang pemerintahan Aceh.

- 2) **Daerah Khusus Ibukota dan Daerah Istimewa Yogyakarta**
Sebelum keluarnya ketentuan pasal 18B ayat (1) UUD 1945, daerah Provinsi yang lebih dahulu berstatus istimewa adalah: Daerah Istimewa Aceh; Daerah Istimewa Yogyakarta; dan Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

g. Pemerintahan Daerah dalam Beberapa Undang-undang

1) Menurut UU No. 1 tahun 1945

Berdasarkan UU No. 1 tahun 1945 terdapat 2 (dua) macam pemerintahan daerah, yaitu pemerintah daerah yang mempunyai KNID dan tanpa KNID. Pemerintah daerah yang mempunyai KNID adalah pemerintah daerah yang berhak mengatur rumah tangga daerah, sedangkan yang tidak mempunyai KNID seperti daerah provinsi (kecuali provinsi Sumatera) kewedanaan, kecamatan adalah daerah administratif belaka.

2) Menurut UU No. 22 tahun 1948

UU ini dimaksudkan untuk menyeragamkan sistem pemerintahan di seluruh wilayah Indonesia, dan bertujuan menghapuskan dualisme dalam pemerintahan daerah dan hendak memberi hak otonom dan medebewind seluas-luasnya kepada badan pemerintahan daerah yang tersusun secara demokratis berdasarkan musyawarah.

3) Menurut UU No. 1 tahun 1957

UU ini bertujuan untuk menjaga kestabilan dan efisiensi daerah, pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah dan DPRD, DPD dihapuskan diganti dengan BPH (Badan Pemerintah Harian) yang berfungsi sebagai badan penasehat kepala daerah.

4) Menurut UU No. 18 tahun 1965

Dalam UU ini pembagian wilayah didasarkan pada Provinsi/kota praja sebagai daerah tingkat I, kabupaten dan kota madya sebagai daerah tingkat II dan kecamatan dan kota

praja sebagai daerah tingkat III. UU ini memakai istilah otonomi yang riil dan seluas-luasnya.

5) Menurut UU No. 5 tahun 1974

UU ini dinamakan Undang-undang tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Diatur dengan jelas asas desentralisasi, dekonsentrasi dan pembantuan. Pemberian otonomi kepada daerah didasarkan kepada otonomi yang nyata dan bertanggung jawab.

6) Menurut UU No. 22 tahun 1999

UU ini berisi tentang pemerintahan daerah dilengkapi dengan UU No 25 tahun 1999 tentang perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah. UU ini memberikan kesempatan yang luas kepada daerah untuk mengatur daerahnya dengan ditopang pendanaan yang lebih memadai.

7) Menurut UU No. 32 tahun 2004

Di dalam UU ini ditegaskan bahwa pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah dan pemerintah daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi kewenangan, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

D. Perbandingan Konsep Sistem Otonomi Daerah Di Berbagai Negara Dan Di Indonesia

Pemerintahan Daerah saat ini telah menjadi dasar penyelenggara pemerintahan yang diterima secara universal dengan berbagai macam bentuk aplikasi di setiap negara. Hal ini sesuai dengan fakta bahwa tidak semua urusan pemerintahan dapat diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat, mengingat kondisi geografis, kompleksitas perkembangan masyarakat, kemajemukan struktur sosial dan budaya lokal serta adanya tuntutan demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Kekuasaan pemerintah pusat tidak terganggu dengan adanya kewenangan pada daerah otonom yang diberikan otonomi yang luas dan tidak bermakna untuk mengurangi kekuasaan pemerintah pusat.³¹⁰ Pemberian sebagian kewenangan (kekuasaan) kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem

³¹⁰ Agus Salim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004), hlm. 27.

desentralisasi), tetapi pada tahap akhir, kekuasaan tertinggi tetap di tangan pemerintah pusat. Jadi, kewenangan yang melekat pada daerah tidaklah berarti bahwa pemerintah daerah itu berdaulat sebab pengawasan dan kekuasaan tertinggi masih tetap terletak di tangan pemerintah pusat. Hubungan pusat dengan daerah di mana suatu negara kesatuan yang *gedecentraliseerd*, pemerintahan pusat membentuk daerah-daerah, serta menyerahkan sebagian dari kewenangannya kepada daerah.

Berikut ini berbagai konsep sistem otonomi daerah di berbagai Negara :³¹¹

1. Negara Inggris

Pemerintah daerah (*local government*) secara hukum memperoleh kekuasaan dari pusat dan berada di bawah subordinasi pemerintah pusat. Pemerintah pusat menyatakan secara terperinci kekuasaan-kekuasaan apa saja yang harus dilaksanakan dan apa yang boleh dikerjakan. Melalui undang-undang pemerintah daerah disertai wewenang, tugas dan tanggungjawab untuk mengatur dan mengurus suatu urusan pemerintahan.

Sumber pendapatan daerah berasal dari pendapatan asli daerah, pinjaman dan bantuan. Di Inggris mengenal dua buah bantuan yaitu *specific grant (grant in aid/conditional grant)* dan *block grants (general grant/unconditional grant)*. *Specific grant* adalah merupakan bantuan yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk menyediakan jasa-jasa publik yang telah ditentukan oleh pemerintah pusat. *Block grant* adalah bantuan kepada pemerintah daerah yang tidak disertai dengan ikatan atau syarat-syarat tertentu. Dengan demikian pemerintah daerah diberikan kebebasan untuk mengalokasikan dana sesuai dengan kemauan dan kehendak daerah yang bersangkutan.

2. Negara Perancis

Di negara Perancis otonomi daerah adalah menggabungkan antara desentralisasi dan dekonsentrasi. Penyelenggaraan tugas desentralisasi dijalankan bersama-sama dengan dekonsentrasi dengan meletakkan kedudukan rangkap pimpinan eksekutif pemerintahan dalam kedudukan rangkap pimpinan eksekutif dalam kedudukan sebagai alat daerah (kepala daerah) dan alat pusat (kepala wilayah). Sistem pembiayaan dan keuangan mirip di Inggris.

³¹¹ <https://2frameit.blogspot.com/2011/06/konsep-sistem-otonomi-daerah-di.html>
(Diakses pada tanggal 20 Maret 2019 pukul 15.00 WIB).

3. Negara Belanda

Ada beberapa hal yang berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah di negara Belanda, yaitu :

1. Wewenang mengatur dan mengurus rumah tangga otonomi daerah dapat dilaksanakan oleh semua perangkat otonomi;
2. Kewenangan mengatur dan mengurus rumahtangga otonomi pada undang-undang propinsi dan undang-undang kotapraja tidak hanya didasarkan pada prinsip erkening (prinsip di mana pemerintah pusat mengakui atau menerima setiap inisiatif daerah untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu dengan tidak mengurangi kewenangan pengawasan sebagai salah satu unsur otonomi) tetapi juga berdasarkan pada prinsip toekening yaitu prinsip pemberian atau penyerahan suatu urusan kepada daerah.

4. Konsep Otonomi di Indonesia

Berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah, negara sudah merumuskan dalam UUD 45 Pasal 18 yang menyatakan :
“ *bahwa daerah di Indonesia dibagi dalam daerah besar yaitu propinsi, dan propinsi dibagi dalam daerah kecil yang bersifat otonom dan atau administrasi belaka*”

Ada tiga prinsip penyelenggaraan pemerintah daerah seperti tertuang dalam pasal tersebut yaitu prinsip desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas perbantuan (*medewind*). Desentralisasi adalah prinsip di mana pemerintah daerah melaksanakan urusan pemerintahan dan pembangunan sesuai dengan wewenang dan tanggungjawabnya. Dekonsentrasi adalah pendelegasian wewenang dan tanggungjawab kepada aparatur pusat yang berada di daerah. Tugas perbantuan *medebewind* adalah prinsip di mana pemerintah daerah melakukan penyelenggaraan urusan dan pemerintahan namun wewenang dan tanggung jawab masih berada pada aparatur pusat. Ketiga prinsip tersebut saling mendukung dan menunjang satu sama lainnya.

Sejak diberlakukannya UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, banyak aspek positif yang diharapkan dalam pemberlakuan Undang-Undang tersebut. Dan implementasi dari Pemerintah Daerah ialah adanya Otonomi Daerah. Otonomi Daerah memang dapat membawa perubahan positif di daerah dalam hal kewenangan daerah untuk mengatur diri sendiri. Kewenangan ini menjadi sebuah impian karena sistem pemerintahan yang sentralistik cenderung menempatkan daerah sebagai pelaku pembangunan yang tidak begitu penting atau sebagai pelaku pinggiran. Tujuan pemberian otonomi kepada daerah sangat baik, yaitu untuk memberdayakan

daerah, termasuk masyarakatnya, mendorong prakarsa dan peran serta masyarakat dalam proses pemerintahan dan pembangunan.

Pada masa lalu, pengerukan potensi daerah ke pusat terus dilakukan dengan dalih pemerataan pembangunan. Alih-alih mendapatkan manfaat dari pembangunan, daerah justru mengalami proses pemiskinan yang luar biasa. Dengan kewenangan yang didapat daerah dari pelaksanaan Otonomi Daerah, banyak daerah yang optimis bakal bisa mengubah keadaan yang tidak menguntungkan tersebut.

Terkait dengan implementasi otonomi daerah, maka ada beberapa hal yang perlu diperhatikan untuk keberhasilan otonomi daerah, yaitu meningkatkan kualitas SDM, yang dapat dilakukan melalui:

1. Pelaksanaan seleksi PNS yang jelas, ketat, yang baik, serta berdasarkan pekerjaan dan spesifikasi lowongan pekerjaan.
2. Peningkatan kompetensi, keterampilan, dan sikap melalui pelatihan dan pendidikan, sesuai dengan kebutuhan pemerintah daerah, serta mengevaluasi keefektifan program pendidikan dan pelatihan.
3. Penempatan PNS berdasarkan kompetensi, minat, dan bakat, serta kebutuhan pemerintah daerah.
4. Pengembangan SDM yang kreatif, inovatif, fleksibel, profesional, dan sinergis di pemerintahan daerah.
5. Menindaklanjuti ketentuan undang-undang tentang otonomi dengan peraturan daerah yang terkait dengan kelembagaan, kewenangan, tanggung jawab, pembiayaan, SDM, dan sarana penunjang terhadap penugasan wewenang yang dilimpahkan pemerintah pusat.
6. Meningkatkan peran aktif masyarakat dalam bidang politik, ekonomi, sosial budaya, dan hankam.
7. Mengembangkan sistem manajemen pemerintahan yang efektif, objektif, rasional, dan modern.³¹²

Beberapa contoh keberhasilan dari berbagai daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah yaitu:

1. Di Kabupaten Wonosobo, Jawa Tengah, masyarakat lokal dan LSM yang mendukung telah berkerja sama dengan dewan setempat untuk merancang suatu aturan tentang pengelolaan sumber daya kehutanan yang bersifat kemasyarakatan

³¹² <https://syulhadi.wordpress.com/my-document/umum/ilmu-politik/otonomi/implementasipelaksanaan-otonomi-daerah-di-indonesia/> (Diakses pada tanggal 22 Maret 2019 pukul 10.00 WIB).

(community-based). Aturan itu ditetapkan pada bulan Oktober yang memungkinkan bupati mengeluarkan izin kepada masyarakat untuk mengelola hutan milik negara dengan cara yang berkelanjutan.

2. Di Gorontalo, Sulawesi, masyarakat nelayan di sana dengan bantuan LSM-LSM setempat serta para pejabat yang simpatik di wilayah provinsi baru tersebut berhasil mendapatkan kembali kontrol mereka terhadap wilayah perikanan tradisional/adat mereka.

Kedua contoh di atas menggambarkan bahwa pelaksanaan Otonomi Daerah dapat membawa dampak positif bagi kemajuan suatu daerah. Kedua contoh diatas dapat terjadi berkat adanya Otonomi Daerah di daerah tersebut.

Selain membawa dampak positif bagi suatu daerah otonom, ternyata pelaksanaan Otonomi Daerah juga dapat membawa dampak negatif. Pada tahap awal pelaksanaan Otonomi Daerah, telah banyak mengundang suara pro dan kontra. Suara pro umumnya datang dari daerah yang kaya akan sumber daya, daerah-daerah tersebut tidak sabar ingin agar Otonomi Daerah tersebut segera diberlakukan. Sebaliknya, bagi daerah-daerah yang tidak kaya akan sumber daya, mereka pesimis menghadapi era otonomi daerah tersebut. Masalahnya, otonomi daerah menuntut kesiapan daerah di segala bidang termasuk peraturan perundang-undangan dan sumber keuangan daerah. Oleh karena itu, bagi daerah-daerah yang tidak kaya akan sumber daya pada umumnya belum siap ketika Otonomi Daerah pertama kali diberlakukan.

Selain karena kurangnya kesiapan daerah-daerah yang tidak kaya akan sumber daya dengan berlakunya otonomi daerah, dampak negatif dari otonomi daerah juga dapat timbul karena adanya berbagai penyelewengan dalam pelaksanaan Otonomi Daerah tersebut. Berbagai penyelewengan dalam pelaksanaan otonomi daerah:

1. Adanya kecenderungan pemerintah daerah untuk mengeksploitasi rakyat melalui pengumpulan pendapatan daerah.
2. Keterbatasan sumber daya dihadapkan dengan tuntutan kebutuhan dana (pembangunan dan rutin operasional pemerintahan) yang besar. Hal tersebut memaksa Pemerintah Daerah menempuh pilihan yang membebani rakyat, misalnya memperluas dan atau meningkatkan objek pajak dan retribusi. Padahal banyaknya pungutan hanya akan menambah biaya ekonomi yang akan merugikan perkembangan ekonomi daerah. Pemerintah daerah yang terlalu intensif memungut pajak dan retribusi dari rakyatnya

- hanya akan menambah beratnya beban yang harus ditanggung warga masyarakat.
3. Penggunaan dana anggaran yang tidak terkontrol. Hal ini dapat dilihat dari pemberian fasilitas yang berlebihan kepada pejabat daerah. Pemberian fasilitas yang berlebihan ini merupakan bukti ketidakarifan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah.
 4. Rusaknya Sumber Daya Alam, hal ini disebabkan karena adanya keinginan dari Pemerintah Daerah untuk menghimpun pendapatan asli daerah (PAD), dimana Pemerintah Daerah menguras sumber daya alam potensial yang ada, tanpa mempertimbangkan dampak negative / kerusakan lingkungan dan prinsip pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Selain itu, adanya kegiatan dari beberapa orang Bupati yang menetapkan peningkatan ekstraksi besar-besaran sumber daya alam di daerah mereka, dimana ekstraksi ini merupakan suatu proses yang semakin mempercepat perusakan dan punahnya hutan serta sengketa terhadap tanah. Akibatnya terjadi percepatan kerusakan hutan dan lingkungan yang berdampak pada percepatan sumber daya air hampir di seluruh wilayah tanah air. Eksploitasi hutan dan lahan yang tak terkendali juga telah menyebabkan hancurnya habitat dan ekosistem satwa liar yang berdampak terhadap punahnya sebagian varietas vegetasi dan satwa langka serta mikro organisme yang sangat bermanfaat untuk menjaga kelestarian alam.
 5. Bergesernya praktik korupsi dari pusat ke daerah. Praktik korupsi di daerah tersebut terjadi pada proses pengadaan barang-barang dan jasa daerah (*procurement*). Seringkali terjadi harga sebuah barang dianggarkan jauh lebih besar dari harga barang tersebut sebenarnya di pasar.
 6. Pemerintahan kabupaten juga tergoda untuk menjadikan sumbangan yang diperoleh dari hutan milik negara dan perusahaan perkebunan bagi budget mereka.

Berdasarkan uraian di atas, dapat diambil kesimpulan bahwa pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia masih belum optimal. Walaupun di daerah Wonosobo dan Gorontalo terdapat contoh nyata keberhasilan pelaksanaan Otonomi Daerah, tetapi kedua daerah tersebut hanya merupakan contoh keberhasilan kecil dari pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia. Secara keseluruhan, pelaksanaan Otonomi Daerah di tempat-tempat lain di seluruh pelosok Indonesia masih belum dapat berjalan dengan optimal. Belum optimalnya

pelaksanaan Otonomi Daerah antara lain disebabkan karena adanya berbagai macam penyelewengan yang dilakukan oleh berbagai pihak yang terlibat dalam pelaksanaan Otonomi Daerah di daerah-daerah otonom.

Banyak hal yang dapat dilakukan untuk mengoptimalkan pelaksanaan Otonomi Daerah, tetapi hal yang paling penting yang harus dilakukan untuk meningkatkan pelaksanaan Otonomi Daerah itu adalah dengan meningkatkan kualitas Sumber Daya Manusia sebagai pelaksana dari Otonomi Daerah tersebut. Sumber Daya Manusia yang berkualitas merupakan subjek dimana faktor-faktor lain yang ikut menentukan keberhasilan dalam pelaksanaan Otonomi Daerah ini bergantung. Oleh karena itu, sangat penting sekali untuk meningkatkan kualitas Sumber Daya Manusia karena inilah kunci penentu dari berhasil tidaknya pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia.³¹³

³¹³ <http://bramfikma.blogspot.com/2016/07/implementasi-pemerintahan-daerah-di.html> (Diakses pada tanggal 22 Maret 2019 pukul 13.00 WIB).

BAB 12

KONSEP HAM DAN KEWARGANEGARAAN DALAM HUKUM TATA NEGARA

A. Istilah dan Pengertian Hak Asasi Manusia

Hak asasi manusia merupakan hak dasar yang melekat dan dimiliki setiap manusia sebagai anugerah Tuhan Yang Maha Esa. Menurut UU No 39/1999, HAM adalah seperangkat hak yang melekat pada manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh Negara, hukum, pemerintah dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.

Dengan akal budinya dan nuraninya, manusia memiliki kebebasan untuk memutuskan sendiri perbuatannya. Disamping itu, untuk mengimbangi kebebasannya tersebut manusia memiliki kemampuan untuk bertanggung jawab atas semua tindakan yang dilakukannya.

