



Hukum Tata Negara

Dr. H. Utang Rosidin, S.H., M.H

Hukum Tata Negara

Dr. H. Utang Rosidin, S.H., M.H



HUKUM TATA NEGARA

Penulis:

Dr. H. Utang Rosidin, S.H., M.H

Desain Cover:

Usman Taufik

Tata Letak:

Handarini Rohana

Editor:

Dr. Elan Jaelani, S.H., M.H

ISBN:

978-623-459-184-2

Cetakan Pertama:

September, 2022

Hak Cipta 2022, Pada Penulis

Hak Cipta Dilindungi Oleh Undang-Undang

Copyright © 2022

by Penerbit Widina Bhakti Persada Bandung

All Right Reserved

Dilarang keras menerjemahkan, memfotokopi, atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari Penerbit.

PENERBIT:

WIDINA BHAKTI PERSADA BANDUNG

(Grup CV. Widina Media Utama)

Komplek Puri Melia Asri Blok C3 No. 17 Desa Bojong Emas
Kec. Solokan Jeruk Kabupaten Bandung, Provinsi Jawa Barat

Anggota IKAPI No. 360/JBA/2020

Website: www.penerbitwidina.com

Instagram: [@penerbitwidina](https://www.instagram.com/penerbitwidina)

Telpon (022) 87355370

PRAKATA

Rasa syukur dan *tahmid* patutlah pada kesempatan ini penulis curahkan kehadiran *Ilahi Rabbi*, karena berkat Rahmat, Hidayah, dan Inayah-Nya, penulis dapat menyelesaikan Buku Bahan Ajar Mata Kuliah Hukum Tata Negara ini.

Buku ini pada awalnya merupakan kumpulan bahan materi perkuliahan mata kuliah Hukum Tata Negara yang diharapkan dapat melengkapi literatur bahan bacaan baik bagi mahasiswa di Fakultas Syari'ah dan Hukum dan mahasiswa Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, dan tentunya bagi para praktisi pemerintahan maupun masyarakat pada umumnya.

Buku ini dapat diselesaikan tentunya karena kontribusi dan bantuan dari semua pihak, oleh karena itu pada kesempatan ini penyusun menghaturkan penghargaan dan ucapan terima kasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. H. Mahmud, M.Si, selaku Rektor Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung, yang selalu mendorong dan mengarahkan para dosen untuk terus meningkatkan karya-karyanya;
2. Bapak Prof. Dr. Fauzan Ali Rasyid, M.Si, selaku Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Gunung Djati Bandung, di tengah-tengah padatnya kesibukan beliau selalu berupaya mendorong dan meyakinkan penulis untuk terus meningkatkan pengembangan akademik dan karya-karya ilmiah.
3. Ucapan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya kepada para Guru Besar dan rekan-rekan Staf Pengajar di lingkungan Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Gunung Djati Bandung.
4. Ucapan penghargaan yang paling utama penulis sampaikan kepada orang tua, Istri, dan anak-anak tercinta, yang senantiasa memberikan dorongan dan dukungan kepada penulis.

Sebagai insan yang penuh kekurangan dan kekhilafan, tentunya penyusunan Buku ini masih jauh dari kesempurnaan. Oleh karena itu kritik dan saran dari semua pihak sangat penulis harapkan, dan semoga buku ini akan bermanfaat bagi kita semua, amien.

Bandung, September 2022

Utang Rosidin

DAFTAR ISI

PRAKATA	iii
DAFTAR ISI	iv
BAB 1 PENDAHULUAN	1
A. Pengantar	1
B. Tujuan Pembelajaran Hukum Tata Negara.....	3
C. Peta Konsep	4
BAB 2 RUANG LINGKUP KAJIAN HUKUM TATA NEGARA	7
A. Pengertian Hukum Tata Negara	7
B. Objek Kajian Hukum Tata Negara.....	11
C. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Ilmu Pengetahuan Lainnya.....	12
BAB 3 SUMBER-SUMBER HUKUM TATA NEGARA	17
A. Pengertian Sumber Hukum	17
B. Macam-Macam Sumber Hukum Tata Negara	18
BAB 4 ASAS-ASAS HUKUM TATA NEGARA INDONESIA	27
A. Asas Negara Pancasila	27
B. Asas Negara Hukum.....	28
C. Asas Pembagian Kekuasaan.....	31
D. Asas Negara Kesatuan	33
BAB 5 BENTUK NEGARA, BENTUK PEMERINTAHAN, DAN SISTEM PEMERINTAHAN	37
A. Bentuk Negara	37
B. Susunan Negara.....	43
BAB 6 KONSTITUSI	63
A. Pengertian Konstitusi.....	63
B. Sejarah Perkembangan Konstitusi.....	68
C. Nilai Konstitusi	70
D. Klasifikasi Konstitusi	73
E. Materi Muatan Konstitusi.....	78
F. Urgensi Konstitusi Suatu Negara	81
G. Prosedur Perubahan Konstitusi Suatu Negara	83
H. Konstitusi Negara Indonesia	84
BAB 7 HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	111
A. Pengantar	111
B. Landasan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.....	112
C. Tujuan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	113
D. Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan	119

BAB 8 SOAL UJIAN TENGAH SEMESTER	135
BAB 9 KEKUASAAN LEMBAGA NEGARA	137
BAB 10 LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA DALAM SISTEM	
KETATANEGARAAN INDONESIA.....	147
A. Pengertian Lembaga Negara	147
B. Lembaga-Lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945	149
C. Prinsip-Prinsip Hubungan Antar Lembaga Negara	150
BAB 11 LEMBAGA KEPRESIDENAN	161
A. Ajaran Pembagian Kekuasaan Negara	161
B. Lembaga Kepresidenan	166
C. Lembaga Penasihat dan Pertimbangan Presiden	175
BAB 12 PEMERINTAHAN DAERAH DALAM NEGARA KESATUAN	
REPUBLIK INDONESIA.....	179
A. Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan	179
B. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	191
C. Hubungan Antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah	
Daerah dalam Negara Kesatuan	199
D. Sejarah Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia	208
E. Landasan Konstitusional Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	211
BAB 13 HAK ASASI MANUSIA	217
A. Pemahaman Hak Asasi Manusia	217
B. Pengakuan HAM dalam Negara Hukum	219
C. Hak Asasi Manusia dan Konstitusi	225
D. Jaminan Perlindungan Hak Asasi Manusia dalam	
UUD NRI Tahun 1945	228
BAB 14 SISTEM PEMILIHAN UMUM	235
A. Pemilihan Umum dan Perwujudan Demokrasi	235
B. Penyelenggaraan Pemilihan Umum	241
C. Penyelenggaraan Pemilihan Umum di Indonesia	245
D. Lembaga Penyelenggara Pemilihan Umum	270
DAFTAR PUSTAKA	282
PROFIL PENULIS	292
LAMPIRAN	294

MOTTO:

إِنَّ اللَّهَ لَا يُغَيِّرُ مَا بِقَوْمٍ حَتَّىٰ يُغَيِّرُوا مَا بِأَنفُسِهِمْ

***"Sesungguhnya Allah Tidak Akan Merubah Satu Kaum, Selama
Kaum itu Tidak Merubah Dirinya Sendiri"***

(Q.S. Ar-Ra'du : 11)



PENDAHULUAN

A. PENGANTAR

Sejak ditetapkan suatu wilayah menjadi suatu negara bangsa (*nation state*), maka kebutuhan akan adanya hukum yang mengatur organisasi negara menjadi sebuah keharusan, pada setiap negara membutuhkan aturan khusus yang mengatur mengenai organisasi negara dan lembaga-lembaga negara dari negara tersebut, terlepas negara tersebut baru terbentuk ataukah sudah lama berdiri tapi belum ada aturan yang mengatur terkait dengan hal tersebut. Pengaturan mengenai organisasi negara merupakan pedoman tidak hanya bagi para penyelenggara negara tetapi juga warga negara, terkait dengan kedudukan serta hak dan kewajiban sebagai warga negara yang kemudian dituangkan dalam suatu aturan hukum yang dikenal dengan Hukum Tata Negara. Pentingnya penataan organisasi negara dan pengaturan hukum yang mengatur organisasi negara menyebabkan perlunya pemahaman mengenai pengertian yang dimaksud dengan Hukum Tata Negara (HTN) dan sumber-sumber HTN serta faktor-faktor yang menentukan terhadap proses pembentukan dan perkembangan Hukum Tata Negara.

Hal ini juga seiring dengan kesepakatan para *The founding fathers*, yang sejak awal mencita-citakan negara Indonesia sebagai suatu negara hukum (*rechtstaats*), sebagaimana ditegaskan dalam konstitusi Negara Indonesia, UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menentukan Negara Indonesia sebagai suatu negara hukum, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) yang menyebutkan, "Negara Indonesia adalah negara hukum". Berdasarkan hal tersebut, hukum hendaknya dapat dipahami dan

dikembangkan sebagai satu kesatuan sistem, apalagi negara hendak dipahami sebagai suatu konsep hukum, yaitu sebagai suatu negara hukum.¹

Salah satu amanat penting dalam rangka mewujudkan negara hukum yang benar-benar diharapkan oleh masyarakat adalah adanya kehendak untuk melaksanakan reformasi hukum, yang merupakan salah satu amanat penting dalam rangka pelaksanaan agenda reformasi nasional. Di dalamnya tercakup agenda penataan kembali berbagai institusi hukum dan politik mulai dari tingkat pusat sampai ke tingkat pemerintahan desa, pembaruan berbagai perangkat peraturan perundang-undangan mulai dari UUD sampai ke tingkat Peraturan Desa, dan pembaruan dalam sikap, cara berpikir dan berbagai aspek perilaku masyarakat hukum kita ke arah kondisi yang sesuai dengan tuntutan perkembangan zaman.

Sasaran pembangunan di bidang hukum dalam sistem hukum nasional Indonesia, diantaranya adalah terciptanya sistem hukum nasional yang adil, konsekuen, dan tidak diskriminatif; terjaminnya konsistensi seluruh peraturan perundang-undangan pada tingkat pusat dan daerah serta tidak bertentangan dengan peraturan dan perundangan yang lebih tinggi; terbentuknya kelembagaan peradilan dan penegak hukum yang berwibawa, bersih, profesional dalam upaya memulihkan kembali kepercayaan hukum masyarakat secara keseluruhan.

Untuk mendukung berbagai upaya yang dilakukan ke arah itu, perencanaan dan pembangunan hukum pada masa sekarang dan mendatang perlu dititikberatkan pada langkah-langkah strategis dalam meningkatkan akselerasi reformasi hukum yang mencakup materi atau substansi hukum baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis (*legal substance*), struktur atau kelembagaan hukum yang juga mencakup aparatur hukum (*legal structure*) dan budaya hukum (*legal culture*). Tiga aspek ini dianggap sebagai bagian-bagian yang satu sama lain saling terkait dan menjadi sub-sub sistem dari sistem hukum nasional yang akan kita bangun².

Proses pembangunan hukum di Indonesia yang telah dilaksanakan selama lebih dari setengah abad, tampaknya masih belum berjalan dengan baik dan optimal sesuai dengan harapan akan fungsi dan peranan hukum dalam membawa perubahan sikap penyelenggara negara dan masyarakat secara menyeluruh. Kondisi ini boleh dikatakan terjadi pada keseluruhan aspek

¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 379

² Abdul Ghani Abdullah, *Kebijakan Pembangunan Hukum Nasional*, dalam makalah yang disampaikan pada acara Seminar Nasional Fak. Syariah dan Hukum UIN Sunan Gunung Djati Bandung, 17 Desember 2005, hlm. 2.

pembangunan hukum, mulai dari proses pembentukan peraturan perundang-undangan sampai pada pelaksanaannya dan peningkatan kesadaran hukum yang muncul dari masyarakat.

Berdasarkan hal tersebut, hadirnya Buku Hukum Tata Negara ini diharapkan menjadi salah satu referensi dalam Mata Kuliah Hukum Tata Negara, yang secara praktis diharapkan akan mampu menjawab permasalahan dalam penyelenggaraan sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, sekaligus dalam rangka memberikan pemahaman terhadap mahasiswa Fakultas Hukum, Fakultas Syari'ah dan Hukum, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, ataupun masyarakat umum lainnya yang tertarik untuk memahami perkembangan Hukum Tata Negara secara komprehensif dan sistem ketatanegaraan yang terus dinamis.

B. TUJUAN PEMBELAJARAN HUKUM TATA NEGARA

Secara umum, mata kuliah Hukum Tata Negara sebagai suatu disiplin ilmu berorientasi pada tujuan, yaitu : dengan mengikuti proses belajar yang dirancang di dalam dan di luar kelas, mahasiswa yang mempelajari mata kuliah Hukum Tata Negara diharapkan dapat menunjukkan kemampuan berpikir, bersikap, dengan nilai dan kemampuannya yang berkaitan dengan Hukum Tata Negara.

Sedangkan secara khusus, setelah mempelajari mata kuliah ini, mahasiswa diharapkan mampu memahami dan mendeskripsikan materi-materi yang berkaitan dengan pemahaman tentang Hukum Tata Negara, diantaranya tentang Pengertian Hukum Tata Negara (HTN), Objek Kajian dan Ruang lingkup HTN, Hubungan HTN dengan Ilmu Negara, Hukum Administrasi Negara (HAN), Ilmu Politik dan Ilmu Pengetahuan lainnya. Selanjutnya mahasiswa diharapkan mengenal Sumber Hukum Tata Negara Indonesia, baik sumber Hukum Tata Negara Materil maupun Sumber Hukum Tata Negara Formil. Selain itu mahasiswa diharapkan akan memahami tentang Asas-asas Hukum Tata Negara Indonesia, yang dijadikan sebagai landasan dalam pengembangan sistem ketatanegaraan Indonesia.

Mahasiswa juga diharapkan akan menganalisis tentang Tranformasi Politik dan Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia, yang berkaitan dengan keberlanjutan pembentukan hukum dalam dinamika politik Negara, konfigurasi politik yang terjadi dalam dinamika ketatanegaraan Indonesia, pengaruh konfigurasi politik terhadap karakter produk hukum dalam sistem hukum nasional. Mahasiswa juga diharapkan akan mengenal dan memahami Perkembangan Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, yang mencakup tentang perkembangan demokrasi yang berkembang dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sejak lahirnya negara sampai sekarang, pengaruh

perkembangan demokrasi terhadap konstitusi negara Indonesia, perkembangan Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sejak awal mula pembahasan Naskah UUD 1945 sebagai konstitusi Negara sampai terjadinya amandemen UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Selanjutnya mahasiswa juga diharapkan akan memahami tentang Bentuk-bentuk Negara, Bentuk Pemerintahan dan sistem Pemerintahan yang pernah berlaku dan berkembang dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Mahasiswa juga diharapkan akan mengetahui tentang Kekuasaan yang ada dalam Negara Indonesia dengan terlebih dahulu memahami Hakikat Trias Politica, Latar belakang Lahirnya Trias Politica, Pembagian Kekuasaan Negara Menurut UUD 1945, Pembentukan dan Perkembangan Lembaga-lembaga Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Berdasarkan UUD 1945.

Tujuan berikutnya mahasiswa juga diharapkan akan memahami Sistem Pemerintahan Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, Lahirnya Otonomi dalam Negara Kesatuan, Perbedaan Penyelenggaraan Pemerintahan dalam Negara Kesatuan dan Negara Federal, serta ketentuan tentang pengaturan daerah khusus, otonomi khusus, dan daerah ibukota.

Selain hal itu, mahasiswa juga diharapkan akan memahami tentang Hubungan Negara dan warga Negara, yang berkaitan dengan Hakikat Pembentukan dan Tujuan Negara, Hak Warga Negara, Kewajiban Warga Negara, Tanggung Jawab Negara terhadap Warga Negaranya. Selain itu, mahasiswa juga diharapkan akan memahami persoalan yang berhubungan dengan Partai Politik dan Pemilu, yang menjelaskan tentang Tujuan Pembentukan Partai Politik, Fungsi Partai Politik dalam Mewujudkan Tujuan Negara dan hak-hak warga Negara, Penyelenggaraan Pemilihan Umum, Asas-asas Pemilihan Umum, Hakikat Pemilihan Umum untuk Mewujudkan Demokrasi dan Hak-hak Rakyat.

C. PETA KONSEP

Mata Kuliah Hukum Tata Negara sebagai mata kuliah yang mengkaji peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan sistem ketatanegaraan mengalami perkembangan sesuai dengan tuntutan masyarakat. Dinamika penyelenggaraan sistem ketatanegaraan tersebut seiring dengan tuntutan dan aspirasi masyarakat dalam mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat di daerahnya masing-masing. Berkembang atau tidaknya daerah tersebut ditentukan oleh masyarakat yang akan menjalankan urusan-urusan pemerintahan.

Konsep-konsep yang akan diuraikan pada buku Hukum Tata Negara ini adalah terkait dengan Konsep Bentuk Negara, Konsep Bentuk Pemerintahan, Konsep sistem Pemerintahan, Konsep Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat, Konsep Konstitusi, Konsep Trias Politica, Konsep Pembagian Kekuasaan Negara, Konsep Lembaga-lembaga Negara, Konsep Sistem Pemerintahan Daerah dan Otonomi, Konsep tentang Tujuan Negara dan Hak warga Negara, serta membahas tentang Konsep Partai Politik dan penyelenggaraan Pemilu.



RUANG LINGKUP KAJIAN HUKUM TATA NEGARA

A. PENGERTIAN HUKUM TATA NEGARA

Istilah Hukum Tata Negara biasa juga digunakan dalam dalam kepastakaan perkuliahan Ilmu Hukum, dikenal adanya sebutan Hukum Negara, yang sebenarnya kedua istilah tersebut merupakan terjemahan dari istilah bahasa Belanda *staatsrecht*.³ Dalam kepastakaan Belanda, istilah *staatsrecht* terdiri dari *staatsrecht in ruimere zin* (Hukum Negara dalam arti luas), dan *staatsrecht in engere zin* (Hukum Negara dalam arti sempit).⁴ Penggunaan istilah Hukum Negara dimaksudkan untuk membedakannya dengan *staatsrecht in engere zin* (Hukum Tata Negara dalam arti sempit).⁵ Beberapa istilah dalam bahasa asing lainnya yang diartikan sebagai HTN:⁶

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

Selain itu, istilah HTN dalam bahasa Indonesia yang berkembang dalam berbagai literatur diantaranya adalah:

³ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, cet. 5 (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1985), hlm. 22.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hlm. 6

1. Teori Konstitusi

Penggunaan istilah Teori Konstitusi (*verfassunglehre*) dikemukakan oleh Djokosoetono. Menurutnya, Teori Konstitusi (*verfassunglehre*) merupakan istilah yang tepat untuk digunakan untuk HTN sebagai ilmu, dan merupakan dasar untuk mempelajari HTN positif (*verfassungsrecht*).⁷ Yang dimaksud dengan HTN positif adalah HTN yang berlaku pada waktu tertentu dan saat tertentu, misalnya HTN Indonesia jika membahas mengenai HTN yang berlaku di Indonesia. Oleh karena itu, menurut Djokosoetono, ruang lingkup bahasan HTN lebih sempit dibandingkan Teori Konstitusi karena HTN hanya membahas mengenai hukumnya saja.

2. Hukum Konstitusi

HTN juga merupakan istilah yang dapat dianggap identik dengan Hukum Konstitusi, yang merupakan terjemahan langsung dari *Constitutional Law*.⁸ Akan tetapi, jika HTN diterjemahkan dalam bahasa Inggris maka istilah yang digunakan juga adalah *Constitutional Law*.⁹

Adapun pengertian Hukum Tata Negara lebih lanjut dikemukakan terlebih dahulu mengenai pengertian Hukum, yaitu rangkaian peraturan-peraturan mengenai tingkah laku orang-orang manusia atau badan-badan, baik badan hukum maupun bukan, sebagai anggota-anggota suatu masyarakat.¹⁰ Peraturan-peraturan hukum berwujud dua macam (sesuai dengan tingkah laku manusia dan badan hukum, yaitu berbuat sesuatu atau tidak berbuat sesuatu), dalam bentuk mewajibkan atau memperbolehkan sesuatu dan melarang berbuat sesuatu.¹¹

Adapun terkait dengan pengertian Hukum Tata Negara yang dikemukakan oleh Para ahli Hukum Tata Negara, terdapat perbedaan pendapat dalam memberikan pengertian tentang Hukum Tata Negara. Perbedaan ini antara lain disebabkan karena masing-masing ahli berpendapat bahwa apa yang mereka anggap penting akan menjadi titik berat dalam merumuskan arti Hukum Tata Negara. Selain itu juga, perbedaan pendapat itu disebabkan karena pengaruh lingkungan dan pandangan hidup yang

⁷ Djokosoetono sebagaimana dikutip dalam Jimly Asshiddiqie, *ibid.*, hlm. 6.

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, cet. 2 (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010), hlm. 14.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik*, cet. 2 (Bandung-Jakarta: PT Eresco, 1981), hlm. 2.

¹¹ *Ibid.*

berlainan. Diantara beberapa pengertian yang dikemukakan oleh para ahli adalah sebagai berikut:

1. Van Vollenhoven

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

Sebagai murid dari Oppenheim yang terkenal dengan ajaran negara dalam keadaan tidak bergerak untuk menunjukkan Hukum Tata Negara dan negara dalam keadaan bergerak untuk Hukum Administrasi Negara, demikian juga dengan van Vollenhoven mengikuti jejaknya. Tata Negara membicarakan masyarakat hukum atasan dan bawahan dan hubungannya menurut hierarki serta hak dan kewajibannya masing-masing. Kesemuanya ini menunjukkan negara dalam keadaan statis.

2. Scholten

Hukum Tata Negara menurut Scholten adalah hukum yang mengatur organisasi dari pada negara. Berdasarkan rumusan seperti itu, Scholten ingin membedakan Hukum Tata Negara dari hukum gereja dan hukum yang mengatur organisasi yang lainnya yang sifatnya derivatif.

Mengacu pada pengertian yang dikemukakan oleh Scholten ini, dapat disimpulkan bahwa dalam organisasi negara itu telah tercakup bagaimana kedudukan organ-organ dalam negara itu, hubungan, hak dan kewajiban, serta tugasnya masing-masing, akan tetapi tidak dibicarakan lebih lanjut bagaimanakah nasib hak azasi manusia serta kewarganegaraannya yang sangat penting itu.

3. Logemann

Hukum Tata Negara menurut Logemann adalah hukum yang mengatur organisasi negara. 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.

4. Appeldoorn

Appeldoorn menentukan bahwa Hukum Negara dalam arti sempit menunjukkan orang-orang yang memegang kekuasaan pemerintah dan batas-batas kekuasaannya. Appeldoorn menggunakan istilah Hukum Negara dalam arti sempit yang sama artinya dengan istilah Hukum Tata Negara dalam arti sempit, adalah untuk membedakannya dengan Hukum Negara dalam arti luas, yang meliputi Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara.

5. Kusumadi Pudjosewojo

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

Pengertian yang panjang ini sebenarnya banyak persamaannya dengan pengertian yang dikemukakan oleh van Vollenhoven sebagaimana yang telah diuraikan di atas, walaupun terdapat penambahan mengenai bentuk negara dan bentuk pemerintahan, namun sebagaimana pengertian van Vollenhoven, pengertian ini juga hanya membicarakan tentang masyarakat hukum, alat perlengkapan negara, wewengangnya, susunan dan hubungan serta tingkatannya¹².

6. Jimly Asshiddiqie

Ilmu Hukum Tata Negara dapat dirumuskan sebagai cabang ilmu hukum yang mempelajari prinsip-prinsip dan norma-norma hukum yang tertuang secara tertulis ataupun yang hidup dalam kenyataan praktik kenegaraan yang berkenaan dengan:¹³

- 1) Konstitusi yang berisi kesepakatan kolektif suatu komunitas rakyat mengenai cita-cita untuk hidup bersama dalam suatu negara.
- 2) Institusi-institusi kekuasaan negara beserta fungsinya.
- 3) Mekanisme hubungan antar institusi itu, serta
- 4) Prinsip-prinsip hubungan antara institusi kekuasaan negara dengan warga negara.

¹² *Ibid*, hlm. 24-28

¹³ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, hlm. 25.

Berdasarkan beberapa pengertian yang dikemukakan oleh para ahli hukum tersebut, dapat dirumuskan bahwa “Hukum Tata Negara adalah sekumpulan peraturan hukum yang mengatur organisasi dari pada negara, hubungan antar alat perlengkapan negara dalam garis vertikal dan horizontal, serta kedudukan warga negara dan hak-hak asasinya”.

B. OBJEK KAJIAN HUKUM TATA NEGARA

Sebagai suatu ilmu pengetahuan seperti halnya ilmu pengetahuan hukum lainnya yang kita pelajari, Hukum Tata Negara mempunyai objek penyelidikan dan mempunyai metode untuk melakukan penyelidikan. Terdapat tiga pakar Hukum Tata Negara yang mencoba mengetengahkan objek penyelidikan ilmu Hukum Tata Negara, yaitu :

1. Prof. Mr. Burkens
2. Prof. Mr. Belinfante
3. Prof. Mr. A.M. Donner

Menurut Burkens, objek penyelidikan ilmu Hukum Tata Negara adalah sistem pengambilan keputusan dalam negara, sebagaimana distrukturkan dalam hukum positif. Dengan demikian, sistem pengambilan keputusan tersebut dapat kita temukan dalam berbagai hukum tata negara positif, seperti dalam Undang-Undang Dasar (konstitusi), undang-undang, peraturan tata tertib berbagai lembaga-lembaga negara, dan konvensi.

Adapun Belinfante, tidak membatasi hal tersebut dalam Hukum Tata Negara positif saja. Artinya, yang tidak diatur dalam Hukum Tata Negara Positif pun merupakan objek penyelidikan Hukum Tata Negara. Sebagai contoh ialah pembentukan kabinet oleh pembentuk kabinet dalam suatu sistem pemerintahan negara.

Sementara itu A.M. Donner berpendapat bahwa objek penyelidikan ilmu Hukum Tata Negara adalah penerobosan negara dengan hukum (*de doordringing van de staatmet het recht*). Artinya, negara sebagai organisasi (kekuasaan, jabatan, rakyat) diterobos oleh berbagai aneka ragam hukum yang berlaku dalam suatu negara.

Sebagai doktrin ilmu pengetahuan hukum, hukum tata negara lazimnya dipahami sebagai bidang ilmu hukum tersendiri yang membahas mengenai struktur ketatanegaraan dalam arti statis, mekanisme hubungan antara kelembagaan negara, dan hubungan antara negara dengan warga negara. Dalam arti luas, Hukum Tata Negara ini mencakup pula Hukum Administrasi Negara, atau kadang-kadang dipersempit dengan istilah Hukum Tata Usaha Negara sebagai aspek Hukum Tata Negara dalam arti dinamis. Jika Hukum

Tata Negara memusatkan perhatian pada struktur statis dari negara, maka Hukum Administrasi Negara membahas aspek dinamika dari organisasi negara atau proses Bergeraknya fungsi-fungsi organisasi negara itu dalam bentuk tata urutan yang biasa disebut dengan administratif¹⁴.

C. HUBUNGAN HUKUM TATA NEGARA DENGAN ILMU PENGETAHUAN LAINNYA

1. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Ilmu Negara

Ilmu Negara sebagaimana yang sudah dipelajari sebelumnya, kedudukannya sebagai ilmu pengetahuan pengantar bagi Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara tidak mempunyai nilai yang praktis seperti halnya dengan Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara sendiri. Jika mempelajari Ilmu Negara, maka tidak akan memperoleh hasilnya untuk langsung dipergunakan secara praktek. Berbeda halnya dengan mempelajari Hukum Tata Negara, dari hasil yang diperolehnya, dapat langsung mempergunakannya, karena sifatnya yang praktis.

Ilmu Negara mementingkan nilai teoritisnya, sedangkan sebaliknya Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara yang lebih dipentingkan adalah nilai-nilai praktisnya, oleh karena hasil penyelidikannya itu langsung dapat dipergunakan dalam praktek oleh para ahli hukum yang duduk sebagai pejabat-pejabat pemerintah menurut tugasnya masing-masing.

Perbedaan Ilmu Negara dengan Hukum Tata Negara juga dapat dilihat dari objek yang diselidikinya, yaitu bahwa Ilmu Negara adalah azas-azas pokok dan pengertian-pengertian pokok tentang Negara dan Hukum Tata Negara pada umumnya, maka objek kajian Hukum Tata Negara adalah hukum positif yang berlaku pada suatu waktu di suatu tempat¹⁵.

Selanjutnya R. Kranenburg mengemukakan bahwa ilmu negara menyelidiki timbul, sifat dan wujud suatu negara.¹⁶ Ilmu Negara berkedudukan sebagai ilmu pengetahuan pengantar bagi HTN.¹⁷ Ilmu Negara mementingkan nilai teoritis, sehingga tugas Ilmu Negara tidak mementingkan bagaimana caranya hukum itu seharusnya dijalankan, sebaliknya dalam HTN

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Teori & Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara*, Indo Hill-Co, Jakarta, 1997, hlm. 1

¹⁵ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1988, hlm. 33

¹⁶ Prodjodikoro, *Asas-Asas Ilmu Negara*, hlm. 1.