Kebebasan dasar dan hak-hak dasar itulah yang disebut Hak Asasi Manusia yang secara kodratnya melekat pada diri manusia sejak manusia dalam kandungan yang membuat manusia sadar akan jatidirinya dan membuat manusia hidup bahagia. Setiap manusia dalam kenyataannya lahir dan hidup di masyarakat. Dalam perkembangan sejarah tampak bahwa Hak Asasi Manusia memperoleh maknanya dan berkembang setelah kehidupan masyarakat makin berkembang khususnya setelah terbentuk Negara. Kenyataan tersebut mengakibatkan munculnya kesadaran akan perlunya Hak Asasi Manusia dipertahankan terhadap bahaya-bahaya yang timbul akibat adanya Negara, apabila memang pengembangan diri dan kebahagiaan manusia menjadi tujuan.

B. Sejarah Perkembangan Hak Asasi Manusia

Latar belakang sejarah hak asasi manusia pada hakikatnya muncul karena inisiatif manusia terhadap harga diri dan martabatnya, sebagai akibat dari tindakan sewenang-wenang dari penguasa, penjajahan, perbudakan, ketidakadilan, dan kezaliman. Perkembangan pengakuan hak asasi manusia ini berjalan secara perlahan dan beraneka ragam.

Awal mula perkembangan hak asasi manusia dimulai pada tahun 1215 dengan munculnya *Magna Charta* (Piagam Agung) yaitu perjuangan di kalangan para bangsawan Inggris yang membatasi kekuasaan Raja John. Demikian pula pada abad ke-17, ketika tidak ada harapan bahwa keadilan dapat diwujudkan, perjuangan untuk menegakkan hak asasi manusia berjalan terus. Melalui pergolakan dan perundingan yang lama akhirnya *Bill of Rights* (Undang-Undang Hak) diterima oleh Raja William III pada tahun 1689. *Bill of Rights* merupakan suatu naskah perundang-undangan yang dihasilkan melalui suatu revolusi tak berdarah terhadap Raja James II.

Perjuangan yang serupa juga berlangsung di Perancis dan Amerika Serikat. Dengan gigih rakyat Perancis menentang Raja dinasti Bourbon yang memerintah dengan kekuasaan mutlak. Melalui perjuangan yang dikenal dengan revolusi Perancis (1789) kemudian menghasilkan *Declaration droits de l'homme et du Citoyen* (pernyataan hak asasi manusia dan warga negara). Dalam tahun yang sama, perjuangan rakyat Amerika Serikat berhasil membuahkan *Bill of Rights* yang kemudian menjadi bagian dari Undang-Undang Dasar Amerika Serikat pada tahun 1791. Timbulnya gagasan mengenai hak ini pada dasarnya merupakan akibat dari perkembangan aliran nasionalisme. Pemikiran ini tercemin dalam karya-karya Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704) keduanya dari Inggris dan Montesquieu (1689-1755) serta Rousseau (1712-1778) dari Perancis.

C. HAM di Indonesia

Hak Asasi Manusia di Indonesia bersumber dan bermuara pada Pancasila. Yang artinya Hak Asasi Manusia mendapat jaminan kuat dari falsafah bangsa, yakni Pancasila. Bermuara pada Pancasila dimaksudkan bahwa pelaksanaan hak asasi manusia tersebut harus memperhatikan garis-garis yang telah ditentukan dalam ketentuan falsafah Pancasila. Bagi bangsa Indonesia, melaksanakan hak asasi manusia bukan berarti melaksanakan dengan sebebaskan-bebasnya, melainkan harus memperhatikan ketentuan-ketentuan yang terkandung dalam pandangan hidup bangsa Indonesia, yaitu Pancasila. Hal ini disebabkan pada dasarnya memang tidak ada hak yang dapat dilaksanakan secara mutlak tanpa memperhatikan hak orang lain.

Setiap hak akan dibatasi oleh hak orang lain. Jika dalam melaksanakan hak, kita tidak memperhatikan hak orang lain, maka yang terjadi adalah benturan hak atau kepentingan dalam hidup bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara

Negara Republik Indonesia mengakui dan menjunjung tinggi hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia sebagai hak yang secara kodrati melekat dan tidak terpisah dari manusia yang harus dilindungi, dihormati, dan ditegakkan demi peningkatan martabat kemanusiaan, kesejahteraan, kebahagiaan, dan kecerdasan serta keadilan.

Berbagai instrumen hak asasi manusia yang dimiliki Negara Republik Indonesia, yakni:

- Undang – Undang Dasar 1945
- Ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia
- Undang – Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Dalam rangka memberikan jaminan perlindungan terhadap hak asasi manusia, disamping dibentuk aturan-aturan hukum, juga dibentuk kelembagaan yang menangani masalah yang berkaitan dengan penegakkan hak asasi manusia. Antara lain:

- Kelembagaan yang menangani masalah yang berkaitan dengan penegakan hak asasi manusia, antara lain : Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM)
- Pengadilan Hak Asasi Manusia dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang pengadilan Hak Asasi Manusia
- Pengadilan Hak Asasi Manusia Ad Hoc dibentuk atas usul DPR
- Komisi kebenaran dan Rekonsiliasi

Penegakkan HAM tidak hanya dilakukan oleh lembaga-lembaga yang di bentuk oleh negara, masyarakat juga dapat berpartisipasi dalam penegakkan dan perlindungan HAM di Indonesia. Masyarakat dapat membentuk lembaga swadaya masyarakat (LSM). Beberapa contoh lembaga swadaya masyarakat (LSM) :

- KONTRAS (Komisi untuk orang hilang dan tindak kekerasan)
- YLBHI (Yayasan lembaga bantuan hukum Indonesia)
- Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) dan
- Human Rights Watch (HRW)

D. HAM Dan Kewarganegaraan Dalam Hukum Tata Negara

1. HAM Dalam Hukum Tata Negara

Hak asasi manusia dalam pengertian umum adalah hak-hak dasar yang dimiliki setiap pribadi manusia sebagai anugerah Tuhan yang dibawa sejak lahir. Ini berarti bahwa sebagai anugerah dari

Tuhan kepada makhluknya, hak asasi tidak dapat dipisahkan dari eksistensi pribadi manusia itu sendiri. Hak asasi tidak dapat dicabut oleh suatu kekuasaan atau oleh sebab-sebab lainnya, karena jika hal itu terjadi maka manusia kehilangan martabat yang sebenarnya menjadi inti nilai kemanusiaan. Hak asasi mencakup hak hidup, hak kemerdekaan/kebebasan dan hak memiliki sesuatu. Ditinjau dari berbagai bidang, HAM meliputi :

- a. Hak asasi pribadi (*Personal Rights*) Contoh : hak kemerdekaan, hak menyatakan pendapat, hak memeluk agama.
- b. Hak asasi politik (*Political Rights*) yaitu hak untuk diakui sebagai warga negara. Misalnya : memilih dan dipilih, hak berserikat dan hak berkumpul.
- c. Hak asasi ekonomi (*Property Rights*). Misalnya : hak memiliki sesuatu, hak mengarahkan perjanjian, hak bekerja dan mendapatkan hidup yang layak.
- d. Hak asasi sosial dan kebudayaan (*Sosial & Cultural Rights*). Misalnya : mendapatkan pendidikan, hak mendapatkan santunan, hak pensiun, hak mengembangkan kebudayaan dan hak berekspresi.
- e. Hak untuk mendapatkan perlakuan yang sama dalam hukum dan Pemerintah (*Rights Of Legal Equality*)
- f. Hak untuk mendapatkan perlakuan yang sama dalam hukum.

Hak asasi manusia (HAM) secara tegas diatur dalam Undang Undang Nomor 39 Tahun 1999 Pasal 2 tentang asas-asas dasar yang menyatakan “Negara Republik Indonesia mengakui dan menjunjung tinggi hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia sebagai hak yang secara kodrati melekat pada dan tidak terpisahkan dari manusia, yang harus dilindungi, dihormati, dan ditegakkan demi peningkatan martabat kemanusiaan, kesejahteraan, kebahagiaan, dan kecerdasan serta keadilan.”

Dalam Tata Hukum segala bentuk hak yang dimiliki setiap manusia akan selalu bergandengan dengan kewajiban. Begitu pula dengan “Hak Asasi” harus juga bergandengan dengan “Kewajiban Asasi”.

Seperti yang telah diketahui Hak Asasi Manusia adalah hak-hak yang telah dipunyai seseorang sejak ia dalam kandungan. Sebagai makhluk sosial yang hidup di tengah masyarakat dan bergantung pada orang-orang di sekitar maka dalam pencapaian perkembangan dan kemajuan haruslah menyeimbangkan hak dasar dengan kewajiban dasar.

Beberapa mendefinisikan bahwa Hak Asasi Manusia adalah hak yang melekat pada diri setiap manusia sejak awal dilahirkan yang berlaku seumur hidup dan tidak dapat diganggu gugat siapa pun. Sebagai warga negara yang baik kita mesti menjunjung tinggi nilai hak asasi manusia tanpa membedakan status, golongan, keturunan, jabatan, dan lain sebagainya.

Dalam ketentuan umum Undang – Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Pasal 1 yang dimaksud dengan Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, Pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.

Batasan tentang Hak Asasi atau yang biasa disebut Hak Dasar adalah hak-hak yang pokok atau yang dasar dimiliki setiap manusia sebagai pembawaan sejak keahirannya, yang sangat berkaitan dengan martabat manusia tersebut. Hak Asasi lazim pula disebut dengan Hak Kemanusiaan yang tidak boleh dilanggar siapapun. Hak Asasi Manusia pada dasarnya bersifat umum atau universal karena diyakini bahwa beberapa hak yang dimiliki manusia tidak memiliki perbedaan atas bangsa, ras, atau jenis kelamin.

Berdasarkan beberapa rumusan HAM di atas, dapat ditarik kesimpulan tentang ciri pokok hakikat HAM, yaitu sebagai berikut :

- a. HAM tidak perlu diberikan, dibeli ataupun diwarisi. HAM merupakan bagian dari manusia secara otomatis
- b. HAM berlaku untuk semua orang tanpa memandang jenis kelamin, ras, agama, etnis, pandangan politik , atau asal usul social dan bangsanya
- c. HAM tidak bisa dilanggar. Tidak seorangpun mempunyai hak untuk melanggar dan membatasi orang lain

Ruang lingkup HAM meliputi:

- a. Hak pribadi: hak-hak persamaan hidup, kebebasan, keamanan, dan lain-lain;
- b. Hak milik pribadi dan kelompok sosial tempat seseorang berada;
- c. Kebebasan sipil dan politik untuk dapat ikut serta dalam pemerintahan; serta
- d. Hak-hak berkenaan dengan masalah ekonomi dan sosial

Tujuan Hak Asasi Manusia, yaitu sebagai berikut:

- a. HAM adalah alat untuk melindungi orang dari kekerasan dan kesewenang-wenangan.

- b. HAM mengembangkan saling menghargai antar manusia
- c. HAM mendorong tindakan yang dilandasi kesadaran dan tanggung jawab untuk menjamin bahwa hak-hak orang lain tidak dilanggar

2. Kewarganegaraan Dalam Hukum Tata Negara

Kewarga-negaraan diartikan segala jenis hubungan dengan suatu negara yang mengakibatkan adanya kewajiban negara itu untuk melindungi orang yang bersangkutan. Adapun menurut Undang-Undang Kewarganegaraan Republik Indonesia, kewarganegaraan adalah segala hal ihwal yang berhubungan dengan negara. Kewarganegaraan memiliki kemiripan dengan kebangsaan (bahasa Inggris: *nationality*). Yang membedakan adalah hak-hak untuk aktif dalam perpolitikan. Ada kemungkinan untuk memiliki kebangsaan tanpa menjadi seorang warga negara (contoh, secara hukum merupakan subyek suatu negara dan berhak atas perlindungan tanpa memiliki hak berpartisipasi dalam politik). Juga dimungkinkan untuk memiliki hak politik tanpa menjadi anggota bangsa dari suatu negara.

Hubungan antara warganegara dan negara dinyatakan dengan istilah "kewarganegaraan". Jadi istilah Kewarganegaraan menyatakan hubungan/ikatan hukum antara seorang individu dengan suatu negara/keanggotaan daripada suatu negara.

Tiap Negara biasaya menentukan dalam Undang-Undang kewarganegaraan siapa yang menjadi warga Negara dan siapa yang dianggap orang asing. itu diatur dalam UU No. 62 Th. 1958 yang berbunyi :

- 1) Yang menjadi warga Negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan Undang-Undang sebagai warga Negara.
- 2) Syarat-syarat yang mengenai kewarga-negaraan ditetapkan dengan Undang-Undang

Indonesia sebagai negara yang pada dasarnya menganut prinsip 'ius sanguinis', mengatur kemungkinan warganya untuk mendapatkan status kewarga-negaraan melalui prinsip kelahiran. Sebagai contoh banyak warga keturunan Cina yang masih berkewarga-negaraan Cina ataupun yang memiliki dwi kewarga-negaraan antara Indonesia dan Cina, tetapi bermukim di Indonesia dan memiliki keturunan di Indonesia. Terhadap anak-anak mereka ini sepanjang yang bersangkutan tidak berusaha untuk mendapatkan status kewarganegaraan dari negara asal orangtuanya, dapat saja diterima sebagai warga negara Indonesia karena kelahiran. Kalaupun hal ini dianggap tidak sesuai dengan prinsip dasar yang dianut, sekurang-kurangnya terhadap mereka itu dapat dikenakan ketentuan

mengenai kewarganegaraan melalui proses registrasi biasa, bukan melalui proses naturalisasi yang mempersamakan kedudukan mereka sebagai orang asing sama sekali.

Seorang Warga Negara Indonesia (WNI) adalah orang yang diakui oleh UU sebagai warga negara Republik Indonesia. Kepada orang ini akan diberikan Kartu Tanda Penduduk, berdasarkan Kabupaten atau Provinsi, tempat ia terdaftar sebagai penduduk/warga. Kepada orang ini akan diberikan nomor identitas (Nomor Induk Kependudukan, NIK) apabila ia telah berusia 17 tahun dan mencatatkan diri di kantor pemerintahan. Paspor diberikan oleh negara kepada warga negaranya sebagai bukti identitas yang bersangkutan dalam tata hukum internasional.

Kewarganegaraan Republik Indonesia diatur dalam UU No. 12 tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia. Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan dalam lapangan kerja atau perbaikan taraf hidup ekonomi dan menikmati hasil-hasilnya secara adil sesuai dengan nilai-nilai kemanusiaan dan darma baktinya yang diberikan kepada masyarakat, bangsa, dan negara. Dalam pasal 27 UUD 1945 secara jelas disebutkan bahwa negara menjamin warga negaranya tanpa membedakan ras, agama, gender, golongan, budaya, dan suku.

BAB 13

KONSEP PARTAI POLITIK

A. Definisi Partai Politik

Diperlukan partisipasi politik yang tinggi dari masyarakat, agar tingginya kadar demokrasi dalam sebuah negara. Partisipasi masyarakat tidak hanya dalam pemilihan dan pengawasan para pejabat negara tetapi juga dalam penentuan kebijakan publik APBN dan APBD, rakyat yang menentukan apa yang harus dikerjakan oleh pemerintah dan rakyat pula yang akan menilai apakah suatu pemerintah berhasil atau gagal. Dalam demokrasi rakyat adalah segala-galanya dan oleh karena itu segala sesuatu tentang negara harus dengan persetujuan rakyat.³¹⁴

Partisipasi politik masyarakat yang bersangkutan dalam menyalurkan aspirasinya tentunya harus ada sebuah lembaga resmi yang mempunyai jaminan hukum atas keberadaannya dalam menyampaikan aspirasinya tersebut, lembaga tersebutlah yang dinamakan dengan partai politik.

Menurut Miriam Budiardjo, partai politik adalah Suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini ialah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kekuasaan politik dengan cara konstitusional untuk melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan mereka.³¹⁵

Partai politik merupakan keharusan dalam kehidupan politik modern yang demokratis. Sebagai suatu organisasi, parpol secara ideal dimaksudkan untuk mengaktifkan dan memobilisasi rakyat, mewakili kepentingan tertentu, memberikan jalan kompromi bagi pendapat yang saling bersaing, serta menyediakan secara maksimal kepemimpinan politik secara sah (*legitimate*) dan damai. Karena itu, partai politik dalam pengertian modern dapat didefinisikan sebagai suatu kelompok yang mengajukan calon-calon bagi pejabat publik untuk dipilih ole

³¹⁴ Adam Malik, *Menuju Pelaksanaan Demokrasi Pancasila*, (Jakarta: Yayasan Idayu, 1979), hlm. 3.

³¹⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2004), hlm. 160.

rakyat, sehingga dapat mengatasi atau memengaruhi tindakan-tindakan pemerintah”.³¹⁶

B. Sejarah Partai Politik

Partai politik pertama-tama lahir di Negara-negara Eropa Barat. Seiring dengan berkembangnya diskursus bahwa rakyat merupakan faktor yang perlu diperhitungkan serta diikuti-sertakan dalam proses politik, maka partai politik lahir dan berkembang secara spontan sebagai penghubung antara rakyat di satu pihak dan pemerintah di pihak lain.

Pada awal perkembangannya, pada akhir dekade 18-an di negara-negara Barat seperti Inggris dan Prancis, kegiatan politik dipusatkan pada kelompok-kelompok politik di dalam parlemen. Kegiatan ini mulanya bersifat elitis dan aristokratis, mempertahankan kepentingan kaum bangsawan terhadap tuntutan-tuntutan raja.

Pada dekade 19-an lahirlah partai politik yang dibentuk untuk menggalang dukungan secara politik di parlemen. Hal ini muncul karena kesadaran politik yang dirasa perlu untuk memperoleh dukungan dari pelbagai golongan masyarakat, kelompok-kelompok politik di parlemen. Partai semacam ini dalam praktiknya hanya mengutamakan kemenangan dalam pemilihan umum. Partai ini juga mengutamakan kekuatan berdasarkan keunggulan jumlah anggota, maka dari itu ia sering dinamakan partai massa.

Partai ini biasanya terdiri dari berbagai aliran politik yang sepakat untuk bernaung di bawahnya dalam memperjuangkan program tertentu. Hal ini menjadi terlalu luas dan agak kabur karena harus memperjuangkan terlalu banyak kepentingan yang berbeda dari setiap aliran politik. Contohnya Partai Republik dan Partai Demokrat di Amerika Serikat.

Dalam perkembangannya, di Barat timbul pula partai yang lahir diluar parlemen. Partai-partai ini kebanyakan berlandaskan pada suatu asa atau ideologi atau *Weltanschauung* tertentu seperti Sosialisme, Fasisme, Komunisme, Kristen Demokrat, dan sebagainya.

Selanjutnya, pada masa menjelang Perang Dunia I telah timbul klasifikasi partai berdasarkan ideologi dan ekonomi yaitu parta “Kiri” dan partai “Kanan”. Kemudian muncul pula konsep pertentangan politik, “Kiri” versus “Kanan”.

Pembagian “Kiri” versus “Kanan” berasal dari Revolusi Prancis waktu parlemen mengadakan sidang pada tahun 1879. Para

³¹⁶ Encyclopedia Britanica, London, Chicago, Toronto: William Benton, 1960 dalam Ichlausal Amal, *Teori-teori Mutakhir Partai Politik*, (Yogyakarta: PT. Tiara Wacana Yogya, 2012), hlm. xv.

pendukung raja dan struktur tradisional duduk di sebelah kanan panggung ketua, sedangkan mereka yang ingin perubahan dan reformasi duduk di sebelah kiri. Jika dewasa ini pengertian “Kiri”/”Kanan” digambar dalam suatu spektrum linier, maka terdapat di satu ujung sikap “*extrem Kiri*” (yaitu campur tangan negara dalam kehidupan sosial dan ekonomi secara total), dan ujung yang lain sikap “*extrem kanan*” (pasar bebas secara total).

Sejarah partai politik di Indonesia mulai dan berkembang bukan ketika Indonesia merdeka secara *de jure* pada tahun 1945. Akan tetapi partai politik di Indonesia telah ada ketika jaman Hindia-Belanda atau sebelum Indonesia merdeka.

Parpol yang pertama ada di Indonesia adalah *De Indische Partij* yang dibentuk pada tanggal 25 Desember 1912 oleh Douwes Dekker, Tjipto Mangunkoesoemo dan Ki Hadjar Dewantara ketika Indonesia masih dalam penjajahan Belanda. Tujuan pembentukan parpol itu adalah untuk mencapai kemerdekaan bagi bangsa Indonesia. Sekalipun paham tentang Indonesia baru ditegaskan pada 28 Oktober 1928 dalam Sumpah Pemuda, namun para pendiri parpol ini sudah dilandasi oleh pikiran bahwa seluruh rakyat Hindia-Belanda merupakan kesatuan.

Seiring perkembangan kondisi politik di Indonesia berbagai parpol pun muncul dengan coraknya masing-masing, baik yang berorientasi nasionalisme, agama maupun sosialisme. Pada masa penjajahan Belanda jelas sekali bahwa mayoritas parpol yang dibentuk bertujuan untuk mencapai kemerdekaan bangsa Indonesia sehingga muncul slogan “Merdeka Harga Mati!” dari kalangan tersebut. Namun tidak demikian bagi beberapa parpol yang dibentuk orang-orang Belanda atau orang-orang yang dekat dengan kepentingan penjajahan Belanda.

Parpol yang terlihat unggul pada saat itu adalah Partai Nasional Indonesia (PNI) yang pada mulanya bernama Perserikatan Nasional Indonesia, dibentuk pada 4 Juli 1927 oleh Dr. Tjipto Mangunkusumo, Mr. Sartono, Mr. Iskak Tjokrohadisuryo dan Mr. Sunaryo. Kemudian pada tahun 1928 berganti nama menjadi Partai Nasional Indonesia (PNI) dan dipimpin Ir. Soekarno atau Bung Karno yang pada tanggal 17 Agustus 1945 bersama Drs. Mohamad Hatta memproklamkan kemerdekaan bangsa Indonesia atas nama rakyat Indonesia.

Pada 1 Juni 1945 Bung Karno menyampaikan pandangannya di depan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tentang Pandangan Hidup Bangsa (*Weltanschauung*). Uraian yang beliau beri nama Pancasila kemudian diterima sidang dan kemudian dengan

beberapa perubahan redaksional ditetapkan sebagai Dasar Negara Republik Indonesia. Sejak permulaan berdirinya Republik Indonesia ada partai politik. Semula hendak dibentuk parpol tunggal, tapi kemudian dimungkinkan berdirinya banyak parpol.

Itu berarti bahwa parpol oleh para Pendiri Negara tidak dinilai dan dianggap bertentangan dengan pandangan hidup Pancasila, sekalipun asal mulanya di masyarakat Barat yang dasarnya menganut individualisme dan liberalisme. Namun karena berada dalam masyarakat dengan dasar Pancasila, mekanisme parpol, perilaku parpol dan tindak-tanduk parpol itu harus pula sesuai dengan nilai dasar Pancasila, yaitu Perbedaan dalam Kesatuan dan Kesatuan dalam Perbedaan.

Berikut ini adalah nama-nama partai politik yang mengikuti pemilu dari tahun 1955 sampai dengan tahun 2009 :

PEMILU	PARPOL
Pemilu 1955	1. PNI, 2. Masyumi, 3. Nahdlatul Ulama, dan 4. PKI.
Pemilu 1971	1. Partai Katolik 2. Partai Syarikat Islam Indonesia 3. Partai Nahdlatul Ulama 4. Partai Muslimin Indonesia 5. Golongan Karya 6. Partai Kristen Indonesia 7. Partai Musyawarah Rakyat Banyak 8. Partai Nasional Indonesia 9. Partai Islam PERTI 10. Partai Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia
Pemilu 1977-1997	1. Partai Persatuan Pembangunan, 2. Golongan Karya, dan 3. Partai Demokrasi Indonesia
Pemilu 1999	1. Partai Indonesia Baru 2. Partai Kristen Nasional Indonesia 3. Partai Nasional Indonesia – Supeni 4. Partai Aliansi Demokrat Indonesia 5. Partai Kebangkitan Muslim Indonesia 6. Partai Ummat Islam 7. Partai Kebangkitan Ummat 8. Partai Masyumi Baru 9. Partai Persatuan Pembangunan

PEMILU	PARPOL
	<ol style="list-style-type: none"> 10. Partai Syarikat Islam Indonesia 11. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan 12. Partai Abul Yatama 13. Partai Kebangsaan Merdeka 14. Partai Demokrasi Kasih Bangsa 15. Partai Amanat Nasional 16. Partai Rakyat Demokratik 17. Partai Syarikat Islam Indonesia 1905 18. Partai Katolik Demokrat 19. Partai Pilihan Rakyat 20. Partai Rakyat Indonesia 21. Partai Politik Islam Indonesia Masyumi 22. Partai Bulan Bintang 23. Partai Solidaritas Pekerja 24. Partai Keadilan 25. Partai Nahdlatul Ummat 26. Partai Nasional Indonesia – Front Marhaenis 27. Partai Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia 28. Partai Republik 29. Partai Islam Demokrat 30. Partai Nasional Indonesia – Massa Marhaen 31. Partai Musyawarah Rakyat Banyak 32. Partai Demokrasi Indonesia 33. Partai Golongan Karya 34. Partai Persatuan 35. Partai Kebangkitan Bangsa 36. Partai Uni Demokrasi Indonesia 37. Partai Buruh Nasional 38. Partai Musyawarah Kekeluargaan Gotong Royong 39. Partai Daulat Rakyat 40. Partai Cinta Damai 41. Partai Keadilan dan Persatuan 42. Partai Solidaritas Pekerja Seluruh Indonesia 43. Partai Nasional Bangsa Indonesia 44. Partai Bhinneka Tunggal Ika Indonesia 45. Partai Solidaritas Uni Nasional Indonesia 46. Partai Nasional Demokrat 47. Partai Ummat Muslimin Indonesia 48. Partai Pekerja Indonesia
Pemilu 2004	<ol style="list-style-type: none"> 1. Partai Nasional Indonesia Marhaenisme 2. Partai Buruh Sosial Demokrat Indonesia

PEMILU	PARPOL
	<ol style="list-style-type: none"> 3. Partai Bulan Bintang 4. Partai Merdeka 5. Partai Persatuan Pembangunan 6. Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan 7. Partai Perhimpunan Indonesia Baru 8. Partai Nasional Banteng Kemerdekaan 9. Partai Demokrat 10. Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia 11. Partai Penegak Demokrasi Indonesia 12. Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia 13. Partai Amanat Nasional 14. Partai Karya Peduli Bangsa 15. Partai Kebangkitan Bangsa 16. Partai Keadilan Sejahtera 17. Partai Bintang Reformasi 18. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan 19. Partai Damai Sejahtera 20. Partai Golongan Karya 21. Partai Patriot Pancasila 22. Partai Sarikat Indonesia 23. Partai Persatuan Daerah 24. Partai Pelopor
Pemilu 2009	<p><u>Partai politik nasional:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura) 5. Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB)* 6. Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia (PPPI) 7. Partai Peduli Rakyat Nasional (PPRN) 8. Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra) 9. Partai Barisan Nasional (Barnas) 10. Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI)* 11. Partai Keadilan Sejahtera (PKS)* 12. Partai Amanat Nasional (PAN)* 13. Partai Perjuangan Indonesia Baru (PIB) 14. Partai Kedaulatan 15. Partai Persatuan Daerah (PPD) 16. Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)* 17. Partai Pemuda Indonesia (PPI) 18. Partai Nasional Indonesia Marhaenisme (PNI Marhaenisme)* 19. Partai Demokrasi Pembaruan (PDP) 20. Partai Karya Perjuangan (PKP)

PEMILU	PARPOL
	21. Partai Matahari Bangsa (PMB) 22. Partai Penegak Demokrasi Indonesia (PPDI)* 23. Partai Demokrasi Kebangsaan (PDK)* 24. Partai Republika Nusantara (RepublikaN) 25. Partai Pelopor* 26. Partai Golongan Karya (Golkar)* 27. Partai Persatuan Pembangunan (PPP)* 28. Partai Damai Sejahtera (PDS)* 29. Partai Nasional Benteng Kerakyatan Indonesia (P NBK Indonesia) 30. Partai Bulan Bintang (PBB)* 31. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP)* 32. Partai Bintang Reformasi (PBR)* 33. Partai Patriot 34. Partai Demokrat* 35. Partai Kasih Demokrasi Indonesia (PKDI) 36. Partai Indonesia Sejahtera (PIS) 37. Partai Kebangkitan Nasional Ulama (PKNU) 38. Partai Merdeka 39. Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia (PP NUI) 40. Partai Sarikat Indonesia (PSI) 41. Partai Buruh
	<u>Partai Aceh:</u> 42. Partai Aceh Aman Seujahtra (PAAS) 43. Partai Daulat Aceh (PDA) 44. Partai Suara Independen Rakyat Aceh (SIRA) 45. Partai Rakyat Aceh (PRA) 46. Partai Aceh (PA) 47. Partai Bersatu Aceh (PBA)

C. Studi Komparasi Partai Politik

1. Perbandingan Partai Politik Amerika Dan Indonesia

Amerika serikat memiliki kesamaan dengan Indonesia dalam system pemerintahannya, yaitu sistem pemerintahan presidensial. Dalam parlemennya juga tidak berbeda jauh. Tapi ada beberapa hal yang sangat menonjol perbedaannya. Salah satunya adalah peran partai politik.

Amerika serikat memiliki 2 (dua) partai unggulan yang paling bergengsi dan sengit dalam pemilihan presiden. Partai itu adalah

Partai Republic dan Democrat, ada ciri khas tertentu di masing – masing partai itu. Ciri khas partai republic adalah menurunkan pajak dan menggalakan operasi militer keluar negeri. Sedangkan partai democrat ciri khasnya menaikkan pajak dan mengurangi operasi militer di luar negeri.

Indonesia juga memiliki beberapa partai unggulan yang juga sering menjadi partai pengusung presiden yang terpilih. Tapi mereka tidak memiliki ciri khas seperti partai – partai di amerika. Sebagai contoh mereka seringkali bertindak untuk kepentingan partai, meskipun pada saat partai mereka mendapatkan kekuasaan di parlemen terkadang mereka justru menelan ludah sendiri dengan kebijakan yang dikeluarkan oleh partai tersebut.

Contoh ketika partai demokrat pengusung presiden susilo bambang yudhoyono menaikkan harga BBM, ada beberapa partai yang memprotes keras kebijakan tersebut, salah satunya adalah partai PDIP. Namun ketika kini partai PDIP menang dalam pemilu dengan mengusung Joko Widodo, mereka justru menelan ludah sendiri ketika presiden Joko Widodo menaikkan harga BBM sesuai harga minyak dunia. Partai PDIP yang awalnya memprotes keras kebijakan menaikkan harga BBM di era Susilo Bambang Yudhoyono, kini hanya menerima dengan pasrah dan berdalih untuk menghindari pernyataan mereka sebelumnya.

Selain itu partai politik di Amerika lebih sering menggunakan isu – isu yang sedang beredar atau dibutuhkan oleh masyarakat. Dengan isu dari gerakan sosial masyarakat Amerika, partai politik Amerika berusaha memikat hati masyarakatnya dengan mengangkat isu itu untuk pemilihan presiden selanjutnya. Contoh ketika seorang anak 14 tahun yang bernama Ahmed yang membuat jam modifikasi ditangkap oleh kepolisian Amerika. Banyak LSM dan pihak – pihak lainnya yang mengecam atas perbuatan kepolisian Amerika tersebut. Kesempatan ini digunakan oleh partai politik demokrat dengan tindakan presiden Obama yang langsung menangani kasus Ahmed anak 14 tahun ini.

Cara ini cukup jelas berbeda jika dibandingkan dengan partai politik di Indonesia dalam mengambil hati masyarakatnya. Mereka justru membentuk koalisi dalam parlemen untuk memenangkan suara penetapan Undang-undang untuk keselamatan mereka. Mereka menggunakan peraturan sebagai langkah pemaksaan terhadap masyarakat untuk memilih mereka kembali. Partai politik Indonesia lebih bersifat egois terhadap masyarakatnya. Mereka datang pada masyarakat jika ada inginnya saja. Misalnya pada saat pemilihan presiden, pemilihan legislative dan yang lainnya. Masyarakat baru

bisa merasakan manfaat partai politik untuk mereka. Namun mereka akan pergi meninggalkan masyarakatnya ketika sudah terpilih dan terpenuhi kepentingannya.

Memang cukup banyak partai politik di Indonesia yang mengangkat isu - isu permasalahan yang ada di masyarakat. Tetapi kebanyakan dari mereka tidak menyelesaikan permasalahan masyarakat yang dahulu mereka janjikan dan lebih memilih untuk melupakannya. Jarangnya sikap konsisten dan komitmen dalam menyelesaikan masalah dalam masyarakat dari kalangan partai politik.

Apabila setiap partai mengusungkan isu - isu tersendiri di setiap pemilihan, maka masyarakat akan lebih mudah memilih partai untuk menyelesaikan permasalahan yang ada. Seperti Amerika contohnya yang memiliki partai republic dan partai democrat dengan fokus isu masing – masing. Kebanyakan dari partai politik Indonesia tidak menawarkan solusi atas isu permasalahan yang ada. Tapi justru mencari dengan segala cara agar bisa berkuasa tanpa menyelesaikan tugasnya sebagai pelayan masyarakat.

2. Perbandingan Partai Politik Australia dan Selandia Baru

Sejak awal kemerdekaan Australia yaitu tahun 1910 partai yang mendominasi sistem pemilihan yaitu Partai Buruh (*Australian Labor Party*) dan kelompok partai non-buruh yang merupakan kumpulan dari partai Liberal (*Liberal Party*). Meskipun kedua partai ini yang mendominasi sistem kepartaian namun penguasaan partai berganti-ganti setiap lima tahun dengan lama kepemimpinan yang bervariasi. Partai yang memimpin koalisi paling lama tercatat yaitu partai liberal, dari tahun 1949 hingga 1972. Meskipun dengan bermunculannya partai-partai baru yang membawa ide-ide segar dan re-organisasi yang terjadi di internal masing-masing partai buruh dan liberal, namun tetap tidak menggoyahkan dominasi dari kedua partai ini hingga saat ini.

Kepartaian di Australia memiliki empat partai utama, meskipun terdapat dua partai yang selalu mendominasi pemerintahan. Pertama yaitu partai buruh. Partai buruh didirikan dilator-belakangi dengan munculnya serikat-serikat dagang pada tahun 1850-1860 di Australia. Pendirian partai politik yang mengusung kesejahteraan buruh disebabkan karena kekalahan yang dialami buruh yang melakukan demonstrasi demi menginginkan kenaikan upah dan perbaikan kesejahteraan.

Partai ini menganut prinsip sosialisme demokratik dan demokrasi sosial. Kedua prinsip ini berarti partai buruh menginginkan sektor ekonomi publik dipegang oleh pemerintah melalui hasil dari

pemilihan umum. Selain itu juga menginginkan pemerintah menanggulangi eksploitasi yang dilakukan pihak kapitalis yang dianggap memunculkan kesenjangan sosial. Dengan tujuan untuk memajukan sektor publik, selama partai buruh memimpin telah dilakukan berbagai pembangunan perusahaan milik negara yang bergerak di bidang jasa yang mengutamakan kepentingan publik. Partai buruh didukung oleh para pekerja, warga negara Australia yang lahir di luar negeri, dan para pemilik usaha kecil.

Partai besar berikutnya yang juga mendominasi di Australia yaitu partai Liberal. Partai ini terbentuk karena para kelompok non-buruh merasa terancam dengan adanya partai buruh. Selanjutnya kelompok non-buruh ini mendirikan partai yang diberi nama Partai Liberal Australia yang resmi didirikan pada tahun 1945. Perhatian utama dari partai ini yaitu liberalism ekonomi yang mengusung kebebasan pasar dan menginginkan negara tidak ikut campur. Selain liberalism ekonomi fokus lainnya yaitu liberalisme sosial yang menginginkan setiap individu mendapatkan kesempatan yang sama.

Partai-partai lainnya yaitu *Green Party*, *One Nation Party*, dan *Family Party* merupakan partai-partai yang turut meramaikan sistem kepartaian di Australia. *Green Party* memiliki fokus tujuan mengenai lingkungan. Karena perekonomian di Wilayah Tasmania bergantung pada lingkungan oleh karena itu para aktivis lingkungan di daerah ini mendirikan partai Hijau. Partai hijau telah melakukan kerjasama dengan partai buruh. Sedangkan *one nation party* yang didirikan oleh Pauline Hanson yang mendirikan partai ini karena aspirasinya tidak tertampung di dua partai besar sebelumnya. *Family Party* merupakan partai dengan tujuan untuk melawan pengaruh dari gay, obatan-obatan dan grup lain yang mengganggu hal itu merusak nilai-nilai di dalam keluarga.