¹⁷ Kusnardi dan Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, hlm. 33.

lebih diutamakan nilai-nilai praktisnya karena hasil penyelidikannya dapat langsung dipergunakan dalam praktik oleh penyelenggara negara.¹⁸

Ilmu Negara mementingkan nilai teoritis (*seinswissenschaft*), sedangkan HTN (dan HAN) merupakan (*normativen wissenschaft*).¹⁹ Objek penyelidikan Ilmu Negara adalah asas-asas pokok dan pengertian-pengertian pokok tentang negara dan Hukum Tata Negara pada umumnya, sedangkan objek penyelidikan HTN adalah hukum positif yang berlaku pada suatu waktu di suatu tempat. Berbeda dengan Ilmu Negara yang membahas mengenai organisasi negara secara umum maka dalam HTN, pembahasan sudah terbatas mengenai organisasi negara tertentu, misalnya Hukum Tata Negara Indonesia atau Hukum Tata Negara Inggris, dan lain-lain.²⁰

2. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Hukum Administrasi Negara

Secara ilmiah, kalangan ahli Hukum Tata Negara Belanda dan Indonesia mengikuti ajaran Logemann yang menyatakan bahwa Ilmu Hukum Tata Negara mempelajari hukum-hukum tentang organisasi negara (*staats-organisatie*) dalam keadaan diam (*staat in rust, state in rest*) yang dibedakan dengan Hukum Administrasi Negara, mempelajari hukum-hukum tentang negara dalam keadaan bergerak (*staat in beweging*).

Hukum Tata Negara disebut mempelajari hukum tentang negara dalam keadaan diam, karena yang dipelajari mengenai susunan organisasi (termasuk cara mengisi jabatan, hubungan antar jabatan, hubungan antara warga dengan negara). Sedangkan Hukum Administrasi Negara berisi ketentuan-ketentuan tentang negara dalam keadaan bergerak, karena isi (substansi) hukum administrasi adalah ketentuan-ketentuan mengenai cara-cara Negara (administrasi negara) menjalankan wewenang, tugas dan cara-cara berhubungan dengan warga (cara-cara ikut dalam pergaulan masyarakat). Dalam perkembangan, wewenang dan tugas negara (administrasi Negara) tidak lagi sekedar menjaga atau memelihara ketertiban umum melainkan menyelenggarakan berbagai kepentingan umum dan pelayanan umum. Perkembangan ini sejalan pula dengan kehadiran konsep negara kesejahteraan atau negara hukum dalam arti materil dan konsep demokrasi sosial. Hukum Tata Negara tidak lagi hanya mengatur bentuk dan susunan organisasi negara, hubungan-hubungan antar penyelenggara negara. Hukum

¹⁸*Ibid.*, hlm. 32.

¹⁹*Ibid.*, hlm. 33.

²⁰*Ibid.*

Tata Negara juga mengatur hak-hak warga negara (bahkan hak setiap orang) yang terutama terangkum dalam kumpulan hak asasi manusia²¹.

Menurut Mr. R. Kranenburg, pembedaan antara Hukum Tata Negara dengan Hukum Administrasi Negara tidaklah bersifat prinsipil, melainkan hanya merupakan soal untuk keperluan pembagian tugas. Kranenburg menghendaki pembagian tugas itu sebagai berikut :

1. Hukum Tata Negara meliputi hukum mengenai susunan (struktur) umum dari negara, yaitu yang terdapat dalam undang-undang dasar atau undang-undang organik.
2. Hukum Administrasi Negara meliputi hukum yang mengatur susunan dan wewenang khusus dari alat-alat perlengkapan badan-badan kenegaraan, seperti hukum kepegawaian, peraturan wajib militer, peraturan mengenai pendidikan/pengajaran, peraturan-peraturan mengenai jaminan sosial, peraturan perumahan, peraturan perburuhan, peraturan jaminan orang miskin, dan sebagainya. Ini semua dengan pengertian bahwa di antara bagian-bagian hukum administrasi negara telah terdapat spesialisasi sedemikian rupa, sehingga bagian yang bersangkutan berdiri sendiri²².

Untuk menjelaskan hubungan antara Ilmu Negara dengan HTN, sebagai contoh terlihat pada pembahasan tentang warga negara. Jika warga negara dibahas dari perspektif Ilmu Negara maka pembahasannya berupa pembahasan mengenai warga negara sebagai salah satu dari unsur negara dari seluruh negara, sebagaimana ditentukan dalam Konvensi Montevideo 1933, yaitu bahwa negara sebagai subjek dari hukum internasional harus memiliki penduduk yang tetap, wilayah tertentu, pemerintah, dan kemampuan untuk menjalin hubungan dengan negara-negara lain. Akan tetapi, jika membahas warga negara dari perspektif HTN maka sudah tertentu warga negara dari negara yang dibahas, di mana karena warga negara merupakan salah satu unsur negara maka harus diatur dalam UUD siapa saja yang merupakan warga negara dari negara yang bersangkutan dan jaminan HAM serta pembebanan kewajiban bagi warga negara. Misalnya warga negara dalam negara Republik Indonesia, dalam UUD 1945 diatur bahwa yang termasuk warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga

²¹ Bagir Manan, *Politik Hukum Untuk Otonomi Daerah*, Makalah disampaikan pada Kuliah Umum Program Pascasarjana FH. UNSYIAH, Banda Aceh, 26 September 2013, hlm. 2

²² Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 7

negara (Pasal 26 ayat (1) UUD 1945), sedangkan jaminan hak asasinya sebagai warga negara Indonesia (WNI) diatur dalam Pasal 27 hingga Pasal 31 UUD 1945.

3. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Ilmu Politik

Hubungan Hukum Tata Negara dengan Ilmu Politik pertama-tama ditunjukkan oleh J. Barents dengan perumpamaan Hukum Tata Negara sebagai kerangka manusia, sedangkan ilmu politik merupakan daging yang ada di sekitarnya²³.

Dalam praktek ketatanegaraan, untuk mengetahui latar belakang pembentukan suatu peraturan perundang-undangan sebaiknya perlu dibantu dengan mempelajari Ilmu Politik, karena kadang-kadang sulit diketahui apa maksud serta bagaimana terbentuknya suatu peraturan perundang-undangan itu. Keputusan-keputusan politik merupakan peristiwa yang banyak pengaruhnya terhadap Hukum Tata Negara.

Lahirnya suatu peraturan perundang-undangan, jika diselidiki dari proses pembentukannya, akan menunjukkan betapa kuatnya perjuangan yang dilakukan oleh beberapa golongan atau kelompok agar kepentingannya terjamin oleh Undang-undang. Biasanya kelompok yang kuat kedudukannya di dalam negara, akan banyak menentukan terbentuknya suatu peraturan perundang-undangan.

Sebagaimana telah dikemukakan bahwa HTN merupakan hukum yang mengatur organisasi negara dan lembaga-lembaga negara, sedangkan salah satu pengertian dari Ilmu Politik adalah bahwa Ilmu Politik mempelajari pembentukan dan pembagian kekuasaan.²⁴ Dalam usahanya memperoleh dan membagi kekuasaan dalam negara, harus didasarkan pada aturan hukum yang mengatur mengenai hal tersebut, yaitu HTN.

Dalam praktiknya, seorang politikus tidak selalu mempergunakan saluran-saluran hukum untuk mencapai tujuan, sehingga bidang politik lebih luas dari pada bidang hukum. Ilmu politik lebih mengutamakan dinamika yang terjadi dalam masyarakat dibandingkan norma-norma yang diatur dalam UUD, dan

²³ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1988, hlm. 33

²⁴ Harold D. Laswell dan A. Kaplan sebagaimana dikutip dalam Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, ed. revisi, cet. 3, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 18

hal tersebut yang merupakan perbedaan yang mendasar antara HTN dengan Ilmu Politik.²⁵

Hubungan antara HTN dengan Ilmu Politik dalam praktek dapat terlihat dalam contoh ketika memperoleh kekuasaan dalam negara dalam sistem demokrasi perwakilan maka orang-orang yang mempunyai kepentingan yang sama untuk memperoleh dan membagi kekuasaan tersebut, harus mengorganisasikan dirinya dalam sebuah partai politik. Sistem, persyaratan pembentukan, persyaratan pendaftaran, bahkan persyaratan pembubaran sebuah partai politik diatur dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik yang merupakan ruang lingkup HTN, karena pada dasarnya kebebasan untuk membentuk partai politik dijamin sebagai bentuk jaminan kebebasan berserikat yang diatur dalam Pasal 28, Pasal 28C ayat (2) dan Pasal 28E ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945. Untuk memperoleh kekuasaan negara dalam parlemen dan pemerintahan maka partai politik harus mengikuti pemilihan umum, dan pengaturan mengenai pemilihan umum tentu saja berada dalam ruang lingkup HTN. Demikian juga berbagai pengaturan mengenai kedudukan dan kewenangan dari lembaga-lembaga negara yang hendak dikuasai oleh partai politik, merupakan bagian dari aturan HTN.

Dalam praktiknya, kedekatan antara Ilmu Hukum dan Ilmu Politik melahirkan bidang kajian baru yaitu Politik Hukum. Politik Hukum membahas bagaimana sebuah undang-undang disusun dan disahkan melalui proses politik, sehingga sebuah undang-undang tidak hanya merupakan produk hukum tetapi juga produk politik. Produk hukum karena dibentuk oleh lembaga yang berwenang membentuk undang-undang, dan produk politik karena merupakan hasil dari kesepakatan politik dari para anggota parlemen yang berasal dari beberapa partai politik.

²⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, hlm. 12.



SUMBER-SUMBER HUKUM TATA NEGARA

A. PENGERTIAN SUMBER HUKUM

Menurut Soedikno Mertokusumo, sumber hukum dapat diartikan dalam beberapa arti, diantaranya adalah :

1. Sumber hukum diartikan sebagai asas hukum, sebagai sesuatu yang merupakan permulaan hukum, misalnya kehendak Tuhan, akal manusia, jiwa bangsa, dan sebagainya;
2. Sumber hukum menunjukkan hukum terdahulu yang memberi bahan-bahan pada hukum yang sekarang berlaku, seperti hukum Romawi, dan lain-lain.
3. Sumber hukum sebagai sumber berlakunya, yang memberi kekuatan berlaku secara formal kepada peraturan hukum (penguasa atau masyarakat)
4. Sumber hukum sebagai sumber dari mana kita dapat mengenal hukum, misalnya dokumen, undang-undang, dan sebagainya
5. Sumber hukum sebagai sumber terhadap hukum atau sumber yang menimbulkan hukum²⁶.

Sementara itu menurut Joenianto, sumber hukum dapat dibedakan dalam pengertian berikut ini :

1. Sumber hukum dalam pengertian sebagai asalnya hukum positif, wujudnya dalam bentuk yang konkret ialah berupa keputusan dari yang berwenang untuk mengambil keputusan mengenai hal-hal tertentu.

²⁶ Soedikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum; Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1996, hlm. 69

2. Sumber hukum dalam pengertiannya sebagai tempat ditemukannya aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan hukum positif. Wujudnya ialah berupa peraturan-peraturan atau ketetapan baik tertulis maupun tidak tertulis.
3. Selain istilah sumber hukum dihubungkan dengan filsafat, sejarah, dan masyarakat, kita mendapatkan sumber hukum filosofis, sumber hukum historis, dan sumber hukum sosiologis²⁷.

Apabila kita hubungkan sumber hukum dalam pengertian yang pertama dengan pengertian yang kedua, akan terlihat bahwa sumber hukum dalam pengertian yang pertama mempersoalkan tentang sebab timbulnya hukum positif dan didasarkan kepada sumber wewenang yang menimbulkan hukum positif. Sementara itu, pada pengertian kedua, mempersoalkan tentang di mana ditemukannya hukum positif setelah dinyatakan berlaku dan pada saat dibutuhkan diketahui kepastian hukumnya.

B. MACAM-MACAM SUMBER HUKUM TATA NEGARA

Menurut Utrecht, sumber hukum tata negara dapat dibagi dalam arti formil dan arti materil. Sumber hukum dalam arti formil adalah sumber hukum yang dikenal dari bentuknya. Karena bentuknya itu, hukum berlaku umum, diketahui, dan ditaati. Di sinilah suatu kaidah memperoleh kualifikasi sebagai kaidah hukum dan bagi yang berwenang ia merupakan petunjuk hidup yang harus diberikan perlindungan.

Adapun yang dimaksud dengan sumber hukum materil adalah sumber hukum yang menentukan terhadap isi kaidah hukum Tata Negara, yaitu faktor-faktor masyarakat yang mempengaruhi pembentukan hukum, faktor-faktor yang ikut mempengaruhi materi (isi) dari aturan-aturan hukum, atau tempat dari mana materi hukum itu diambil.

Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa Indonesia yang kemudian menjadi falsafah negara, merupakan sumber hukum materil yang tidak saja menjiwai, bahkan harus dilaksanakan oleh setiap bentuk peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, Pancasila merupakan alat penguji untuk setiap peraturan perundang-undangan yang berlaku, apakah ia bertentangan atau tidak dengan Pancasila, sehingga peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan Pancasila tidak boleh berlaku²⁸.

²⁷ Joeniarti, *Selayang Pandang Sumber-sumber Hukum Tata Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1991, hlm. 5

²⁸ Moh. Kusnardi & Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, FH UI, Jakarta, 1988, hlm. 45

Agenda rapat BPUPKI (Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia)²⁹ pada tanggal 29 Mei hingga 1 Juni 1945 adalah membahas tentang Dasar Negara Indonesia.³⁰ Dalam rapat tanggal 1 Juni 1945, Ir. Soekarno mengemukakan Pancasila sebagai dasar negara Indonesia (*philosofische grondslag*) pada rapat BPUPKI pada tanggal 1 Juni 1945.³¹ Soekarno mengemukakan bahwa: “*Philosofische grondslag* itulah pundamen, filsafat, pikiran yang sedalam-dalamnya, jiwa, hasrat yang sedalam-dalamnya untuk di atasnya didirikan gedung Indonesia Merdeka yang kekal abadi.”³²

Soepomo yang merupakan Ketua Panitia Pembentuk UUD mengemukakan bahwa pembukaan UUD mengandung cita-cita luhur dan pokok-pokok pikiran tentang dasar dan sifat-sifatnya Negara Indonesia yang hendak dibentuk.³³ Pokok-pokok pikiran dalam Pembukaan UUD dijabarkan oleh Soepomo indosebagai berikut:³⁴

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

²⁹ Pada awal penjajahan Jepang, belum dipergunakan istilah Indonesia, akan tetapi Hindia Timur, atau To Indo. Lihat A.G. Pringgodigdo, *Sedjarah Singkat Berdirinja Negara Republik Indonesia*, cet I, (Surabaya: N.V. Pustaka Indonesia, 1958), hlm. 24.

³⁰ Saafroedin Bahar, et. al. eds., *Risalah Sidang Badan Penyelenggara Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*, ed. III, cet. 2, (Jakarta: Sekretariat Negara R.I., 1995), hlm. 8-84.

³¹ Lihat *ibid.*, hlm. 63-81.

³² *Ibid.*, hlm. 63.

³³ Soepomo mengemukakan hal tersebut pada rapat BPUPK tanggal 15 Juli 1945. *Ibid.*, hlm. 265.

³⁴ *Ibid.*, hlm. 265-267.

Berdasarkan Penjelasan UUD 1945, dari 5 butir yang disampaikan Soepomo, butir kedua mengalami perubahan, menjadi “Negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat”, dan butir kelima tidak tercantum.

Soepomo selanjutnya mengemukakan bahwa pokok-pokok pikiran dalam pembukaan mewujudkan cita-cita hukum (*rechtsidee*) yang menguasai hukum dasar negara, baik hukum yang tertulis maupun hukum dasar yang tidak tertulis, ialah hukum dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktik pemerintahan Negara Indonesia.³⁵

Berdasarkan apa yang dikemukakan oleh Soekarno dan Soepomo dalam rapat BPUPK tersebut, penulis menyimpulkan bahwa Pancasila merupakan falsafah dasar negara (*philosofische grondslag*) dan cita-cita hukum (*rechtsidee*). Sebagai falsafah dasar negara (*philosofische grondslag*) dan cita-cita hukum (*rechtsidee*) maka Pancasila merupakan sumber hukum material dari HTN Indonesia yang harus menjiwai dan dilaksanakan oleh setiap peraturan hukum baik tertulis maupun tidak tertulis. Gustav Radbruch mengemukakan mengenai cita hukum, yaitu: “...cita hukum tidak hanya berfungsi sebagai tolok ukur yang bersifat regulatif, yaitu yang menguji apakah suatu hukum positif adil atau tidak, melainkan juga sekaligus berfungsi sebagai dasar yang bersifat konstitutif, yaitu yang menentukan bahwa tanpa cita hukum, hukum akan kehilangan maknanya sebagai hukum.”³⁶

Hukum yang dibentuk dan berlaku di Indonesia haruslah berdasar dan dijiwai Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, mempersatukan Indonesia, bersifat kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, dan menjamin keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pancasila menjadi tolok ukur dalam keberlakuan hukum positif di Indonesia. Sebagai contoh dapat dikemukakan bahwa di Indonesia tidak akan diatur bahwa seseorang boleh tidak beragama, karena asas pertama dalam Pancasila adalah Ketuhanan Yang Maha Esa, ketika nilai-nilai Ketuhanan hidup dan menjiwai berbagai aspek dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Indonesia juga tidak akan mengatur dan menyetujui berbagai kebijakan yang mencederai kemanusiaan bangsa lain,

³⁵ *Ibid.*, hlm. 267-268.

³⁶ Gustav Radbruch dalam H.J. van Eikema Hommes sebagaimana dikutip dalam A. Hamid S. Attamimi, “Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-IV,” (Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 1990), hlm. 237-238.

seperti menyetujui penyerangan kekuatan internasional di bawah koordinasi lembaga internasional terhadap sebuah negara, serta hal-hal lainnya yang bertentangan dengan kelima sila dalam Pancasila.

Sedangkan macam-macam sumber hukum Tata Negara Formil adalah sebagai berikut:

1. Peraturan Perundang-undangan ketatanegaraan
2. Hukum adat ketatanegaraan
3. Hukum kebiasaan ketatanegaraan, atau Konvensi ketatanegaraan
4. Yurisprudensi ketatanegaraan
5. Traktat ketatanegaraan
6. Doktrin ketatanegaraan.

Selanjutnya berikut ini diuraikan penjelasan tentang macam-macam sumber hukum tata negara formil sebagai berikut :

1. Peraturan Perundang-undangan

Peraturan perundang-undangan adalah hukum tertulis yang dibentuk dengan cara-cara tertentu oleh pejabat yang berwenang dan dituangkan dalam bentuk tertulis. Disebut peraturan perundang-undangan karena dibuat atau dibentuk oleh badan yang menjalankan fungsi perundang-undangan (legislator)³⁷.

Segala bentuk hukum tertulis, baik yang merupakan undang-undang dalam arti formil maupun undang-undang dalam arti materil, tercakup dalam istilah ketentuan perundang-undangan. Istilah cakupan ini meliputi baik produk hukum tertulis tingkat nasional maupun produk hukum tertulis yang ditetapkan oleh pemerintah daerah. dengan demikian, banyak produk hukum tertulis atau ketentuan peraturan perundang-undangan menimbulkan pertanyaan, bagaimanakah hubungan antara ketentuan hukum tertulis yang satu dengan peraturan perundang-undangan yang lainnya. Suatu hal yang penting untuk diketahui jawabannya karena menyangkut ketentuan mengikat hukum tertulis itu sebagai hukum. Hal ini diatur dalam urutan atau tingkat hierarkis produk hukum tertulis itu yang menempatkan UUD pada tingkat yang tertinggi, artinya segala ketentuan hukum tertulis tidak boleh bertentangan atau harus sesuai dengan UUD, dalam hal Republik Indonesia, UUD 1945.

³⁷ Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995, hlm. 17

2. Hukum Adat Ketatanegaraan

Hukum Adat ketatanegaraan merupakan hukum asli bangsa Indonesia yang tidak tertulis, namun tumbuh dan dipertahankan dalam persekutuan masyarakat hukum adat. Hukum adat diakui sebagai salah satu bentuk hukum yang berlaku, mengikat bukan saja pada anggota persekutuan masyarakat hukum adat sendiri, melainkan mengikat pula pada peradilan atau administrasi negara yang bertugas menerapkannya dalam situasi konkret.

Hukum adat ketatanegaraan adalah hukum asli bangsa Indonesia di bidang adat ketatanegaraan. Dalam perkembangannya, hukum adat ketatanegaraan semakin berkurang peranannya, walaupun dalam beberapa hal masih tampak pada penyelenggaraan pemerintahan desa, seperti rembug desa (musyawarah desa). Hukum adat ketatanegaraan ini berangsur-angsur diganti oleh hukum peraturan perundang-undangan dan konvensi ketatanegaraan.

3. Konvensi Ketatanegaraan

Konvensi atau hukum kebiasaan ketatanegaraan adalah hukum yang tumbuh dalam praktik penyelenggaraan negara untuk melengkapi, menyempurnakan, dan menghidupkan kaidah-kaidah hukum perundang-undangan atau hukum adat ketatanegaraan. Merujuk pada Penjelasan UUD 1945 (sebagaimana yang juga dikemukakan oleh Soepomo tanggal 15 Juli 1945), dikemukakan bahwa UUD ialah hukum dasar yang tertulis, sedang di sampingnya UUD itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktik penyelenggaraan negara, meskipun tidak tertulis.³⁸ Dikemukakan lebih lanjut bahwa jika hendak menyelidiki hukum dasar suatu negara, tidak cukup hanya menyelidiki pasal-pasal UUD saja, akan tetapi harus menyelidiki juga bagaimana praktiknya dan suasana kebatinan dari UUD itu.³⁹

Pendapat yang dikemukakan oleh Soepomo sebagai aturan-aturan dasar tidak tertulis tersebut dikenal dengan istilah Konvensi atau kebiasaan ketatanegaraan. Bagir Manan mengemukakan pengertian Konvensi Ketatanegaraan sebagai berikut: “Konvensi atau (hukum) kebiasaan ketatanegaraan adalah (hukum) yang tumbuh dalam praktik penyelenggaraan negara, untuk melengkapi, menyempurnakan, menghidupkan (mendinamisasi)

³⁸ Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, Penjelasan. Lihat pula Soepomo sebagaimana dalam Bahar, et. al., eds., *Risalah Sidang Badan Penyelenggara Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia*, hlm. 268.

³⁹ Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, *ibid.* Lihat pula Soepomo sebagaimana dalam Bahar, et. al., eds., *ibid.*

kaidah-kaidah hukum perundang-undangan atau hukum adat ketatanegaraan.”⁴⁰

Konvensi ketatanegaraan dalam prakteknya dapat diperkuat kedudukannya karena diatur dalam peraturan perundang-undangan. Sebagai contoh dapat dikemukakan konvensi ketatanegaraan yang kemudian diatur dalam undang-undang adalah konvensi pelaksanaan Pidato Kenegaraan Presiden RI dan Penyampaian Nota Keuangan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN). Sebelum berlakunya Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, dilaksanakan konvensi ketatanegaraan yang berlaku sejak Orde Baru, berupa Pidato Kenegaraan Presiden RI dan Penyampaian Nota Keuangan RAPBN setiap tanggal 16 Agustus di hadapan DPR RI.

Penyampaian Pidato Kenegaraan RI dan Penyampaian Nota Keuangan RAPBN tersebut tidak terdapat aturan hukum yang mengaturnya, akan tetapi dilakukan oleh Presiden setiap tahunnya dihadapan DPR RI. Setelah DPD RI terbentuk, maka Presiden juga melakukan Pidato Kenegaraan (tanpa Nota Keuangan RAPBN, karena pembentukan APBN bukan merupakan kewenangan DPD) di hadapan DPD RI pada setiap tanggal 23 Agustus. Pidato Kenegaraan Presiden RI tanggal 16 Agustus 2010 dilakukan dihadapan Sidang Bersama DPR RI dan DPD RI, berdasarkan Pasal 199 ayat (5) dan Pasal 268 ayat (5) Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Selain itu diantara bentuk konvensi ketatanegaraan di negara lain, adalah konvensi bahwa partai politik yang mendapat suara yang terbanyak dalam pemilihan umum yang berhak menjadi Perdana Menteri dan membentuk kabinet. Hal ini dilaksanakan pada negara-negara dengan sistem pemerintahan parlementer, antara lain Inggris dan Jepang. Konvensi lainnya adalah bahwa Raja/Ratu tidak menolak menyetujui (*Royal Assent*) RUU yang disetujui kedua kamar dalam parlemen Inggris. Konvensi ini sudah berlangsung ratusan tahun. RUU terakhir yang ditolak untuk disetujui adalah RUU yang ditolak oleh Ratu Anne pada tahun 1707.⁴¹

⁴⁰ Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, (Bandung: CV Armico, 1987), hlm. 15. Bagir Manan menjelaskan bahwa Hukum Adat terbentuk melalui putusan-putusan penguasa adat. *Ibid.*, hlm. 18.

⁴¹ Eric Barendt, *An Introduction to Constitutional Law*, (Oxford: Oxford University Press, 1998), hlm. 41.

4. Yurisprudensi Ketatanegaraan

Secara umum sebagaimana yang sudah dipelajari sebelumnya, Yurisprudensi adalah kumpulan keputusan-keputusan pengadilan mengenai persoalan ketatanegaraan yang setelah disusun secara teratur memberikan kesimpulan tentang adanya ketentuan-ketentuan hukum tertentu yang ditemukan atau dikembangkan oleh badan-badan pengadilan.

Kumpulan keputusan pengadilan mengenai perkara yang serupa atau yurisprudensi mengenai suatu jenis perkara, sehingga memperkuat arti keputusan pengadilan itu sebagai sumber hukum. Walaupun dalam sistem hukum nasional Indonesia keputusan pengadilan tidak mempunyai kekuatan yang mengikat, tetapi paling tidak keputusan pengadilan atau yurisprudensi mempunyai kekuatan yang cukup meyakinkan. Karena eratnya sumber kebiasaan dan keputusan pengadilan, ada pendapat yang mengelompokkannya menjadi satu, yakni menjadi kebiasaan sebagai sumber hukum formal. Adanya pola tindak yang berulang dapat menambahkan unsur-unsur kebiasaan pada kaidah yang terbatas kekuatan mengikatnya pada perkara yang diadili, yaitu keputusan pengadilan menjadi kaidah yang jangkannya lebih luas.

5. Traktat Ketatanegaraan

Traktat atau perjanjian internasional ialah persetujuan yang diadakan oleh Indonesia dengan negara-negara lain, di mana Indonesia telah mengikat diri untuk menerima hak-hak dan kewajiban yang timbul dari perjanjian yang diadakannya itu, sehingga traktat merupakan sumber hukum yang penting. Untuk itu, tidak cukup traktat atau perjanjian internasional ditandatangani oleh Indonesia saja, namun harus pula diratifikasi (mendapatkan pengesahan) sebelum perjanjian itu mengikat. Disamping traktat, ada perjanjian internasional biasa yang diadakan pemerintah atau badan eksekutif dengan pemerintah lain yang tidak memerlukan pengesahan (ratifikasi).

Hukum perjanjian internasional ketatanegaraan meskipun termasuk dalam bidang hukum internasional, sepanjang perjanjian itu menentukan segi hukum ketatanegaraan yang hidup bagi negara masing-masing yang terikat di dalamnya, dapat menjadi sumber hukum formal dalam hukum tata negara.

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

- a. Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.⁴²
- b. Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.⁴³
- c. Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang.⁴⁴

Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional menentukan bahwa, "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."⁴⁵ Selanjutnya dijelaskan lebih lanjut kriteria perjanjian internasional yang harus disahkan dengan undang-undang, yaitu:⁴⁶

Pengesahan perjanjian internasional dilakukan dengan undang-undang apabila berkenaan dengan:

- a. masalah politik, perdamaian, pertahanan, dan keamanan negara;
- b. perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara Republik Indonesia;
- c. kedaulatan atau hak berdaulat negara;
- d. hak asasi manusia dan lingkungan hidup;
- e. pembentukan kaidah hukum baru;
- f. pinjaman dan hibah luar negeri.

Pengesahan perjanjian internasional yang materinya tidak termasuk materi yang harus disahkan dengan undang-undang, dilakukan dengan Keputusan Presiden.⁴⁷

⁴²Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945Perubahan Keempat*, LN Nomor14 Tahun 2006, Ps. 11 ayat (1).

⁴³Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945Perubahan Ketiga*, LN Nomor13 Tahun 2006, Ps. 11 ayat (2).

⁴⁴*Ibid.*, Ps. 11 ayat (3).

⁴⁵Indonesia, *Undang-Undang Perjanjian Internasional*, UU Nomor 24 Tahun 2000, LN Nomor 185 Tahun 2000, TLN Nomor 4012, Ps. 1 angka 1.

⁴⁶*Ibid.*, Ps. 10.

⁴⁷*Ibid.*, Ps. 11 ayat 1.

Diantara bentuk perjanjian internasional yang memuat/mengatur ketentuan-ketentuan ketatanegaraan adalah Perjanjian Linggarjati. Pasal yang memuat ketentuan ketatanegaraan dalam perjanjian ini antara lain dalam Pasal 5 ayat (1) Persetujuan Linggarjati yang mengatur sebagai berikut:

Undang-undang Dasar daripada Negara Indonesia Serikat itu ditetapkan nanti oleh sebuah persidangan pembentuk negara, yang akan didirikan dari pada wakil-wakil Republik Indonesia dan wakil-wakil sekutu lain-lain yang akan termasuk kelak dalam Negara Indonesia Serikat itu, yang wakil-wakil itu ditunjukkan dengan jalan demokratis, serta dengan mengingat ketentuan ayat yang berikut dalam pasal ini.⁴⁸

6. Doktrin Ketatanegaraan

Doktrin ketatanegaraan adalah ajaran-ajaran tentang hukum tata negara yang ditemukan dan dikembangkan di dalam dunia ilmu pengetahuan sebagai hasil penyelidikan dan pemikiran seksama berdasarkan logika formal yang berlaku.