Selanjutnya mengenai sistem kepartaian di Selandia Baru. Tidak jauh berbeda dengan Australia, Selandia Baru merupakan negara dengan bentuk sistem pemerintahan monarki konstitusional dengan sistem parlemen. Dengan kepala Negara Ratu Inggris yang diwakilkan oleh Gubernur Jendral.

Pemilu di Selandia Baru dilaksanakan pertama kali pada tahun 1853. Pemilu dilakukan setiap tiga tahun sekali. Berbeda dengan Australia yang mengikut sertakan penduduk asli setelah beberapa lama, Selandia Baru termasuk negara yang masih menganggap penting keberadaan penduduk aslinya, yaitu suku Maori. Pada tahun 1868 seorang Maori bernama Mete Kingi Te Rangi Paetahi yang menjabat di *House of Representative* untuk mewakili Maori.

Selanjutnya juga terdapat orang maori yang menjadi menteri kabinet ketika masa pemerintahan partai liberal pada tahun 1919.

Pada tahun 1867 telah disediakan tempat sementara bagi suku Maori di dalam pemilihan, namun masih hanya pria yang berumur sekitar 21 tahun yang diberi izin, dan disahkan pada tahun 1876. Pada tahun 1893 akhirnya pemilihan dapat dilakukan secara menyeluruh bahkan termasuk bagi wanita apabila telah berumur 21 (dua puluh satu) tahun namun kemudian berubah dengan ketetapan bagi yang sudah berusia 18 (delapan belas) tahun. Pemilihan dengan menggunakan sistem perwakilan keanggotaan campuran atau MMP (*Mixed Member Proportional*) pertama kali dilaksanakan pada tahun 1996.

Terdapat dua partai politik besar yang mendominasi sistem kepartaian Selandia Baru yaitu Partai Nasional dan Partai Buruh. Kedua partai ini telah mendominasi pemilu di Selandia Baru. Dengan tujuan untuk mengurangi dominasi dua partai ini, masyarakat Selandia Baru kemudian mengadakan referendum untuk menerapkan sistem MMP dengan begitu sistem ini dapat membantu partai-partai kecil untuk mendapatkan tempat lebih banyak di legislative. Partai-partai kecil di Selandia Baru lebih sering berkoalisi dengan dua partai besar tersebut. Yang kemudian berlanjut menjadi partai yang paling berpengaruh.

Sama halnya dengan yang terjadi di Australia, partai buruh di Selandia Baru didirikan oleh serikat buruh pada tahun 1916. Jika partai buruh di Australia bergerak di bidang jasa, maka partai buruh di Selandia Baru bergerak di bidang Industri, manajemen sosial dan jaminan social. Partai besar berikutnya yaitu partai nasional yang didirikan pada tahun 1936. Partai nasional merupakan gabungan dari partai liberal dan partai reformasi. Partai ini dapat dikatakan menguasai lebih dari setengah kursi di parlemen.dengan kepemimpinan telah mencapai lima kali. Selandia Baru juga memiliki partai hijau yang sama-sama fokus terhadap lingkungan. Kemudian terdapat Partai Act, Partai United Future dan Progressive Partai yang tidak mendominasi namun turut meramaikan sistem kepartaian di Selandia Baru dengan kepentingan yang berbeda-beda.

Berbeda dengan Australia yang penduduk aslinya tidak memiliki partai sendiri yang dapat menampung aspirasinya, Suku Maori di Selandia Baru memiliki partai sendiri yaitu bernama partai maori. Namun Suku Maori tersebut tidak harus memilih partai ini saja, mereka juga dapat memilih dari partai lain.

3. Perbandingan Partai Politik Di Indonesia Pada Masa Orde Baru dan Reformasi

Pada perkembangannya negara-negara banyak yang beralih berganti untuk sistem politiknya yang mereka anut, hal ini menyebabkan peranan dan fungsi partai politik yang di dalamnya akan terpengaruh oleh beberapa fungsi yang tidak dijalankan, seperti yang terjadi pada masa orde baru setelah meletusnya G 30S/ PKI dibubarkannya PKI dan dinyatakan sebagai organisasi terlarang di Indonesia. Setelah itu pertindo juga disahkan bubar. Oleh sebab itu partai politik yang tersisa hanya 7 (tujuh). Lalu jumlahnya bertambah menjadi 2 (dua) yaitu Murba dan Partai Muslimin Indonesia. Golongan karya berdiri pada tahun 1964, sosok golongan karya ini semakin jelas keberadaannya sebagai kekuatan sosial politik baru. Orde baru berusaha menciptakan politik yang baru, maksudnya menggunakan sistem politik yang sederhana dengan memberikan peranan ABRI. Kristalisasi parpol suara yang terdengar dalam MPR sesudah pemilu 1971 yang merombaki jumlah partai diperkecil dan dirombak sehingga partai itu tidak bisa berorientasi pada ideologi politik. Pada saat itu presiden Suharto bersikeras melaksanakan adanya perombakan tersebut. Khawatir menghadapi perombakan tersebut partai-partai yang berhaluan islam meleburkan diri dalam partai-partai non islam. Karena semenjak itu di Indonesia hanya terdapat tiga buah organisasi sosial politik yaitu, PPP, Golkar, PDI.

Pada masa orde baru ketiga partai ini memang sudah menjalankan perannya sebagai wadah untuk menjalankan ideologi, namun ternyata pada nyatanya masih banyak fungsi yang tidak berjalan dengan baik. Bahkan bisa dirasakan pada saat kepemimpinan yang di usung oleh Partai Golkar seolah sebagai yang tidak bisa diruntuhkan bahkan rakyat pun tidak dengan bebas untuk mengeluarkan pendapatnya kurang diberikan aspirasi, dan kurang menemukan sosok yang tepat untuk diberikan kepercayaan hal ini berkaitan dengan pada zaman orde baru dulu. Dan pada masa orde baru partai ini seolah hanya berperan sebagai untuk yang menduduki kursi kekuasaan saja, tidak seharusnya seperti itu, dan seolah partai ini hanya sebagai pengesahan agar berjalannya proses pemilihan yang sebenarnya sudah dapat ditebak hasilnya.

Setelah berakhirnya masa orde baru yang ditandai oleh turunnya presiden Soeharto, sistem politik yang ada di Indonesia pun menjadi berubah dengan demokrasi yang berdasar dengan pancasila dan UUD 1945. Kemudian mulai lah diperbolehkan oleh pemerintah untuk masyarakat menyalurkan pendapat dan aspirasinya secara luas,

semua orang berhak berpendapat. Karena pengertian demokrasi itu sendiri ialah pemerintah dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.

Pada pemilu tahun 2004 bermunculan partai-partai baru yang tentu saja memperbolehkan rakyatnya untuk memilih dan menyalurkan aspirasinya, sesuai dengan kebebasan yang diberikan pada demokrasi tersebut. Rakyat juga dapat memilih siapa sosok yang tepat untuk dijadikan pemimpin pada saat itu, untuk yang pertama kalinya diadakan pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat. Jadi semua keputusan tergantung dan ada di tangan rakyat. Akhirnya pada saat itu rakyat diberikan kesempatan untuk memilih secara langsung.

Partai politik pada zaman orde baru dan reformasi tentu saja berbeda perannya. Partai politik pada orde baru tidak banyak menginginkan partai politik baru yang berkecimpung di dunia politik di Indonesia hal ini disebabkan karena agar dapat fokus membangun ekonomi di Indonesia, selain itu dikarenakan partai politik dianggap tidak begitu penting karena kurangnya pengetahuan masyarakat terhadap partai politik. Pada masa itu kebanyakan partai politik tidak menjadi koalisi dikarenakan paham yang dibuat sangatlah jauh dengan apa yang diharapkan.

Sedangkan partai politik pada masa reformasi jumlahnya menjadi banyak, contohnya pada pemilu 2004 hal ini dikarenakan masyarakat sudah mengenal atau tau sedikit tentang partai politik dan membuat masyarakat memiliki berbagai macam pandangan. Apalagi setelah reformasi, masyarakat dibebaskan untuk menyalurkan pendapat dan aspirasinya.³¹⁷

³¹⁷ <https://www.kompasiana.com/nisrinanisa/57d25e523793732d6beef83d/partai-politik-pada-masa-orde-baru-dan-reformasi?page=all> (Diakses pada tanggal 17 Maret 2019 pukul 11.00 WIB).

BAB 14

KONSEP PEMILIHAN UMUM

A. Definisi Pemilihan Umum (Pemilu)

Pemilu diselenggarakan dengan tujuan untuk memilih wakil rakyat dan wakil daerah, serta untuk membentuk pemerintahan yang demokratis, kuat, dan memperoleh dukungan rakyat dalam rangka mewujudkan tujuan nasional sebagaimana Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemilihan umum (Pemilu) menurut Haris³¹⁸ 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.

Dalam Pasal 1 ayat (1) UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum disebutkan dan dijelaskan tentang pengertian Pemilihan Umum, selanjutnya disebut Pemilu, adalah:

“Sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Huntington dalam Rizkiyansyah³¹⁹ menyatakan bahwa sebuah Negara bisa disebut demokratis jika di dalamnya terdapat mekanisme pemilihan umum yang dilaksanakan secara berkala atau periodik untuk melakukan sirkulasi elite”.

Menurut Dani³²⁰ pemilu merupakan sarana demokrasi untuk membentuk sistem kekuasaan negara yang pada dasarnya lahir dari bawah menurut kehendak rakyat sehingga terbentuk kekuasaan negara yang benar-benar memancar ke bawah sebagai suatu kewibawaan yang sesuai dengan keinginan rakyat dan untuk rakyat.

Menurut Rahman³²¹, pemilu merupakan cara dan sarana yang tersedia bagi rakyat untuk menentukan wakil-wakilnya yang akan duduk dalam Badan Perwakilan Rakyat guna menjalankan kedaulatan

³¹⁸ Haris, Syamsudin, *Pemilu Langsung di Tengah Oligarki Partai*. (Jakarta: PT . Gramedia Pustaka Utama, 2006), hlm. 10.

³¹⁹ Rizkiyansyah, *Mengawali Pemilu Menatap Demokrasi (Catatan Penyelenggaraan Pemilu 2004)*, (Bandung : IDEA Publishing, 2007), hlm. 3.

³²⁰ Dani, Karim. *Sistem Politik dan Pemilu di Indonesia*. (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2006), hlm. 11.

³²¹ Rahman, Arifin, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2002). hlm.194.

rakyat, maka dengan sendirinya terdapat berbagai sistem pemilihan umum.

Sedangkan, menurut Rizkiyansyah³²² “Pemilihan Umum adalah salah satu pranata yang paling representatif atas berjalannya demokrasi, tidak pernah ada demokrasi tanpa pemilihan umum”.

Penjelasan di atas menunjukkan bahwa pemilihan umum sebagai sarana terwujudnya demokrasi. Pemilihan umum adalah suatu alat yang penggunaannya tidak boleh mengakibatkan rusaknya sendi-sendi demokrasi dan bahkan menimbulkan hal-hal yang menderitakan rakyat, tetapi harus tetap tegaknya Pancasila dan dipertahankannya Undang-Undang Dasar 1945.

B. Sejarah Pemilu Di Indonesia

Sepanjang sejarah Indonesia, telah diselenggarakan 11 kali pemilu anggota lembaga legislatif yaitu pada tahun 1955, 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, 1999, 2004, 2009, dan 2014.

1. Pemilu tahun 1955

Pemilu 1955 merupakan pemilu pertama yang diadakan oleh Republik Indonesia. Pemilu ini merupakan reaksi atas Maklumat Nomor X/1945 tanggal 3 Nopember 1945 dari Wakil Presiden Moh. Hatta, yang menginstruksikan pendirian partai-partai politik di Indonesia. Pemilu pun menurut Maklumat harus diadakan secepat mungkin. Namun, akibat belum siapnya aturan perundangan dan logistik (juga kericuhan politik dalam negeri seperti pemberontakan), Pemilu tersebut baru diadakan tahun 1955 dari awalnya direncanakan Januari 1946.

Landasan hukum Pemilu 1955 adalah Undang-undang Nomor 7 Tahun 1953 yang diundangkan 4 April 1953. Dalam UU tersebut, Pemilu 1955 bertujuan memilih anggota bikameral: Anggota DPR dan Konstituante (seperti MPR). Sistem yang digunakan adalah proporsional. Menurut UU No. 7 tahun 1953 tersebut, terdapat perbedaan sistem bilangan pembagi pemilih (BPP) untuk anggota konstituante dan anggota parlemen. Perbedaan-perbedaan tersebut adalah sebagai berikut:³²³

- Jumlah anggota konstituante adalah hasil bagi antara total jumlah penduduk Indonesia dengan 150.000 dibulatkan ke atas;
- Jumlah anggota konstituante di masing-masing daerah pemilihan adalah hasil bagi antara total penduduk WNI di masing-masing

³²² Rizkiyansyah, *Mengawali Pemilu Menatap Demokrasi...*, *Op.Cit.*

³²³ Undang-undang No.7 Th. 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Pasal yang dikutip adalah Pasal 32 dan 33.

wilayah tersebut dengan 150.000; Jumlah anggota konstituante di masing-masing daerah pemilihan adalah bilangan bulat hasil pembagian tersebut; Jika kurang dari 6 (enam), dibulatkan menjadi 6 (enam); Sisa jumlah anggota konstituante dibagikan antara daerah-daerah pemilihan lainnya, seimbang dengan jumlah penduduk warga negara masing-masing;

- Jika dengan cara poin ke-dua di atas belum mencapai jumlah anggota konstituante seperti di poin ke-satu, kekurangan anggota dibagikan antara daerah-daerah pemilihan yang memperoleh jumlah anggota tersedikit, masing-masing 1 (satu), kecuali daerah pemilihan yang telah mendapat jaminan 6 (enam) kursi itu;
- Penetapan jumlah anggota DPR seluruh Indonesia adalah total jumlah penduduk Indonesia dibagi 300.000 dan dibulatkan ke atas;
- Jumlah anggota DPR di masing-masing daerah pemilihan adalah hasil bagi antara total penduduk WNI di masing-masing wilayah tersebut dengan 300.000; Jumlah anggota DPR di masing-masing daerah pemilihan adalah bilangan bulat hasil pembagian tersebut; Jika kurang dari 3 (tiga), dibulatkan menjadi 3 (tiga); Sisa jumlah anggota DPR dibagikan antara daerah-daerah pemilihan lainnya, seimbang dengan jumlah penduduk warga negara masing-masing;
- Jika dengan cara poin ke-lima di atas belum mencapai jumlah anggota DPR seperti di poin ke empat, kekurangan anggota dibagikan antara daerah-daerah pemilihan memperoleh jumlah anggota tersedikit, masing-masing 1 (satu), kecuali daerah pemilihan yang telah mendapat jaminan 3 (tiga) kursi itu.

Sebab itu, Pemilu 1955 ada dua putaran. **Pertama** untuk memilih anggota DPR pada tanggal 29 September 1955. **Kedua** untuk memilih anggota Konstituante pada tanggal 15 Desember 1955. Pemilu untuk memilih anggota DPR diikuti 118 parpol atau gabungan atau perseorangan dengan total suara 43.104.464 dengan 37.785.299 suara sah. Sementara itu, untuk pemilihan anggota Konstituante, jumlah suara sah meningkat menjadi 37.837.105 suara.³²⁴

Jumlah kursi yang disediakan sebanyak 257 kursi. Lima besar dalam Pemilu ini adalah Partai Nasional Indonesia mendapatkan 57 kursi MPR dan 119 kursi Konstituante (22,3 %), Masyumi 57 kursi MPR dan 112 kursi Konstituante (20,9 %), Nahdlatul Ulama 45 kursi MPR dan 91 kursi Konstituante (18,4 %), Partai Komunis Indonesia

³²⁴ <https://saripedia.wordpress.com/tag/pemilu-1997/> (Diakses pada tanggal 18 Maret 2019 pukul 10.00 WIB).

39 kursi MPR dan 80 kursi Konstituante (16,4 %), dan Partai Syarikat Islam Indonesia (2,89 %).

Partai-partai lainnya, mendapat kursi di bawah 10 (sepuluh). Seperti PSII (8), Parkindo (8), Partai Katolik (6), Partai Sosialis Indonesia (5). Dua partai mendapat 4 kursi (IPKI dan Perti). Enam partai mendapat 2 kursi (PRN, Partai Buruh, GPPS, PRI, PPPRI, dan Murba). Sisanya, 12 partai, mendapat 1 kursi (Baperki, PIR Wongsonegoro, PIR Hazairin, Gerina, Persatuan Rakyat Marhaen Indonesia, Partai Persatuan Dayak, PPTI, AKUI, Partai Rakyat Indonesia Merdeka, Persatuan Rakyat Desa (bukan PRD modern), ACOMA dan R. Soedjono Prawirosoedarso).

2. Pemilu Tahun 1971

5 Juli 1971 menjadi pemilu kedua yang dilaksanakan dan merupakan Pemilu pertama sesudah orde baru. Dimana saat itu diikuti 10 partai politik dan partai baru Golongan Karya (Golkar) menjadi pemenangnya.

Beberapa parpol pada Pemilu 1955 tak lagi ikut serta karena dibubarkan, seperti Majelis Syuro Muslimin Indonesia (Masyumi), Partai Sosialis Indonesia (PSI), dan Partai Komunis Indonesia (PKI).

Dalam pelaksanaan Pemilu menggunakan sistem proporsional dengan daftar tertutup dan semua kursi terbagi habis di setiap daerah pemilihan. Golkar menang dengan mengantongi 62,8 % suara (236 kursi DPR). Disusul partai lain seperti Nahdlatul Ulama (NU), Parmusi, Partai Nasional Indonesia, dan Partai Syarikat Islam Indonesia.

Banyak perdebatan antara pakar sejarah politik tentang kadar demokrasi dalam pemilu 1971 ini. Karena banyaknya indikator sebuah pemilihan umum demokratis yang tidak terpenuhi atau bahkan ditinggalkan sama sekali.

Hal ini tidak terlepas dari proses transisi kepemimpinan yang diawali oleh peristiwa berdarah yang kemudian membuat politik Indonesia disebut-sebut masuk ke dalam sebuah era pretorianisme militer. Sebuah era dimana militer selalu mempunyai peran penting dalam menjaga serta mempertahankan kekuasaan. Meskipun demikian, di pemilu ini, golput yang pertama kali dicetuskan dan dikampanyekan justru mengalami penurunan sekitar 6,67 %.

3. Pemilu Tahun 1977

Pemilu ke tiga dilakukan pada tanggal 2 Mei 1977. Secara proses tidak berbeda jauh dengan yang digunakan pada pemilu 1971 yaitu menggunakan Sistem Proporsional.

Ciri khas dari pelaksanaan sistem pemilu 1977 ialah jumlah partai yang mengikuti pemilu hanya 3 (tiga), yakni PPP, PDI dan Golkar. Ini terjadi setelah sebelumnya pemerintah bersama-sama dengan DPR berusaha menyederhanakan jumlah partai dengan membuat Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golkar.

Jumlah pemilih yang terdaftar 70.662.155 orang sementara yang menggunakan hak pilihnya 63.998.344 orang atau meliputi 90,56%. Sekber Golkar beroleh suara 39.750.096 (62,11 %) dan memperoleh 232 kursi. PPP beroleh suara 18.743.491 (29,29 %) dan memperoleh 99 kursi. PDI beroleh 5.504.757 suara (8,60 %) dan memperoleh 29 kursi. Sementara itu, kursi jatah ABRI adalah 75 kursi dan golongan fungsional 25 kursi. Golongan fungsional lalu menggabungkan diri ke dalam sekber Golkar sehingga kursi untuk Golkar bertambah menjadi 257 kursi. Anggota parlemen laki-laki 426 orang sementara perempuan 34 orang (7,40 %).³²⁵

4. Pemilu Tahun 1982

Pemilihan Umum tahun 1982 dilakukan serentak tanggal 4 Mei 1982. Sistem dan tujuannya sama dengan tahun 1977, di mana hendak memilih anggota DPR (parlemen). Hanya saja, komposisinya sedikit berbeda. Sebanyak 364 anggota dipilih langsung oleh rakyat, sementara 96 orang diangkat oleh presiden. Pemilu ini dilakukan berdasarkan Undang-undang Nomor 2 Tahun 1980. Sementara untuk suara yang sah dalam perhitungan tahun 1982 mencapai 75 Juta lebih. Dimana Golkar tetap menjadi pemenangnya. Pemilu 1982 ini diikuti 3 (tiga) partai politik yaitu: Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Golongan Karya (Golkar) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI).

Sebagai pemenang mayoritas hasil pemilihan umum ini adalah Golongan Karya. Pemilihan umum dilakukan di 27 daerah pemilihan berdasarkan sistem Proporsional dengan Daftar Partai (*Party-List System*). Partai yang beroleh kursi berdasarkan pembagian total suara yang didapat di masing-masing wilayah pemilihan dibagi *electoral quotient* di masing-masing wilayah. Jumlah total pemilih terdaftar adalah 82.132.263 orang dengan jumlah suara sah mencapai 74.930.875 atau 91,23 %. Golkar beroleh 48.334.724 suara (58,44 %) sehingga berhak untuk mendapat 246 kursi parlemen. PPP beroleh 20.871.880 suara (25,54 %) sehingga berhak untuk mendapat 94 kursi parlemen. PDI beroleh 5.919.702 suara (7,24 %) sehingga berhak

³²⁵ <https://saripedia.wordpress.com/tag/pemilu-1997/> (Diakses pada tanggal 18 Maret 2019 pukul 10.00 WIB).

mendapat 24 kursi parlemen. Anggota DPR yang diangkat Presiden Suharto berasal dari ABRI sejumlah 75 orang dan golongan fungsional sebanyak 21 orang. Golongan fungsional lalu bergabung dengan Golkar sehingga kursi parlemen Golkar naik menjadi 267 kursi. Dari 360 anggota parlemen, yang berjenis kelamin laki-laki sejumlah 422 dan perempuan 38 orang.

5. Pemilu Tahun 1987

Pemilu berikutnya tahun 1987 yang dilakukan tanggal 23 April 1987. Masih dalam masa orde baru secara sistem dan tujuan pemilihan masih sama dengan pemilu sebelumnya yaitu memilih anggota parlemen. Total kursi yang tersedia adalah 500 kursi. Dari jumlah ini, 400 dipilih secara langsung dan 100 diangkat oleh Presiden Suharto. Sistem Pemilu yang digunakan sama seperti pemilu sebelumnya, yaitu Proporsional dengan varian *Party-List*. Di pemilu tahun ini dari 93 juta lebih pemilih, sekitar 85 juta suara yang sah atau sebanyak 91,32%. Pemilu 1987 ini diikuti 3 (tiga) partai politik yaitu: Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Golongan Karya (Golkar), dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI).

Sebagai pemenang mayoritas hasil pemilihan umum ini adalah Golongan Karya. Golkar beroleh 62.783.680 suara (73,16 %) sehingga berhak atas 299 kursi parlemen. PPP beroleh 13.701.428 suara (15,97 %) sehingga berhak atas 61 kursi parlemen. PDI beroleh 9.384.708 suara (10,87 %) sehingga berhak atas 40 kursi parlemen. Jumlah anggota parlemen dari ABRI yang diangkat Presiden Suharto berjumlah 75 orang (kursi) sementara dari golongan fungsional 25 orang (kursi). Jumlah anggota parlemen yang berjenis kelamin laki-laki adalah 443 orang sementara yang perempuan 57 orang. Sementara itu, jumlah anggota parlemen berusia 21-30 tahun adalah 5 orang, 31-40 tahun 38 orang, 41-50 tahun 173 orang, 51-60 tahun 213 orang, 61-70 tahun 70 orang, dan 71-80 tahun 1 orang.³²⁶

6. Pemilu Tahun 1992

Pemilu kelima yang dilakukan secara periodik pada pemerintahan Orde Baru dilaksanakan pada tanggal 9 Juni 1992. Tidak jauh beda dengan pemilu sebelumnya, secara sistem dan tujuan juga masih tetap sama. Sementara untuk suara yang sah tahun 1992 mencapai 97 juta lebih suara, dari total pemilih terdaftar 105.565.697 orang. Pemilu 1992 ini diikuti 3 partai politik yaitu: Partai Persatuan

³²⁶ <https://saripedia.wordpress.com/tag/pemilu-1997/> (Diakses pada tanggal 18 Maret 2019 pukul 10.00 WIB).

Pembangunan (PPP); Partai Golongan Karya (Golkar); dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI).

Untuk hasil Pemilu 1992, Golkar beroleh 66.599.331 suara (68,10%) sehingga berhak atas 282 kursi parlemen. PPP beroleh 16.624.647 suara (17,01%) sehingga berhak atas 62 kursi parlemen. PDI beroleh 14.565.556 suara (10,87%) sehingga berhak atas 56 kursi parlemen. Presiden Suharto mengangkat 75 orang (kursi) untuk ABRI dan 25 orang (kursi) untuk golongan fungsional.

Komposisi anggota DPR totalnya adalah 500 orang. Dari jumlah tersebut yang berjenis kelamin laki-laki adalah 439 orang sementara perempuan 61 orang. Di sisi lain, kisaran usia anggota DPR ini adalah 21-30 tahun 3 orang; 31-40 tahun 45 orang; 41-50 tahun 144 orang; 51-65 tahun 287 orang; dan di atas 65 tahun 21 orang.³²⁷

7. Pemilu Tahun 1997

Pemilu 1997 merupakan Pemilu terakhir di masa administrasi Presiden Suharto. Pemilu ini diadakan tanggal 29 Mei 1997. Tujuan pemilu ini adalah memilih 424 orang anggota DPR. Sistem pemilu yang digunakan adalah *Proporsional dengan varian Party-List*. Pada tanggal 7 Maret 1997, sebanyak 2.289 kandidat (caleg) telah disetujui untuk bertarung guna memperoleh kursi parlemen. Pemilu tahun 1997 ini diikuti 3 (tiga) partai politik, yaitu: Partai Persatuan Pembangunan (PPP); Golongan Karya (Golkar) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI)

Sebagai pemenang mayoritas hasil pemilihan umum ini adalah Golongan Karya yang beroleh 84.187.907 suara (74,51%) sehingga berhak atas 325 kursi parlemen. PPP beroleh 25.340.028 suara (22,43%) sehingga berhak atas 89 kursi parlemen. PDI beroleh 3.463.225 suara (3,06%) sehingga berhak atas 11 kursi parlemen. Anggota parlemen yang diangkat Presiden Suharto hanya dari ABRI saja yaitu 75 orang (kursi). Total anggota parlemen 500 orang.

Pemilu 1997 ini menuai sejumlah protes. Di Kabupaten Sampang, Madura, puluhan kotak suara dibakar massa oleh sebab kecurangan Pemilu dianggap sudah keterlaluan. Sementara itu, PDI mengalami penurunan suara signifikan akibat intervensi pemerintah terhadap kepemimpinan partai. Megawati Sukarnoputri dihabisi secara politik dengan cara pemerintah mendukung pimpinan tandingan Suryadi dan Fatimah Ahmad.

³²⁷ <https://saripedia.wordpress.com/tag/pemilu-1997/> (Diakses pada tanggal 18 Maret 2019 pukul 10.00 WIB).

Dari 500 anggota DPR, yang berjenis kelamin laki-laki adalah 443 orang sementara perempuan adalah 57 orang. Distribusi anggota DPR yang berusia 21-30 tahun 3 orang; 31-40 tahun 51 orang; 41-50 tahun 134 orang; 51-65 orang 310 orang; dan di atas 65 tahun 2 orang.³²⁸

8. Pemilu tahun 1999

Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah 1999 diselenggarakan secara serentak pada tanggal 7 Juni 1999 untuk memilih 462 anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) serta anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/ Kota) se-Indonesia periode 1999-2004.

Pemilihan Umum ini merupakan yang pertama kali diselenggarakan setelah runtuhnya Orde Baru dan juga yang terakhir kalinya diikuti oleh Provinsi Timor Timur. Pemilihan Umum ini diikuti oleh 48 partai politik, yang mencakup hampir semua spektrum arah politik (kecuali komunisme yang dilarang di Indonesia). Penentuan kursi dilakukan secara proporsional berdasarkan persentase suara nasional.

Pemilihan Umum ini seharusnya diselenggarakan pada tahun 2002, namun atas desakan publik untuk mengadakan reformasi serta mengganti anggota-anggota parlemen yang berkaitan dengan Orde Baru, maka pemilihan umum dipercepat dari tahun 2002 ke tahun 1999 oleh pemerintah waktu itu.

Walaupun Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan meraih suara terbanyak (dengan perolehan suara sekitar 35%), yang diangkat menjadi presiden bukanlah calon dari partai itu, yaitu Megawati Soekarnoputri, melainkan dari Partai Kebangkitan Bangsa, yaitu Abdurrahman Wahid (Pada saat itu, Megawati hanya menjadi calon presiden). Hal ini dimungkinkan untuk terjadi karena Pemilu 1999 hanya bertujuan untuk memilih anggota MPR, DPR, dan DPRD, sementara pemilihan presiden dan wakilnya dilakukan oleh anggota MPR.

Tidak seperti pemilu-pemilu sebelumnya, Pemilu 1999 mengalami beberapa hambatan diantaranya dalam proses perhitungan suara, dimana terdapat 27 partai politik yang tidak bersedia menandatangani berkas hasil pemilu 1999. Masalah selanjutnya adalah pembagian kursi.

³²⁸ <https://saripedia.wordpress.com/tag/pemilu-1997/> (Diakses pada tanggal 18 Maret 2019 pukul 10.00 WIB).

Perbedaan antara Pemilu 1999 dengan Pemilu 1997 adalah bahwa pada Pemilu 1999 penetapan calon terpilih didasarkan pada rangking perolehan suara suatu partai di daerah pemilihan. Pemilu 1999 ini sama dengan metode yang digunakan pada Pemilu 1971. Sedangkan angka partisipasi pemilih mencapai 94.63%. Sementara angka Golput hanya sekitar 5,37% saja.

9. Pemilu tahun 2004

Pemilu 2004 diselenggarakan secara serentak pada tanggal 5 April 2004 untuk memilih 550 Anggota DPR, 128 Anggota DPD, serta Anggota DPRD (DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota) se-Indonesia periode 2004-2009.

Sedangkan untuk memilih presiden dan wakil presiden untuk masa bakti 2004-2009 diselenggarakan pada tanggal 5 Juli 2004 (putaran I) dan 20 September 2004 (putaran II).

Pemilu 2004 merupakan sejarah tersendiri bagi pemerintahan Indonesia. Dimana untuk pertama kalinya rakyat Indonesia memilih presidennya secara langsung. Sekaligus membuktikan upaya serius mewujudkan sistem pemerintahan Presidensial yang dianut oleh pemerintah Indonesia.

Sistem pemilu yang digunakan adalah Proporsional dengan Daftar Calon Terbuka. Proporsional Daftar adalah sistem pemilihan mengikuti jatah kursi di tiap daerah pemilihan. Jadi, suara yang diperoleh partai-partai politik di tiap daerah selaras dengan kursi yang mereka peroleh di parlemen.

Untuk memilih anggota parlemen, digunakan sistem pemilu Proporsional dengan varian Proporsional Daftar (terbuka). Untuk memilih anggota DPD, digunakan sistem pemilu lainnya, yaitu *Single Non Transverable Vote* (SNTV). Sementara untuk memilih presiden, digunakan sistem pemilihan Mayoritas/Pluralitas dengan varian *Two Round System* (Sistem Dua Putaran).

Pemilu 2004 ini adalah periode pertama kemenangan Susilo Bambang Yudhoyono. Meski demikian di Pemilu Legislatif jumlah pemilih terdaftar yang tidak memakai hak pilihnya cukup besar yakni sekitar 23 juta lebih suara, dari jumlah pemilih terdaftar 148 Juta pemilih, atau 16 % tidak memakai hak pilihnya.

10. Pemilu tahun 2009

Pemilu 2009 merupakan pemilu ketiga pada masa reformasi yang diselenggarakan secara serentak pada tanggal 9 April 2009 untuk memilih 560 Anggota DPR, 132 Anggota DPD, serta Anggota DPRD (DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/ Kota) se-Indonesia

periode 2009-2014. Sedangkan untuk memilih presiden dan wakil presiden untuk masa bakti 2009-2014 diselenggarakan pada tanggal 8 Juli 2009 (satu putaran).

Partai yang memenuhi kriteria untuk ikut serta dalam pemilu 2009 adalah 38 partai. Partai Demokrat memenangkan suara terbanyak, diikuti dengan Golkar dan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P).

Pemilu 2009 dilaksanakan menurut Undang-undang Nomor 10 tahun 2008. Jumlah kursi di tiap dapil yang diperebutkan minimal tiga dan maksimal sepuluh kursi. Ketentuan ini berbeda dengan Pemilu 2004. Pemilu 2009 menjadi periode kedua terpilihnya presiden Susilo Bambang Yudhoyono dengan didampingi Prof. Dr. Boediono sebagai wakil presiden.

Sementara untuk jumlah golput hampir 50 juta suara atau sekitar 30 %. Jumlah angka golput ini tergolong besar meskipun masih lebih kecil dari hasil survei yang memprediksi angka golput mencapai 40 %.

11. Pemilu Tahun 2014

Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah 2014 (biasa disingkat Pemilu Legislatif 2014) diselenggarakan pada 9 April 2014 untuk memilih 560 anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), 132 anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), serta anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/ Kota) se-Indonesia periode 2014-2019.

Pemilihan ini dilaksanakan pada tanggal 9 April 2014 serentak di seluruh wilayah Indonesia. Namun untuk warga negara Indonesia di luar negeri, hari pemilihan ditetapkan oleh panitia pemilihan setempat di masing-masing negara domisili pemilih sebelum tanggal 9 April 2014. Pemilihan di luar negeri hanya terbatas untuk anggota DPR di daerah pemilihan DKI Jakarta II, dan tidak ada pemilihan anggota perwakilan daerah.

Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia Tahun 2014 (disingkat Pilpres 2014) dilaksanakan pada tanggal 9 Juli 2014 untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden Indonesia untuk masa bakti 2014-2019. Pemilihan ini menjadi pemilihan presiden langsung ketiga di Indonesia.

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono tidak dapat maju kembali dalam pemilihan ini karena dicegah oleh undang-undang yang melarang periode ketiga untuk seorang presiden. Menurut UU Pemilu 2008, hanya partai yang menguasai lebih dari 20% kursi di

Dewan Perwakilan Rakyat atau memenangi 25% suara populer dapat mengajukan kandidatnya. Undang-undang ini sempat digugat di Mahkamah Konstitusi, namun pada bulan Januari 2014, Mahkamah memutuskan undang-undang tersebut tetap berlaku.

Pemilihan umum ini akhirnya dimenangi oleh pasangan Joko Widodo - Jusuf Kalla dengan memperoleh suara sebesar 53,15%, mengalahkan pasangan Prabowo Subianto - Hatta Rajasa yang memperoleh suara sebesar 46,85 % sesuai dengan keputusan KPU RI pada 22 Juli 2014. Presiden dan Wakil Presiden terpilih dilantik pada tanggal 20 Oktober 2014, menggantikan Susilo Bambang Yudhoyono.

C. Sistem dan Asas Pemilu di Indonesia

Pemilu dilaksanakan di Indonesia pertama kali adalah di tahun 1955 yang memiliki payung hukum yang cukup kuat yaitu Undang-undang no. 27 tahun 1953 yang menyatakan bahwa pemilu dilakukan harus secara langsung, umum, bebas dan rahasia. Sistem pemilu di Indonesia adalah sebuah cara untuk menerapkan dan memberi kebebasan seluas luasnya pada setiap warga negara agar memakai hak pilihnya untuk memilih wakil rakyat yang diinginkan sesuai dengan jenis jenis pemilu di Indonesia.

Ada beberapa sistem pemilu di Indonesia yang menjadikan pemilu tersebut adalah sesuatu yang istimewa bagi seluruh warga negara yang ada dalam kawasan Negara Kesatuan republik Indonesia.

1. Sistem hak pilih

Hak pilih yang hanya dapat dipergunakan satu kali dengan usia yang sudah 17 tahun atau sudah menikah dan mempunyai jiwa raga yang sehat (tidak gila). Hak pilih tidak bisa diwakilkan apapun alasannya. jika tidak sanggup datang pada tempat pemilihan maka seseorang dianggap sebagai golongan putih (golput). sebaiknya gunakan hak pilih, karena menjadi golput hanya melenyapkan hak dan menggagalkan harapan kita dalam menentukan seorang pemimpin yang kita inginkan.