Pendapat sarjana hukum terkemuka sebagai sumber tambahan cukup penting, karena dakalanya bahkan sering fenomena hukum kebiasaan itu tidak tampak bagi masyarakat. Fenomena kebiasaan yang sudah menjadi hukum, mungkin diketahui oleh kalangan terbatas yang berkecimpung di bidang yang bersangkutan, misalnya jual beli barang atau tanah. Namun, sebelum ada keputusan pengadilan mengenai peristiwa atau sengketa yang konkret, hal yang menyebabkan suatu kebiasaan yang sudah menjadi suatu kaidah belum terungkapkan secara pasti⁴⁹.

⁴⁸ Naskah Persetujuan Linggarjati sebagaimana dikutip dalam Radik Utoyo Sudirjo, *et al.*, *Album Perang Kemerdekaan 1945-1950*, (Jakarta: Penerbit Almanak R.I./BP Alda bekerjasama Dewan Harian Nasional Angkatan 45, 1982), hlm. 351.

⁴⁹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 32-36



ASAS-ASAS HUKUM TATA NEGARA INDONESIA

A. ASAS NEGARA PANCASILA

Pancasila dalam pengertian ini sering disebut dasar falsafah negara (*philosophische Grondslag*), ideologi negara (*staatsidee*). Dalam hal ini, Pancasila digunakan sebagai dasar mengatur pemerintahan negara. Atau dengan kata lain Pancasila digunakan sebagai dasar untuk mengatur penyelenggaraan negara.

Pengertian Pancasila sebagai dasar negara seperti dimaksudkan di atas sesuai dengan bunyi pembukaan UUD 1945, yang menyatakan : “.....maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu undang-undang dasar yang berbentuk dalam suatu susunan negara Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada”

Kata “berdasar” di atas apabila dilihat dari segi morfologi bahasa Indonesia, berasal dari kata dasar, yang diberi awalan “ber” menjadi berdasar. Dari sudut sejarah, Pancasila sebagai dasar negara pertama-tama diusulkan oleh Ir. Soekarno pada sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia [BPUPKI] tanggal 1 Juni yaitu pada waktu BPUPKI dalam rapatnya mencari *philosophische grondslag* untuk Indonesia yang merdeka, maka diputuskanlah Pancasila sebagai dasar negara. Sejak saat itu pula Pancasila digunakan sebagai nama dari dasar falsafah negara dan pandangan hidup bangsa Indonesia, meskipun untuk itu terdapat beberapa tata urutan dan rumusan yang berbeda. Sejarah rumusan Pancasila itu dapat dipisahkan dengan sejarah perjuangan bangsa Indonesia, dan tidak dapat pula dipisahkan dari sejarah perumusan UUD 1945.

Pancasila sebagai dasar negara, hal ini berarti bahwa setiap tindakan rakyat dan negara Indonesia harus sesuai dengan Pancasila yang sudah ditetapkan sebagai dasar negara tersebut. Hal ini mengingat bahwa Pancasila digali dari budaya bangsa Indonesia sendiri, sehingga Pancasila mempunyai fungsi dan peranan yang sangat luas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Pancasila yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 yang mengandung pokok-pokok pikiran yang meliputi suasana kebatinan dari UUD Negara Republik Indonesia. Pokok-pokok pikiran ini merupakan cita-cita hukum bangsa Indonesia yang mendasari hukum dasar negara, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis.

B. ASAS NEGARA HUKUM

Pemikiran negara hukum dimulai sejak Plato dengan konsepnya “bahwa penyelenggaraan negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik yang disebut dengan istilah *nomoi*. Kemudian ide tentang negara hukum populer pada abad ke-17 sebagai akibat dari situasi politik di Eropa yang didominasi oleh absolutisme.

Konsep negara hukum tersebut selanjutnya berkembang dalam dua sistem hukum, yaitu sistem Eropa Kontinental dengan istilah *Rechtsstaat* dan sistem Anglo-Saxon dengan istilah *Rule of Law*. *Rule of Law* berkembang di negara-negara Anglo-Saxon, seperti Amerika Serikat.

Konsep negara hukum Eropa Kontinental *Rechtsstaat* dipelopori oleh Immanuel Kant dan Frederich Julius Stahl. Menurut Stahl konsep ini ditandai oleh empat unsur pokok :

- 1) Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
- 2) Negara didasarkan pada teori trias politika;
- 3) Pemerintahan diselenggarakan berdasarkan undang-undang (*wetmatig bertuur*); dan
- 4) Terdapat peradilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*).

Indonesia secara formal sudah sejak tahun 1945 (UUD 1945 sebelum amendemen) mendeklarasikan diri sebagai negara hukum terbukti dalam penjelasan UUD 1945 pernah tegas dinyatakan, “Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum dan bukan negara yang berdasarkan kekuasaan belaka”. Konsep negara hukum Indonesia dipertegas UUD 1945 hasil amendemen dalam Pasal 1 Ayat (3) yang menetapkan: “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”.

Memperhatikan rumusan konsep negara hukum Indonesia sebagaimana yang ditegaskan dalam konstitusi tersebut, Ismail Suny mencatat empat syarat negara hukum secara formal yang menjadi kewajiban kita untuk melaksanakannya dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, yaitu:

- 1) Hak asasi manusia;
- 2) Pembagian kekuasaan;
- 3) Pemerintahan berdasarkan undang-undang; dan
- 4) Peradilan administrasi.

Berdasarkan uraian konsep tentang negara hukum tersebut terdapat dua substansi dasar, yaitu:

- 1) adanya paham konstitusi, dan
- 2) sistem demokrasi atau kedaulatan rakyat.

1. Paham Konstitusi

Paham konstitusi memiliki makna bahwa pemerintahan berdasarkan atas dasar (konstitusi), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*absolirisme*). Konsekuensi logis dari diterimanya paham konstitusi atau pemerintahan berdasarkan undang-undang dasar (*wetmatig heid van bestuur*), berarti bahwa dalam pemerintahan negara presiden selalu eksekutif memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD, presiden berhak mengajukan undang-undang kepada lembaga perwakilan rakyat. Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang. Dengan prinsip ini pula presiden hanya dapat mengeluarkan peraturan, kalau ini mempunyai landasan pada UUD, atau merupakan penerusan daripadanya.

2. Sistem demokrasi atau kedaulatan rakyat

Pengertian demokrasi secara harfiah identik dengan makna kedaulatan rakyat yang berarti pemerintahan yang seluruh rakyatnya turut serta memerintah (pemerintahan rakyat). Filsuf J.J Rosseau sebagaimana dikutip Ray Rangkuti berpendapat:

Demokrasi perwakilan pada hakikatnya bukanlah demokrasi karena lebih banyak memuaskan keinginan segelintir orang (*will of the few*) di legislatif ketimbang keinginan rakyat sebagai kehendak umum (*general will*). Dengan demikian demokrasi langsung merupakan satu-satunya demokrasi yang tepat (benar).

Demokrasi sendiri secara etimologis (tinjauan bahasa) terdiri dari dua kata berasal dari bahasa Yunani yaitu "*demos*" yang berarti rakyat (penduduk suatu tempat) dan "*cratein*" atau "*cratos*" yang berartiy kekuasaan (kedaulatan). Jadi secara bahasa demokrasi adalah keadaan negara di mana

dalam sistem pemerintahannya kedaulatan berada di tangan rakyat, kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan bersama rakyat, rakyat berkuasa, pemerintahan rakyat, dan kekuasaan oleh rakyat.

Dengan demikian, makna demokrasi sebagai dasar hidup bermasyarakat dan bernegara mengandung pengertian bahwa rakyatlah yang memberikan ketentuan dalam masalah-masalah mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijakan negara, karena kebijakan tersebut akan menentukan kehidupan rakyat. Dengan kata lain, bahwa negara yang menganut sistem demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat.

Berdasarkan uraian di atas, maka hakikat demokrasi (kedaulatan rakyat) sebagai suatu sistem bermasyarakat dan bernegara serta pemerintahan memberikan penekanan pada keberadaan kekuasaan di tangan rakyat baik dalam penyelenggaraan negara maupun pemerintahan. Adapun kekuasaan di tangan rakyat mengandung tiga pengertian, yaitu: pemerintahan dari rakyat (*government of the people*); pemerintahan oleh rakyat (*government by people*) dan pemerintahan untuk rakyat (*government for people*).

Menurut Moh. Mahfud M.D, ada dua alasan dipilihnya demokrasi sebagai sistem bermasyarakat dan bernegara. Pertama, hampir semua negara di dunia ini telah menjadikan demokrasi sebagai asas yang fundamental; kedua, demokrasi sebagai asas kenegaraan secara esensial telah memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk menyelenggarakan negara sebagai organisasi tertingginya.

R. William Liddle mengatakan, bahwa suatu sistem pemerintahan demokratis, efektif, dan stabil mengandung empat ciri:

1. Partai-partai politik; memilih pejabat yang secara formal dan informal bertanggung jawab atas *policy* kenegaraan; bersifat bebas dari intervensi pihak lain; mempunyai dukungan luas dari masyarakat; dan mengandalkan kepemimpinan yang dipercaya oleh anggotanya dan mampu memimpin negara.
2. Persetujuan umum (*consensus*) mengenai aturan main politik baik formal maupun informal yang menyangkut proses pengambilan keputusan; konsensus mengenai nilai-nilai ekonomi, sosial, dan budaya yang ingin dicapai/ dipertahankan masyarakat.
3. Lembaga eksekutif, yang menentukan (dominan) dalam proses pengambilan keputusan ke pemerintahan.
4. Birokrasi negara yang mampu melaksanakan kebijaksanaan pemerintah

Kriteria tersebut dapat menjadi parameter apakah suatu negara (sistem pemerintahan negara) demokrasi, maka ada tiga parameter penting. *Pertama*, masalah pembentukan negara. Kita percaya bahwa proses pembentukan kekuasaan akan sangat menentukan bagaimana kualitas, watak, dan pola hubungan yang akan terbangun. *Kedua*, dasar kekuasaan negara. Masalah ini menyangkut konsep kekuasaan, pertanggungjawaban langsung kepada rakyat. *Ketiga*, masalah kontrol rakyat. Rakyat sebagai pemegang kedaulatan melakukan check and balance terhadap kekuasaan yang dijalankan oleh eksekutif dan legislatif.

C. ASAS PEMBAGIAN KEKUASAAN

Secara umum, suatu sistem kenegaraan membagi kekuasaan pemerintahan ke dalam "*trichotomy*" yang terdiri dari eksekutif, legislatif, dan yudikatif, yang biasa disebut dengan *trias politica*.

Pembahasan tentang pembagian kekuasaan selalu dihubungkan dengan ajaran yang dikemukakan Montesquieu. Menurutny, dalam setiap pemerintahan terdapat bagian kekuasaan, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif, di mana ketiga jenis kekuasaan itu mesti terpisah satu sama lainnya, baik mengenai alat tugas (*functie*) maupun mengenai alat perlengkapan (*orgaan*) yang melakukannya. Menurut ajaran ini tidak dibenarkan adanya campur tangan atau pengaruh memengaruhi, antara kekuasaan yang satu dengan yang lainnya, masing-masing terpisah dalam menjalankan tugas dan fungsinya yang berbeda-beda itu. Oleh karena itu, ajaran Montesquieu disebut pemisahan kekuasaan, artinya ketiga kekuasaan itu masing-masing harus terpisah baik lembaganya maupun orang menanganinya.

Menurut Ismail Sunny, pada prakteknya pembagian kekuasaan pemerintahan tersebut tidak selalu sempurna, karena kadang-kadang satu sama lainnya tidak benar-benar terpisah, bahkan saling mempengaruhi. Bahkan doktrin pemisahan kekuasaan di Inggris dan Amerika Serikat yang dianggap melukiskan bahwa kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif, melaksanakan semata-mata dan selengkap-lengkapny kekuasaan yang ditentukan padanya masing-masing. Sebenarnya tidak berlaku di Inggris dengan sistem parlementer dan Amerika Serikat yang dengan sistem presidensiil.

UUD 1945 sebelum amendemen tidak memberikan ketentuan yang tegas tentang pembagian kekuasaan. Meminjam teori Ivor Jennings dapatlah dilihat bahwa pemisahan kekuasaan dalam arti materiil dalam arti pembagian kekuasaan itu dipertahankan dengan prinsipil dalam fungsi-fungsi kenegaraan yang secara karakteristik memperlihatkan adanya pemisahan itu kepada tiga bagian tidak dianut oleh UUD 1945. 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 (*derision of power*) bukan pemisahan kekuasaan (*separation of power*).

Adapun dalam pandangan Soepomo, bahwa UUD 1945 mempunyai sistem tersendiri, yaitu berdasarkan pembagian kekuasaan. Walaupun dalam pembagian kekuasaan itu setiap lembaga negara sudah mempunyai tugas tertentu, namun dalam sistem ini dimungkinkan adanya kerja sama antar lembaga negara.

Berdasarkan hal tersebut, jelaslah bahwa UUD 1945 tidak menganut pemisahan secara (*separation of power*), tetapi dalam sistem ketatanegaraan menurut UUD 1945 mengenal adanya pembagian kekuasaan sebagai berikut:

- 1) Pada dasarnya UUD 1945 mengenal pembagian kekuasaan;
- 2) UUD 1945 membagi kekuasaan kepada tiga lembaga yang diatur secara mendasar kedudukan dan fungsinya;
- 3) Antar lembaga negara ada kerja sama di dalam menjalankan fungsi dan tugasnya sesuai aturan perundang-undangan;
- 4) Kekuasaan yudikatif, dalam menjalankan tugasnya merupakan kekuasaan yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya, baik eksekutif maupun legislatif. Selain itu, lembaga penuntut umum (Kejaksaan Agung) yang tidak terdapat penyebutannya dalam UUD 1945.

Menurut Ismail Sunny, dalam suatu negara hukum yang penting bukan ada atau tidak adanya *trias politica*, persoalannya adalah dapat atau tidakkah alat-alat kekuasaan negara itu dihindarkan dari praktik birokrasi dan tirani. Dan hal ini tidaklah tergantung pada pemisahan kekuasaan itu sendiri, tetapi kepada adanya sendi negara demokrasi yaitu kedaulatan rakyat.

Dinamika sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan yang sangat mendasar sejak adanya amendemen UUD 1945 yang dilakukan MPR pada tahun 1999 hingga 2002. Perubahan tersebut dilatarbelakangi adanya kehendak untuk membangun pemerintahan yang demokratis dengan *checks and balances* yang setara dan seimbang di antara cabang-cabang kekuasaan, mewujudkan supremasi hukum dan keadilan, serta menjamin dan melindungi hak asasi manusia.

Salah satu tujuan utama amendemen UUD 1945 yang terkait dengan kelembagaan negara adalah untuk menata keseimbangan (*check and balance*) antar lembaga negara. Hubungan itu ditata sedemikian rupa sehingga tidak terjadi pemusatan kekuasaan pada salah satu institusi negara saja apalagi, *the central goal of a constitution is to create the precondition for well functioning*

democratic order. Dengan penumpukan kekuasaan pada satu institusi negara, kehidupan ketatanegaraan yang lebih demokratik tidak mungkin diwujudkan.

Bentuk nyata dari perubahan mendasar hasil amendemen UUD 1945 adalah perbedaan yang substansial tentang kelembagaan negara menurut UUD 1945 hasil amendemen dengan UUD 1945, terutama yang menyangkut lembaga negara, kedudukan, tugas, wewenang, hubungan kerja dan cara kerja lembaga yang bersangkutan.

Berkaitan dengan kelembagaan negara, perubahan pertama UUD 1945 memuat pengendalian kekuasaan presiden dan tugas serta wewenang DPR dan presiden dalam hal pembentukan undang-undang. Perubahan kedua UUD 1945 menata ulang keanggotaan, fungsi, hak, maupun cara pengisiannya. Perubahan ketiga, membahas ulang kedudukan dan kekuasaan MPR, jabatan presiden yang berkaitan dengan tata cara pemilihan dan pemilihan secara langsung, pembentukan lembaga negara baru meliputi Mahkamah Konstitusi, Dewan perwakilan daerah, dan komisi yudisial serta pengaturan tambahan BPK. Dan perubahan keempat UUD 1945, meliputi keanggotaan MPR, pemilihan presiden dan wakil presiden tahap kedua dan kemungkinan presiden/wakil presiden berhalangan tetap, serta kewenangan presiden.

UUD 1945 hasil amendemen menetapkan 4 (empat) kekuasaan dan 7 (tujuh) lembaga negara sebagai berikut:

1. Kekuasaan Eksaminatif (Inspektif), yaitu Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)
2. Kekuasaan Legislatif, yaitu: Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang tersusun atas:
 - a. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
 - b. Dewan Perwakilan Daerah (DPD).
3. Kekuasaan Pemerintahan Negara (Eksekutif), yaitu Presiden, dan Wakil Presiden;
4. Kekuasaan Kehakiman (Yudikatif), meliputi:
 - a. Mahkamah Agung (MA);
 - b. Mahkamah Konstitusi (MK);
5. Lembaga Negara Bantu (*The Auxiliary State Body*), yaitu Komisi Yudisial (KY).

D. ASAS NEGARA KESATUAN

Negara kesatuan ditinjau dari segi susunannya adalah negara yang tidak tersusun dari pada beberapa negara seperti halnya dalam negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal, artinya hanya ada satu negara di dalam negara. Dalam negara kesatuan itu juga hanya ada satu pemerintahan, yaitu Pemerintah Pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan. Pemerintah Pusat inilah yang pada

tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut⁵⁰.

Disebut negara kesatuan apabila kekuasaan Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah tidak sama dan tidak sederajat. Kekuasaan Pemerintah Pusat merupakan kekuasaan yang menonjol dalam negara, dan tidak ada saingan dari badan legislatif pusat dalam membentuk undang-undang⁵¹. Kekuasaan pemerintah yang di daerah bersifat *derivatif* (turunan) dan sering dalam bentuk otonomi yang luas, dengan demikian tidak dikenal adanya badan legislatif pusat dan daerah yang sederajat, melainkan sebaliknya⁵². Menurut Sri Soemantri, adanya pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada daerah-daerah otonom bukanlah hal itu semata-mata karena ditetapkan dalam konstitusinya, akan tetapi karena masalah itu adalah merupakan hakikat daripada negara kesatuan⁵³.

Hal tersebut di atas seiring dengan yang dikemukakan oleh CF. Strong, bahwa ciri dari negara kesatuan ialah bahwa “Kedaulatan tidak terbagi” atau dengan perkataan lain, kekuasaan Pemerintah Pusat tidak dibatasi, karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan legislatif lain, selain dari badan legislatif pusat. (*The essence of a unitary state is that the sovereignty of is undivided, or, in other words, that the powers of the central government are unrestricted, for the constitution of unitary state does not admit of any other law making body than the central one*)⁵⁴.

Bentuk pemerintahan dalam negara kesatuan berkaitan dengan dua bentuk utama otonomi, yaitu otonomi teritorial dan otonomi fungsional. Bentuk pemerintahan daerah otonom adalah sebagai satu kesatuan pemerintahan teritorial tingkat lebih rendah dari satuan Pemerintah Pusat yang bebas dan mandiri mengatur dan mengurus sebagian fungsi pemerintahan yang menjadi urusan rumah tangganya⁵⁵.

⁵⁰ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1990, hlm. 65

⁵¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 287

⁵² Moh. Kusnardi dan Bintang R Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2007, hlm. 207

⁵³ Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta, 1981, hlm. 52

⁵⁴ C.F. Strong, *Modern Political Constitution*, sidwick & Jackson Limited, London, 1960, hlm. 80

⁵⁵ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Op.Cit, hlm. 107

Negara kesatuan ditinjau dari mekanisme pemberian otonomi (*unitarisme*), otonominya diberikan oleh Pemerintah Pusat (*central government*), sedangkan pemerintah daerah hanya menerima penyerahan dari Pemerintah Pusat. Berbeda halnya dengan otonomi di negara federal, dimana otonomi yang telah melekat pada negara-negara bagian, sehingga urusan yang dimiliki oleh pemerintah federal pada hakikatnya adalah urusan yang diserahkan oleh negara bagian⁵⁶.

Konstansi tersebut menunjukkan bahwa dalam negara kesatuan kecenderungan kewenangan yang besar berada di Pemerintah Pusat atau *central government*, sedangkan dalam negara federal kecenderungan kewenangan yang besar berada pada pemerintah daerah atau *local government*. Hal ini menyebabkan pemerintah daerah dalam negara kesatuan lebih banyak menggantungkan otonominya pada *political will* Pemerintah Pusat, yaitu sampai sejauh mana Pemerintah Pusat mempunyai niat baik untuk memberdayakan *local government* melalui pemberian wewenang yang lebih besar⁵⁷.

Sistem penyelenggaraan Pemerintahan dalam negara kesatuan dapat dibedakan dalam 2 (dua) bentuk, yaitu :

1. Negara Kesatuan dengan sistem sentralisasi, dimana segala sesuatu dalam negara itu langsung dan diurus oleh Pemerintah Pusat, daerah-daerah tinggal melaksanakannya saja.
2. Negara Kesatuan dengan sistem Desentralisasi, dimana kepada daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan daerah otonom (*swatantra*)⁵⁸.

Menurut Van Der Pot, setiap negara kesatuan (*unitary state, eenheids staat*) dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi atau desentralisasi. Suatu pemerintahan sentralisasi dapat sepenuhnya dilaksanakan oleh dan dari pusat pemerintahan (*single centralized government*) atau oleh pusat bersama-sama organnya yang dipancarkan di daerah-daerah. Sentralisasi yang disertai pemencaran organ-organ yang menjalankan sebagian wewenang pemerintahan pusat di daerah dikenal sebagai dekonsentrasi (*centralisatie met deconcentratie*).

⁵⁶ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah (Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dengan Kepala Daerah)*, PT. Alumni, Bandung, 2008, hlm. 129

⁵⁷ Sarundajang, *Op. Cit*, hlm. 40

⁵⁸ Riwu Kaho, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, hlm. 3

Desentralisasi akan didapat apabila kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh Pemerintah Pusat (*central government*), melainkan oleh satuan-satuan pemerintahan tingkat lebih rendah yang mandiri (*zelfstanding*) bersifat otonom (teritorial atau pun fungsional)⁵⁹.

⁵⁹ C.W. Van Der Pot, *Handboek van Nederlandse Staatsrecht*, Tjeenk Willink, Zwolle, 1983, hlm. 52



BENTUK NEGARA, BENTUK PEMERINTAHAN, DAN SISTEM PEMERINTAHAN

A. BENTUK NEGARA

Konsep Bentuk Negara (*staatsvorm*) dalam berbagai literatur hukum dan dalam penggunaannya sehari-hari seringkali berbenturan dengan konsep bentuk Pemerintahan (*regeringsvorm*). Hal ini sebagaimana tercermin dalam Konstitusi Negara Republik Indonesia (Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945) Pasal 1 ayat (1) yang menyebutkan, “Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik”. Berdasarkan pasal ini tergambar bahwa *the founding fathers* Indonesia sangat menekankan pentingnya konsepsi negara kesatuan sebagai definisi hakiki Negara Indonesia⁶⁰.

Kelemahan rumusan di atas terkait dengan pengertian bentuk negara yang tidak dibedakan dari pengertian bentuk pemerintahan. Padahal kedua konsep ini sangat berbeda satu sama lain. Karena yang dibicarakan adalah bentuk negara, berarti bentuk organ atau organisasi negara itu sebagai keseluruhan. Jika yang dibahas bukan bentuk organnya, melainkan bentuk penyelenggaraan pemerintahan atau bentuk penyelenggaraan kekuasaan,

⁶⁰ Ketika diadakan pemungutan suara terakhir dalam Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 16 Agustus 1945, diantara pilihan antara republik dan kerajaan, maka yang memilih kerajaan hanya ada satu orang saja. Lihat Sekretariat Negara, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 28 Mei 1945*, Sekretariat Negara, Jakarta, sebagaimana dikutip Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Presss, Jakarta, 2005, hlm. 257

maka istilah yang lebih tepat dipakai adalah istilah bentuk pemerintahan. Istilah ini pun harus dibedakan juga dari istilah sistem pemerintahan yang menyangkut pilihan antara sistem presidensial, sistem parlementer, atau sistem campuran.

Konsepsi yang terakhir ini berkaitan dengan sistem penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan dalam arti cabang kekuasaan eksekutif. Perbedaannya dari pengertian bentuk pemerintahan adalah ; *pertama*, bahwa istilah pemerintahan dalam konsepsi bentuk pemerintahan bersifat statis, yaitu berkenaan dengan bentuknya (*vormen*), sedangkan dalam sistem pemerintahan, aspek pemerintahan yang dibahas bersifat dinamis. *Kedua*, dalam konsepsi bentuk pemerintahan, kata pemerintahan lebih luas pengertiannya karena mencakup keseluruhan cabang kekuasaan. Adapun kata pemerintahan dalam sistem pemerintahan terbatas pengertiannya pada cabang eksekutif saja.

Penggunaan kata *government* dalam Bahasa Inggris juga ternyata sering menimbulkan kesalahpahaman. Banyak orang yang tidak menyadari bahwa kata itu mengandung dua arti, yaitu arti luas dan arti sempit. Keduanya dipengaruhi oleh tradisi pemerintahan yang berkembang di Inggris dan Amerika Serikat. Karena Kerajaan Inggris mempraktekkan sistem pemerintahan parlementer, maka perkataan *government* di sana menunjuk kepada pengertian yang sempit, yaitu hanya cabang kekuasaan eksekutif saja. Tetapi dalam Bahasa Inggris Amerika, kata *government* mencakup pengertian yang luas, yaitu keseluruhan pengertian penyelenggaraan negara. Dalam Konstitusi Amerika Serikat misalnya, istilah *the Government of the United States* selain mencakup cabang kekuasaan eksekutif yang dipegang oleh Presiden, juga mencakup Kongres yang terdiri atas *House of Representatives* dan *Senat*.

Sehubungan dengan hal-hal tersebut di atas, perlu diperjelas adanya perbedaan mendasar antara pengertian bentuk negara, bentuk pemerintahan, dan sistem pemerintahan. Ketiga istilah tersebut sebaiknya tidak dipertukarkan satu sama lain, sehingga tidak menimbulkan kesalahpahaman dalam praktek. Pembahasan mengenai bentuk negara (*staats-vormen*) terkait dengan pilihan-pilihan antara :

- a. Bentuk Negara Kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*),
- b. Bentuk Negara Serikat (*federal, bondsstaat*)
- c. Bentuk Konfederasi (*confederation, statenbond*).

Sedangkan perbincangan tentang bentuk pemerintahan (*regeringsvormen*), berkaitan dengan pilihan antara:

- a. Bentuk kerajaan (*monarki*), yaitu negara yang dikepalai oleh seorang raja dan bersifat turun temurun dan menjabat untuk seumur hidup.
- b. Bentuk republik (berasal dari bahasa Latin: *res publica* = kepentingan umum), yaitu negara dengan pemerintahan rakyat yang dikepalai oleh seorang Presiden sebagai kepala negara yang dipilih dari dan oleh rakyat untuk suatu masa jabatan tertentu, dan biasanya Presiden tersebut dapat dipilih kembali sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku⁶¹.

Sementara itu dalam perkataan sistem pemerintahan (*regeringssysteem*), berkaitan dengan pilihan-pilihan antara :

- (a) Sistem Pemerintahan Presidensiil,
- (b) Sistem pemerintahan parlementer,
- (c) Sistem pemerintahan campuran (*quasi presidensiil* atau *quasi parlementer*),
- (d) Sistem pemerintahan *collegial* seperti Swiss.

Berdasarkan konsep tersebut di atas, bangsa Indonesia sejak kemerdekaan cenderung mengidealkan bentuk negara kesatuan (*eenheidstaats-vorm*), bentuk pemerintahan republik (*republiek regerings-vorm*), dan sistem pemerintahan presidensiil (*presidential system*)⁶².

Perbedaan antara bentuk negara republik dan bentuk kerajaan (monarki) mengalami pergeseran. Pergeseran tersebut adalah bahwa semula perbedaan antara bentuk negara republik dan bentuk kerajaan (monarki) berdasarkan pada pemegang kekuasaan, bergeser berdasarkan pada metode pengangkatan kepala negara.