2. Sistem pemilihan

Yaitu sistem yang mempunyai 2 kategori pemilihan mekanis yaitu dimana masyarakat secara individu mempunyai hak masing masing dalam memilih, mengeluarkan suaranya disetiap tempat pemilihan umum untuk satu wilayah perwakilan yang ada pada partai politik yang anda inginkan, sedangkan sistem pemilihan organes yaitu sekelompok individu yang hidup dalam keragaman perbedaan namun bersatu mejbadi satu kesatuan yang

kuat dalam memanfaatkan hak pilihnya tanpa ada intimidasi, deskriminasi dan tekanan dari pihak manapun.

3. Sistem Pembangunan daerah pemilihan

Yaitu sebuah daerah yang memiliki warga yang cukup banyak namun belum sepenuhnya merasakan pembangunan yang merata dari segala sektor kehidupan, dengan adanya pemilu rakyat dengan mudah akan memilih calon pemimpin yang mendukung pembangunan wilayah mereka agar sejajar dengan pembangunan di wilayah lain.

4. Sistem pencalonan

Yaitu calon pemimpin akan dipromosikan oleh partai pendukungnya sambil memberitahukan wacana wacana istimewa yang akan dibuat bagi kemajuan pembangunan didalam negeri jika terpilih nanti. kampanye yang dilakukan agar masyarakat bisa melihat, mengetahui, memahami, menyelami latar belakang calon pemimpin dan memilih calon pemimpinnya yang sesuai dengan tujuan mereka.

Pemilu merupakan bentuk dari aktifitas kegiatan demokrasi atau partisipasi seluruh warga negara didalam pelaksanaan pembangunan negara. pemilu mempunyai beberapa manfaat yang dapat mempengaruhi kemajuan dan stabilitas kesejahteraan rakyat dimasa depan.

Manfaat Pemilu antara lain:

- Pemilu dapat dijadikan sarana terbaik untuk melakukan pergantian pemimpin secara konstitusional. kondusif dan dapat dirasakan kinerja pemimpinnya selama 5 tahun berkuasa. jika rakyat tidak puas, maka bisa menggantikannya dengan sosok yang baru melalui pemilihan umum.
- Pemilu dapat dijadikan sebagai tempat rakyat untuk mengeluarkan pendapat tentang siapa yang layak dipilih mereka untuk memimpin negara atau sebagai wadah untuk ikut berpartisipasi dalam proses politik.
- Pemilu dapat dijadikan sebagai tempat bagi para pemimpin politik untuk mendapatkan legitimasi dan mendapatkan kepercayaan dari rakyat.
- Pemilu dapat dijadikan sebagai wadah untuk mewujudkan kedaulatan rakyat yang kuat dan tidak bisa diintimidasi oleh pihak manapun dan memiliki hak penuh untuk memilih calon pemimpin sesuai dengan keinginan tanpa paksaan, ancaman atau tekanan dari orang lain agar tidak menjadi penyebab terjadinya tindakan penyalahgunaan kewenangan.

Pemilu memiliki asas-asas yang harus dipatuhi oleh seluruh warga negara tanpa terkecuali demi terciptanya pemilu yang aman dan kondusif tanpa terjadi adanya pertikaian, permusuhan dan kesalahpahaman.

1. Asas Langsung

Yaitu rakyat dapat memilih langsung calon pemimpin yang sesuai dengan pikiran dan hati tanpa bisa diwakili siapapun. Bagi seseorang yang menderita saakit dapat langsung memberikan suaranya dikediamannya dengan pengawasan dari pihak panitia agar kertas yang telah menjadi hak pilihnya tidak diselewengkan atau dibuat curang.

2. Asas Umum

Yaitu pemilihan umum berlaku bagi siapa saja tidak memandang jenis kelamin, pekerjaan dan status sosial seseorang, pemilu adalah hak setiap warga negara yang telah memenuhi syarat misalnya telah berusia 17 tahun atau telah menikah serta sehat jasmani rohani (tidak gila)

3. Asas Bebas

Pemilu berlaku untuk segenap warga negara Indonesia yang tinggal dikawasan Negara Kesatuan Republik Indonesia atau yang sedang tinggal diluar negeri. pemilu dapat dilakukan di negara lain yang sebelumnya telah melewati beberapa prosedur ijin yang resmi dari pihak pemerintah negara itu sendiri dan duta besar. setiap pemilih dapat dapat berhak mengubah calon pemimpin yang akan dipilihnya tanpa ancaman atau paksaan orang lain.

4. Asas Rahasia

Memilih calon pemimpin tidak bisa diberitahukan pada orang lain bahkan pada pihak panitia sekalipun agar tercipta suasana yang tetap aman, tidak memicu keributan dan saling menghina hanya karena berbeda pilihan. pihak panitia pemilu juga tidak diperbolehkan untuk memberitahukan pilihan orang lain, pilihan diri sendiri, bahkan dilarang bertanya pada pemilih tentang calon pemimpin yang mana yang akan dipilihnya.

Di era reformasi dan demokrasi yang semakin kritis dan cerdas ini ternyata banyak warga negara yang merasa tidak puas jika asas pemilu hanya berupa langsung, umum, bebas dan rahasia saja, namun harus disematkan asas lain yang dapat meningkatkan kualitas pemilu yang sedang berlangsung. Asas-asas tersebut adalah :

1. Asas Adil

Semua pemilih mendapatkan hak dan perlakuan yang sama termasuk perlindungan dari adanya ancaman dan kecurangan dari

pihak pihak tertentu. Para pemilih yang berusia manula tidak diperbolehkan ditinggalkan begitu saja tanpa pemberitahuan. Dari beberapa kasus yang pernah terjadi ada beberapa oknum dan orang-orang yang tak bertanggung jawab mengendalikan situasi tertentu yaitu membiarkan para manula terlambat datang dalam pemilu yang akhirnya mereka kehilangan hak pilihnya karena alasan waktu pemilu telah habis, perlu diketahui bahwa pemilu memiliki waktu yang telah ditentukan oleh panitia penyelenggara batas waktu akhir memilih. Hal ini untuk mempermudah penghitungan suara secara serentak di semua provinsi di Indonesia dan yang ada diluar negeri.

2. Asas Jujur

Pemilu harus dilaksanakan dengan jujur dan apa adanya tanpa ada perwakilan dari keluarga, teman atau orangtua atau lewat perantara lainnya. Ketika penghitungan suara dilakukan maka pihak panitia penyelenggara pemilu harus memperbolehkan masyarakat ikut menyaksikan acara penghitungan suara tersebut. Intinya adalah Penghitungan suara harus secara transparan, melibatkan masyarakat dan secara langsung.

D. Klasifikasi Sistem Pemilihan Umum

Jenis sistem pemilu cukup banyak, dan pilihan didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan yang telah dipaparkan pada bagian Pertimbangan Memilih Sistem Pemilu. Secara umum, Andrew Reynolds, et.al. mengklasifikasikan adanya 4 (empat) sistem pemilu yang umum dipakai oleh negara-negara di dunia, yaitu: ³²⁹

1. Mayoritas/Pluralitas

Mayoritas/Pluralitas berarti penekanan pada suara terbanyak (Mayoritas) dan mayoritas tersebut berasal dari aneka kekuatan (Pluralitas). Ragam dari Mayoritas/Pluralitas adalah :

a. Single Member Constituency / Sistem Distrik.

Dalam sistem ini satu wilayah kecil (distrik pemilihan) memilih satu wakil tunggal atas dasar pluralitas (suara terbanyak). Sistem ini merupakan sistem pemilihan yang paling tua dan didasarkan atas kesatuan geografis. Setiap kesatuan geografis (yang biasanya disebut distrik karena kecilnya daerah yang diliputi) mempunyai satu wakil dalam dewan perwakilan rakyat. Untuk keperluan itu negara dibagi dalam sejumlah besar distrik dan jumlah wakil rakyat dalam dewan perwakilan rakyat

³²⁹ <https://alphaomegaproperty.co.id/definisi-pemilihan-umum-dan-sistem-pemilu-lengkap/> (Diakses pada tanggal 20 Maret 2019 pukul 13.45 WIB).

ditentukan oleh jumlah distrik. Calon yang dalam satu distrik memperoleh suara yang terbanyak menang, sedangkan suara-suara yang ditujukan kepada calon-calon lain dalam distrik itu dianggap hilang dan tidak diperhitungkan lagi, bagaimana kecil pun selisih kekalahannya. Sistem ini sering digunakan di Negara yang memiliki sistem dwi-partai seperti Inggris dan bekas jajahannya (Amerika, India dan Malaysia).

Kelebihan sistem distrik, yaitu :

- a. Karena kecilnya distrik, maka wakil yang terpilih dapat dikenal oleh penduduk distrik, sehingga hubungannya dengan penduduk distrik lebih erat. Dengan demikian dia akan lebih terdorong untuk memperjuangkan kepentingan distrik. Lagipula, kedudukannya terhadap partainya akan lebih bebas, oleh karena dalam pemilihan semacam ini faktor personalitas dan kepribadian seseorang merupakan faktor yang penting.
- b. Sistem ini lebih mendorong ke arah integrasi partai-partai politik karena kursi yang diperebutkan dalam setiap distrik pemilihan hanya satu. Hal ini akan mendorong partai-partai untuk menyisihkan perbedaan-perbedaan yang ada dan mengadakan kerja sama. Disamping kecenderungan untuk membentuk partai baru dapat sekedar dibendung, sistem ini mendorong ke arah penyederhanaan partai tanpa diadakan paksaan. Maurice Du verger berpendapat bahwa dalam negara seperti Inggris dan Amerika sistem ini telah memperkuat berlangsungnya sistem dwi partai.
- c. Berkurangnya partai dan meningkatnya kerjasama antara partai-partai mempermudah terbentuknya pemerintah yang stabil dan mempertingkat stabilitas nasional.
- d. Sistem ini sederhana dan murah untuk diselenggarakan.

Disamping kelebihan, sistem distrik juga memiliki kelemahan, antara lain :

1. Sistem ini kurang memperhitungkan adanya partai-partai kecil dan golongan minoritas, apalagi jika golongan ini terpecah dalam beberapa distrik.
2. Sistem ini kurang representatif dalam arti bahwa calon yang kalah dalam suatu distrik, kehilangan suara-suara yang telah mendukungnya. Hal ini berarti bahwa ada sejumlah suara yang tidak diperhitungkan sama sekali; dan kalau ada beberapa partai yang mengadu kekuatan, maka jumlah suara yang hilang

dapat men capai jumlah yang besar. Hal ini akan dianggap tidak adil oleh golongan-golongan yang merasa dirugikan.

3. Muncul kemungkinan wakil terpilih cenderung lebih mementingkan kepentingan distriknya dibandingkan kepentingan nasional.

b. *First Past The Post*

Sistem ini ditujukan demi mendekatkan hubungan antara calon legislatif dengan pemilih. Kedekatan ini akibat daerah pemilihan yang relatif kecil (distrik). Sebab itu, *First Past The Post* kerap disebut sistem pemilu distrik. Wilayah distrik kira-kira sama dengan satu kota (misalnya: Kota Depok, Kota Bekasi, Kota Bogor, dan sejenisnya). Kecilnya wilayah yang diwakili, membuat warga kota mengenal siapa calon legislatifnya. Jika sang calon legislatif menang pemilu, maka warga kota mudah melihat kinerjanya.

Mayoritas/Pluralitas menghendaki sistem kepartaian yang relatif kecil, misalnya 2 partai. Dengan sistem 2 partai, masing-masing distrik diwakili oleh 2 calon yang berbeda partai di mana mereka berkompetisi. Distrik tersebut nantinya hanya diwakili oleh 1 wakil. Proses penghitungan suara pun mudah: Partai terbanyak otomatis memenangkan pemilu. Kekurangannya, suara pihak yang kalah terbuang begitu saja. Negara dengan sistem multipartai menolak pemberlakuan sistem ini oleh sebab suara yang kalah terbuang tersebut. Kelemahan lain sistem ini, membuat suara kelompok atau partai kecil menjadi tidak berarti.

Kelebihan *First Past The Post* adalah dapat mengkonsolidasi dan membatasi jumlah partai, cenderung menghasilkan pemerintahan kuat dari satu partai, mendorong munculnya oposisi, memungkinkan hadirnya kandidat independen, dan sistem ini cukup sederhana serta mudah dimengeri pemilih. Kelemahan *First Past The Post* adalah banyak suara terbuang, menghalangi perkembangan multipartai yang plural, dan mendorong tumbuhnya partai etnis/kesukuan.

c. *Block Vote*

Sistem ini adalah penerapan pluralitas suara dalam distrik dengan lebih dari 1 wakil. Pemilih punya banyak suara sebanding dengan kursi yang harus dipenuhi di distriknya, juga mereka bebas memilih calon terlepas dari afiliasi partai politiknya. Mereka boleh menggunakan banyak pilihan atau sedikit pilihan, sesuai kemauan pemilih sendiri.

BV biasa digunakan di negara dengan partai politik yang lemah atau tidak ada. Tahun 2004, Kepulauan Cayman, Kepulauan Falkland, Guernsey, Kuwait, Laos, Libanon, Maldives, Palestina, Suriah, Tonga, dan Tuvalu menggunakan sistem pemilu ini. Sistem ini juga pernah digunakan di Yordania (1989) Mongolia (1992), dan Filipina serta Thailand hingga tahun 1997.

Kelebihan sistem ini adalah, memberikan keleluasaan bagi pemilih untuk menentukan pilihannya. Sistem ini juga menguntungkan partai-partai yang punya basis koherensi anggota dan organisasi yang kuat. Kekurangannya adalah, sistem ini bisa menunjukkan hasil yang sulit diprediksi. Misalnya, saat pemilih memberikan semua suara kepada semua calon dari satu partai yang sama, maka ini membuat kelemahan FPTP tampak: Partai atau kepentingan selain partai tersebut menjadi terabaikan. Selain itu, oleh sebab setiap partai boleh mencalonkan lebih dari 1 calon, maka terdapat kompetisi internal partai dari masing-masing calon untuk memperoleh dukungan pemilih.

d. *Party Block Vote*

Esensi *Party Block Vote* sama dengan FPTP, bedanya setiap distrik partai punya lebih dari 1 (satu) calon. Partai mencantumkan beberapa calon legislatif dalam surat suara. Pemilih cuma punya 1 (satu) suara. Partai yang punya suara terbanyak di distrik tersebut, memenangkan pemilihan. Caleg yang tercantum di surat suara otomatis terpilih pula. Sistem ini digunakan di Kamerun, Chad, Jibouti, dan Singapura.

Kelebihan *Party Block Vote* adalah : Mudah digunakan, menghendaki partai yang kuat, dan memungkinkan partai-partai memilih caleg yang merepresentasikan kalangan minoritas. Kelemahan dari *Party Block Vote* adalah: Banyak suara yang terbuang dan kemungkinan adanya sejumlah kelompok minoritas yang sama sekali tidak punya wakil di parlemen.

e. *Alternate Vote*

Alternate Vote (AV) sama dengan *First Past The Post* (FPTP) sebab dari setiap distrik dipilih satu orang wakil saja. Bedanya, dalam AV pemilih melakukan ranking terhadap calon-calon yang ada di surat suara (ballot). Misalnya ranking 1 bagi favoritnya, ranking 2 bagi pilihan keduanya, ranking 3 bagi pilihan ketiga, dan seterusnya. AV sebab itu memungkinkan pemilih mengekspresikan pilihan mereka di antara kandidat yang ada, ketimbang cuma memilih 1 (satu) saja seperti di FPTP.

AV juga berbeda dengan FPTP dalam hal perhitungan suara. Jika FPTP ada 1 calon yang memperoleh 50% suara plus 1, maka otomatis dia memenangkan pemilu distrik. Dalam AV, calon dengan jumlah pilihan ranking 1 yang terendah, tersingkir dari perhitungan suara. Lalu, ia kembali diuji untuk pilihan ranking 2 (dua) nya, yang jika kemudian terendah menjadi tersingkir. Setiap surat suara kemudian diperiksa hingga tinggal calon tersisa yang punya ranking tinggi dalam surat (ballot) suara. Proses ini terus diulangi hingga tinggal 1 (satu) calon yang punya suara mayoritas absolut, dan ia pun menjadi wakil distrik. AV, sebab itu, merupakan sistem pemilu mayoritas. Sistem pemilu AV digunakan di Fiji dan Papua Nugini.

Kelebihan AV adalah memungkinkan pilihan atas sejumlah calon berakumulasi, hingga kepentingan yang berbeda tapi berhubungan dapat dikombinasi guna memperoleh perwakilan. AV juga memungkinkan pendukung tiap calon yang tipis harapan menangnya untuk tetap punya pengaruh lewat ranking ke-2 dan seterusnya. Sebab itu, AV menghendaki tiap kandidat harus bisa menarik simpati pemilih dari luar partainya. Pemilih dari luar partainya adalah pemilih potensial, yang akan menaruh si calon di ranking ke-2 dan seterusnya. Kelemahan AV adalah, ia menghendaki tingkat baca-tulis huruf dan angka yang tinggi di kalangan pemilih, di samping kemampuan pemilih untuk menganalisis para calon.

f. *Two Round System*

Two Round System (TRS) adalah sistem mayoritas/pluralitas di mana proses pemilu tahap 2 akan diadakan jika pemilu tahap 1 tidak ada yang memperoleh suara mayoritas yang ditentukan sebelumnya (50%+1). TRS menggunakan sistem yang sama dengan FPTP (satu distrik satu wakil) atau seperti BV/PBV (satu distrik banyak wakil). Dalam TRS, calon atau partai yang menerima proporsi suara tertentu memenangkan pemilu, tanpa harus diadakan putaran kedua. Putaran kedua hanya diadakan jika suara yang diperoleh pemenang tidak mayoritas.

Jika diadakan putaran kedua, maka sistem TRS ini bervariasi. Sistem yang umum adalah, mereka yang ikut serta adalah calon-calon dengan suara terbanyak pertama dan kedua putaran pertama. Ini disebut *majority run-off*, dan akan menghasilkan suara mayoritas bulat (50%+1). Sistem lainnya diterapkan di Perancis, di mana dalam putaran kedua, calon yang boleh ikut adalah yang memperoleh lebih dari 12,5% suara di

putaran pertama. Siapapun yang memenangkan suara terbanyak di putaran kedua, ia menang, meskipun tidak 50% + 1 (mayoritas). Negara-negara yang menggunakan *Two Round System* adalah Perancis, Republik Afrika Tengah, Kongo, Gabon, Mali, Mauritania, Togo, Mesir, Haiti, Iran, Kiribati, Vietnam, Belarusia, Kyrgyztan, Turkmenistan, dan Uzbekistan.