Perbedaan mendasar antara bentuk negara republik dan bentuk kerajaan (monarki), yaitu bahwa dalam bentuk kerajaan (monarki) kekuasaan didasarkan atas keturunan-keturunan tertentu yang bersifat tradisional dan karismatik, dan dikendalikan oleh raja, keluarga-keluarga bangsawan dan pemimpin agama, sedangkan rakyat tidak memiliki hak dalam penyelenggaraan negara; sedangkan dalam bentuk Republik, kekuasaan didasarkan atas kehendak rakyat, langsung dikendalikan oleh rakyat atau oleh

⁶¹ Kansil, C.S.T dan Christine S.T. Kansil., *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 2008, hlm. 18

⁶² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Op. Cit, hlm. 257-260

badan-badan yang dipilih oleh rakyat melalui pemilihan berkala dan bersifat lebih rasional.⁶³

Setelah terjadinya praktik ketatanegaraan di beberapa negara, maka terjadi pergeseran pengertian bentuk negara republik dan bentuk kerajaan (monarki). Praktik ketatanegaraan di Inggris setelah *the Glorious Revolution* (1689) menyebabkan walaupun Inggris dipimpin oleh seorang Raja atau Ratu, akan tetapi rakyat memegang peranan penting dalam penyelenggaraan organisasi negara. Parlemen di Inggris melewati berbagai tahapan sebelum akhirnya seperti sekarang sejak *the Glorious Revolution*, yaitu bahwa raja hanyalah sebagai kepala negara, sedangkan kekuasaan pemerintahan berada pada parlemen berdasarkan peraturan perundang-undangan. Douglas V. Verney menjelaskan tiga tahapan tersebut, yaitu bahwa pada awalnya, pemerintahan dipimpin oleh seorang raja yang bertanggung jawab atas seluruh sistem politik atau sistem kenegaraan. Kemudian muncul sebuah majelis dengan anggota yang menentang hegemoni raja, dan terakhir, majelis mengambil alih tanggung jawab atas pemerintahan dengan bertindak sebagai parlemen maka raja kehilangan sebagian besar kekuasaan tradisionalnya.⁶⁴

Pergeseran pengertian bentuk negara republik dan bentuk kerajaan (monarki), yaitu bahwa tidak lagi didasarkan pada pemegang kekuasaan, akan tetapi pada metode pengangkatan kepala negara, terjadi karena pembentukan negara konstitusional. Pembentukan negara konstitusional dimulai dari Inggris (*undocumentary constitution*), kemudian menyebar ke negara-negara lainnya. Pada negara konstitusional, kekuasaan raja menjadi sangat terbatas. Konstitusi merupakan kontrak sosial antara negara dan warga negara. Dalam perspektif Rousseau, rakyat sebagai satu kesatuan merupakan pemegang kekuasaan tertinggi. Menurut Rousseau, perjanjian yang membuat rakyat tunduk pada pemimpinnya sama sekali bukan merupakan kontrak⁶⁵ karena rakyat adalah pemegang kekuasaan tertinggi,

⁶³G.J. Wolhoff, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, (Makassar: Timun Mas, 1955), hlm. 95.

⁶⁴Douglas V. Verney, "Parliamentary Government and Presidential Government," dalam *Parliamentary versus Presidential Government*, ed., Arend Lijphart, reprinted, (New York: Oxford University Press, 2004), hlm. 32. Lihat pula C.F. Strong, *Modern Political Constitution an Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, rev. ed., (London: Sidgwick & Jackson Limited, 1952), hlm. 27-30.

⁶⁵J.J. Rousseau, *The Social Contract*, diterjemahkan oleh Maurice Cranston, (London: Penguin Books, 1968), hlm.102.

sehingga pemerintahlah yang harus dikorbankan untuk rakyat dan bukan rakyat yang dikorbankan untuk pemerintah.⁶⁶

Bentuk negara republik digunakan pada setiap Undang-Undang Dasar di Indonesia, baik pada UUD 1945 sebelum dan sesudah perubahan, Konstitusi RIS, dan UUDS RI. Pembahasan bentuk negara pada rapat BPUPK menunjukkan adanya berbagai usulan tentang bentuk negara dari negara yang akan dibentuk. Istilah Republik Indonesia sudah dikemukakan oleh Muhammad Yamin sejak Sidang Pertama BPUPKI tanggal 29 Mei 1945.⁶⁷ Dari pemungutan suara yang dilakukan oleh *founding fathers* pada rapat BPUPKI tanggal 10 Juli 1945, bentuk republik merupakan bentuk yang paling banyak dipilih. Dari 64 surat suara, 55 suara memilih republik, kerajaan 6 suara, lain-lain 2 suara, dan abstain 1 suara.⁶⁸

Walaupun terjadi pergantian dan perubahan Undang-Undang Dasar di Indonesia, bentuk negara republik merupakan bentuk negara yang dipilih. Pengaturan bentuk Negara Republik diatur dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, yaitu: "Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik." Walaupun dilakukan 4 (empat) tahap perubahan, Pasal 1 ayat (1) merupakan pasal yang tidak dilakukan perubahan. Bentuk negara republik dalam Konstitusi RIS diatur dalam Mukadimah dan Pasal 1 Konstitusi RIS, yaitu: "Republik Indonesia Serikat yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokrasi dan berbentuk federasi." Dalam UUDS RI, bentuk negara republik diatur dalam Mukadimah dan Pasal 1 UUDS RI, yaitu: "Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan."

Pemilihan bentuk negara republik dan bentuk kerajaan (monarki) sangat bergantung pada kondisi dari masing-masing negara. Muhammad Yamin dalam Rapat BPUPKI tanggal 10 Juli 1945 mengemukakan keberatan-keberatan jika Indonesia menggunakan bentuk monarki, yaitu:⁶⁹

Pertama-tama, dipandang secara umum, maka tidaklah memberi kepastian, bahwa keturunan dalam monarki akan kuat memerintah negara kita dan keturunan yang tertentu tidak pula akan memberi jaminan akan melahirkan kepada negara pimpinan yang kuat dan

⁶⁶ *Ibid.*, hlm. 106.

⁶⁷ Lihat Muhammad Yamin sebagaimana dikutip dalam Bahar, *et. al. eds.*, *Risalah Sidang Badan Penyelenggara Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia*, hlm. 9, 14.

⁶⁸ *Ibid.*, hlm. 126.

⁶⁹ *Ibid.*, hlm. 111-112.

sempurna untuk berkuasa sebagai Kepala Negara, Negara Indonesia kita ini, padahal kita bermaksud mendirikan negara yang makmur dan abadi.

Kedua, monarki tentulah mendatangkan dinasti, baik dinasti yang baru atau yang dipilih daripada dinasti-dinasti yang ada di tanah air kita ini. Pemandangan itu berarti hanya pandangan teori saja, oleh karena dalam keadaan yang hebat seperti sekarang ini, mencari dinasti baru adalah suatu usaha yang semata-mata menolak datangnya Indonesia Merdeka, dan keadaan itu bertentangan pula dengan kemauan rakyat umumnya, yang tidak mau diperintah lagi oleh kerajaan yang turun-temurun. Andaikata pilihan keturunan dijatuhkan antara keturunan-keturunan yang ada di tanah Indonesia ini, maka sungguhlah lapangan pemilihan kita terlampau besar...; lagi pula saya yakin, bahwa dorongan rakyat tidak akan meminta dinasti yang ada. Keberatan-keberatan yang lain (*ketiga-pen*), berhubungan dengan pembagian kekuasaan dalam Negara monarki, yang acap kali mendapat sifat sistem oligarki, ialah suatu pemerintahan kekeluargaan...

Keempat, saya yakin...bahwa tradisi Negara Indonesia yang berjalan dalam waktu selama 350 tahun yang lampau sudah berakhir sama sekali (*tradisi kerajaan-pen*).

Muhammad Yamin juga mengemukakan 3 (tiga) alasan memilih bentuk negara republik, yaitu:⁷⁰

Pertama-tama, saya yakin bahwa rakyat Indonesia menghendaki republik dan republiklah yang memberi jiwa kepada bangsa Indonesia, bukannya bentuk lain yang manapun.

Kedua, saya sebagai seorang nasionalis, hendak mengeluarkan perasaan rakyat kepada Tuhan Yang Maha Kuasa, agar memerintahkan, agar supaya pemerintahan Negara kita dijalankan secara musyawaratan atau perundingan, dengan pembagian kekuasaan, dan hal itu dapat dilaksanakan dalam suatu Negara yang tersusun dalam bentuk republik, yang dikepalai oleh Kepala Negara, yang dipilih oleh badan permusyawaratan rakyat.

Ketiga, Negara kita didirikan tidaklah hanya menurut syarat kebangsaan, kemauan rakyat dan perintah agama, melainkan juga untuk mencukupi syarat-syarat dunia internasional, yaitu untuk mendapat bentuk yang jelas supaya dapat diberi status internasional yang sempurna.

⁷⁰*Ibid.*, hlm. 113.

B. SUSUNAN NEGARA

Pemilihan susunan negara tertentu (federal atau kesatuan) merupakan hal yang penting dalam negara konstitusional. Hal ini dikemukakan oleh C.F. Strong, yaitu: *“Every modern constitutional state belongs to one of two great classes –unitary or federal—....”*⁷¹ Baik dalam negara federal maupun negara kesatuan, diselenggarakan dengan asas penyelenggaraan pemerintahan, yaitu asas sentralisasi dan asas desentralisasi. Pada hakikatnya asas sentralisasi dan asas desentralisasi adalah sebuah kontinum bukan sebuah dikotomi, di mana tidak ada negara yang hanya diselenggarakan secara sentralisasi saja, dan sebaliknya tidak ada satu pemerintahan yang menyelenggarakan pemerintahannya secara desentralisasi saja sehingga tidak terdapat pengaturan yang bersifat sentral nasional.⁷²

Kekuasaan untuk membuat keputusan merupakan hal yang menentukan tentang asas yang digunakan. Organisasi pemerintahan akan bersifat sentralisasi jika kekuasaan untuk membuat keputusan berada di pusat, akan tetapi jika kekuasaan untuk membuat keputusan disebarakan dalam unit-unit yang otonom, maka organisasi tersebut menerapkan desentralisasi.⁷³

Kewenangan yang harus dilaksanakan oleh pemerintah pusat adalah politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, sedangkan kewenangan lainnya akan tergantung dari masing-masing negara dalam menyebarkannya ke pemerintah daerah, sesuai dengan antara lain susunan negara, luas wilayah dan jumlah penduduk, serta perkembangan hubungan pemerintah pusat dan daerah. Seperti misalnya Negara Federal Jerman, sebagian dari perubahan UUD-nya memasukkan ketentuan tentang negara bagian, dan dalam perkembangannya, kewenangan negara pusat untuk mengatur (membuat kebijakan) dan mengurus (melaksanakan kebijakan) semakin bertambah.

Pada negara kesatuan, selain kewenangan yang harus dilakukan oleh pemerintah pusat, maka urusan tersebut dilaksanakan oleh daerah berdasarkan asas desentralisasi. Dalam negara federal, negara pusat memiliki kekuasaan yang dilimpahkan kepadanya oleh negara bagian berdasarkan konstitusi yang disepakati oleh seluruh negara bagian, karena negara-negara bagian yang bergabung merupakan pembentuk negara federal. Negara bagian merupakan unsur dasar dalam negara federal, dan dalam negara dengan

⁷¹*Ibid.*, hlm. 61.

⁷² Eko Prasajo, Irfan Ridwan Maksum, dan Teguh Kurniawan, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal dan Efisiensi Struktural*, (Depok: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI, 2006), hlm. 2-3.

⁷³ *Ibid.*, hlm. 6.

struktur ini penyelenggaraan tugas dan kewenangan pada dasarnya dan sejauh mungkin dilaksanakan oleh tingkat pemerintahan yang paling rendah, atau disebut dengan prinsip subsidiaritas.⁷⁴ Pelimpahan kewenangan dari tingkat pemerintah bawahan ke tingkat pemerintahan yang lebih tinggi hanya dapat terjadi jika pemerintah bawahan tidak dapat melaksanakannya karena alasan finansial, sumber daya manusia, dan teknologi.⁷⁵

Walaupun secara umum dikenal susunan negara kesatuan dan federal, akan tetapi pada masa-masa awal terbentuknya negara nasional, dikenal pula susunan negara uni atau konfederal.

1. Negara Kesatuan

C.F. Strong menjelaskan pengertian negara kesatuan, yaitu bahwa negara kesatuan adalah negara yang diorganisir di bawah satu pemerintahan pusat; artinya, kekuasaan apa pun yang dimiliki berbagai distrik di dalam wilayah yang dikelola sebagai suatu keseluruhan oleh pemerintah pusat harus diselenggarakan berdasarkan diskresi dari pemerintah pusat, dan kekuasaan pemerintah pusat adalah kekuasaan tertinggi tanpa adanya pembatasan yang ditetapkan undang-undang yang memberikan kekuasaan khusus pada bagian-bagian dari negara kesatuan.⁷⁶

Negara kesatuan memiliki satu kedaulatan, yaitu pada pemerintah pusat. Wilayah yang luas menyebabkan diadakan pembagian wilayah, di mana berbeda antara hubungan antara kekuasaan federal dengan negara bagian bersifat ketatanegaraan, sedangkan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah di bidang otonomi bersifat administrasi negara.⁷⁷ Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah di bidang otonomi bersifat administrasi negara berarti bahwa hubungan antara pemerintah pusat dan daerah berkaitan dengan fungsi pemerintahan, di mana undang-undang menetapkan berbagai fungsi pemerintahan yang merupakan urusan rumah tangga daerah. Dalam negara kesatuan, hanya fungsi pemerintahan (eksekutif) yang dipencarkan kepada satuan-satuan otonomi. Oleh karena itu, berbeda dengan negara

⁷⁴Esterbauer dan Thoni sebagaimana dikutip dalam *Ibid.*, hlm. 90.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ Strong, *Modern Political Constitution*, hlm. 61. "A unitary state is one organized under a single central government; that is to say, whatever powers are possessed by the various district within the area administered as a whole by the central government, are held at the discretion of that government, and the central power is supreme over the whole without any restrictions imposed by any law granting special powers to its parts."

⁷⁷ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, cet. IV, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, 2004), hlm. 35.

federal, pemerintah daerah tidak berwenang membentuk Undang-Undang Dasar dan undang-undang yang merupakan kewenangan legislatif,⁷⁸ atau pun kewenangan memiliki pengadilan tersendiri yang merupakan kewenangan yudisial.

Negara kesatuan ialah suatu negara yang merdeka dan berdaulat, di seluruh negara yang berkuasa hanya ada satu pemerintah (pusat) yang mengatur seluruh daerah. Disebut negara kesatuan apabila kekuasaan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah tidak sama dan tidak sederajat. Kekuasaan pemerintah pusat merupakan kekuasaan yang menonjol dalam negara, dan tidak ada saingan dari badan legislatif pusat dalam membentuk undang-undang. Kekuasaan pemerintah di daerah bersifat *derivatif* (tidak langsung) dan sering dalam bentuk otonomi yang luas, dengan demikian tidak dikenal adanya badan legislatif pusat dan daerah yang sederajat, melainkan sebaliknya⁷⁹.

Negara kesatuan dapat pula berbentuk :

- 1) Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, yaitu segala sesuatu dalam negara itu langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah-daerah tinggal melaksanakannya.
- 2) Negara Kesatuan dengan sistem desentralisasi, dimana kepada daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah)⁸⁰.

Suatu pemerintahan sentralisasi dapat sepenuhnya dijalankan oleh dan dari pusat pemerintahan (*single centralized government*) atau oleh pusat bersama organnya yang dipancarkan di daerah-daerah. Sentralisasi yang disertai pemancaran organ-organ yang menjalankan sebagian wewenang pemerintahan pusat di daerah dikenal sebagai dekonsentrasi. Desentralisasi akan didapati apabila wewenang mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan oleh satuan-satuan pemerintahan tingkat lebih rendah yang mandiri, bersifat otonom (teritorial ataupun fungsional)⁸¹. Menurut catatan

⁷⁸ Hal ini dikemukakan oleh Dicey sebagai: *"the habitual exercise of supreme legislative authority by one central power."* Dicey sebagaimana dikutip dalam Strong, *Modern Political Constitution*, hlm. 61.

⁷⁹ Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2007, hlm. 207

⁸⁰ Kansil, C.S.T dan Christine S.T. Kansil, *Op.Cit*, hlm. 3

⁸¹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FH UII, Yogyakarta, 2002, hlm. 173-174

Bank Dunia (*World Bank*), dari 116 negara yang termasuk ke dalam negara berkembang yang menjalankan desentralisasi, 106 negara diantaranya memiliki bentuk negara kesatuan⁸².

Apabila dilihat dari susunannya, Negara kesatuan ialah negara yang bersusunan tunggal, jadi tidak ada negara di dalam negara. Negara Kesatuan diperlawankan dengan Negara Federal, yaitu negara yang bersusunan banyak, artinya negara federal ini terdiri dari beberapa negara yang telah berdiri sendiri sebagai negara yang merdeka dan berdaulat, kemudian negara-negara itu saling menggabungkan diri untuk membentuk suatu ikatan kerja sama yang efektif, yang ditandai dengan dibentuknya konstitusi⁸³.

Dewasa ini di dunia terdapat berbagai bentuk Negara Federal yang berbeda satu sama lain. Dilihat dari segi bentuk negara ada yang berbentuk Republik seperti Amerika Serikat, Republik Federal Jerman, dan India. Sedangkan yang berbentuk kerajaan seperti Kerajaan Inggris dan Malaysia. Contoh Negara Federal yang selama ini dianggap terbaik yang sukses dan mampu mensejahterakan rakyatnya adalah Amerika Serikat, sehingga dewasa ini Amerika Serikat merupakan satu-satunya negara adi kuasa di dunia. Negara ini tergolong Negara Federal yang sempurna sifat federalnya, karena kekuasaan pemerintah federal dirinci dalam konstitusinya, sehingga dana kekuasaan (*reserve of powers*) terletak pada negara bagian, dalam hal ini kekuasaan pemerintah pusat sangat dibatasi.

Menurut Fred Isjwara, Negara kesatuan adalah bentuk kenegaraan yang paling kokoh, jika dibandingkan dengan federal atau konfederasi. Dalam negara kesatuan, terdapat persatuan (*union*) dan kesatuan (*unity*)⁸⁴. Dilihat dari segi susunannya, maka negara kesatuan bukan negara yang tersusun dari beberapa negara, melainkan negara tunggal. Abu Daud Busroh mengutarakan “Negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun daripada beberapa negara, seperti halnya dalam negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara dalam negara. Jadi dengan demikian, di dalam negara kesatuan itu juga hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan. Pemerintah pusat

⁸² Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2012, hlm. 27

⁸³ Soehino, *Hukum Tata Negara (Sejarah Ketatanegaraan Indonesia)*, Liberty, Yogyakarta, 1992, hlm. 31

⁸⁴ Fred Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Bina Cipta, Bandung, 1999, hlm. 188

inilah yang pada tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut.⁸⁵

Perbedaan antara sistem Negara Federal dengan Negara Kesatuan yang bersifat desentralistik tidak terletak pada seberapa banyak kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing pihak dan juga tidak terletak pada sebutan bagian-bagiannya, seperti negara-negara ataupun propinsi-propinsi, tetapi terletak pada perbedaan yang bersifat hukum positif, antara lain yaitu :

- 1) Dalam Negara Federal, negara bagian mempunyai "*pouvoir constituant*", yakni wewenang membentuk undang-undang dasar sendiri serta wewenang mengatur bentuk organisasi sendiri dalam rangka dan batas-batas konstitusi federal, sedangkan dalam negara kesatuan organisasi bagian-bagian negara (pemerintah daerah) secara garis besarnya telah ditetapkan oleh pembentuk undang-undang pusat.
- 2) Dalam Negara Federal, wewenang membentuk undang-undang pusat untuk mengatur hal-hal tertentu telah terperinci satu per satu dalam konstitusi federal, sedangkan dalam negara kesatuan wewenang pembentukan undang-undang pusat ditetapkan dalam suatu rumusan umum dan wewenang pembentukan undang-undang lokal tergantung pada badan pembentuk undang-undang pusat itu⁸⁶.

Cita negara Indonesia yang diwujudkan pendiri negara adalah suatu bangun negara kesatuan yang melindungi seluruh tumpah darah Indonesia. Bangun negara kesatuan tersebut pada prinsipnya lebih dekat pada kebersamaan untuk mencapai tujuan nasional dengan tetap memperhatikan perbedaan yang khas diantara daerah di Indonesia. Prinsip kebersamaan dalam memandang tujuan nasional ini sangat penting dalam kaitannya untuk menjaga kesatuan bangsa. Tidak dapat dipungkiri kesatuan bangsa yang diwujudkan sekarang ini tidak terlepas dari kebersamaan sehingga tanpa ada kebersamaan di antara daerah dalam memahami tujuan nasional sulit terpenuhi suatu wujud bangun Negara Kesatuan⁸⁷.

Model negara kesatuan asumsi dasarnya berbeda secara diametrik dari negara federal. Formasi negara kesatuan dideklarasikan saat kemerdekaan oleh para pendiri negara dengan mengklaim seluruh wilayahnya sebagai bagian dari satu negara. Tidak ada kesepakatan para penguasa daerah apalagi negara-negara, karena diasumsikan bahwa semua wilayah yang termasuk di

⁸⁵ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1990, hlm. 64

⁸⁶ *Ibid*, hlm. 143

⁸⁷ Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hlm. 10

dalamnya bukanlah bagian-bagian wilayah yang bersifat independen. Dengan dasar itu, maka negara membentuk daerah-daerah atau wilayah-wilayah yang kemudian diberi kekuasaan atau kewenangan oleh pemerintah pusat untuk mengurus berbagai kepentingan masyarakat setempatnya, ini diasumsikan bahwa negaralah yang menjadi sumber kekuasaannya⁸⁸.

Disebut negara kesatuan apabila kekuasaan pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak sama dan tidak sederajat. Kekuasaan pemerintah pusat merupakan kekuasaan yang menonjol dalam negara, dan tidak ada saingan dari badan legislatif pusat dalam membentuk undang-undang. Kekuasaan pemerintah yang di daerah bersifat *derivatif* (tidak langsung) dan sering dalam bentuk otonom yang luas, dengan demikian tidak dikenal adanya badan legislatif pusat dan daerah yang sederajat, melainkan sebaliknya⁸⁹. Menurut Sri Soemantri, adanya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah otonom bukanlah hal itu semata-mata karena ditetapkan dalam konstitusinya, akan tetapi karena masalah itu adalah merupakan hakikat daripada negara kesatuan⁹⁰.

Hal tersebut di atas seiring dengan yang dikemukakan oleh CF. Strong, bahwa ciri dari Negara Kesatuan ialah bahwa “Kedaulatan tidak terbagi” atau dengan perkataan lain, kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi, karena konstitusi Negara Kesatuan tidak mengakui adanya badan legislatif lain, selain dari badan legislatif pusat. (*The essence of a unitary state is that the sovereignty of is undivided, or, in other words, that the powers of the central government are unrestricted, for the constitution of unitary state does not admit of any other law making body than the central one*)⁹¹.

Aspek penting dari penyelenggaraan negara dan pemerintahan adalah persoalan yang berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi dan desentralisasi sebagai subsistem dalam negara kesatuan. Menurut Van Der Pot, setiap negara kesatuan (*unitary state, eenheids staat*) dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi atau desentralisasi. Suatu pemerintahan sentralisasi dapat sepenuhnya dilaksanakan oleh dan dari pusat pemerintahan (*single centralized government*) atau oleh pusat

⁸⁸ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 92

⁸⁹ Moh. Kusnardi dan Bintang R Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2007, hlm. 207

⁹⁰ Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta, 1981, hlm. 52

⁹¹ C.F. Strong, *Modern Political Constitution*, sidwick & Jackson Limited, London, 1960, hlm. 80

bersama-sama organnya yang dipancarkan di daerah-daerah. Sentralisasi yang disertai pemencaran organ-organ yang menjalankan sebagian wewenang pemerintahan pusat di daerah dikenal sebagai dekonsentrasi (*centralisatie met deconcentratie*). Desentralisasi akan didapat apabila kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat (*central government*), melainkan oleh satuan-satuan pemerintahan tingkat lebih rendah yang mandiri (*zelfstanding*) bersifat otonom (teritorial atau pun fungsional)⁹².

Melihat luasnya wilayah dengan masyarakatnya yang majemuk dan keragaman budayanya, pelaksanaan otonomi daerah merupakan tuntutan yang harus dilaksanakan secara konsekuen. Apabila pemerintah pusat memegang dan melaksanakan kekuasaan terlalu luas, dengan demikian pemerintahan daerah memegang peranan penting agar fungsi pemerintahan dapat bekerja dengan baik hingga unit terkecil⁹³.

Asas yang dianut dalam Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan adalah asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi. Pelaksanaan desentralisasi yang menghasilkan otonomi tersebut dijalankan dan dikembangkan dalam dua nilai dasar, yaitu nilai unitaris dan nilai desentralisasi teritorial. Nilai dasar unitaris diwujudkan dalam pandangan Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak akan mempunyai kesatuan pemerintah lain di dalamnya yang bersifat negara. Artinya, kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa, dan Negara Republik Indonesia tidak akan terbagi di antara kesatuan pemerintahan. Sementara itu, nilai dasar desentralisasi teritorial diwujudkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam bentuk otonomi. Secara esensial, sebenarnya dalam penyelenggaraan desentralisasi terdapat dua elemen penting yang saling berkaitan, yaitu pembentukan daerah otonom dan penyerahan kekuasaan secara hukum dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu yang diserahkan⁹⁴.

⁹² C.W. Van Der Pot, *Handboek van Nederlandse Staatsrecht*, Tjeenk Willink, Zwolle, 1983, hlm. 52, sebagaimana dikutip dalam Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2012, hlm. 32

⁹³ Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Op.Cit, hlm. 119

⁹⁴ *Ibid*, hlm. 3

Negara kesatuan dalam sistem desentralisasi pada dasarnya seluruh kekuasaan dimiliki oleh pemerintah pusat, sehingga hanya peraturan-peraturan dari pemerintah pusat yang menentukan bentuk dan susunan pemerintah daerah otonom. Macam dan luasnya kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri menurut inisiatifnya sendiri (otonom) dan atau turut mengatur dan mengurus hal-hal pusat dalam daerahnya adalah menurut instruksi-instruksi dari pemerintah pusat (*medebewind*). Dalam hal ini pemerintah pusat tetap mengendalikan kekuasaan pengawasan terhadap daerah-daerah otonom itu. Adapun penyelenggaraan sendi dekonsentrasi menghasilkan wilayah-wilayah administrasi, yaitu provinsi, kabupaten, kotamadya, dan kecamatan⁹⁵.

Dalam negara kesatuan, bagian-bagian negara itu lazim disebut dengan daerah, sedangkan istilah daerah ini merupakan istilah teknis bagi penyebutan suatu bagian teritorial yang berpemerintahan sendiri dalam rangka negara kesatuan yang dimaksud. Untuk dapat lebih memahami istilah atau pengertian tersebut, dapat ditambahkan bahwa dengan kata daerah dimaksudkan lingkungan yang dijelmakan dengan membagi suatu kesatuan lingkungan yang disebut wilayah. Dengan kata lain, istilah daerah bermakna bagian atau unsur dari suatu lingkungan yang lebih besar sebagai suatu kesatuan⁹⁶.

Pembentukan pemerintahan daerah bertujuan untuk mencapai efektivitas dan efesiensi dalam pelayanan kepada masyarakat⁹⁷. Bung Hatta menjelaskan bahwa wujud kedaulatan rakyat sebagai pernyataan daripada pemerintahan rakyat ialah bahwa rakyat dalam keadaan seluruhnya atau dalam bagian-bagiannya memerintah dirinya sendiri. Hanya saja kedaulatan yang dilakukan oleh masyarakat daerah bukanlah kedaulatan yang keluar dari pokoknya sendiri, melainkan kedaulatan yang datang dari kedaulatan rakyat yang lebih atas. Dengan demikian kedaulatan yang dimiliki oleh masyarakat daerah ini tidak boleh bertentangan dengan garis-garis besar yang telah ditetapkan sebagai garis-garis haluan negara⁹⁸.

Hak melakukan pemerintahan sendiri sebagai sendi kerakyatan dalam sebuah negara kesatuan (*eenheidsstaat*) tidak lain berarti otonomi, yaitu hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri. Dengan demikian,

⁹⁵ Moh. Kusnardi dan Bintang R Saragih, *Ilmu Negara, Op.Cit*, hlm. 209

⁹⁶ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2012, hlm. 29

⁹⁷ HAW. Widjadja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom, Op.cit*, hlm. 22

⁹⁸ Sujamto, *Cakrawala Otonomi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 1993, hlm. 28

makin kuat alasan bahwa pemerintahan dalam susunan negara kesatuan tidak lain dari pemerintahan yang disusun atas dasar otonomi⁹⁹.

Berdasarkan hal tersebut, semakin jelas bagi kita bahwa betapapun luasnya otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah, secara hierarkis tetap berada dalam kendali pemerintahan atasan, provinsi untuk kabupaten/kota, pemerintah pusat untuk daerah provinsi. Hal ini sangat penting untuk diperhatikan guna menjaga asas kesatuan administrasi dan asas kesatuan wilayah, atau dengan kata lain menjaga keutuhan negara dalam kerangka negara kesatuan¹⁰⁰.

Pembentukan daerah sebagai penyelenggara pemerintahan dapat dilakukan dengan dua tipe atau bentuk, yakni berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan, atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih. Berkaitan dengan pembentukan daerah, ada dua hal yang mendasar untuk mendapatkan persetujuan pemekaran suatu daerah. Secara filosofis bahwa tujuan pemekaran ada dua kepentingan, yakni pendekatan pelayanan umum pemerintahan kepada masyarakat, dan yang kedua adalah untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat setempat¹⁰¹.

Negara Republik Indonesia yang merupakan negara kesatuan, membagi wilayahnya dalam daerah provinsi, dan provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Daerah provinsi disamping memiliki status sebagai daerah otonom, juga berkedudukan sebagai wilayah administrasi, sedangkan daerah kabupaten dan daerah kota sepenuhnya berkedudukan sebagai daerah otonom¹⁰².

Berdasarkan konstitusi dan pengaturan lain tentang pemerintahan daerah, susunan pemerintahan di Indonesia dibagi atas daerah besar dan daerah kecil serta bentuk susunan pemerintahan ditetapkan dengan undang-undang. Sistem pemerintahan pada hakikatnya dibangun atas pembagian atas wilayah administratif dan wilayah otonom. Wilayah administratif pemerintahan terdiri atas pemerintah pusat dan pemerintah provinsi. Adapun wilayah otonom adalah wilayah hukum dari masyarakat hukum

⁹⁹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia, Op.Cit*, hlm. 285

¹⁰⁰ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung, Op.Cit*, hlm. 49

¹⁰¹ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 15

¹⁰² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia, Op.Cit*, hlm. 287

tertentu yang memiliki hak dan wewenang untuk mengurus rumah tangganya sendiri¹⁰³.

Susunan pemerintahan yang bertingkat-tingkat di Indonesia ini ternyata sudah dikenal sejak zaman dahulu. Pada zaman Majapahit, terutama pada zaman pemerintahan Raja Hayam Wuruk, wilayah kerajaan Majapahit dibagi dalam dua jenis pemerintahan bawahan, yaitu Kerajaan Kecil (*vassal states*), dan provinsi yang disebut manca negara. Kerajaan kecil dikepalai oleh seorang raja, sedangkan prinsip dikepalai oleh Juru Pengalasan yang berpangkat Rakryan dan bergelar Adhipati¹⁰⁴.

Pada negara kesatuan, selain kewenangan yang harus dilakukan oleh pemerintah pusat, maka urusan tersebut dilaksanakan oleh daerah berdasarkan asas desentralisasi. Perwujudan desentralisasi adalah otonomi daerah. Pengertian otonomi daerah menurut Bhenyamin Hoessein, adalah: "wewenang untuk menetapkan dan melaksanakan kebijakan dengan prakarsa sendiri."¹⁰⁵ Lebih lanjut dijelaskan bahwa penyelenggaraan otonomi daerah merupakan padanan pemerintahan daerah, yakni pemerintahan dari, oleh, dan untuk masyarakat di bagian wilayah nasional suatu negara melalui lembaga-lembaga pemerintahan setempat yang secara formal terpisah dari pemerintah pusat."¹⁰⁶

Pengaturan mengenai Pemerintahan Daerah dalam Undang-Undang Dasar diatur dalam Bab VI tentang Pemerintahan Daerah Pasal 18 Perubahan Kedua UDD 1945 sebagai berikut :¹⁰⁷

- a. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- b. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

¹⁰³ Siswanto Sunarno, *Op.Cit*, hlm. 127

¹⁰⁴ Sujamto, *Otonomi Daerah Yang Nyata dan Bertanggung Jawab*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 79

¹⁰⁵ Bhenyamin Hoessein, *Perubahan, Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah: Dari Orde Baru ke Era Reformasi*, (Depok: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI, 2009), hlm. 26.

¹⁰⁶ *Ibid*.

¹⁰⁷ *Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 (Perubahan Kedua)*, Pasal 18 ayat (1), (2), (3), (4), (5). (6) dan (7).

- c. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- d. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- e. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- f. Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- g. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dikemukakan pengertian dari otonomi daerah yaitu "Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia."¹⁰⁸ Indonesia adalah negara kesatuan, walaupun demikian, dengan kemajemukan karakteristik sumber daya manusia dan sumber daya alam di tiap daerah, dan dengan diaturnya dalam Pasal 18 ayat (5) Perubahan Kedua UUD 1945 bahwa: "Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat." Hal ini menunjukkan secara teoritis, prinsip pengaturan demikian dapat disebut federalistis karena konsep kekuasaan asal atau sisa (*residual power*) justru seolah-olah berada di Pemerintah Daerah.¹⁰⁹ Hal tersebut berbeda dengan yang diatur dalam undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah, yaitu Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah karena di luar urusan pemerintahan absolut, masih ada urusan pemerintahan lainnya yang

¹⁰⁸ Pasal 1 angka 6 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

¹⁰⁹ Jimly Ashiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, ed. revisi, cet. 3, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 214. Mengenai kekuasaan sisa di negara federal, lihat pula Eko Prasjojo, *Federalisme dan Negara Federal: Sebuah Pengantar*, (Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI, 2005), hlm. 75-76.

merupakan urusan pemerintahan pusat yang diatur secara rinci dalam lampiran undang-undang.

Berdasarkan Pasal 9 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, diatur bahwa urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum, dimana urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota, sedangkan urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.¹¹⁰ Urusan pemerintahan absolut merupakan urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pusat tidak berhubungan dengan asas desentralisasi atau otonomi, meliputi: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama.¹¹¹

Selanjutnya merujuk pada ketentuan Pasal 9 ayat (4) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, maka Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.¹¹² Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.¹¹³ Urusan Pemerintahan Wajib terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.¹¹⁴

Bagir Manan mengemukakan 4 (empat) faktor yang menentukan hubungan pusat dan daerah dalam otonomi, yaitu:¹¹⁵

1) Hubungan Kewenangan

Hubungan kewenangan, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah, yang tercermin dalam bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Otonomi terbatas apabila urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara tertentu; sistem supervisi dan pengawasan yang menghilangkan kemandirian daerah otonom untuk menentukan cara mengatur dan mengurus rumah

¹¹⁰ Indonesia, *Undang-Undang Pemerintahan Daerah*, UU Nomor 23 Tahun 2014, Ps. 9 ayat (1)-(4).

¹¹¹ *Ibid.*, Ps. 10 ayat (1).

¹¹² *Ibid.*, Ps. 9 ayat (4).

¹¹³ *Ibid.*, Ps. 11 ayat (1).

¹¹⁴ *Ibid.*, Ps. 11 ayat (2).

¹¹⁵ Lihat Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi*, hlm. 37-46.

tangga daerah; dan terakhir adalah sistem keuangan yang menyebabkan keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah.¹¹⁶ Otonomi luas bertolak dari prinsip bahwa semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat yaitu kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain yang meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standardisasi nasional.¹¹⁷

2) Hubungan Pengawasan

Sistem pengawasan menentukan kemandirian satuan otonomi sehingga harus ditentukan secara spesifik baik lingkup maupun tata cara pelaksanaannya, akan tetapi tidak boleh sampai tidak terdapat pengawasan.¹¹⁸

Berdasarkan Pasal 7 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur bahwa Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah dan Presiden memegang tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan Daerah.¹¹⁹ Pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Pusat terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah provinsi dilaksanakan oleh menteri/kepala lembaga pemerintah nonkementerian, sedangkan oleh Daerah kabupaten/kota dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.¹²⁰ Pembinaan dan pengawasan tersebut secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri.¹²¹

¹¹⁶*Ibid.*, hlm. 37.

¹¹⁷ Indonesia, *Undang-Undang Pemerintahan Daerah*, UU Nomor 22 Tahun 1999, LN Nomor 60 Tahun 1999, TLN No. 3839, Ps. 7 ayat (1) dan (2).

¹¹⁸ Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi*, hlm. 39.

¹¹⁹ Pasal 7 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

¹²⁰*Ibid.*, Ps. 8 ayat (1) dan (2).

¹²¹*Ibid.*, Ps. 8 ayat (3).

3) Hubungan Keuangan

Hubungan keuangan pusat dan daerah sangat menentukan kemandirian otonomi.¹²² Merujuk pada Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 mengatur bahwa: "Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat", sehingga urusan daerah menjadi sangat luas dan memerlukan anggaran yang besar, terlebih lagi urusan rumah tangga daerah sebagian besar bersifat pelayanan, terutama pada tingkat kabupaten/kota. Bagir Manan mengemukakan bahwa wujud yang tepat dari hubungan keuangan pusat dan daerah adalah: daerah harus memiliki keleluasaan untuk menentukan cara mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sehingga dapat memperbesar lumbung keuangan daerah; dan pengaturan sistem keuangan daerah, seperti subsidi yang tetap menjamin kemandirian, keleluasaan, dan kekuasaan daerah mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya.¹²³

Hubungan keuangan pusat dan daerah diatur dalam Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah. Pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 mengatur bahwa, "Perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan efisien dalam rangka pendanaan penyelenggaraan Desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah, serta besaran pendanaan penyelenggaraan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan."¹²⁴ Untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka desentralisasi, maka kepada daerah dialokasikan Dana Perimbangan yang merupakan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).¹²⁵ Dana Perimbangan terdiri dari Dana Bagi Hasil (bersumber dari pajak dan sumber daya alam), Dana Alokasi Umum (jumlah keseluruhannya ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari Pendapatan dalam Negeri Netto yang ditetapkan dalam APBN), dan Dana

¹²² Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi*, hlm. 40.

¹²³ *Ibid*, hlm. 42.

¹²⁴ Pasal. 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah

¹²⁵ *Ibid.*, Pasal 1 angka 19.

Alokasi Khusus (ditetapkan untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan Daerah).¹²⁶

4) Hubungan Pusat dan Daerah serta Susunan Organisasi Pemerintahan di Daerah

Bagir Manan mengemukakan bahwa agar lebih menjamin kemandirian daerah, kantor-kantor pusat di daerah harus ditiadakan atau dikurangi sampai yang sangat diperlukan.¹²⁷ Urusan pusat yang memerlukan pelaksanaan di daerah dapat dilaksanakan satuan pemerintahan otonomi melalui tugas pembantuan.¹²⁸ Pembentukan kantor pusat di daerah (KANWIL/Kantor Wilayah dan KANDEP/Kantor Departemen) berkembang pesat pada masa berlakunya UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah, tapi dengan diberlakukannya otonomi luas, maka tidak lagi diperlukan KANWIL dan KANDEP di tingkat provinsi karena urusan yang dilaksanakan adalah urusan kabupaten atau kota, sedangkan di tingkat kabupaten/kota dibentuk kantor dinas untuk menyelenggarakan urusan kabupaten/kota,¹²⁹ seperti Dinas Pertanian, dan sebagainya.

2. Negara Federal

C.F. Strong menjelaskan pengertian negara federal, yaitu bahwa negara federal adalah negara dengan sejumlah negara sederajat yang bersatu untuk tujuan-tujuan bersama.¹³⁰ Dicey mengemukakan bahwa negara federal adalah suatu alat politik yang dimaksudkan untuk merekonsiliasikan kekuasaan dan persatuan nasional dengan pemeliharaan “hak-hak negara”.¹³¹ Dalam negara federal, konsep yang dibangun adalah hubungan timbal balik yang saling menguntungkan, dan dalam derajat tertentu, negara-negara yang bersepakat harus menyerahkan sebagian kedaulatannya kepada pemerintah federal untuk mengatur dan mengurus kewenangan bersama.¹³²

¹²⁶ Ketentuan mengenai Dana Bagi Hasil diatur dalam Pasal 11 hingga Pasal 26, Dana Alokasi Umum diatur dalam Pasal 27 hingga Pasal 37, sedangkan Dana Alokasi Khusus diatur dalam Pasal 38-42.

¹²⁷ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi*, hlm. 45.

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ *Ibid.*, hlm. 45-46.

¹³⁰ Strong, *Modern Political Constitution*, hlm. 62. “A federal state is one which a number of co-ordinate states unite for certain common purpose.”

¹³¹ Prasajo, *Federalisme*, hlm. 3.

¹³² Dicey sebagaimana dikutip dalam Strong, *Modern Political Constitution*, hlm. 62. “a federal state is a political contrivance intended to reconcile national unity and power with the maintenance of ‘state rights’.”

Negara bagian dapat menentukan bentuk organisasinya masing-masing dalam batas-batas yang tidak bertentangan dengan UUD dari negara federal. Hal tersebut juga dikemukakan oleh K.C. Wheare, bahwa yang penting bagi prinsip federal tidak hanya bahwa baik pemerintah pusat (*general government*) dapat bertindak secara langsung kepada rakyat, sebagaimana pemerintah daerah (*regional government*), tetapi lebih lanjut adalah masing-masing pemerintahan harus dibatasi pada masing-masing ruang lingkungannya dan, dalam ruang lingkup itu, harus independen antara yang satu dengan yang lain.¹³³

Negara federal berasal dari beberapa negara yang mandiri, yang menyatukan diri dan kemudian membentuk sebuah negara. C.F. Strong menjelaskan perbedaan antara negara federal dan negara konfederal, yaitu bahwa pada negara federal, terdapat pemerintahan pusat (atau federal) yang memiliki kekuasaan terhadap semua warga negara, bukan hanya perkumpulan negara-negara yang tidak membentuk negara sama sekali.¹³⁴

Menurut C.F. Strong, syarat pembentukan negara federal adalah: *pertama*, adanya rasa kebangsaan di antara negara-negara yang membentuk federasi, dan *kedua*, adalah bahwa meskipun menginginkan persatuan, akan tetapi bagian-bagian yang membentuk federasi tidak menghendaki adanya kesatuan, karena jika menghendaki kesatuan maka mereka tidak akan membentuk negara federal melainkan negara kesatuan.¹³⁵ Contoh negara federal yang semula merupakan negara konfederal kemudian menjadi negara federal adalah Amerika Serikat dan Jerman. Syarat pertama yang dikemukakan C.F. Strong dapat juga membentuk negara kesatuan seperti di Belanda, di mana negara-negara yang bergabung dalam konfederal atau uni akhirnya membentuk negara kesatuan.

Indonesia pernah menggunakan susunan negara federal pada masa Konstitusi RIS, tapi negara federal hanya bertahan selama 8 bulan. Hal tersebut disebabkan karena gerakan rakyat untuk kembali menjadi satu dalam Negara Kesatuan RI semakin lama semakin besar. Dalam bulan Januari 1950, terjadi ketegangan-ketegangan antara pendukung federal kesatuan (unitaris).¹³⁶ Argumentasi yang menolak negara serikat adalah karena

¹³³ K.C. Wheare, *Federal Government*, 3rd ed., (London, New York, Toronto: Oxford University Press, 1953), hlm. 15.

¹³⁴ Strong, *Modern Political Constitution*, hlm. 99.

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ Wolhoff, *Pengantar Ilmu Hukum*, hlm. 91. Lihat pula George Mc Turnan Kahin, *Nationalism and Revolution in Indonesia*, 7th printing, (London: Cornell University Press, 1969), hlm. 446.

merupakan usulan dari van Mook, dan karena hal itu digunakan untuk memusuhi Negara Kesatuan RI, bahkan untuk mematikan revolusi dan membatalkan Proklamasi 17 Agustus 1945.¹³⁷ Yamin juga mengemukakan hal serupa, yaitu:

“....susunan federalism bukanlah keinginan bangsa Indonesia, malahan Negara yang sedemikian ditolak dengan alasan, karena tak sesuai dengan keadaan dan keinginan Rakjat. Lagi pula unitarisme membentuk bangsa-negara, sedangkan federasi atau konfederasi berisi bidji perpetjahan yang melemahkan Nusa dan Bangsa.”¹³⁸

Ide negara serikat diterima pada saat pembahasan di Konferensi Meja Bundar, dalam rangka mengembalikan persatuan Indonesia. Pada Pidato Presiden pada 20 Mei 1950, yang berjudul “Negara Kesatuan”, Presiden Sukarno menyatakan sebagai berikut :

Sedjak 27 Desember 1949, pihak Belanda telah menjerahkan kedaulatan kepada kita. Negara kita dinamakan Republik Indonesia Serikat, susunan federalis. Tetapi tjita2 nasional kita menudju kepada Negara Kesatuan! Saja sendiri sebagai Presiden RIS di dalam hampir tiap-tiap pidato saja lagi-lagi mengemukakan tjita-tjita-nasional kita itu, -- lagi-lagi mengemukakan dengan terus terang gandrungnja djiwa kita kepada Negara Indonesia yang satu itu, satu, dan bukan dua, bukan tiga!”¹³⁹

Menguatnya dorongan menuju ke Negara Kesatuan Republik Indonesia ditanggapi positif oleh parlemen, dimana pada tanggal 2 Maret 1950, DPR menyetujui Usul Mosi Gabungan dari 60 anggota tentang penggabungan berbagai daerah kepada RI,¹⁴⁰ sedangkan Senat pada bulan yang sama membentuk panitia penyusunan rancangan UUD Negara Kesatuan, yang hasilnya disampaikan ke Pemerintah pada 22 Mei 1950.¹⁴¹ Mosi lainnya yang

¹³⁷ Sukarjo Wirjopranoto, “Republik Rakjat lebih kuat daripada Republik Serikat”, *Mimbar Indonesia* (21 Djanuari 1950), hlm. 3.

¹³⁸ Muhammad Yamin, *Konstituante Indonesia dalam Gelanggang Demokrasi jaitu Pendjelasan tentang Dasar dan Tudjuan Konstituante Indonesia dan Perkembangan Konstituante Membuat Undang-Undang Dasar seluruh Dunia sedjak tahun 1787 Sampai Sekarang*, (Jakarta: Djambatan, 1956), hlm. 171.

¹³⁹ Pidato Presiden pada 20 Mei 1950, “Ke Negara Kesatuan”, *Mimbar Indonesia* (27 Mei 1950), hlm. 4.

¹⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 123-125.

¹⁴¹ *Ibid.*, hlm. 114-115.

penting berkaitan dengan keinginan untuk kembali ke Negara Kesatuan, adalah Mosi Integral Mohammad Natsir tentang Pembentukan Negara Kesatuan yang disampaikan pada tanggal 3 April 1950, dan disetujui secara aklamasi oleh DPR RIS pada tanggal 15 April 1950.¹⁴² Mosi ini penting, karena Natsir memberikan pemikiran agar semua negara bagian meleburkan diri ke dalam negara baru bernama Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁴³

3. Negara Konfederal

Jellinek membedakan negara federal dan negara konfederal berdasarkan letak kedaulatannya, yaitu pada negara federal, kedaulatan ada pada keseluruhannya, sedangkan pada negara konfederal kedaulatan ada pada negara-negara bagiannya.¹⁴⁴ Kriteria lainnya untuk membedakan negara federal dan negara konfederal adalah pada sejauh mana pemerintah pusat dapat secara langsung mempengaruhi rakyat dari negara-negara bagian melalui peraturan-peraturan yang dikeluarkannya.¹⁴⁵ Pada negara federal, pemerintah pusat federal dapat menggunakan wewenangnya secara langsung terhadap setiap warga negara dalam negara-negara bagian, sedangkan dalam negara konfederal, kewenangan tersebut tidak dimiliki.¹⁴⁶

Sebuah perserikatan beberapa negara disebut konfederal, jika anggotanya terdiri dari negara-negara yang berdaulat penuh, didirikan melalui sebuah perjanjian untuk jangka waktu yang lama dan memiliki tujuan tertentu.¹⁴⁷ Tidak semua perjanjian internasional dapat dikatakan konfederal, hanya jika terdapat proses pembuatan kebijakan bersama yang bersifat permanen, berjangka waktu panjang dan terinstitusionalisasi sebuah perserikatan negara-negara berdaulat dapat dikatakan konfederal.¹⁴⁸

Berbeda dengan federal, negara-negara pembentuk konfederal tetap memiliki kedaulatan dan tidak terjadi pelimpahan kedaulatan pada konfederal, sehingga konfederal hanya memiliki kewenangan untuk mengatur beberapa hal yang sudah disepakati, dan dapat dibubarkan jika dikehendaki

¹⁴² Aisyah Aminiy, *Pasang Surut Peran DPR-MPR 1945-2004*, (Jakarta: Yayasan Pancur Siwah bekerja sama dengan PP Wanita Islam, 2004), hlm. 77.

¹⁴³ Usman Pelly, "Indonesia Memiliki Dua Proklamasi". *Republika*, (Senin, 14 Juli 2008), hlm. 4.

¹⁴⁴ Jellinek sebagaimana dikutip dalam Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, cet. 5, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1985), hlm. 168.

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ Prasajo, *Federalisme*, hlm. 25.

¹⁴⁸ *Ibid.*

negara pembentuknya.¹⁴⁹ Menurut Bagir Manan, Konfederal atau Uni tidak dapat disebut sebagai suatu pemencaran penyelenggaraan negara dan pemerintahan karena tidak diikuti dengan pembagian kekuasaan atau wewenang, di mana masing-masing negara yang tergabung dalam uni atau konfederal tetap secara penuh menjalankan kekuasaan sebagai negara.¹⁵⁰ Belanda adalah negara yang mengalami beberapa kali bentuk susunan negara, yang dimulai dengan uni (*Unie van Utrecht*), kemudian menjadi kesatuan (berdasarkan UUD tahun 1814).¹⁵¹ Contoh lainnya adalah Negara Amerika Serikat, yang semula berbentuk konfederal, kemudian menjadi negara federal. Ide konfederal pada masa ini dapat dilihat pada Uni Eropa, yang tidak hanya dalam hal pengintegrasian ekonomi di antara negara-negara anggotanya (*economic act of confederation*), akan tetapi meluas hampir keseluruhan integrasi fungsi pemerintahan (*general act of confederation*).¹⁵²

¹⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 25-26.

¹⁵⁰ Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi*, hlm. 32.

¹⁵¹ Lihat L.J. van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, hlm. 303-309.

¹⁵² Prasajo, *op cit.*, hal. 27.



BAB 6

KONSTITUSI

A. PENGERTIAN KONSTITUSI

Konstitusi adalah hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara. Bentuk konstitusi dalam suatu negara dapat berbentuk hukum dasar tertulis yang lazim disebut Undang-Undang Dasar, dapat juga dalam bentuk konstitusi yang tidak tertulis¹⁵³. Undang-undang Dasar sebagai konstitusi tertulis beserta nilai-nilai dan norma hukum dasar tidak tertulis yang hidup sebagai konvensi ketatanegaraan dalam praktek penyelenggaraan suatu negara, termasuk ke dalam pengertian konstitusi atau hukum dasar (*droit constitutionnel*) suatu negara¹⁵⁴.

Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa istilah konstitusi pada mulanya berasal dari kata dalam bahasa Latin, *constitutio* yang berkaitan dengan kata *jus* atau *ius* yang berarti “hukum atau prinsip.”¹⁵⁵ Selain istilah konstitusi, terdapat pula istilah *Grondwet* (UUD) dalam bahasa Belanda. *Grondwet* atau UUD menurut Wirjono Prodjodikoro memiliki arti suatu undang-undang yang menjadi dasar (*grond*) dari segala hukum.¹⁵⁶

¹⁵³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 35

¹⁵⁴ Ibid

¹⁵⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, ed. rev., cet. 3, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 1.

¹⁵⁶ Wirjono Prodjodikoro, *Azas-Azas Hukum Tata Negara di Indonesia*, cet. 6, (Jakarta: PT Dian Rakyat, 1989), hlm. 10.

Istilah konstitusi dan UUD ditemui dalam berbagai bahasa, yaitu:¹⁵⁷

1. *Verfassung* (konstitusi) dan *Grundgesetz* (UUD) dalam bahasa Jerman.
2. *Droit Constitutionnelle* (konstitusi) dan *Loi Constitutionnelle* (UUD) dalam bahasa Prancis.
3. *Constitutie* (konstitusi) dan *Grondwet* dalam bahasa Belanda.

Dalam bahasa Inggris dan Amerika, tidak tersedia kata yang tepat untuk menggambarkan perbedaan antara konstitusi dan UUD sebagaimana perbedaan antara kedua pengertian ini dalam bahasa Jerman, Prancis, dan Belanda.¹⁵⁸ Hal tersebut dapat dilihat dari apa yang dikemukakan oleh K.C. Wheare bahwa *Constitution* memiliki 2 (dua) pengertian yaitu: pertama, digunakan untuk menggambarkan seluruh sistem ketatanegaraan suatu negara, kumpulan peraturan-peraturan yang mendasari dan mengatur atau mengarahkan pemerintahan, tempat peraturan-peraturan tersebut sebagian bersifat legal dan sebagian lagi nonlegal atau ekstralegal berupa kebiasaan, konvensi; pengertian kedua lebih sempit, yaitu hasil seleksi dari peraturan-peraturan yang biasanya terwujud dalam satu atau beberapa dokumen yang terkait secara erat.¹⁵⁹

Djokosoetono membagi pengertian konstitusi ke dalam *Constitutie in materiele zin*, *Constitutie in formele zin*, dan *Geschreven constitutie*.¹⁶⁰ *Constitutie in materiele zin* adalah konstitusi yang dikualifikasikan karena isinya yang memuat dasar dari struktur dan fungsi negara.¹⁶¹ *Constitutie in formele zin* adalah konstitusi yang dikualifikasikan karena pembuatnya.¹⁶² *Geschreven constitutie*, adalah konstitusi yang dituliskan, yaitu UUD (*Grodwet*).¹⁶³ Dari pengertian yang dikemukakan tersebut, terlihat bahwa Konstitusi lebih luas pengertiannya dibandingkan UUD.

¹⁵⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum*, hlm. 95.

¹⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 110.

¹⁵⁹ K.C. Wheare, *Modern Constitutions*, cet. 3, (London, Oxford, New York: Oxford University Press, 1975), hlm. 1-2.

¹⁶⁰ Djokosoetono, *Kuliah Hukum Tata Negara*, dihimpun oleh Harun Alrasid, ed. rev., (Jakarta: ind-Hill Co, 2006), hlm. 53-55.

¹⁶¹ *Ibid.*, hlm. 54.

¹⁶² *Ibid.*

¹⁶³ *Ibid.*, hlm. 53.

Selain Djokosoetono, pakar lainnya yang berpendapat konstitusi lebih luas dibandingkan UUD adalah:

1. Sri Soemantri M

Apabila diteliti terbentuknya Negara Republik Indonesia pada khususnya dan negara-negara lain pada umumnya maka sesuai dengan kenyataan-kenyataan yang terdapat di dalamnya dapat dikatakan, bahwa *undang-undang dasar sebagai konstitusi tertulis merupakan dokumen formal*.¹⁶⁴

2. Jimly Asshiddiqie

Konstitusi adalah hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara. Konstitusi dapat berupa hukum dasar tertulis yang lazim disebut Undang-Undang Dasar, dan dapat pula tidak tertulis. Tidak semua negara memiliki konstitusi tertulis atau Undang-Undang Dasar. Kerajaan Inggris biasa disebut sebagai negara konstitusional tetapi tidak memiliki satu naskah Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis. Oleh sebab itu, di samping karena adanya negara yang dikenal sebagai negara konstitusional tetapi tidak memiliki konstitusi tertulis, nilai-nilai dan norma-norma yang hidup dalam praktik penyelenggaraan negara juga diakui sebagai hukum dasar, dan tercakup pula dalam pengertian konstitusi dalam arti yang luas. Oleh karena itu, UUD sebagai konstitusi tertulis beserta nilai-nilai dan norma-norma hukum dasar tidak tertulis yang hidup sebagai konvensi ketatanegaraan dalam praktik penyelenggaraan negara sehari-hari, termasuk ke dalam pengertian konstitusi atau hukum dasar (*droit constitutionnel*) suatu negara.¹⁶⁵

3. Mr. L.J. van Appeldoorn

Undang-Undang Dasar bisa juga dinamakan konstitusi. Akan tetapi sesungguhnya hendaknya orang membedakan antara Undang-Undang Dasar dan konstitusi. Konstitusi adalah aturan pemerintahan Negara. Aturan-2 ini bisa seluruhnya dibuat sebagai hukum tertulis atau dalam bentuk Undang-Undang biasa atau juga dalam Undang-Undang dari orde yang lebih tinggi dari kebiasaan. Hanya dalam hal terakhir ini orang berkata sekarang tentang Undang-Undang Dasar.

¹⁶⁴ Sri Soemantrisebagaimana dikutip dalam Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral: Studi Perbandingan antara Indonesia dengan Berbagai Negara*, (Jakarta: UI Press, 2010), hlm. 50.

¹⁶⁵ Jimly Asshiddiqie sebagaimana dikutip dalam Fatmawati, *ibid*.

Undang-Undang Dasar atau konstitusi formil ini, sebagai kita ketahui, adalah produk zaman baru. Bermunculannya dalam kehidupan ilmu hukum tata negara terjadi pada akhir abad kedelapan belas. Konstitusi dalam arti materiil, suatu aturan organisasi ketatanegaraan, tentu saja telah ada sebelum itu tetapi umumnya dalam bentuk hukum tidak tertulis.¹⁶⁶

Sedangkan pakar yang menyatakan Konstitusi sama dengan Undang-Undang Dasar, antara lain adalah:

a. *Mr. J.H.P Bellefroid*

Undang-Undang Dasar” juga bisa dikatakan konstitusi. Sesungguhnya “konstitusi” mempunyai arti material dan formal.

Konstitusi yang material adalah suatu aturan ketatanegaraan. Dalam arti yang demikian konstitusi sama artinya dengan hukum tata negara. Oleh karena itulah hukum ini juga bisa dinyatakan sebagai “Hukum Konstitusional”. Tentu saja tiap negara mempunyai sebuah konstitusi material, hal ini tidak berarti selalu ditentukan oleh Undang-Undang: tetapi ia bisa juga dibentuk oleh adat dan kebiasaan. Konstitusi Inggris misalnya sebagian besar bertumpu kepada kebiasaan ketatanegaraan.