Kelebihan *Two Round System* adalah: Memungkinkan pemilih punya kesempatan kedua bagi calon yang dijagokannya sekaligus mengubah pikirannya; Memungkinkan kepentingan yang beragam berkumpul di kandidat yang masuk ke putaran kedua pemilu. Sedangkan kekurangannya adalah : Membuat penyelenggara Pemilu (panitia) bekerja ekstra keras jika ada putaran kedua, membuat dana pemilu membengkak; TRS juga dicurigai membuat fragmentasi antar partai-partai politik.

2. Proporsional

Dasar pemikiran Proporsional adalah kesadaran untuk menerjemahkan penyebaran suara pemilih bagi setiap partai menurut proporsi kursi yang ada di legislatif. Sistem pemilu Proporsional terbagi 2, yaitu Proporsional Daftar dan *Single Transferable Vote* (STV). Sistem Proporsional paling banyak digunakan, yaitu 72 negara (Proporsional Daftar) dan 4 negara (*Single Transferred Vote*). Proporsional membutuhkan satu distrik lebih dari satu member. Proporsional dipilih karena punya kelebihan:

1. Secara konsisten mengubah setiap suara menjadi kursi yang dimenangkan, dan sebab itu menghilangkan “ketidakadilan” seperti sistem Mayoritas/Pluralitas yang “membuang” suara kalah.
2. Mewujudkan formasi calon dari partai-partai politik atau yang kelompok yang “satu ide” untuk dicantumkan di daftar calon, dan ini mengurangi perbedaan kebijakan, ideologi, atau kepemimpinan dalam masyarakat.
3. Mampu mengangkat suara yang kalah (bergantung Threshold).
4. Memfasilitasi partai-partai minoritas untuk punya wakil di parlemen.
5. Membuat partai-partai politik berkampanye di luar “basis wilayahnya.”
6. Memungkinkan tumbuh dan stabilnya kebijakan, oleh sebab Proporsional menuntun pada kesinambungan pemerintahan, partisipasi pemilih, dan penampilan ekonomi.
7. Memungkinkan partai-partai politik dan kelompok kepentingan saling berbagi kekuasaan.

Ada kelebihan, tentu ada kekurangan. Kekurangan dari sistem Proporsional adalah sebagai berikut:

1. Menyebabkan munculnya pemerintahan berdasarkan koalisi, sehingga kadang kebijakan-kebijakan menjadi tidak koheren.
2. Mampu menyebabkan fragmentasi partai-partai politik, di mana partai minoritas mampu memainkan peran besar dalam tiap koalisi yang dibuat.
3. Mampu memunculkan partai-partai ekstrim (kiri maupun kanan)
4. Sistem ini cukup rumit (terutama dalam penanggulangan “suara sisa”)

Beberapa sistem pemilu yang masuk kategori Proporsional adalah sebagai berikut:

a. *Proporsional Daftar*

Setiap partai memuat daftar calon-calon bagi setiap daerah/distrik pemilihan. Calon diurut berdasarkan nomor (1, 2, 3, dan seterusnya). Pemilih memilih partai, dan partai menerima kursi secara proporsional dari total suara yang dihasilkan. Calon yang nantinya duduk diambil dari yang ada di daftar tersebut. Jika kursi hanya mencukupi untuk 1 calon, maka calon nomor urut 1 saja yang masuk ke parlemen.

Kelebihan dari Proporsional Daftar adalah memungkinkan kelompok/budaya minoritas untuk terwakili di parlemen. Proporsional Daftar juga memungkinkan calon perempuan untuk terpilih. Kelemahan Proporsional Daftar adalah lemahnya hubungan antara legislatif terpilih dengan pemilihnya oleh sebab partai yang memilihkan mereka di dalam daftarnya. Proporsional Daftar juga membuat kantor pusat partai (DPP) memiliki kekuasaan besar untuk menentukan siapa anggota partai yang masuk ke dalam daftar. Akhirnya, Proporsional Daftar sukar dilaksanakan di negara yang tradisi partainya kurang kuat.

b. *Single Transferable Vote*

Single Transferable Vote (STV) banyak dinyatakan sebagai sistem pemilu yang menarik. STV menggunakan satu distrik lebih dari satu wakil, dan pemilih merangking calon menurut pilihannya di kertas suara seperti pada *Alternate Vote*. Dalam memilih, pemilih dibebaskan untuk merangking ataupun cukup memilih satu saja. Sistem ini dipakai di Malta dan Republik Irlandia.

Hasil ditentukan melalui serangkaian perhitungan. Pada perhitungan pertama, total jumlah suara rangking pertama tiap

kandidat didahulukan. Setiap calon yang punya suara rangking pertama lebih besar atau sama dengan kuota otomatis terpilih. Setelah itu perhitungan dilanjutkan dengan, suara lebih kandidat terpilih (yang suaranya di atas kuota) didistribusikan kepada pilihan rangking kedua di surat suara. Demi keadilan, seluruh surat suara masing-masing calon didistribusikan. Contohnya, jika seorang calon punya 100 suara, dan kelebihan 5 suara, lalu setiap kertas suara didistribusikan senilai $1/20$ kali dari 1 suara.

Setelah perhitungan selesai, jika tidak ada calon yang punya kelebihan suara lebih dari kuota, calon dengan total suara terendah tersingkir. Suara mereka didistribusikan ke perhitungan selanjutnya dari para calon yang masih bersaing untuk rangking kedua dan seterusnya. Perhitungan diteruskan hingga seluruh kursi di distrik ditempati pemenang yang menerima kuota atau jumlah calon yang tersisa dalam proses perhitungan tinggal satu atau lebih dari jumlah kursi yang nantinya diduduki.

Kelebihan *Single Transferable Vote* sama dengan Proporsional secara umum, sebab memungkinkan pilihan dibuat baik antar partai maupun antar calon dalam satu partai. Kelemahan dari STV adalah rumitnya proses perhitungan serta membutuhkan tingkat kenal huruf dan angka yang tinggi dari para pemilih. Sistem ini juga memancing fragmentasi di dalam internal partai politik oleh sebab calon-calon dari partai yang sama saling bersaing satu sama lain.

3. Sistem Campuran/ *Mixed System*

Sistem Campuran bertujuan memadukan ciri-ciri positif yang berasal dari Mayoritas/ Pluralitas ataupun Proporsional. Dalam sistem campuran, terdapat 2 sistem pemilu yang berjalan beriringan, meski masing-masing menggunakan metodenya sendiri. Suara diberikan oleh pemilih yang sama dan dikontribusikan pada pemilihan wakil rakyat di bawah kedua sistem tersebut. Satu menggunakan sistem Mayoritas/ Pluralitas (atau biasanya sistem lainnya/other), biasanya berupa satu distrik satu wakil, dan lainnya adalah Proporsional Daftar.

Terdapat 2 (dua) bentuk Sistem Campuran yaitu *Mixed Member Proportional* (MMP) dan Paralel. Jika hasil dari dua sistem pemilihan dihubungkan, dengan alokasi kursi di sisi sistem Proporsional bergantung pada apa yang terjadi di sistem Mayoritas/Pluralitas, sistem tersebut dinamakan *Mixed Member Proportional* (MMP). Jika dua perangkat sistem pemilihan tidak

berhubungan dan dibedakan, dan satu sama lain tidak saling bergantung, maka sistem tersebut dinamakan Paralel.

a. *Mixed Member Proportional*

Di bawah sistem *Mix Member Proportional*, kursi sistem Proporsional dianugrahkan bagi setiap hasil yang dianggap tidak proporsional. Contohnya, jika satu partai memenangkan 10% suara secara nasional, tetapi tidak memperoleh kursi di distrik/daerah, lalu partai itu akan dianugrahkan kursi yang cukup dari daftar Proporsional guna membuat partai tersebut punya 10% kursi di legislatif. Pemilih mungkin punya 2 pilihan terpisah, sebagaimana di Jerman dan Selandia Baru. Alternatifnya, pemilih mungkin membuat hanya 1 pilihan, dengan total partai diturunkan dari total calon tiap distrik.

MMP digunakan di Albania, Bolivia, Jerman, Hungaria, Italia, Lesotho, Meksiko, Selandia Baru, dan Venezuela. Di negara-negara ini, kursi distrik dipilih menggunakan FPTP. Hungaria menggunakan TRS dan metode Italia lebih rumit lagi: seperempat kursi di majelis rendah dicadangkan untuk mengkompensasikan suara terbuang di distrik-distrik dengan satu wakil.

Meskipun MMP didesain untuk hasil yang lebih proporsional, adalah mungkin terjadi ketidak-proporsionalan begitu besar di distrik dengan satu wakil, sehingga kursi yang terdaftar tidak cukup untuk mengkompensasikannya.

b. *Paralel*

Sistem Paralel secara berbarengan memakai sistem Proporsional dan Mayoritas/Puluralitas, tetapi tidak seperti MMP, komponen Proporsional tidak mengkompensasikan sisa suara bagi distrik yang menggunakan Mayoritas/Pluralitas. Pada sistem Paralel, seperti juga pada MMP, setiap pemilih mungkin menerima hanya satu surat suara yang digunakan untuk memilih calon ataupun partai (Korea Selatan) atau surat suara terpisah, satu untuk kursi Mayoritas/ Pluralitas dan satunya untuk kursi Proporsional (Jepang, Lithuania, dan Thailand).

Sistem paralel kini dipakai 21 negara. Armenia, Conakry, Jepang, Korea Selatan, Pakistan, Filipina, Russia, Eychelles, Thailand, Timor Leste dan Ukraina menggunakan FPTP satu distrik satu wakil bersama dengan komponen Proporsional Daftar, sementara Azerbaijan, Georgia, Kazakhstan, Lithuania, dan Tajikista menggunakan Two Round System untuk distrik satu wakil untuk sistemnya.

Kelebihan Sistem Paralel adalah, dalam hal ketidakproporsionalan, sistem ini memberikan hasil antara Mayoritas/Pluralitas murni dan Proporsional murni. Satu keuntungannya adalah, tatkala cukup kursi Proporsional, partai kecil minoritas yang kurang sukses di pemilihan Mayoritas/Pluralitas tetap dianugerahi kursi melalui sistem Proporsional atas setiap suara yang diperoleh. Sebagai tambahan, sistem Paralel secara teoretis, kurang menciptakan fragmentasi partai ketimbang sistem pemilihan murni Proporsional. Kelemahan sistem Paralel adalah, sebagaimana terjadi dengan MMP, akan menciptakan dua kategori wakil rakyat. Juga, sistem ini tidak menjamin keproporsionalan, dan sejumlah partai kemungkinan akan tetap kehilangan representasi kendatipun memenangkan jumlah suara secara substansial. Sistem Paralel juga relatif rumit dan membuat pemilih bingung sebagaimana ini juga menimpa para panitianya.

4. Sistem Lainnya/ Other System

Sebagai tambahan bagi Mayoritas/Pluralitas, Proporsional, dan Sistem Campuran, adalah pula terdapat sejumlah sistem lain yang tidak termasuk ke dalam kategori ini. Diantaranya adalah *Single Non Transferable Vote* (SNTV), *Limited Vote* (LV) dan *Borda Count* (BC). Sistem-sistem ini masuk kategori lainnya, dan cenderung menerjemahkan perhitungan suara menjadi kursi dengan cara yang berkisar pada sistem Proporsional dan Mayoritas/Pluralitas.

a. Single Non Transferable Vote

Di dalam SNTV, setiap pemilih memiliki satu suara bagi tiap calon, tetapi (tidak seperti FPTP) adalah lebih dari satu kursi yang harus diisi di tiap distrik pemilihan. Calon-calun dengan total suara tertinggi mengisi posisi.

SNTV menantang partai politik. Contohnya, distrik dengan 4 (empat) wakil, kandidat dengan 20% suara dijamin memenangkan kursi. Sebuah partai dengan 50% suara dapat berharap memenangkan 2 kursi di distrik dengan 4 wakil. Jika tiap kandidat mengumpulkan 25% suara, mereka masuk sebagai wakil distrik. Jika, bagaimanapun, satu kandidat mengumpulkan 40% suara dan kandidat lain 10%, kandidat kedua tersebut kemungkinan tidak terpilih. Jika partai mencantumkan 3 kandidat, bahaya “*vote-splitting*” akan terjadi dan partai cuma memperoleh 2 kursi saja.

Kini, SNTV digunakan di untuk pemilihan badan legislatif di Afghanistan, Yordania, Kepulauan Pitcairn dan Vanuatu, untuk

pemilihan Dewan Perwakilan Daerah di Indonesia dan Thailand, serta 176 dari 225 kursi di Taiwan yang menggunakan sistem Paralel.

Kelebihan SNTV adalah kemampuannya memfasilitasi perwakilan partai minoritas dan calon independen. Semakin besar jumlah kursi, semakin sistem ini menjadi proporsional. Di Yordania, SNTV memungkinkan kandidat non partai yang populer untuk terpilih. Sistem ini menjadikan partai terorganisir dan menyuruh pemilih memberikan suaranya kepada partai lain yang lebih berpotensi memenangkan suara dan ujungnya, menciptakan satu partai dominan. Selain itu, SNTV dinyatakan sebagai mudah digunakan.

Kelemahan SNTV adalah, partai kecil yang suaranya tersebar mungkin saja tidak akan memenangkan kursi, dan partai besar menerima sejumlah kursi “bonus” yang membuat pluralitas pemberi suara secara nasional berubah menjadi mayoritas di legislatif. Meskipun keproporsionalan sistem ini dapat meningkat dengan cara menambah jumlah kursi yang harus diisi di dalam distrik-distrik lebih dari 1 wakil, ini memperlemah pemilih. Kelemahan lain adalah, partai perlu mempertimbangkan strategi yang rumit seputar manajemen nominasi calon dan pemberian suara.

b. *Limited Vote*

Limited Vote (LV) seperti SNTV, adalah sistem Mayoritas/ Pluralitas yang digunakan untuk distrik - distrik dengan lebih dari satu wakil. Tidak seperti SNTV, pemilih punya lebih dari satu suara. Perhitungan identik dengan SNTV, dimana kandidat dengan total suara tertinggi memenangkan kursi.

Sistem ini digunakan bagi pemilihan tingkat lokal yang beragam, tetapi aplikasinya di tingkat nasional terbatas seperti di Gibraltar dan Spanyol, dimana ia digunakan untuk memilih Senat Spanyol sejak tahun 1977. Dalam kasus ini, sistem distrik dengan lebih dari satu wakil, setiap pemilih punya satu suara, kurang dari jumlah wakil rakyat yang nantinya dipilih.

Kelebihan sistem ini, seperti SNTV, LV adalah mudah bagi para pemilih dan relatif mudah dihitung. Kelemahannya, ia cenderung menghasilkan hasil yang kurang proporsional ketimbang SNTV. Selain itu, ia juga berakibat pada kompetisi internal partai, klientelisme dalam politik (sama dengan SNTV).

c. *Borda Count*

Borda Count adalah sistem yang digunakan di Nauru (sebuah negara di Pasifik). Sistem ini adalah sistem pemilihan preferensi dimana pemilih merangking kandidat seperti pada *Alternative Vote*. Ia dapat digunakan pada distrik dengan satu atau lebih wakil. Hanya satu yang dipilih, tidak ada eliminasi. Rangking pertama diberi nilai 1, ranking kedua diberi nilai $\frac{1}{2}$, rangking ketiga diberi nilai $\frac{1}{3}$ dan seterusnya. Kandidat dengan total nilai tertinggi dideklarasikan sebagai pemenang.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- A.B. Lopian, dkk, *Terminologi Sejarah 1945-1950 & 1950-1959*, (Jakarta : CV. Defit Prima Karya Jakarta, 1996).
- A.M. fatwa, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: penerbit Kompas, 2009).
- A.V. Dicey, *Introduction to The Study of The Law of The Constitution*, (London: Macmillan and Co. Limited, 1952).
- Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi Di Indonesia*, (Yogyakarta, Celeban Timur : Penerbit Pustaka Pelajar, 2011).
- Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, (Jakarta : PT. Bumi Aksara, 1990).
- Abubakar Busro, *Nilai dan Berbagai Aspeknya Dalam Hukum Suatu Pengantar, Suatu Filsafat Hukum*, Cetakan Pertama, (Jakarta : Bhratara Niaga Media, 1989).
- Adam Malik, *Menuju Pelaksanaan Demokrasi Pancasila*, (Jakarta: Yayasan Idayu, 1979).
- Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional Di Indonesia Studi Sosio-Legal Atas Konstituante 1956-1959 (The Aspiration for Constitutional Government in Indonesia : A Socio-Legal of the Indonesian Constitutante 1956-1959)*, Penerjemah Sylvia Tiwon, Cetakan Pertama, (Jakarta : PT. Intermedia, 1995).
- Agus Salim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004).
- Andi Mustari Pide, *Pengantar Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1999).
- Aristotle, *Politics*, Oxford World's Classics, Translated by Ernest Barker, Revised with an Introduction and Notes by R.F.Stalley, (New York : Oxford Univeristy Press Inc., 1995).

- Arnold Brecht, *Political Theory, The Foundation of Twentieth Century Political Thought*, (Bombay : The Times of India Press, 1970).
- Astim Riyanto, *Teori Konstitusi*, Cetakan Kedua, (Bandung : Yapemdo, 2000).
- Azhari, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-unsurnya*, (Jakarta: UI-Press, 1995).
- Azhary, *Pancasila dan UUD 1945*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1985).
- Azhary. *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*. (Jakarta: UI Press, 1995).
- Bagir Manan dan Kuntara Magnar, *Peranan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional*, (Bandung : Armico, 1987).
- Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, (Jakarta : Penerbit INDHILL.CO 1992).
- Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, (Bandung, CV. Mandar Maju, 1995).
- Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, Cetakan Kedua, (Yogyakarta : Fakultas Hukum UII Press, 2004).
- C. F. Strong, *Modern Political Constitutions An Introduction to the Comparative Study of their History and Existing Form*, Fifth (Revised) Edition 1958, Second Impression (First Printed 1930), (London : Sidgwick & Jackson Limited, 1960).
- C. S. T. Kansil, *Ilmu Negara Umum dan Indonesia*, (Jakarta, Pradnya Paramita, 2004).
- C. S. T. Kansil, *Pengantar Hukum Indonesia*, (Jakarta : Balai Pustaka, 1993).
- C. S. T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Cetakan ke-8, (Jakarta: Balai Pustaka, 1989).
- Chairul Anwar, *Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, (Jakarta: CV. Novindo Pustaka Mandiri, 1999).