Konstitusi yang formal adalah suatu akta ketatanegaraan, yang menentukan dasar-dasar ketatanegaraan. Hal ini bisa dilaksanakan dengan Undang-Undang biasa misalnya “Konstitusi untuk kerajaan Holland” tahun 1806, atau dengan Undang-Undang Dasar, yang perubahan-perubahannya untuk kepada syarat-syarat yang keras dibandingkan dengan Undang-Undang biasa. Undang-Undang Dasar tahun 1814 [maksudnya Grondwet Nederland, mtm] adalah konstitusi formal : tetapi bukanlah konstitusi dalam arti material sepenuh-penuhnya, ia hanya mengatur pokok-pokok ketatanegaraan saja.”¹⁶⁷

b. *Lord Bryce*

C.F. Strong dengan mengutip pendapat dari Lord Bryce, mengemukakan definisi konstitusi sebagai suatu kerangka masyarakat politik (negara) yang diorganisasi dengan dan melalui hukum, di mana hukum menetapkan adanya lembaga-lembaga permanen dengan fungsi yang telah diakui dan hak-hak yang telah ditetapkan.¹⁶⁸ Negara konstitusional,

¹⁶⁶Mr. L.J. van Appeldoorn sebagaimana dikutip dalam Fatmawati, *ibid.*

¹⁶⁷Mr. J.H.P. Bellefroid sebagaimana dikutip dalam Fatmawati, *ibid.* hlm. 50.

¹⁶⁸Lord Bryce sebagaimana dikutip dalam Strong, *Modern Political Constitution*, hlm. 128. Teks aslinya adalah sebagai berikut: “*a frame of political society organized through and by law, in which law has established permanent institutions with recognized functions and definite rights.*”

oleh C.F. Strong didefinisikan sebagai negara yang memiliki kekuasaan-kekuasaan untuk memerintah, hak-hak pihak yang diperintah (rakyat), dan hubungan di antara keduanya.¹⁶⁹

Djokosoetono berpendapat bahwa kesalahpahaman modern ialah tidak membedakan *constitutie formeel* dan *grondwet*.¹⁷⁰ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim menjelaskan bahwa penyamaan pengertian Konstitusi dan Undang-Undang Dasar terjadi disebabkan pengaruh paham kodifikasi yang menghendaki agar semua peraturan hukum ditulis demi mencapai kesatuan hukum, kesederhanaan hukum, dan kepastian hukum, dan akhirnya karena setiap peraturan hukum karena pentingnya harus ditulis, sehingga konstitusi yang ditulis itu adalah UUD.¹⁷¹

Penyamaan pengertian Konstitusi dan Undang-Undang Dasar telah dimulai sejak Oliver Cromwell (*Lord Protector* Republik Inggris, 1649-1660) yang menamakan Undang-Undang Dasar sebagai *instrument of Government*, yaitu bahwa Undang-Undang Dasar dibuat sebagai pegangan untuk memerintah dan disinilah timbul identifikasi dari pengertian Konstitusi dan Undang-Undang Dasar.¹⁷² Pengertian Konstitusi Cromwell itu kemudian dioper oleh Amerika Serikat (1787), dan kemudian oleh Lafayette dimasukkan ke Prancis (1789).¹⁷³

Keseluruhan kesepakatan yang menjadi materi konstitusi pada intinya menyangkut prinsip pengaturan dan pembatasan kekuasaan negara guna mewujudkan tujuan nasional. Karena itu, menurut William G. Andrews, “*Under constitutionalism, two types of limitations impinge on government. Power proscribe and procedures prescribed*”¹⁷⁴. Konstitusionalisme mengatur dua hubungan yang saling berkaitan satu sama lain, yaitu: **Pertama**, hubungan antara pemerintahan dengan warga negara; dan **Kedua**, hubungan antara lembaga pemerintahan yang satu dengan lembaga pemerintahan yang lain. Karena itu, biasanya, isi konstitusi dimaksudkan untuk mengatur mengenai tiga hal penting, yaitu:

¹⁶⁹*Ibid.*

¹⁷⁰ Djokosoetono, *Kuliah Hukum*, hlm. 55.

¹⁷¹ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, cet. 5, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1985), hlm. 64.

¹⁷²*Ibid.*, hlm. 66.

¹⁷³*Ibid.*

¹⁷⁴ William G. Andrews, *Constitutions and Constitutionalism*, 3rd edition, (New Jersey: Van Nostrand Company, 1968), hal. 13.

- (a) menentukan pembatasan kekuasaan organ-organ negara,
- (b) mengatur hubungan antara lembaga-lembaga negara yang satu dengan yang lain, dan
- (c) mengatur hubungan kekuasaan antara lembaga-lembaga negara dengan warga negara.

Salah satu materi penting dan selalu ada dalam konstitusi adalah pengaturan tentang lembaga negara. Hal itu dapat dimengerti karena kekuasaan negara pada akhirnya diterjemahkan ke dalam tugas dan wewenang lembaga negara. Tercapai tidaknya tujuan bernegara berujung pada bagaimana lembaga-lembaga negara tersebut melaksanakan tugas dan wewenang konstitusionalnya serta hubungan antarlembaga negara. Pengaturan lembaga negara dan hubungan antarlembaga negara merefleksikan pilihan dasar-dasar kenegaraan yang dianut.

B. SEJARAH PERKEMBANGAN KONSTITUSI

Ide tentang konstitusi pada suatu negara sudah ada sejak masa Yunani. Pada masa Yunani kuno, dikenal istilah *politeia*, yang memiliki pengertian sama dengan pengertian konstitusi dewasa ini, yaitu semua karakteristik yang menentukan sifat dasar yang khas yang dimiliki negara, dan hal tersebut termasuk di dalamnya keseluruhan susunan ekonomi dan sosial.¹⁷⁵ Bagi filsuf-filsuf Yunani, seperti Plato dan Aristoteles, tidak ada pertentangan antara individu dan negara, sebaliknya, negara adalah satu-satunya cara bagi individu untuk mewujudkan tujuan-tujuan terbaiknya dan manusia menjadi manusia yang baik jika menjadi warga negara yang baik.¹⁷⁶ Menurut Aristoteles, klasifikasi konstitusi tergantung pada tujuan tertinggi dari negara (*the ends pursued by states*) dan jenis kewenangan yang dilaksanakan oleh pemerintah (*the kind of authority exercised by their government*).¹⁷⁷ Tujuan tertinggi dari negara adalah kehidupan yang baik yang merupakan kepentingan bersama dari masyarakat, sehingga dibedakan antara konstitusi

¹⁷⁵ Charles Howard McIlwain, sebagaimana dikutip dalam Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi*, hlm. 1. “all the innumerable characteristics which determine that state’s peculiar nature, and these include its whole economic and social texture as well as matters governmental in our narrower modern sense. It is a purely descriptive term, and as inclusive in its meaning as our own use of the word constitution when we speak generally of a man’s constitution or of the constitution of matter.”

¹⁷⁶ Strong, *Modern Political Constitution*, hlm. 15.

¹⁷⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi*, hlm. 7.

yang benar (*right constitution*) dan konstitusi yang salah (*wrong constitution*), tergantung pada apakah konstitusi diarahkan untuk mewujudkan kepentingan bersama atau tidak dalam negara.¹⁷⁸ Aristoteles dalam bukunya yang berjudul *Politica*, membandingkan 158 konstitusi dari negara-negara (polis) yang ada di Yunani.¹⁷⁹

Istilah *constitutio* muncul pada masa Romawi kuno, akan tetapi istilah tersebut pada mulanya digunakan sebagai istilah bagi undang-undang yang dibuat oleh Raja (*the acts of legislation by the Emperor*).¹⁸⁰ Cicero dalam bukunya *De Re Publica* menggunakan istilah *constitutio* sebagai *jus publicum regni* (*the public law of the realm*).¹⁸¹ Di lingkungan Kerajaan Romawi, istilah *constitution* digunakan juga sebagai istilah teknis untuk menyebut undang-undang yang disahkan oleh Raja (*the acts of legislation by the Emperor*).¹⁸² Pentingnya Romawi dalam sejarah konstitusionalisme, terletak pada fakta bahwa peranan konstitusinya dalam Dunia Kuno dapat diperbandingkan dengan peranan konstitusi Inggris dalam dunia modern.¹⁸³ Konstitusi Romawi dimulai sebagai sebuah perpaduan harmonis antara elemen–elemen monarki, aristokratis, dan demokratis, akan tetapi berakhir sebagai suatu aristokratis yang tidak bertanggung jawab.¹⁸⁴

Sistem pemikiran hukum di kalangan gereja meminjam banyak aspek hukum dari Romawi, dan salah satunya adalah istilah *constitution* yang digunakan sebagai istilah bagi peraturan eklesiastik yang berlaku di gereja.¹⁸⁵ Di negara Inggris, istilah konstitusi bagi peraturan yang bukan merupakan peraturan gereja dimulai dengan peraturan *Constitutions of Clarendon* 1164, yang merupakan aturan yang mengatur hubungan antara gereja dan pemerintahan Henry I.¹⁸⁶ Setelah aturan tersebut, istilah *constitution* juga digunakan selain *lex* (UU) atau *edictum* (titah raja) pada berbagai *secular administrative enactment* (peraturan administratif sekuler/peraturan administratif yang bukan diundangkan oleh gereja).¹⁸⁷

¹⁷⁸*Ibid.*

¹⁷⁹M. Tahir Azhary, *Negara Hukum*, hlm. 20.

¹⁸⁰ Charles Howard McIlwain, sebagaimana dikutip dalam Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi*, hlm. 2.

¹⁸¹*Ibid.*, hlm. 4.

¹⁸²*Ibid.*

¹⁸³Strong, *Modern Political Constitution*, hlm. 16.

¹⁸⁴*Ibid.*, hlm. 18.

¹⁸⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi*, hlm. 2.

¹⁸⁶*Ibid.*, hlm. 3.

¹⁸⁷*Ibid.*

Di Prancis, dalam waktu yang hampir bersamaan dengan di Inggris, istilah *constitution* digunakan, untuk membedakan peraturan perundang-undangan biasa (*particular enactment*) dengan kebiasaan (*consuetude/ancient custom*).¹⁸⁸

Karya J.J. Rousseau mengilhami dua revolusi besar yang terjadi Amerika Serikat dan Prancis pada akhir abad ke-18.¹⁸⁹ Revolusi di Amerika tidak hanya terbatas pada Perang Kemerdekaan (1775-1783), tetapi juga pada serangkaian perubahan demokratis dalam masing-masing 13 koloni Amerika dan disusunnya naskah konstitusi negara yang telah dikumpulkan dan dipublikasikan pada tahun 1781.¹⁹⁰ Kumpulan naskah tersebut diterjemahkan dalam bahasa Prancis dan cenderung mengarah pada pembuatan konstitusi yang periode revolusioner di Prancis.¹⁹¹

Revolusi-revolusi lainnya melahirkan negara-negara baru, dan paham bahwa harus dibuat persetujuan umum di antara mayoritas rakyat mengenai negara yang akan didirikan, menghasilkan konstitusi-konstitusi baru dari negara-negara tersebut. Seperti di Indonesia pada 17 Agustus 1945, yang kemudian mengesahkan Undang-Undang Dasar pada tanggal 18 Agustus 1945. Hal tersebut berlangsung hingga saat ini, bahwa hampir semua negara memiliki konstitusi yang menjadi dasar dalam penyelenggaraan negara.

Piagam tertulis pertama yang dapat dibandingkan dengan pengertian konstitusi dalam arti modern adalah Piagam Madinah (622 M).¹⁹² Secara keseluruhan, Piagam ini terdiri dari 47 pasal ketentuan yang mengikat para pihak yaitu 13 komunitas yang disebut secara eksplisit dalam Piagam.¹⁹³ Piagam ini dikenal dengan berbagai istilah, antara lain *the Constitution of Medina* (Montgomery Watt), *Charter* (R.A. Nicholson), dan *Treaty* (Majid Khadduri).¹⁹⁴

C. NILAI KONSTITUSI

Dalam praktik ketatanegaraan, karena berbagai hal, konstitusi pada sebuah negara tidak dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam konstitusi. Hal tersebut dapat dianalisis berdasarkan penelitian yang

¹⁸⁸ *Ibid.*

¹⁸⁹ Strong, *Modern Political Constitution*, hlm. 34.

¹⁹⁰ *Ibid.*

¹⁹¹ *Ibid.*

¹⁹² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi*, hlm. 16.

¹⁹³ *Ibid.*, hlm. 17.

¹⁹⁴ *Ibid.*, hlm. 16.

dilakukan oleh Karl Loewenstein yang membagi konstitusi dalam 3 (tiga) penilaian, yaitu: nilai normatif, nilai nominal, dan nilai semantik.¹⁹⁵

1. Nilai Normatif

Sebuah konstitusi dinyatakan mempunyai nilai normatif jika konstitusi telah sah secara hukum dan dalam kenyataan sepenuhnya diperlukan dan efektif.¹⁹⁶ Sebagai contoh dapat dikemukakan mengenai Pasal 31 ayat (4) Perubahan Keempat UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur sebagai berikut: “Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.” Sejak tahun 2009, secara persentase, anggaran pendidikan sudah mencapai minimal 20% dari total APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara).

2. Nilai Nominal

Sebuah konstitusi dinyatakan mempunyai nilai nominal jika konstitusi telah sah secara hukum tetapi dalam kenyataan belum sepenuhnya dilaksanakan.¹⁹⁷ Sebagai contoh dapat dikemukakan mengenai pelaksanaan Pasal 31 ayat (4) Perubahan Keempat UUD 1945 sebelum tahun 2009. Walaupun ditentukan dalam Pasal 31 ayat (4) Perubahan Keempat UUD 1945, bahwa anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari APBN dan APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) akan tetapi hal tersebut baru terpenuhi pada APBN Tahun Anggaran 2009. Tidak sesuai jumlah anggaran pendidikan dalam APBN tersebut menyebabkan APBN digugat ke Mahkamah Konstitusi (MK). Sejak tahun 2005-2008 putusan MK terkait hal tersebut adalah sebanyak 5 (lima) putusan, yaitu Putusan Nomor 012/PUU-III/2005, 026/PUU-III/2005, Putusan Nomor 026/PUU-IV/2006, Putusan Nomor 24/PUU-V/2007, Putusan Nomor, dan Putusan Nomor 013/PUU-VI/2007. Dalam putusan MK Nomor 013/PUU-VI/2007 tentang Pengujian Undang-Undang APBN terhadap UUD 1945 tanggal 13 Agustus 2008, MK dalam pertimbangan hukumnya menyatakan bahwa:¹⁹⁸

¹⁹⁵ Karl Loewenstein sebagaimana dikutip dalam Kusnardi dan Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, hlm. 72-74.

¹⁹⁶ *Ibid.*, hlm. 72.

¹⁹⁷ Karl Loewenstein sebagaimana dikutip dalam Kusnardi dan Ibrahim, *ibid.*, hlm. 73.

¹⁹⁸ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan No. 13/PUU-VI/2008, hlm. 20-21.

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

3. Nilai Semantik

Sebuah konstitusi dinyatakan mempunyai nilai semantik jika konstitusi telah sah secara hukum tetapi dalam kenyataan hanya untuk memberi bentuk dari tempat yang telah ada dan untuk melaksanakan kekuasaan politik.¹⁹⁹ Sebagai contoh dikemukakan tentang kemerdekaan kekuasaan kehakiman pada masa Orde Baru dan Orde Lama (sebelum perubahan UUD 1945). Pada masa Orde Lama, undang-undang yang berlaku adalah undang-undang Nomor 19 Tahun 1964 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman dan undang-undang Nomor 13 Tahun 1965 tentang Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Mahkamah Agung. Dalam Pasal 19 undang-undang Nomor 19 Tahun 1964 diatur sebagai berikut: *“Demi kepentingan revolusi, kehormatan negara dan bangsa atau kepentingan masyarakat mendesak, Presiden dapat turun atau campur tangan dalam soal-soal pengadilan.”* Dalam praktiknya bahkan Ketua Mahkamah Agung merupakan anggota kabinet, yang berarti kedudukannya adalah sebagai bawahan Presiden. Pada masa Orde Baru, para hakim dalam hal teknis yudisial berada di bawah Mahkamah Agung, sedangkan dalam hal organisasi, administrasi, dan finansial berada di bawah Departemen terkait, seperti Departemen Agama bagi para hakim di Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi Agama. Dengan diundangkannya undang-undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan atas undang-undang tentang Nomor 14 Tahun 1970 maka para hakim berada di bawah Mahkamah Agung tidak hanya dalam hal teknis yudisial tapi juga dalam hal organisasi, administrasi, dan finansial.

¹⁹⁹ Karl Loewenstein sebagaimana dikutip dalam Kusnardi dan Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, hlm. 74.

D. KLASIFIKASI KONSTITUSI

K.C. Wheare menentukan klasifikasi konstitusi sebagai berikut :

1. Konstitusi tertulis (*written constitution*) dan konstitusi bukan dalam bentuk tertulis (*no written constitution*)
2. Konstitusi fleksibel (*flexible constitution*), dan konstitusi rijd (*rigid constitution*)
3. Konstitusi derajat tinggi (*supreme constitution*) dan konstitusi tidak derajat tinggi (*not supreme constitution*)
4. Konstitusi negara serikat (*federal constitution*) dan konstitusi negara kesatuan (*unitary constitution*)
5. Konstitusi sistem pemerintahan presidensial (*presidential executive constitution*) dan konstitusi sistem pemerintahan parlementer (*parliamentary executive constitution*).²⁰⁰

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

Konstitusi diklasifikasikan sebagai konstitusi tertulis (*written constitution*), jika konstitusi dituangkan dalam satu dokumen atau beberapa dokumen formal, sedangkan konstitusi bukan dalam bentuk tertulis (*no written constitution*) adalah jika konstitusi tidak dituangkan dalam satu dokumen formal.²⁰¹ C.F. Strong menggunakan istilah *documentary constitution* dan *non-documentary constitution*, tempat *documentary constitution* adalah konstitusi yang didokumentasikan dalam satu naskah khusus, sedangkan *non-documentary constitution* adalah konstitusi yang tidak didokumentasikan dalam satu naskah khusus.²⁰²

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

²⁰⁰ Lihat Wheare, *Modern Constitution*, hlm. 14-31. Bandingkan dengan Eric Barendt, *An Introduction to Constitutional Law*, (Oxford, New York: Oxford University Press, 1998), hlm. 8-13.

²⁰¹ *Ibid.*, hlm. 14-17.

²⁰² C.F. Strong, *Modern Political Constitution*, hlm. 128-133.

including the year 1953.²⁰³ Contoh negara yang konstitusinya tidak dituangkan dalam satu dokumen formal yang secara khusus merupakan konstitusi Negara terbut, antara lain adalah Negara Inggris dan Israel. Konstitusi pada negara Inggris diatur dalam berbagai undang-undang (undang-undang yang materi muatannya merupakan materi muatan Undang-Undang Dasar, seperti *Parliament Act* atau undang-undang tentang Parlemen), bahkan dalam konvensi ketatanegaraan (seperti konvensi bahwa Raja/Ratu tidak pernah menolak menyetujui Rancangan undang-undang yang sudah disetujui oleh kedua majelis dalam Parlemen²⁰⁴).

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

C.F. Strong mengemukakan bahwa konstitusi diklasifikasi sebagai konstitusi fleksibel atau rigid, didasarkan pada cara perubahan; jika cara mengesahkan konstitusi sama dengan mengesahkan undang-undang maka konstitusi tersebut dinyatakan fleksibel,²⁰⁵ dan sebaliknya jika pengesahan konstitusi memerlukan prosedur khusus dalam melakukan perubahan maka konstitusi tersebut dinyatakan rigid.²⁰⁶ C.F. Strong mengemukakan empat cara perubahan konstitusi pada negara-negara dengan konstitusi rigid, yaitu:²⁰⁷

- a. Melalui lembaga legislatif biasa, tetapi menurut batasan-batasan tertentu; dimana terdapat tiga cara, yaitu melalui penetapan kuorum jumlah anggota untuk pengusulan perubahan dan kuorum mayoritas untuk pengesahan usulan perubahan, melalui pembubaran dan pemilihan anggota parlemen di mana anggota parlemen yang baru yang membahas perubahan konstitusi, dan melalui suara mayoritas dari kedua majelis dalam sidang gabungan (*joint session*). Perubahan melalui kuorum yang khusus (kuorum perubahan undang-undang adalah 50% ditambah satu) diatur pada hampir seluruh konstitusi di dunia, termasuk di Indonesia. Dalam UUD 1945 (sesudah perubahan), diatur bahwa kuorum untuk mengusulkan perubahan adalah sekurang-kurangnya 1/3 anggota Majelis

²⁰³ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, ed. 2, cet. 1, (Bandung: Alumni, 2006), hlm. 80.

²⁰⁴ Konvensi ini sudah berlangsung ratusan tahun. RUU terakhir yang ditolak untuk disetujui adalah RUU yang ditolak oleh Ratu Anne pada tahun 1707. Barendt, *An Introduction*, hlm. 41.

²⁰⁵ Lihat Strong, *Modern Political Constitution*, hlm. 133.

²⁰⁶ *Ibid.*, hlm. 146.

²⁰⁷ *Ibid.*, hlm. 146-148.

Permusyawaratan Rakyat (MPR), sedangkan kuorum untuk mengesahkan perubahan UUD adalah dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 anggota MPR, dan dari anggota yang hadir tersebut disetujui 50% ditambah 1 (satu) orang anggota MPR.²⁰⁸

- b. Melalui rakyat lewat referendum; Salah satu negara yang mensyaratkan perubahan UUD melalui referendum adalah Negara Jepang. Untuk mengubah *The Constitution of Japan*, selain dibutuhkan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 anggota Parlemen (*Diet*), juga harus disetujui oleh mayoritas warga negara melalui referendum, yang diatur dalam *Act about National Referendum* yang disahkan 14 Mei 2007.²⁰⁹
- c. Melalui suara mayoritas dari seluruh unit pada negara federal; Untuk memperoleh suara mayoritas dari semua negara federal, dapat dilakukan dengan pemungutan suara warga negara pada masing-masing negara federal atau pemungutan suara anggota legislatif pada parlemen di masing-masing negara federal. Hal tersebut diatur antara lain dalam Konstitusi Amerika Serikat, tempat perubahan konstitusinya melalui 2 (dua) macam prosedur berdasarkan *Article V*, yaitu: usul perubahan yang diajukan oleh Konvensi Nasional yang harus diratifikasi oleh konvensi dari negara-negara bagian, dan usul perubahan yang diajukan oleh Kongres yang ratifikasinya dilakukan oleh parlemen negara-negara bagian.
- d. Melalui konvensi khusus; Membentuk badan khusus *ad hoc* yang bertugas membentuk UUD baru. Badan tersebut dikenal dengan istilah Konstituante. Sebagai contoh adalah Konstituante yang merupakan badan pembentuk Konstitusi, yang diatur dalam Konstitusi RIS, dengan keanggotaan, DPR hasil pemilu dan Senat hasil penunjukan ditambah anggota luar biasa yang jumlahnya sebanyak jumlah anggota DPR dan anggota Senat.²¹⁰

Berbeda dengan C.F. Strong, pembedaan konstitusi fleksibel dan konstitusi rigid menurut K.C. Wheare, bukanlah didasarkan pada konstitusi memerlukan prosedur khusus yang tidak diperlukan dalam undang-undang biasa bagi amandemennya, tetapi menurut apakah konstitusi-konstitusi

²⁰⁸ Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan Keempat*, LN No. 14 Tahun 2006, Ps. 37.

²⁰⁹ "EDITORIAL: National Referendum Law", <http://asahi.com/english/Herald-asahi/>, diakses 28 Mei 2007.

²¹⁰ Indonesia Serikat, *Keputusan Presiden tentang Mengumumkan Piagam Penandatanganan Konstitusi Republik Indonesia Serikat dan Konstitusi Republik Indonesia Serikat*, Keppres No. 48, LN No. 3, LN Tahun 1950, Pasal. 186 dan 188.

dalam praktiknya, melalui berbagai kekuatan (sosial-politik) yang lahir dari keadaan masing-masing negara, mudah diubah atau tidak.²¹¹ Wheare mencontohkan bahwa Konstitusi Swiss merupakan contoh konstitusi yang memerlukan prosedur khusus untuk mengubahnya, sedangkan Konstitusi Republik Ketiga di Prancis merupakan contoh konstitusi yang tidak memerlukan prosedur khusus untuk mengubahnya karena dapat dilakukan hanya melalui sidang gabungan (*joint session*) dari kedua kamar dalam Parlemen; dari kedua Konstitusi tersebut, ternyata Konstitusi Swiss lebih sering diubah dibandingkan Republik Ketiga di Prancis; di sisi lain, Konstitusi Australia yang memerlukan prosedur khusus untuk mengubahnya seperti Konstitusi Swiss, hanya diamandemen 4 kali walaupun sudah dilakukan 23 kali upaya untuk mengamendemen konstitusi tersebut.²¹²

Hal serupa juga dikemukakan oleh Eric Barendt, bahwa perbedaan antara konstitusi fleksibel dan konstitusi rigid tidak terlalu menolong karena dua hal: pertama karena hanya 2 negara yang saat ini mengatur bahwa konstitusinya diubah dengan prosedur yang sama dengan undang-undang biasa yaitu Inggris dan New Zealand, dan perbedaan antara rigid dan fleksibel menyesatkan karena kesulitan melakukan perubahan bervariasi, sebagai contoh konstitusi Amerika selama 200 tahun hanya mengalami 26 kali amandemen, sementara *Basic Law* (UUD) Jerman tahun 1947 sudah diubah 40 kali.²¹³

3. Konstitusi derajat tinggi (*supreme constitution*) dan konstitusi tidak derajat tinggi (*not supreme constitution*)

K.C. Wheare menjelaskan bahwa pengklasifikasian konstitusi derajat tinggi (*supreme constitution*) dan konstitusi tidak derajat tinggi (*not supreme constitution*) berkaitan erat dengan pengklasifikasian konstitusi fleksibel dan rigid. pengklasifikasian *supreme constitution* dan *not supreme constitution* didasarkan pada kedudukan konstitusi dalam peraturan perundang-undangan. Jika Konstitusi merupakan aturan yang tertinggi dalam peraturan perundang-undangan sebuah negara maka konstitusi tersebut diklasifikasikan sebagai *supreme constitution*, sedangkan *not supreme constitution* adalah jika konstitusi tersebut berkedudukan sama dengan undang-undang, sehingga proses pembentukan dan perubahannya sama dengan proses pembentukan dan perubahan undang-undang.

²¹¹ Wheare, *Modern Constitutions*, hlm. 17-18.

²¹² *Ibid.*, hlm. 17.

²¹³ Barendt, *An Introduction*, hlm. 9.

Pada negara yang konstitusinya diklasifikasi sebagai *not supreme constitution*, bentuk konstitusi adalah dalam bentuk undang-undang, dan yang membedakannya dengan undang-undang biasa adalah materi muatan. Jika undang-undang tersebut berisikan materi muatan konstitusi maka pada dasarnya undang-undang tersebut merupakan bagian konstitusi dari negara tersebut, seperti undang-undang yang disahkan oleh *House of Commons* (majelis/kamar pertama dalam parlemen Inggris) pada tahun 1948 yang membatasi masa penundaan hak veto *House of Lords* (majelis/kamar kedua dalam parlemen Inggris) yang semula dua tahun menjadi satu tahun.²¹⁴ Walaupun berbentuk undang-undang, akan tetapi materi muatannya mengatur kewenangan lembaga negara, yaitu kewenangan hak veto *House of Lords*.

4. Konstitusi negara serikat (*federal constitution*) dan konstitusi negara kesatuan (*unitary constitution*)

Konstitusi dapat pula diklasifikasikan berdasarkan bentuk negara, yaitu negara serikat/federal dan negara kesatuan. Pengklasifikasian konstitusi berdasarkan bentuk negara terkait dengan pengaturan dalam konstitusi mengenai pembagian kekuasaan dalam sebuah negara. Pada negara serikat, konstitusi mengatur lebih detail mengenai pembagian kewenangan dan hal-hal yang dilarang bagi negara bagian, sedangkan pada negara kesatuan, tidak diatur secara detail mengenai pembagian kewenangan dalam konstitusi karena pada prinsipnya seluruh kewenangan berada pada pemerintah pusat, dan pengaturan detailnya dalam undang-undang mengenai kewenangan yang dibagikan termasuk metode pembagian kekuasaan kepada daerah (desentralisasi atau dekonsentrasi).

Konstitusi Brazil merupakan contoh konstitusi negara federal yang mengatur secara detail mengenai kewenangan, tanggung jawab, larangan, bahkan properti yang merupakan milik negara bagian.²¹⁵ UUD 1945 merupakan salah satu contoh konstitusi negara kesatuan. Dalam Pasal 18 ayat (5) Perubahan Kedua UUD 1945, hanya diatur secara umum tentang pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah, yaitu: "Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan

²¹⁴Strong, *Modern Political Constitution*, hlm. 147.

²¹⁵ Lihat *Brazil Constitution, Title III The Organization of State*, dalam Jimly Asshiddiqie, et al., eds. *Kompilasi Konstitusi Sedunia*. Buku 1, (Jakarta: Pusat Penelitian dan Pengkajian Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2005), hlm. 513-522.

pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.”

5. Konstitusi sistem pemerintahan presidensial (*presidential executive constitution*) dan konstitusi sistem pemerintahan parlementer (*parliamentary executive constitution*)

Pengklasifikasian konstitusi berdasarkan sistem pemerintahan terkait dengan pengaturan dalam konstitusi mengenai kewenangan dari lembaga-lembaga negara dalam sebuah negara, yang berbeda berdasarkan sistem pemerintahan yang digunakan.

Arend Lijphart mengemukakan karakteristik perbedaan mendasar perbedaan sistem pemerintahan parlementer dengan sistem pemerintahan presidensial adalah sebagai berikut:²¹⁶

- a. Dalam sistem pemerintahan parlementer kepala eksekutif dan anggota kabinetnya bertanggung jawab kepada parlemen dan bergantung pada mosi tidak percaya sebab dapat diberhentikan jika parlemen menyetujui mosi tidak percaya, sedangkan dalam sistem pemerintahan presidensial, kepala eksekutif (Presiden) dipilih dalam periode yang diatur dalam konstitusi dan dalam keadaan biasa tidak dapat dipaksa untuk berhenti dengan mosi tidak percaya, kecuali dengan alasan pelanggaran hukum melalui mekanisme *impeachment*.
- b. Presiden dipilih dengan suara terbanyak, melalui pemilihan umum atau *electoral college*, sedangkan perdana menteri diseleksi oleh parlemen.

E. MATERI MUATAN KONSTITUSI

Pembentukan konstitusi pada sebuah negara dilandasi konsensus atau kesepakatan umum di antara mayoritas rakyat. Jimly Asshiddiqie mengemukakan konsensus yang menjamin tegaknya konstitusionalisme di zaman modern, pada umumnya dipahami bersandar pada 3 (tiga) elemen kesepakatan (*consensus*) yaitu:²¹⁷

1. Kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*).
2. Kesepakatan tentang *the rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basis of government*).

²¹⁶ Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, (New Haven and London: Yale University Press, 1984), hlm. 68.

²¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi*, hlm. 25-26.

3. Kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*).

K.C. Wheare mengemukakan bahwa berdasarkan perbandingan dari berbagai konstitusi terdapat perbedaan tentang apa yang seharusnya menjadi materi muatan konstitusi karena perbedaan pokok, yaitu yang menganggap Konstitusi terutama hanya sebagai dokumen hukum sehingga memuat peraturan-peraturan hukum, dan yang menganggap Konstitusi sebagai sebuah manifesto, pengakuan keyakinan, pernyataan cita-cita, atau piagam negara (*charter of the land*).²¹⁸ Dalam perkembangannya, pada hampir semua konstitusi yang terdokumentasi dalam satu naskah pada berbagai negara, konstitusinya selain memuat manifesto, pengakuan keyakinan, pernyataan cita-cita, atau piagam negara (*charter of the land*), juga memuat aturan-aturan hukum mengenai organisasi negara dan perlindungan HAM. Hal tersebut dapat ditemukan antara lain dalam UUD 1945, di mana Pembukaan berisikan pernyataan kemerdekaan, Pancasila sebagai falsafah dasar negara, serta cita-cita luhur bangsa Indonesia, juga dalam batang tubuhnya berisikan pasal-pasal yang memuat aturan hukum.

Strycken A.A.H., menyatakan bahwa Undang-Undang Dasar sebagai dokumen formal berisikan:²¹⁹

1. Hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau;
2. Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa;
3. Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang;
4. Suatu keinginan, dimana perkembangan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.

K.C. Wheare menambahkan bahwa memang benar tidak ada satu bentuk konstitusi yang dapat dilaksanakan oleh atau sesuai dengan atau memenuhi syarat bagi semua komunitas.²²⁰ Hal ini dapat dilihat dari jumlah pasal yang bervariasi dan juga materi muatan yang diatur dalam masing-masing konstitusi. Akan tetapi, sebagaimana dikemukakan oleh Mr. J.G. Steenbeek, maka pada umumnya UUD berisi 3 (tiga) hal pokok, yaitu:²²¹

²¹⁸ Wheare, *Modern Constitutions*, hlm. 32.

²¹⁹ Strycken A.A.H. sebagaimana dikutip Soemantri, *Prosedur dan Sistem*, hlm. 2.

²²⁰ Wheare, *Modern Constitutions*, hlm. 34.

²²¹ Mr. J.G. Steenbeek sebagaimana dikutip Soemantri, *Prosedur dan Sistem*, hlm. 51.

1. Jaminan terhadap HAM dan warga negara;
2. Ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental;
3. Adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang bersifat fundamental.

Ketiga hal pokok tersebut merupakan materi muatan yang harus ada dalam sebuah Undang-Undang Dasar, akan tetapi sebagaimana telah dikemukakan bahwa setiap Undang-Undang Dasar memiliki perbedaan karena masing-masing negara memiliki perbedaan tentang sesuatu yang harus diatur dalam Undang-Undang Dasar. Salah satu contoh adalah pengaturan mengenai perekonomian dalam Undang-Undang Dasar. Pada negara yang menganut paham liberal-kapital antara lain Inggris, Amerika Serikat, Australia, dan Kanada, pengaturan tentang kewajiban negara untuk mengatur masalah perekonomian tidak tercantum dalam Undang-Undang Dasar karena pemerintah tidak boleh mencampuri perekonomian kecuali hanya untuk mengatur dan mengarahkan agar mekanisme pasar mencapai sasaran dalam menghidupkan roda perekonomian.²²²

Konstitusi yang mengatur perekonomian bervariasi, yaitu pada negara-negara komunis (antara lain Republik Rakyat Cina, Kuba, Vietnam, dan Korea Utara), negara-negara eks-komunis (antara lain Rusia, Polandia, dan Hungaria), dan negara-negara tertentu yang walaupun bukan negara komunis tetapi mengatur mengenai perekonomian dalam Undang-Undang Dasar, yaitu antara lain Konstitusi Prancis, Konstitusi Portugal, Konstitusi Spanyol, Konstitusi India, Konstitusi Taiwan, dan Konstitusi Filipina.²²³ Perkembangan yang menarik adalah lebih diperhatikannya mengenai lingkungan hidup dalam pengaturan di berbagai negara, bahkan menjadi aturan hukum yang diatur dalam Undang-Undang Dasar.²²⁴

Materi muatan Undang-Undang Dasar dalam sebuah negara terkait dengan faktor filosofis, sosial-budaya, perkembangan politik, serta pengaruh perkembangan dunia internasional. Sebagai contoh berkaitan dengan faktor filosofis adalah bahwa negara Indonesia sebagai negara yang mengakui adanya Ketuhanan Yang Maha Esa yang menjadi dasar bagi kehidupan berbangsa dan bernegara maka pengaturan tentang jaminan kehidupan beragama menjadi salah satu hal yang diatur dalam UUD 1945. Begitu juga

²²² Lihat Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, (Jakarta: Kompas, 2010), hlm. 125-136.

²²³ Lihat *Ibid.*, hlm. 137-203.

²²⁴ Mengenai *green constitution*, lihat Jimly Asshiddiqie, *Green Constitution*.

dengan dasar filosofis lainnya yaitu Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia menyebabkan dalam UUD 1945 diatur tentang peran negara dalam menyejahterakan rakyatnya.

F. URGENSI KONSTITUSI SUATU NEGARA

Seorang ahli ilmu politik (Lord Acton) berpendapat bahwa "*Power tends to corrupt*" (kekuasaan cenderung disalahgunakan). Sejak dahulu sampai sekarang, masalah kekuasaan terutama dalam negara selalu menjadi bahan pikiran dan renungan. Lebih-lebih setelah rakyat suatu negara sadar akan kedudukannya dalam masyarakat dan negara.²²⁵

Sadar bahwa kekuasaan di mana pun mempunyai kecenderungan untuk disalahgunakan, maka rakyat melalui pemimpin-pemimpinnya berusaha untuk memberikan pembatasan terhadap kekuasaan di atas. Salah satu pembatasan yang telah lama dilakukan ialah melalui konstitusi atau undang-undang dasar.²²⁶ Untuk mencegah adanya kemungkinan menyalahgunakan kekuasaan itulah konstitusi ditetapkan. Dengan perkataan lain, konstitusi dalam dirinya berisi pembatasan kekuasaan dalam negara.²²⁷

Semua konstitusi selalu menjadikan kekuasaan sebagai pusat perhatian, karena kekuasaan itu sendiri pada intinya memang perlu diatur dan dibatasi sebagaimana mestinya. *Constitutions* menurut Ivo D. Duchacek, *identify the sources, purposes, uses and restraints of public power*. (Konstitusi adalah pengidentifikasian sumber, tujuan, penggunaan, dan pembatasan-pembatasan kekuasaan umum). Karena itu, pembatasan kekuasaan pada umumnya dianggap merupakan corak umum materi konstitusi.²²⁸

Namun demikian, konstitusi yang mengatur dan membagi kekuasaan itu haruslah konstitusi yang akan dijadikan sebagai sumber hukum yang benar dan adil, yang mengandung nilai-nilai kemanusiaan dan yang membawa kesejahteraan umum. Hukum yang demikian hanyalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat (*the living law*), yang tentunya sesuai dengan atau merupakan cerminan dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat itu. Hukum yang bersumber pada rasa dan kesadaran hukum rakyat, hukum yang dibuat dan ditentukan oleh rakyat dan berasal dari rakyat

²²⁵ Sri Soemantri, *Konstitusi Serta Artinya Untuk Negara*, dalam Padmo Wahyono (ed), *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984, hlm. 7

²²⁶ *Ibid*, hlm. 8

²²⁷ *Ibid*, hlm.9

²²⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 21

serta bermanfaat bagi rakyat. Jadi, dibalik supremasi hukum dan kedaulatan hukum pada hakikatnya adalah supremasi dan kedaulatan rakyat secara keseluruhan, yang pada umumnya di negara-negara modern dimanifestasikan lewat wakil-wakil yang dipilih oleh rakyat secara demokratis.²²⁹

Tidak ada suatu negara pun di dunia ini yang sistem ketatanegaraan/pemerintahannya tidak mendasarkan pada suatu konstitusi, yang merupakan dasar dan sumber dari segala sumber hukum yang ada dalam suatu negara. Karena itu, orang lazim mengatakan bahwa suatu negara hukum harus pula merupakan negara konstitusional. Negara konstitusional adalah negara yang pemerintahannya didasarkan sistem konstitusional, yaitu suatu sistem yang tentu, yang pasti, dan jelas dimana hukum yang hendak ditegakan oleh negara dan yang membatasi kekuasaan pemerintah. Agar pelaksanaannya teratur dan tidak simpang siur, harus merupakan satu tertib, satu kesatuan tujuan konstitusi yang merupakan hukum dasar dalam negara sebagai tolok ukur atau parameter dari semua peraturan hukum yang ada, baik yang tertulis ataupun yang tidak tertulis.²³⁰

Dalam bukunya *Negara Hukum*, Joeniarto menyimpulkan konstitusi dalam tiga arti. *Pertama*, dalam arti yang paling luas yaitu diartikan sama dengan hukum tata negara. *Kedua*, diartikan sama dengan hukum dasar. *Ketiga*, dalam arti yang sempit yaitu sama dengan undang-undang dasar. Penggunaan tiga pengertian itu sama sekali tidak bertentangan, dalam arti menimbulkan simpang siurnya tertib hukum, untuk memperoleh adanya sistem undang-undang dasar (UUD) yang merupakan hukum dasar tertinggi yang memuat ketentuan-ketentuan pokok ketatanegaraan suatu negara. Disamping itu, ada hukum dasar tertulis di luar UUD dan hukum dasar yang tidak tertulis yang keduanya itu tidak boleh bertentangan dengan UUD. Dengan demikian, secara sederhana pengertian konstitusi yang ada di Indonesia lazim disebut undang-undang dasar adalah sekumpulan kaidah yang mengatur organisasi negara, yang merupakan pedoman pokok berfungsinya suatu negara. Kaidah tersebut bisa tertulis seperti apa yang ada di negara kita, tetapi ada juga yang tidak tertulis seperti di Negara Inggris. Namun di dalam konstitusi yang tertulis pun belum semua kaidah yang mengatur negara tercakup di dalamnya.

Suatu konstitusi diadakan untuk menjamin rakyat terhadap tindakan sewenang-wenang dari pemerintah, yang selanjutnya berarti membuka peluang untuk menjalankan pendapat umum, yang pada pokoknya melindungi dan menegakan hak-hak asasi manusia tetapi tidak berarti

²²⁹ Mukhtie Fajar A., *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia, Malang, 2005, hlm. 75

²³⁰ *Ibid*, hlm. 79

sebaliknya bahwa kehadiran suatu konstitusi dengan sendirinya menjamin tegaknya hak-hak asasi manusia.

Sistem konstitusional yang mencerminkan sistem hukum dan sistem pemerintahan suatu negara berbeda-beda satu sama lain sesuai dengan latar belakang dan proses perkembangan masing-masing bangsa atau negara tersebut. Oleh karena itu pelaksanaan konsep negara hukum dari berbagai negara itu pun berbeda, karena disesuaikan dengan sistem konstitusional yang dianutnya.²³¹

G. PROSEDUR PERUBAHAN KONSTITUSI SUATU NEGARA

Secara yuridis, perubahan Konstitusi dapat dilakukan apabila dalam konstitusi itu telah ditetapkan tentang syarat dan prosedur perubahan konstitusi. Perubahan konstitusi yang ditetapkan dalam konstitusi disebut dengan perubahan secara formal (*formal amandement*). Disamping itu, perubahan konstitusi dapat dilakukan melalui cara tidak formal, yaitu oleh kekuatan-kekuatan yang bersifat primer (*some primary force*), penafsiran oleh pengadilan (*judicial interpretation*), dan oleh kebiasaan dalam bidang ketatanegaraan (*usages and conventions*).²³²

C.F. Strong dalam bukunya *Modern Political Constitution* mengemukakan bahwa perubahan konstitusi dapat dilakukan oleh :

1. Pemegang kekuasaan legislatif dengan persyaratan khusus. Persyaratan khusus yang dimaksudkan ialah penentuan kuorum dalam sidang-sidang yang mengagendakan perubahan dan dalam pengambilan putusan.
2. Kehendak rakyat melalui suatu referendum. Apabila ada kehendak untuk mengubah konstitusi, lembaga negara yang diberi wewenang untuk itu mengajukan usul perubahan kepada rakyat dalam suatu referendum atau plebisit. Dalam referendum atau plebisit itu rakyat menyampaikan pendapatnya dengan jalan menerima atau menolak usul perubahan konstitusi.
3. Diusulkan oleh lembaga perwakilan rakyat dan yang harus disetujui oleh sejumlah negara-negara bagian.
4. Suatu lembaga khusus yang tugas dan wewenangnya hanya mengubah konstitusi

²³¹ *Ibid*, hlm. 81

²³² Komisi Konstitusi, *Buku 1 Naskah Akademik Kajian Komprehensif Komisi Konstitusi Tentang Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta, 2004

H. KONSTITUSI NEGARA INDONESIA

Undang-Undang Dasar yang pernah dan sedang berlaku di Indonesia adalah UUD 1945 (sebelum perubahan), Konstitusi RIS, UUDS RI, UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya ditulis dengan UUD 1945 sesudah perubahan).

Beberapa Undang-Undang Dasar yang pernah dan sedang berlaku di Indonesia, telah terjadi tiga kali pergantian konstitusi, yaitu dari UUD 1945 diganti dengan Konstitusi RIS, Konstitusi RIS diganti dengan UUDS RI, dan terakhir adalah UUDS RI diganti dengan UUD 1945 (sebelum perubahan) melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959, sedangkan perubahan konstitusi terjadi satu kali, yaitu dengan diubahnya UUD 1945 dalam 4 tahap, yaitu Perubahan Pertama hingga Perubahan Keempat, yang masing-masing tercantum dalam Lembaran Negara Nomor 11, 12, 13, dan 14 Tahun 2006.

1. UUD Tahun 1945 (Sebelum Perubahan)

Pada tanggal 5 Maret 1942, Batavia jatuh dan pada tanggal 8 Maret 1942 segala perlawanan berakhir dengan jatuhnya Bandung ke tangan Jepang, kemudian pada tanggal 9 Maret 1942 Generaal Ter Poorten sebagai panglima tertinggi angkatan darat Sekutu di Jawa menyerah tanpa syarat kepada Jepang.²³³ Sejak saat itu, Indonesia mulai dijajah oleh Jepang setelah sebelumnya dijajah oleh Belanda.

Kebaikan Jepang tidak berlangsung lama. Kekejaman Jepang tidak hanya terbatas pada siksaan fisik, tetapi juga dengan berbagai larangan-larangan dalam bentuk undang-undang, yaitu dalam undang-undang Nomor 3 dan Nomor 4 (diumumkan 20 Maret 1942). undang-undang Nomor 3 melarang semua pembicaraan pergerakan dan anjuran atau propaganda perihal peraturan dan susunan negara, sedangkan undang-undang Nomor 4 melarang secara tidak langsung pengibaran bendera Merah Putih (diatur bahwa hanya bendera Jepang yang boleh dipasang pada hari Besar).²³⁴ Pelarangan juga dilakukan terhadap lagu Indonesia Raya, dan penggunaan waktu Jepang yang lebih 90 menit dari waktu Jawa, sehingga membuat resah kaum muslim berkaitan dengan waktu sholat.²³⁵

²³³ A.G. Pringgodigdo, "Tatanegara di Djawa pada waktu pendudukan Djepang Dari bulan maret sampai bulan Desember 1942," (makalah disampaikan pada waktu peresmian Tjabang Bagian Hukum di Surabaya dari Fakultas Hukum, Sosial dan Politik Universitas Negeri Gadjah Mada, 19 Juli 1952), hlm. 5-6.

²³⁴ *Ibid.*, hlm. 9-10.

²³⁵ *Ibid.*, hlm. 13-15.

Sikap Jepang terhadap Indonesia melunak seiring dengan dikuasainya satu persatu daerah jajahan Jepang oleh Sekutu, yaitu dengan mengumumkan pemberian janji kemerdekaan bagi bangsa Indonesia di kelak kemudian hari. Menurut keterangan Saikoo Sikikan pada tanggal 7 September 1944 itu dalam sidang istimewa Teikoku Gikai (Dewan Perwakilan Rakyat Djepang) yang ke-85 oleh Perdana Menteri Koiso dinyatakan bahwa Hindia Timur akan dimerdekakan dikemudian hari akan tetapi hal tersebut tidak akan terjadi jika Jepang kalah perang.²³⁶

Kekalahan demi kekalahan membuat Jepang membutuhkan bantuan dari Indonesia.²³⁷ Pada tanggal 1 Maret 1945, Saiko Sikikan, Panglima Balatentara Balatentara Dai Nippon di Jawa berjanji akan membentuk Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan di Indonesia.²³⁸ Selanjutnya, pada tanggal 29 April 1945, pada hari ulang tahun Tenno Heika, dikeluarkan Maklumat Gunseikan Nomor 23 tentang pembentukan badan untuk menyelidiki usaha-usaha kemerdekaan (*Dokuritsu Zyunbi Tyoosakai*).²³⁹

Pada saat itu, belum dipergunakan istilah Indonesia, akan tetapi Hindia Timur, atau To Indo,²⁴⁰ sehingga penulis menggunakan istilah BPUPK dan bukan BPUPKI. BPUPK mengadakan 2 (dua) kali sidang resmi, yang dipimpin oleh Ketua BPUPK, Dr. Radjiman Wedyodiningrat, 1 (satu) kali sidang tidak resmi dipimpin oleh anggota BPUPK, Ir. Soekarno, dan keseluruhan sidang dilaksanakan di Jakarta.²⁴¹ Sidang resmi pertama dilaksanakan pada tanggal 28 Mei hingga 1 Juni 1945 membahas dasar negara.²⁴² Sidang resmi kedua diadakan 10 hingga 17 Juli 1945, membahas wilayah negara, kewarganegaraan, rancangan UUD, ekonomi dan keuangan, pembelaan, pendidikan, dan pengajaran.²⁴³ Sidang tidak resmi berlangsung antara masa

²³⁶ Kan Poo No. 51, sebagaimana dikutip oleh A.G. Pringgodigdo, *Sedjarah Singkat Berdirinja Negara Republik Indonesia*, cet I, (Surabaya: N.V. Pustaka Indonesia, 1958), hlm. 24.

²³⁷ *ibid.*, hlm. 25.

²³⁸ Tolchah Mansoer, "Pembahasan Beberapa Aspek tentang Kekuasaan-kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Negara Indonesia", (Disertasi Doktor Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 1969), hlm. 2.

²³⁹ *ibid.*

²⁴⁰ Lihat A.G. Pringgodigdo, *Sedjarah Singkat Berdirinja*, hal. 24.

²⁴¹ A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945 (Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentoek Menyelidiki Oesaha2 Persiapan Kemerdekaan)*, ed. rev., (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004).

²⁴² Kusuma, *ibid.*, hlm. 83-168. Lihat pula Bahar, *et. al.*, *eds.*, *ibid.*, hlm. 8-126.

²⁴³ *ibid.*, hlm. 207-460. Lihat pula Bahar, *et. al.*, *eds.*, *ibid.*, hlm. 131-361.

reses sidang resmi pertama dan kedua membahas rancangan Pembukaan UUD.²⁴⁴

Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (*Dokuritsu Zyunbi linkai*) dibentuk Jepang pada tanggal 7 Agustus 1945 berdasarkan pengumuman Marsekal Terauchi, Panglima Besar *Nampo-Gun* (Bala tentara Dai Nippon di seluruh daerah selatan), yaitu:²⁴⁵

Sesuai dengan usaha-usaha dan kesucian daripada penduduk Indonesia, maka Panglima Daerah Selatan menegaskan persetujuannya tentang pembentukan Panitia Persiapan kemerdekaan Indonesia pada pertengahan Agustus 1945. Panitia tersebut akan mempercepat segala usaha-usaha yang berhubungan dengan persiapan yang penghabisan guna pembentukan pemerintah Indonesia Merdeka.²⁴⁶

Pada tanggal 8 Agustus 1945, Sukarno, Hatta, dan Radjiman dipanggil oleh Jendral Terauchi ke Dalat, yang menjanjikan akan memberikan kemerdekaan kepada Indonesia pada tanggal 24 Agustus 1945.²⁴⁷ PPKI dijadwalkan akan mulai bersidang pada tanggal 19 Agustus 1945 dan pada hari Minggu di antara kedua tanggal tersebut dibicarakan dan disahkan UUD yang telah disusun oleh BPUPK.²⁴⁸

Rombongan Sukarno, Hatta dan Radjiman tiba di Indonesia pada tanggal 14 Agustus 1945, dan keesokannya menghadap Laksamana Maeda untuk memastikan berita akan kekalahan Jepang, akan tetapi tidak mendapat jawaban yang pasti.²⁴⁹ Hal tersebut menyebabkan Soekarno tidak mempercayai ketika golongan pemuda mendatangnya pada malam hari tanggal 15 Agustus 1945, dan tetap berpegang pada janji Jepang yang akan memerdekakan Indonesia dalam waktu singkat, sehingga para pemuda

²⁴⁴ *ibid.*, hlm. 21-22.

²⁴⁵ Markas Besar Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, *Hari-Hari Menjelang Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945*, (Jakarta: Markas Besar Angkatan Bersenjata Republik Indonesia Pusat Sejarah dan Tradisi ABRI, 1988), hlm. 6.

²⁴⁶ Kan Po Nomor 72, sebagaimana dikutip dalam *ibid.*

²⁴⁷ *ibid.*, hlm. 8.

²⁴⁸ *ibid.* Bandingkan dengan Kahin, yang menyatakan bahwa Proklamasi 17 Agustus 1945 adalah merupakan rencana Jepang yang memberikan kemerdekaan pada Indonesia, karena sidang PPKI dijadwalkan pada tanggal 17 Agustus dengan agenda deklarasi kemerdekaan. George Mc Turnan Kahin, *Nationalism and Revolution in Indonesia, 7th printing*, (London: Cornell University Press, 1969), hlm. 135

²⁴⁹ Markas Besar Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, *ibid.*, hlm. 9.

akhirnya menculik Soekarno, yang dikenal sebagai Peristiwa Rengasdengklok.²⁵⁰

Setelah Proklamasi 17 Agustus 1945, keesokan harinya diadakan sidang PPKI. Jumlah anggota PPKI semula 21 orang,²⁵¹ dan setelah Proklamasi kemerdekaan, jumlah anggotanya ditambah 6 orang²⁵² oleh Ketua PPKI, Ir. Soekarno. Penambahan anggota PPKI tersebut atas tanggung jawabnya Ketua PPKI sendiri sebagaimana dikemukakan dalam Pidato Radio Moh. Hatta pada tanggal 29 Agustus 1945, agar PPKI menjadi lebih representatif sehingga menjadi badan pendahuluan bagi Komite Nasional, dengan anggota-anggota yang berasal dari seluruh kepulauan Indonesia sebagai wakil daerah, kemudian ditambah dengan enam orang lagi sebagai wakil golongan yang terpenting dalam masyarakat Indonesia.²⁵³ Wakil-wakil dari daerah, yaitu Dr. Mohammad Amir dan Mr. Abdul Abbas didatangkan dari Sumatera, Dr. Ratulangi dan Andi Pangeran didatangkan dari Sulawesi, Mr. Pudja didatangkan dari Bali, dan A.H. Hamidan didatangkan dari Kalimantan.²⁵⁴

PPKI hanya mengikuti hasil-hasil yang telah disepakati dalam BPUPK, sebagaimana dikemukakan oleh Ketua PPKI, Ir. Soekarno dalam Rapat Besar tanggal 18 Agustus 1945, dengan acara Pengesahan UUD.

Saya minta lagi kepada tuan-tuan sekalian, supaya misalnya mengenai Undang-Undang Dasar, sedapat mungkin kita mengikuti garis-garis besar

²⁵⁰*Ibid.*, hlm. 6. Tentang peristiwa ini, hingga perumusan naskah proklamasi dapat dilihat dalam *Ibid.*, hlm. 38-69.

²⁵¹ Dalam *Buku Kedua Putusan-Putusan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia, Komite Nasional Indonesia Pusat, Badan Pekeraja Komite Nasional Indonesia Indonesia Pusat dan Konstituante* dan *Himpunan Koenodiprodo*, dikemukakan bahwa anggota PPKI terdiri dari 18 orang. Lihat *Madjelis Permusjawaratan Rakjat Sementara Republik Indonesia, Buku Kedua Putusan-Putusan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia, Komite Nasional Indonesia Pusat, Badan Pekeraja Komite Nasional Indonesia Indonesia Pusat dan Konstituante*, (Jakarta: Penerbitan MPRS, 1972), hlm. 35. Lihat pula Hal Pembentukan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia sebagaimana dihimpun oleh Koesnodiprodo, *Himpunan Undang2, Peraturan2, Penetapan2, Pemerintah Republik Indonesia 1945*, (Jakarta: S.K. Seno, 1951), hlm. 113.

²⁵² Lihat Nasihat Presiden pada Pelantikan Komite Nasional Pusat sebagaimana dihimpun oleh Koesnodiprodo, *ibid.*, hlm. 122.

²⁵³ Pidato Radio P.J.M. Drs. Moh. Hatta sebagaimana dihimpun oleh Koesnodiprodo, *ibid.*, hlm. 251-252.

²⁵⁴ A.G. Pringgodigdo, *Perubahan Kabinet Presidensiil Mendjadi Kabinet Parleментар*, [Yogyakarta: Jajasan Fonds Universitit Negeri Gadjah Mada, s.a], hlm. 14.

yang telah dirancang oleh Dokuritsu Zyunbi Tyoosakai dalam sidangnya yang kedua. Perubahan yang penting-penting saja kita adakan dalam sidang kita sekarang. Urusan-urusan yang hendaknya kita ke sampingkan, agar supaya kita sedapat mungkin pada hari ini pula telah selesai dengan pekerjaan menyusun Undang – Undang Dasar dan memilih Presiden dan Wakil Presiden.²⁵⁵

UUD 1945 (sebelum perubahan), yang disahkan oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus terdiri dari Pembukaan dan Batang Tubuh. Penjelasan menjadi bagian dari UUD 1945, pada tanggal 15 Februari 1946, dalam Berita Republik Indonesia Tahun II, Nomor 7.²⁵⁶ Walaupun Penjelasan baru dimunculkan dalam Berita Republik Indonesia, akan tetapi sesuatu yang tercantum dalam Penjelasan pada dasarnya merupakan hal-hal yang dibahas dalam pembahasan pembentukan UUD dalam sidang BPUPK. Dalam Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia, mengenai Penjelasan UUD 1945, merupakan penjelasan yang otentik, sehingga perlu didalami agar Batang Tubuh dapat lebih dipahami.²⁵⁷

Penjelasan dalam Berita Republik Indonesia Tahun II, Nomor 7 merupakan penjelasan resmi UUD 1945. Dalam Ketetapan MPRS Nomor XIV/MPRS/1966 tentang Pembentukan Panitia-panitia *Ad Hoc* MPRS yang bertugas melakukan penelitian Lembaga-Lembaga Negara, Penyusunan Bagan Pembagian Kekuasaan di antara Lembaga-Lembaga Negara Menurut Sistem UUD 1945, Penyusunan Rencana Penjelasan Pelengkap UUD 1945 dan Penyusunan Perincian Hak-hak Asasi Manusia, menugaskan membentuk panitia *Ad Hoc* untuk menyusun rencana penjelasan lengkap UUD 1945 untuk dipergunakan di samping penjelasan resmi yang telah ada.²⁵⁸

²⁵⁵ Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, hlm. 469. Lihat pula Bahar, *et. al., eds., Risalah Sidang Badan Penyelenggara Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia*, hlm. 413.