- Coady, C. A. J. *Distributive Justice*, A Companion to Contemporary Political Philosophy, editors Goodin, Robert E. and Pettit, Philip. Blackwell Publishing, 1995.
- Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, dan Ni'matul Huda, *Teori Hukum dan Konstitusi*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 1999).
- Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*, (Yogyakarta: Liberty, 2000).
- Dani, Karim. *Sistem Politik dan Pemilu di Indonesia*. (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2006).
- Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta : PT. Rineka Cipta, 1994).
- DEPDIKNAS, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta : Balai Pustaka. 2001).
- Dewan Perwakilan Daerah republik Indonesia 2009, *Konstitusi Republik Indonesia Menuju Perubahan ke-5* (Jakarta: Dewan Perwakilan Daerah, 2009).
- Encyclopedia Britanica, London, Chicago, Toronto: William Benton, 1960 dalam Ichlausal Amal, *Teori-teori Mutakhir Partai Politik*, (Yogyakarta: PT. Tiara Wacana Yogya, 2012).
- Erman Muchjidin, *Tata Negara Indonesia*, (Bandung : Yudhistira, 1986).
- G. Setya Nugraha, R. Maulina f, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Surabaya: Karima, 2000).
- G.S.Diponolo, *Ilmu Negara*, Jilid 1, (Jakarta : Balai Pustaka, 1951).
- Gustama, Faisal Ardi, *Buku Babon Kerajaan-Kerajaan Nusantara*, (Yogyakarta : Brilliant Book, 2017).
- H. Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi Pertama, Cet. Pertama, (Bandung : Alumni, 1993).
- Hans Kelsen, *Pure Theory of Law*, Translation from the Second (Revised and Enlarged) German Edition by Max Knight, First

- Edition Published 1934 by Verlag Franz Deuticke, Vienna, Reprinted 1989 by arrangement with University of California Press, Berkeley and Los Angeles, California, 1989.
- Haris, Syamsudin, *Pemilu Langsung di Tengah Oligarki Partai*. (Jakarta: PT . Gramedia Pustaka Utama, 2006).
- Hasanuddin AF [et al.], *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: PT. Pustaka Al Husna Baru, 2004).
- Inu Kencana Syafiie, *Pengantar ilmu pemerintahan*, (Jakarta, Refika Aditama, 2010).
- Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, (Jakarta : Aksara Baru, 1977).
- Ismail Suny, *Sistem Pemilu Yang Menjamin Hak-Hak Demokrasi Warga Negara*, (Jakarta : Aksara Baru, 1992).
- J.G. Starke, *Pengantar Hukum Internasional, ed. Kesepuluh (1)*, (Jakarta : Sinar Grafika, 1989).
- J.H.A. Logemann, *Het Staatsrecht van Indonesie, het formele system*, (Bandung : N.V. Uitgeverij W. van Hoeve - S. Gravenhage, 1954).
- J.L. Brierly, *Hukum Bangsa-Bangsa: Suatu Pengantar Hukum Internasional*, diterjemahkan oleh Moh. Radjah, (Jakarta : Bhratata, 1996).
- Jawahir Thontowi dan Pranoto Iskandar, *Hukum Internasional. Kontemporer*. (Bandung: PT Refika Aditama, 2006).
- Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, (Malang : Alumni, 2009).
- Jimly Ashiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Jakarta: Ichtisar Baru van Hoeve, 1994).
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005).

Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi; Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005).

Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan Pertama, (Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2005).

Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010).

Jimly Asshiddiqie, *Teori dan Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara*, Cet. Pertama, (Jakarta: Ind. Hill-Co, 1998).

Joeniarto, *Selayang Pandang Sumber-sumber HTN Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1991).

John Austin, dalam Lili Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat Hukum*, Cetakan Kedua, (Bandung : PT. Alumni, 1985).

Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia, *Profil Lembaga Negara Rumpun Legislatif*, (Kementerian Sekretariat Negara, 2011).

Kenneth C. Wheare, *Modern Constitutions*, Third Impression, First Published 1951, (London, New York, Toronto: Oxford University Press, 1975).

Kenneth C.Wheare, *Modern Constitutions, Third Impression* (First Published 1951), Oxford University Press, London, New York, Toronto, 1975.

Kranenburg dan Tk.B. Sabaroedin, *Ilmu Negara Umum*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1983).

Kusumadi Pudjosewojo, *Pedom an Pelajaran Tata Hukum Indonesia*, Cet. Ke-10, (Jakarta: Sinar Grafika, 2004).

L.B. Curzon, 1979, *Jurisprudence*, First Published, Macdonald & Evans Ltd.

L.Bender O.P., dalam Lili Rasjidi, *Filsafat Hukum : Apakah Hukum Itu ?*, Cetakan Keempat (Cetakan Pertama 1984), (Bandung : Remadja Karya CV., 1988).

- L.J.van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum* (Inleiding tot de Studie van het Nederlandsche Recht, H.D.Tjeenk Willink, Zwolle, 1950), Diterjemahkan oleh Oetarid Sadino, Cetakan Keempatbelas (Cetakan Pertama 1954), (Jakarta, PT. Pradnya Paramita, 1976).
- L.M. Friedman, "American Law: An Introduction" 2nd Edition, terjemahan Wishnu Basuki, *Hukum Amerika Sebuah Pengantar*, Cet. Pertama, (Jakarta: PT. Tatanusa, 2001).
- Logemann, Dr. J. H. A., "*Over de Theoris van Een Stellig Staatsrecht*", (Jakarta : Saksana, 1964).
- M. Solly Lubis, *Ilmu Negara*, (Bandung : Alumni, 1975).
- M. Solly Lubis, *Hukum Tata Negara*, (Bandung : CV. Mandar Maju, 2008).
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Sekretaris Jenderal MPR RI, 2010).
- Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, (Yogyakarta : Kanisius, 1998).
- Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan I (Jenis, Fungsi, Materi Muatan)* (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2007).
- Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan*, cetakan ke V (Yogyakarta : Kanisius, 2007).
- Max Boli Sabon, *Fungsi Ganda Konstitusi Suatu Jawaban Alternatif Tentang Tepatnya Undang-Undang Dasar 1945 Mulai Berlaku*, (Bandung : PT. Grafitri, 1991).
- Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2004).
- Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi Dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, (Bandung, Binacipta, 1970).
- Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, (Bandung : Binacipta, 1976).

- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, cet. Kelima, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Univeristas Indonesia, 1983).
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta : Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, 1978).
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan V, Pusat Studi HTN FH UI dan CV. Sinar Bakti, Jakarta, 1983.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: FH. UI, 1980).
- Moh. Mahfud MD., *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999).
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia* (revisi), cetakan ke-9, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2014).
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara: Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Konstitusi Indonesia*, Cet. Pertama, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH Ull, 1999).
- Ni'matul Huda, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, (Yogyakarta : UII Press, 2007).
- Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia: Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, Cetakan I, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003).
- Ni'matull Huda, *Hukum Pemerintah Daerah*, (Nusamedia: Bandung, 2012).
- Nyoman Dekker, *HTN Republik Indonesia*, (Malang : IKIP, 1993).
- Padmo Wahjono, *Beberapa Masalah Ketatanegaraan Indonesia*, Cet. Pertama, (Jakarta: CV. Rajawali, 1984).
- Pamudji, *Perbandingan Pemerintahan*, (Jakarta : Bina Aksara, 1985).
- Parlin M. Mangunsong, *Konvensi Ketatanegaraan Sebagai Sarana Perubahan UUD*, (Bandung : Alumni, 1992).

- Paton George Whitecross, *Textbook of Jurisprudence*, (Oxford : The Clarendon Press, 1951).
- Peter De Cruz, *Perbandingan Sistem Hukum (Common Law, Civil Law, dan Socialist Law)*, (Bandung : Nusa Media, 2010).
- Pipin Syarifin, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Bandung : CV. Pustaka Setia, 1999), hlm. 157.
- Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta : Balai Pustaka, 2007).
- R. Otje Salman Soemadiningrat, *Ikhtisar Filsafat Hukum*, Cetakan Pertama, (Bandung : CV. Armico, 1987).
- R. Subekti & R. Tjitrosudibio, *Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUH Perdata)*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 2003).
- R.Sri Soemantri Martosoewignjo, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Cetakan IV (Cetakan I 1978), (Bandung, PT. Alumni, 1987).
- R. Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara Di Indonesia*, Cetakan Ketiga, (Jakarta : PT. Dian Rakyat, 1977).
- Rahman, Arifin, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2002).
- Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Pasal 1 Ayat (3).
- Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004).
- Rizkiyansyah, *Mengawali Pemilu Menatap Demokrasi (Catatan Penyelenggaraan Pemilu 2004)*, (Bandung : IDEA Publishing, 2007).
- Robert A. Burt, *The Constitution in Conflict*, First Edition Second Printing, (Cambridge : Massachusetts London Harvard University Press, 1995).
- Roscoe Pound, 1975, *An introduction to the Philosophy of Law*, Yale University Press.

- Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, (Bandung : Mandar Maju, 1998).
- Rusadi Kantaprawira, *Sistem Politik Indonesia Suatu Model Pengantar*, (Bandung : Sinar Baru, 1985).
- S.F. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 2000).
- S.F. Marbun, *Negara Hukum dan Kekuasaan Kehakiman*, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, No. 9 Vol. 4, 1997.
- Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislatif: Menguatnya model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2010).
- Samidjo, *Ilmu Negara*, (Bandung : CV Armico, 1986).
- Samidjo, *Pengantar Hukum Indonesia*, (Bandung : Armico, 1985).
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cetakan Kedua (Cetakan Pertama 1982), (Bandung : PT. Alumni, 1986).
- Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2008).
- Soehino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 2000).
- Soetiksno, *Filsafat Hukum*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1991).
- SP. Varma, *Teori Politik Modern; Teori Kekuasaan Negara*. (Jakarta : Rajawali Press, 2010).
- Sri Soemantri, “*Kedudukan, Kewenangan, dan Fungsi Komisi Yudisial dalam Sistem Ketatanegaraan RI*” dalam Komisi Yudisial, *Bungai Rampai; Refleksi Satu Tahun Komisi Yudisial RI*, (Jakarta: Komisi Yudisial, 2006).
- Subekti, R. & Tjitrosudibio, R., *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, (Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 2008).
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, (Yogyakarta : Liberty, 1991).

- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*, (Yogyakarta Liberty, 1999).
- Sukarna, *Ideologi : Suatu Studi Ilmu Politik*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1981).
- Sulardi, *Reformasi Hukum ; Rekonstruksi Kedaulatan Rakyat Dalam Membangun Demokrasi*, (Malang : Intrans Publishing, 2009).
- Sumbodo Tikok, *Hukum Tata Negara*. Edisi 2 Cetakan 2, (Bandung : PT Eresco, 1988).
- Supriadi, *Hukum Agraria*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007).
- Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan Kajian Retoris Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*, (Jakarta : Gramedia, 1997).
- Tim Penyusun Puslit IAIN Syarif Hidayatullah Jakarta, *Pendidikan Kewargaan Demokrasi, Ham & Masyarakat Madani*. (Jakarta : IAIN Press, 2000).
- Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Prenada Media, 2010).
- Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-Dasarnya*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983).
- Van der Pot, *handbook van het Nederlands Staatsrecht*, (Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 1986).
- Wade and Philips, *Constitutional Law*, edisi tahun 1939 dan edisi tahun 1960.
- Walter F. Murphy, James E. Fleming, and Sotirios A. Barber, *American Constitutional Interpretation*, Second Edition, (New York : The Foundation, Inc., 1995).
- Widodo Ekatjahjana dan Totok Sudaryanto, *Sumber Hukum Tata Negara Formal di Indonesia*, (Bandung : PT.Citra Aditya Bakti, 2001).
- Yudha Bhakti Ardhwiwisastra, *Penafsiran dan Konstruksi Hukum*, Edisi Pertama, Cetakan ke-1, (Bandung : Alumni, 2000).

Peraturan Perundang-Undangan:

Ketetapan MPR Nomor VIII/ MPR/ 2001 Tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN

Ketetapan MPR-RI Nomor XVI/ MPR/ 1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi

Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan.

Ketetapan MPR Nomor IX/ MPR /2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam

Ketetapan MPR Nomor VI/ MPR/ 2001 tentang Etika dan Kehidupan Berbangsa

Ketetapan MPR Nomor VII/ MPR/ 2001 Tentang Visi Indonesia Masa Depan

Ketetapan MPR Nomor XI/ MPR/ 1998 Tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN

Ketetapan MPRS Nomor IX / MPRS / 1966 Tentang Surat Perintah Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia

Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia

Ketetapan MPRS Nomor XXIV/ MPRS/ 1996 Tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera

Ketetapan MPRS nomor XXV/ MPRS/ 1996 tentang Pembubaran PKI

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 Tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional Presiden Republik Indonesia

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilu

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang perubahan atas UU RI Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

Internet:

[http:// iamnotidealistanymore.blogspot.com/ 2015/ 12/ resume-hukum-tata-negara.html](http://iamnotidealistanymore.blogspot.com/2015/12/resume-hukum-tata-negara.html) (Diakses pada tanggal 5 Maret 2019 pukul 10.00 WIB).

[http:// ramadanasis.blogspot.com/ 2012/ 06/ 35 – defenisi – pengertian – hukum -tata. html](http://ramadanasis.blogspot.com/2012/06/35-defenisi-pengertian-hukum-tata.html) (Diakses pada tanggal 3 Maret 2019 pukul 15.00 WIB).

<http://bramfikma.blogspot.com/2016/07/implementasi-pemerintahan-daerah-di.html> (Diakses pada tanggal 22 Maret 2019 pukul 13.00 WIB).

<http://coretan-berkelas.blogspot.com/2014/11/klasifikasi-bentuk-negara-bentuk.html> (Diakses pada tanggal 18 Maret 2019 pukul 10.30 WIB).

http://delviindriadi.blogspot.com/2013_06_02_archive.html (Diakses pada tanggal 3 Maret 2019 pukul 09.00 WIB)

<http://id.wikipedia.org/wiki/legislasi> (Diakses pada tanggal 12 Maret 2019 pukul 15.00 WIB).

<http://ramadanasis.blogspot.com/2012/06/35-defenisi-pengertian-hukum-tata.html> (Diakses pada tanggal 6 Maret 2019 pukul 09.00 WIB).

[https:// mengakujenius.com/ 4 – unsur – unsur – terbentuknya – negara – dan - penjelasannya/](https://mengakujenius.com/4-unsur-unsur-terbentuknya-negara-dan-penjelasan/) (Diakses pada tanggal 3 Maret 2019 pukul 10.00 WIB).

[https:// syulhadi.wordpress.com/ my - document/ umum/ ilmu - politik/ otonomi/ implementasipelaksanaan – otonomi – daerah – di - indonesia/](https://syulhadi.wordpress.com/my-document/umum/ilmu-politik/otonomi/implementasipelaksanaan-otonomi-daerah-di-indonesia/) (Diakses pada tanggal 22 Maret 2019 pukul 10.00 WIB).

[https:// tesisdisertasi.blogspot.com/ 2014/ 09/ istilah – hukum – tata - negara.html](https://tesisdisertasi.blogspot.com/2014/09/istilah-hukum-tata-negara.html) (Diakses pada tanggal 7 Maret 2019 pukul 09.30 WIB).

[https:// tesisdisertasi.blogspot.com/ 2014/ 09/ istilah-hukum-tata-negara.html](https://tesisdisertasi.blogspot.com/2014/09/istilah-hukum-tata-negara.html) (Diakses pada tanggal 6 Maret 2019 pukul 10.00 WIB).

[https://tesisdisertasi.blogspot.com/2014/09/pengertian – hukum – tata – negara - menurut. html](https://tesisdisertasi.blogspot.com/2014/09/pengertian-hukum-tata-negara-menurut.html) (Diakses pada tanggal 7 Maret 2019 pukul 09.00 WIB).

<https://2frameit.blogspot.com/2011/06/konsep-sistem-otonomi-daerah-di.html> (Diakses pada tanggal 20 Maret 2019 pukul 15.00 WIB).

<https://alphaomegaproperty.co.id/definisi-pemilihan-umum-dan-sistem-pemilu-lengkap/> (Diakses pada tanggal 20 Maret 2019 pukul 13.45 WIB).

<https://butew.com/cara-tips/page/6/> (Diakses pada tanggal 11 Maret 2019 pukul 10.30 WIB).

https://id.wikipedia.org/wiki/Liberalisme#cite_note-S-2 (Diakses pada tanggal 18 Maret 2019 pukul 11.20 WIB).

<https://nasriaika1125.wordpress.com/2013/08/11/hukum-tata-negara-2/> (Diakses pada tanggal 7 Maret 2019 pukul 11.00 WIB).

<https://saripedia.wordpress.com/tag/pemilu-1997/> (Diakses pada tanggal 18 Maret 2019 pukul 10.00 WIB).

<https://www.ilmusiana.com/2015/04/3-sifat-negara-yang-khas.html> (Diakses pada tanggal 12 Maret 2019 pukul 9.00 WIB).

<https://www.infoakurat.com/2017/11/macam-macam-kekuasaan-negara.html> (Diakses pada tanggal 17 Maret 2019 pukul 09.00 WIB).

<https://www.kompasiana.com/nisrinanisa/57d25e523793732d6beef83d/partai-politik-pada-masa-orde-baru-dan-reformasi?page=all> (Diakses pada tanggal 17 Maret 2019 pukul 11.00 WIB).

<https://www.liputan6.com/citizen6/read/3876992/fungsi-negara-secara-umum-dan-penjelasan-nya> (Diakses pada tanggal 15 Maret 2019 pukul 10.00 WIB).

Kamus besar bahasa Indonesia, versi online <http://kbbi.web.id/hierarki> (Diakses pada tanggal 13 Maret 2019 pukul 10.00 WIB).

Lydia Harlina Martono, <http://id.wikipedia.org/wiki/peraturan> (Diakses pada tanggal 12 Maret 2019 pukul 13.45 WIB).

Artikel:

Setya Retnami, *Makalah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta : Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia, 2001).

I Dewa Gede Atmadja, 1996, *Penafsiran Konstitusi Dalam Rangka Sosialisasi Hukum: Sisi Pelaksanaan UUD 1945 Secara Murni dan Konsekuen*, Pidato Pengenalan jabatan Guru Besar Dalam Bidang Ilmu Hukum Tata Negara Pada Fakultas Hukum Universitas Udayana 10 April 1996.