²⁵⁶ Berita Republik Indonesia Tahun II Nomor 7, sebagaimana dikutip dalam Bahar, Bahar, *et. al., eds., ibid.*, hlm. 639-650.

²⁵⁷ Indonesia, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia*, Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966, bagian Menimbang 3 UUD Proklamasi.

²⁵⁸ Indonesia, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tentang Pembentukan Panitia-panitia Ad Hoc MPRS yang bertugas melakukan penelitian Lembaga-Lembaga Negara, Penyusunan Bagan Pembagian*

Sistematika UUD 1945 terdiri dari Pembukaan, Batang Tubuh, dan Penjelasan. Soepomo yang merupakan Ketua Panitia Pembentuk UUD mengemukakan bahwa pembukaan UUD mengandung cita-cita luhur dan pokok-pokok pikiran tentang dasar dan sifat-sifatnya negara Indonesia yang hendak dibentuk.²⁵⁹ Cita-cita luhur yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945, adalah: melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Dasar negara dimuat pula dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu: Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pokok-pokok pikiran dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar dijabarkan dalam Penjelasan UUD 1945 sebagai berikut:²⁶⁰

- a. Negara yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan, dan mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.
- b. Negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat.
- c. Negara yang berkedaulatan rakyat, berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan.
- d. Negara berdasar atas ke-Tuhanan, menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab.

Pembukaan UUD 1945 juga memuat manifesto dan pengakuan keyakinan dari bangsa Indonesia, bahwa negara RI sudah merdeka dan kemerdekaan adalah hak segala bangsa, sehingga penjajahan harus dihapuskan.

Batang tubuh UUD 1945, terdiri dari 16 bab, 37 pasal, Aturan Peralihan (4 pasal), dan Aturan Tambahan (2 ayat). Bab I tentang Bentuk dan Kedaulatan, berisikan 1 pasal. Bab II tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR),

Kekuasaan di antara Lembaga-Lembaga Negara Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945, Penyusunan Rencana Penjelasan Pelengkap Undang-Undang Dasar 1945 dan Penyusunan Perincian Hak-hak Azasi Manusia, Ketetapan MPRS Nomor XIV/MPRS/1966, bagian Menimbang huruf a angka (3).

²⁵⁹ Soepomo mengemukakan hal tersebut pada rapat BPUPK tanggal 15 Juli 1945. pula Bahar, et. al., eds., *Risalah Sidang Badan Penyelenggara Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia*, hlm. 265.

²⁶⁰ Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945*, Penjelasan Umum angka II.

berisikan 2 pasal. Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara, berisikan 12 pasal yang memuat tentang Presiden dan Wakil Presiden. Bab IV tentang Dewan Pertimbangan Agung (DPA), berisikan 1 pasal. Bab V tentang Kementerian Negara, berisikan 1 pasal. Bab VI tentang Pemerintahan Daerah, berisikan 1 pasal. Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), berisikan 4 pasal. Bab VIII tentang Hal Keuangan, berisikan 1 pasal. Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman, berisikan 2 pasal tentang lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman. Bab X tentang Warga Negara, berisikan 3 pasal. Bab XI tentang Agama, berisikan 1 pasal. Bab XII tentang Pertahanan Negara, berisikan 1 pasal. Bab XIII tentang Pendidikan, berisikan 2 pasal. Bab XIV tentang Kesejahteraan Sosial, berisikan 2 pasal. Bab XV tentang Bendera dan Bahasa, berisikan 2 pasal. Bab XVI tentang Perubahan UUD, berisikan 1 pasal. Aturan Peralihan terdiri dari 4 pasal, sedangkan aturan tambahan terdiri dari 1 pasal.

UUD 1945 merupakan Konstitusi Negara Kesatuan, sebagaimana diatur dalam Bab I Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan, dan hal tersebut juga dapat diketahui dalam Bab VI tentang Pemerintahan Daerah Pasal 18.

Dalam pembahasan UUD, sistem yang digunakan dalam UUD 1945 disebut dengan “Sistem Sendiri” sebagaimana dikemukakan oleh Soepomo²⁶¹ dan Soekiman,²⁶² yang merupakan Ketua dan anggota Panitia Kecil Perancang UUD di BPUPK. Dapat dibuat dalam beberapa poin, apa yang dikemukakan oleh ketua dan anggota Panitia Kecil Perancang UUD tersebut mengenai Sistem Sendiri, yaitu:²⁶³

- a. Supremasi MPR, dimana MPR merupakan perwujudan kedaulatan rakyat (karakteristik sistem pemerintahan parlementer).
- b. MPR berwenang memilih Presiden dan Wakil Presiden, menetapkan UUD dan garis-garis besar dari pada haluan negara (karakteristik sistem pemerintahan parlementer).

²⁶¹ Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, hlm. 389. Lihat pula Bahar, et. al., eds., *Risalah Sidang Badan Penyelenggara Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia*, hlm. 304.

²⁶² Kusuma, *ibid.*, hlm. 374-375. Lihat pula Bahar, et. al., eds., *ibid.*, hlm. 285-287.

²⁶³ Fatmawati, “Analisis Penguatan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai Lembaga Parlemen dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia”, (makalah disampaikan pada Kegiatan Pertemuan Ahli (*Expert Meeting*) yang diselenggarakan Kelompok DPD di MPR, Jakarta, 6 Juni 2010), hlm. 6-7.

- c. Presiden dan Wakil Presiden bertanggung jawab kepada MPR dan menjalankan pemerintahan berdasarkan haluan negara yang disetujui oleh MPR (karakteristik sistem pemerintahan parlementer).
- d. MPR dipilih langsung oleh rakyat.
- e. DPR berwenang sebagai pembentuk undang-undang, bersama-sama dengan Presiden (karakteristik sistem pemerintahan parlementer).
- f. Para menteri bertanggung jawab kepada Presiden, bukan kepada DPR (karakteristik sistem pemerintahan presidensial).

Berdasarkan Bab II hingga Bab VII, UUD 1945 merupakan konstitusi sistem pemerintahan semi presidensial, sebab terdapat kriteria sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensial. Dalam UUD 1945, karakteristik sistem pemerintahan presidensial lebih dominan, sehingga yang digunakan dalam UUD 1945 RIS adalah Sistem Pemerintahan Semi Presidensial. Karakteristik sistem pemerintahan presidensial lainnya dalam UUD 1945 selain yang dikemukakan oleh Soepomo dan Soekiman yang kemudian diatur dalam UUD 1945, adalah bahwa kekuasaan membentuk undang-undang dipegang oleh Presiden, dengan persetujuan DPR,²⁶⁴ berbagai kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan²⁶⁵ dan kepala negara.²⁶⁶

UUD 1945 berdasarkan Bab XVI tentang Perubahan UUD, merupakan UUD berderajat tinggi (*supreme constitution*) dan rigid (*rigid constitution*). Dalam Pasal 37 UUD 1945 diatur bahwa untuk mengubah UUD 1945, sekurang-kurangnya 2/3 jumlah anggota MPR harus hadir, dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 jumlah anggota MPR yang hadir.

Dalam Batang Tubuh UUD 1945, diakomodir materi muatan pokok yang harus ada dalam UUD sebagaimana dikemukakan oleh Mr. J.G. Steenbeek.²⁶⁷ Dalam UUD 1945, dimuat jaminan terhadap HAM dan warga negara, sebagaimana diatur dalam Bab X hingga Bab XIV, Pasal 27, Pasal 28, Pasal 29, Pasal 30, Pasal 31, dan Pasal 34. Jaminan tentang HAM sudah diatur dalam UUD 1945 (sebelum perubahan), akan tetapi UUD 1945 belum mengatur secara rinci. Berbeda dengan Konstitusi RIS dan UUDS RI yang dibentuk dan disahkan kemudian sesudah *Universal Declaration of Human Rights* (1948). Ditetapkan pula dalam UUD 1945, materi muatan pokok UUD lainnya, yaitu

²⁶⁴ Indonesia. *Undang-Undang Dasar 1945*, Ps. 5 ayat (1).

²⁶⁵ *Ibid.*, Ps. 4.

²⁶⁶ *Ibid.*, Ps. 10-15.

²⁶⁷ Mr. J.G. Steenbeek sebagaimana dikutip Soemantri, *Prosedur dan Sistem*, hlm. 51.

susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental dan pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang bersifat fundamental, yaitu MPR sebagai lembaga negara tertinggi, sedangkan DPR, Presiden, MA, DPA, dan BPK sebagai lembaga tinggi negara, dengan berbagai kewenangan dari lembaga-lembaga negara tersebut dalam UUD, sebagaimana diatur dalam Bab II hingga Bab IX UUD 1945.

2. Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS)

Konstitusi RIS merupakan Undang-Undang Dasar yang disusun oleh bangsa Indonesia, sebagaimana kesepakatan antara RI dengan pemerintah Belanda berdasarkan Pasal 5 ayat (1) Persetujuan Linggarjati.²⁶⁸ Penyusunan konstitusi RIS hanya dilakukan RI dan BFO, yang pembahasan bersama antara keduanya telah dimulai sejak Konferensi Inter Indonesia (KII), dan dilanjutkan ketika perundingan Konferensi Meja Bundar (KMB), ketika pada tanggal 29 Oktober 1949 naskah konstitusi RIS rampung dan diparaf di Scheveningen oleh RI dan wakil-wakil BFO yang hadir dalam KMB.²⁶⁹

Sidang Badan Pekerja (BP) KNIP tanggal 24 Oktober 1949 mendengarkan keterangan pejabat Perdana Menteri Hamengkubuwono IX (Hatta sedang berada di Den Haag) tentang KMB dan pelaksanaan *Roem-Royen Statement*.²⁷⁰ Rasa tidak puas pada BP KNIP muncul terhadap hasil persetujuan KMB karena memberikan kerugian bagi Indonesia.²⁷¹

Dalam rapat pleno KNIP tanggal 5 Desember 1949, Presiden Sukarno menyampaikan pidato pembukaannya, yang meminta agar putusan sidang KNIP adalah menerima atau tidak hasil-hasil KMB; akan tetapi jika hasil KMB ditolak, maka Presiden menyatakan dengan tegas bahwa beliau tidak dapat

²⁶⁸ Naskah Persetujuan Linggarjati sebagaimana dikutip dalam Radik Utoyo Sudirjo, *et al.*, *Album Perang Kemerdekaan 1945-1950*, (Jakarta: Penerbit Almanak R.I./BP Alda bekerja sama Dewan Harian Nasional Angkatan 45, 1982), hlm. 351. Pasal 5 ayat (1) Persetujuan Linggarjati mengatur sebagai berikut: "Undang-undang Dasar daripada Negara Indonesia Serikat itu ditetapkan nanti oleh sebuah persidangan pembentuk negara, yang akan didirikan dari pada wakil-wakil Republik Indonesia dan wakil-wakil sekutu lain-lain yang akan termasuk kelak dalam Negara Indonesia Serikat itu, yang wakil-wakil itu ditunjukkan dengan jalan demokratis, serta dengan mengingat ketentuan ayat yang berikut dalam pasal ini."

²⁶⁹ R.Z. Leirissa, *Kekuatan Ketiga dalam Perjuangan Kemerdekaan Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Sejarah, 2006), hlm. 318.

²⁷⁰ Deliar Noer dan Akbarsyah, *KNIP: Komite Nasional Indonesia Pusat Parlemen Indonesia 1945-1950*, cet. I. (Jakarta: Yayasan Risalah, 2005), hlm. 238.

²⁷¹ *Ibid.*, hlm. 241.

mengetahui apa yang akan terjadi.²⁷² RUU hasil KMB usulan pemerintah akhirnya diratifikasi pada sidang pleno KNIP tanggal 13 Desember 1949, dengan 226 suara menerima, dan 62 suara menolak.²⁷³ Kedua RUU yang diajukan pemerintah tersebut menjadi undang-undang Nomor 10 tahun 1949 tentang pengesahan induk persetujuan bersama-sama rantjangan persetujuan dan segala pertukaran surat-menjurat mengenai penjerahan kedaulatan oleh Keradjaan Nederland kepada Republik Indonesia Serikat dan undang-undang Nomor 11 Tahun 1949 tentang pengesahan Konstitusi Republik Indonesia Serikat.²⁷⁴ Konstitusi RIS ditandatangani Presiden RIS Soekarno pada tanggal 31 Januari 1950.²⁷⁵

Konstitusi RIS yang diratifikasi pada sidang pleno KNIP tanggal 13 Desember 1949 terdiri dari Mukadimah dan Batang Tubuh. Sebagaimana Pembukaan dalam UUD 1945, Mukadimah Konstitusi RIS mengandung cita-cita luhur dan pokok-pokok pikiran tentang dasar dan sifat-sifatnya negara Indonesia yang hendak dibentuk. Dasar negara yang termuat dalam Mukadimah Konstitusi RIS adalah: Ketuhanan Yang Maha Esa, peri kemanusiaan, kebangsaan, kerakyatan, dan keadilan sosial. Cita-cita luhur dalam Mukadimah Konstitusi RIS, adalah untuk mewujudkan kebahagiaan, kesejahteraan, perdamaian, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara.

Mukadimah Konstitusi RIS juga memuat manifesto dan pengakuan keyakinan dari bangsa Indonesia, bahwa negara RIS memperjuangkan kemerdekaan dan hak hidup sebagai bangsa yang merdeka dan berdaulat.

Batang tubuh Konstitusi RIS, terdiri dari 6 bab dan 197 pasal, di mana dalam bab terdiri dari bagian-bagian. Bab I tentang Negara Republik Indonesia Serikat, terdiri atas Bagian I adalah Bentuk Negara dan Kedaulatan (1 pasal), Bagian II adalah Daerah Negara (1 pasal), Bagian III adalah Lambang dan Bahasa Negara (2 pasal), Bagian IV adalah Kewarganegaraan dan Penduduk Negara (2 pasal), Bagian V adalah Hak-hak dan Kebebasan-kebebasan Dasar Manusia (27 pasal), dan Bagian VI adalah Asas-asas Dasar (8 pasal).

²⁷² *Ibid.*, hlm. 255.

²⁷³ Lihat *ibid.*, hlm. 275-277. Dalam buku *Seperempat Abad Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, tertulis bahwa hasil pemungutan suara anggota KNIP adalah 226 setuju, 62 tidak setuju, dan 31 blanko. Lihat Sekretariat DPR-GR, *Seperempat Abad Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, cet.2, (Jakarta: Sekretariat DPR-GR, 1984), hlm. 83.

²⁷⁴ Lihat *Ibid.*, hlm. 487.

²⁷⁵ K.M.L. Tobing, *Perjuangan Politik Indonesia: Persetujuan Roem-Royen dan K.M.B.*, cet. 1, (Jakarta: Haji Masagung, 1987), hlm. 247-248.

Bab II tentang RIS dan Daerah-Daerah Bagian, terdiri atas: Bagian I adalah Daerah-Daerah Bagian, yang terbagi dalam Babakan 1 berisikan Ketentuan Umum (4 pasal), Babakan 2 berisikan Negara-Negara (3 pasal), Babakan 3 berisikan Satuan-Satuan Kenegaraan yang Tegak Sendiri yang Bukan Negara (1 pasal), Babakan 4 berisikan Daerah-Daerah yang Bukan Daerah Bagian dan Distrik Federal Jakarta (1 pasal); Bagian II adalah Pembagian Penyelenggaraan Pemerintahan antara RIS dengan Daerah-daerah Bagian, yang terbagi dalam Babakan 1 berisikan Pembagian Penyelenggaraan Pemerintahan (4 pasal), Babakan 2 berisikan Perhubungan Keuangan (7 pasal), Babakan 3 berisikan Hak-hak dan Kewajiban-kewajiban (2 pasal); dan Bagian III adalah Daerah-daerah Swapraja (3 pasal).

Bab III tentang Perlengkapan Republik Indonesia Serikat, terdiri atas: Bagian I adalah Pemerintah (12 pasal), Bagian II adalah Senat (18 pasal), Bagian III adalah DPR (15 pasal), Bagian IV adalah Mahkamah Agung (2 pasal), dan Bagian V adalah Dewan Pengawas Keuangan (2 pasal).

Bab IV tentang Pemerintahan, terdiri atas: Bagian I adalah Ketentuan-Ketentuan Umum (10 pasal), Bagian II adalah Perundang-undangan (17 pasal), Bagian III adalah Pengadilan (20 pasal), Bagian IV adalah Keuangan, yang terbagi dalam Babakan 1 berisikan Hal Uang (2 pasal), Babakan 2 berisikan Pengurusan Keuangan Federal Anggaran – Pertanggungjawaban - Gaji (6 pasal); Bagian V adalah Perhubungan Luar Negeri (5 pasal), dan Bagian VI adalah Pertahanan Kebangsaan dan Keamanan Umum (7 pasal).

Bab VI tentang Perubahan, Ketentuan-Ketentuan Peralihan dan Ketentuan-Ketentuan Penutup: Bagian I adalah Perubahan (2 pasal), Bagian II adalah Ketentuan-Ketentuan Peralihan (4 pasal), dan Bagian III adalah Ketentuan-Ketentuan Penutup (2 pasal).

Konstitusi RIS merupakan Konstitusi Negara Federal/Serikat, sebagaimana dikemukakan dalam Mukadimah dan dalam Batang Tubuh, Bab I tentang Negara RIS dan Bab II tentang RIS dan Daerah-Daerah Bagian. Berbeda dengan UUD 1945 yang merupakan Konstitusi Negara Kesatuan yang pengaturan antara pemerintah pusat dan daerah hanya 1 pasal (Pasal 18) maka Konstitusi RIS yang merupakan Konstitusi Negara Federal/Serikat mengatur tentang negara federal dan negara bagian sebanyak 67 pasal, dari keseluruhan pasal dalam Konstitusi RIS yang berjumlah 197 pasal.

Berdasarkan Bab III tentang Perlengkapan RIS dan Bab IV tentang Pemerintahan, sistem pemerintahan yang digunakan adalah sistem semi parlementer. Sistem semi parlementer dalam Konstitusi RIS (menurut penulis dapat juga disebut sebagai sistem sendiri karena kekhasannya) karena terdapat karakteristik sistem pemerintahan presidensial dan karakteristik sistem pemerintahan parlementer karena karakteristik sistem pemerintahan

parlementer lebih dominan, sehingga yang digunakan dalam Konstitusi RIS adalah Sistem Pemerintahan Semi Parlementer.

Karakteristik sistem pemerintahan presidensial berdasarkan ketentuan-ketentuan berikut, yaitu :

- a. Perdana Menteri menjalankan pekerjaan jabatan Presiden dalam hal Presiden berhalangan.²⁷⁶
- b. Kabinet dibentuk oleh 3 orang yang ditunjuk oleh Presiden, di mana salah seorang di antaranya menjadi Perdana Menteri.²⁷⁷
- c. Dewan Menteri selalu memberitahukan segala urusan yang penting kepada Presiden.²⁷⁸
- d. DPR periode pertama, yang dibentuk bukan berdasarkan hasil pemilihan umum, tidak dapat memaksa Kabinet atau masing-masing menteri melepaskan jabatannya.²⁷⁹

Karakteristik sistem semiparlementer dalam Konstitusi RIS adalah:

- a. Presiden dan menteri-menteri bersama-sama merupakan Pemerintah.²⁸⁰
- b. Presiden tidak dapat diganggu gugat.²⁸¹
- c. Menteri-menteri bertanggung jawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintah.²⁸²

Konstitusi RIS berdasarkan Bab VI tentang Perubahan, merupakan UUD berderajat tinggi (*supreme constitution*) dan rijid (*rigid constitution*). Dalam Pasal 190 Konstitusi RIS diatur bahwa untuk mengubah Konstitusi RIS, sekurang-kurangnya harus hadir 2/3 jumlah anggota DPR dan sekurang-kurangnya 2/3 jumlah anggota Senat, dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 3/4 jumlah anggota DPR yang hadir.

Dalam Batang Tubuh Konstitusi RIS, diakomodasi materi muatan pokok yang harus ada dalam UUD sebagaimana dikemukakan oleh Mr. J.G. Steenbeek.²⁸³ Dalam Konstitusi RIS, dimuat jaminan terhadap HAM dan warga

²⁷⁶ Lihat Indonesia Serikat, *Keputusan Presiden tentang Mengumumkan Piagam Penandatanganan Konstitusi Republik Indonesia Serikat dan Konstitusi Republik Indonesia Serikat*, Pasal. 72 ayat (1).

²⁷⁷ *Ibid.*, Ps. 74.

²⁷⁸ *Ibid.*, Ps. 76 ayat (2).

²⁷⁹ *Ibid.*, Ps. 122.

²⁸⁰ *Ibid.*, Ps. 68 ayat (1).

²⁸¹ *Ibid.*, Ps. 118 ayat (1).

²⁸² *Ibid.*, Ps. 118 ayat (2).

²⁸³ Mr. J.G. Steenbeek sebagaimana dikutip Soemantri, *Prosedur dan Sistem*, hlm. 51.

negara, sebagaimana diatur dalam Bab I, Bagian V tentang Hak-hak dan Kebebasan-kebebasan Dasar Manusia (27 pasal), dan Bagian VI tentang Asas-Asas Dasar. Jumlah keseluruhan pasal dari kedua bagian tersebut adalah 35 pasal, sehingga jaminan HAM dan tanggung jawab negara terhadap pemenuhan HAM diatur secara rinci, bahkan dalam Konstitusi RIS terdapat pengaturan tentang kebebasan untuk berpindah agama²⁸⁴ yang mengadopsi ketentuan dalam *Universal Declaration of Human Rights*.

Konstitusi RIS juga menentukan materi muatan pokok konstitusi lainnya, yaitu susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental dan pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang bersifat fundamental. Dalam Konstitusi RIS, alat-alat perlengkapan federal terdiri dari Presiden, Menteri-menteri, Senat. DPR, Mahkamah Agung, dan Dewan Pengawas Keuangan. Hal-hal mengenai metode pengisian jabatan, keanggotaan, kewenangan, dan hubungannya dengan berbagai alat perlengkapan diatur dalam Bab III tentang Perlengkapan RIS dan Bab IV tentang Pemerintahan. Dalam Konstitusi RIS tidak diatur lembaga negara tertinggi, sebagaimana MPR diatur dalam UUD 1945, sehingga dalam Konstitusi RIS ditentukan mengenai Asas-Asas Dasar, yang merupakan pedoman bagi penyelenggara negara dalam melaksanakan pemerintahan, sebagaimana Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang ditetapkan oleh MPR untuk menjadi pedoman bagi penyelenggara negara menjalankan kewenangannya.

3. Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia

Setelah terbentuknya Negara RIS, satu demi satu daerah bagian membubarkan diri dan bergabung dengan Republik Indonesia. Sukarjo Wirjopranoto dalam tulisannya di *Mimbar Indonesia* 21 Januari 1950, mengemukakan bahwa gerakan rakyat untuk kembali menjadi satu dalam Negara Kesatuan RI semakin lama semakin besar.²⁸⁵ Negara serikat ditolak karena merupakan usulan dari van Mook, dan karena hal itu digunakan untuk memusuhi Negara Kesatuan RI, bahkan untuk mematikan revolusi dan membatalkan Proklamasi 17 Agustus 1945.²⁸⁶ Yamin juga mengemukakan hal

²⁸⁴ Republik Indonesia Serikat, *Keputusan Presiden tentang Mengumumkan Piagam Penandatanganan Konstitusi Republik Indonesia Serikat dan Konstitusi Republik Indonesia Serikat*, Ps. 18.

²⁸⁵ Sukarjo Wirjopranoto, "Republik Rakjat lebih kuat daripada Republik Serikat," *Mimbar Indonesia* (21 Djanuari 1950), hlm. 3. Lihat pula G.J. Wolhoff, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, (Makassar: Timun Mas, 1955), hlm. 91. Lihat pula George Mc Turnan Kahin, *Nationalism*, hlm.446.

²⁸⁶ Sukarjo Wirjopranoto, "Republik Rakjat.

serupa, yaitu: “....susunan federalism bukanlah keinginan bangsa Indonesia, malahan Negara yang sedemikian ditolak dengan alasan karena tak sesuai dengan keadaan dan keinginan Rakyat. Lagi pula unitarisme membentuk bangsa-negara, sedangkan federasi atau konfederasi berisi bidji perpetjahan yang melemahkan Nusa dan Bangsa.”²⁸⁷

Menguatnya dorongan menuju ke Negara Kesatuan Republik Indonesia ditanggapi positif oleh parlemen, dimana pada tanggal 2 Maret 1950, DPR menyetujui Usul Mosi Gabungan dari 60 anggota tentang penggabungan berbagai daerah kepada Republik Indonesia,²⁸⁸ sedangkan Senat pada bulan yang sama membentuk panitia penyusunan rancangan UUD Negara Kesatuan, yang hasilnya disampaikan ke Pemerintah pada 22 Mei 1950.²⁸⁹ Mosi lainnya yang penting berkaitan dengan keinginan untuk kembali ke Negara Kesatuan, adalah Mosi Integral Mohammad Natsir tentang Pembentukan Negara Kesatuan yang disampaikan pada tanggal 3 April 1950, dan disetujui secara aklamasi oleh DPR RIS pada tanggal 15 April 1950.²⁹⁰ Mosi ini penting, karena Natsir memberikan pemikiran agar semua negara bagian meleburkan diri ke dalam negara baru bernama Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Hingga bulan Mei 1950, hanya tinggal 2 daerah bagian selain RI, yaitu Negara Sumatera Timur dan Negara Indonesia Timur.²⁹¹ Dalam konferensi yang diadakan pada tanggal 3 Mei tahun 1950, Mohammad Hatta, Presiden Sukawati (NIT), dan Dr. Mansur (Negara Sumatera Timur) mencapai persetujuan untuk membentuk negara kesatuan.²⁹² Setelah mendapat kuasa dari kedua negara bagian tersebut maka Pemerintah RIS mengadakan perundingan dengan Pemerintah RI.²⁹³ Dalam rapat delegasi RIS dan delegasi

²⁸⁷ Muhammad Yamin, *Konstituante Indonesia dalam Gelanggang Demokrasi jaitu Pendjelasan tentang Dasar dan Tudjuan Konstituante Indonesia dan Perkembangan Konstituante Membuat Undang-Undang Dasar seluruh Dunia sedjak tahun 1787 Sampai Sekarang*, (Jakarta: Djambatan, 1956), hlm. 171.

²⁸⁸ *Ibid.*, hlm. 123-125.

²⁸⁹ *Ibid.*, hlm. 114-115.

²⁹⁰ Aisyah Aminiy, *Pasang Surut Peran DPR-MPR 1945-2004*, (Jakarta: Yayasan Pancer Siwah bekerja sama dengan PP Wanita Islam, 2004), hlm. 77.

²⁹¹ Sekretariat DPR-GR, *Seperempat Abad*, hlm. 115.

²⁹² Kahin, *Nationalism*, hlm. 461.

²⁹³ *Ibid.* Pada tanggal 13 Mei 1950 Dewan Perwakilan Sumatera Timur mendukung keputusan Dr. Mansur, tetapi keinginan bergabung dengan Negara Kesatuan melalui RIS, dan bukan melalui RI.

RI tanggal 19 Mei 1950, diajukan konsepsi yang telah dibuat secara internal oleh masing-masing delegasi.²⁹⁴

Setelah tercapai persetujuan dengan berdasarkan konsepsi RIS dan RI, maka sidang menunjuk Prof. Dr. Supomo, Mr. Sjafrudin Prawiranegara, Dr. A. Halim, dan Mr. Susanto Tirtoprodjo untuk merancang Piagam Persetujuan Pemerintah RIS dan Pemerintah RI, serta Mr. A.W. Soerjoadingrat dan Mr. Sumardi Mangunkusumo membuat rencana pengumuman bersama kedua pemerintah.²⁹⁵ Pengumuman dan Piagam Persetujuan tersebut diumumkan pada hari itu juga, tanggal 19 Mei 1950. Kedua pemerintah juga membentuk Panitia Bersama, di mana pihak RIS diketuai oleh Supomo, dan Supomo juga mengetuai subpanitia perancang UUD.²⁹⁶ Jika diperhatikan secara saksama, maka hasil yang dicapai oleh Panitia Bersama hampir sama dengan teks Konstitusi UUDS RI.²⁹⁷

UUD Sementara terdiri dari Mukaddimah dan Batang Tubuh, dimana Mukaddimah mengandung cita-cita luhur dan pokok-pokok pikiran tentang dasar dan sifat-sifatnya negara Indonesia yang hendak dibentuk. Dasar negara yang termuat dalam Mukaddimah UUDS RI adalah: Ketuhanan Yang Maha Esa, perikemanusiaan, kebangsaan, kerakyatan, dan keadilan sosial. Cita-cita luhur dalam Mukaddimah Konstitusi RIS, adalah untuk mewujudkan kebahagiaan, kesejahteraan, perdamaian, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara. Mukaddimah juga memuat manifesto dan pengakuan keyakinan dari bangsa Indonesia, bahwa negara RI sudah merdeka dan kemerdekaan adalah hak segala bangsa, sehingga penjajahan harus dihapuskan.

Batang tubuh Konstitusi RIS, terdiri dari 6 bab dan 147 pasal, di mana dalam bab terdiri dari bagian-bagian. Bab I tentang Negara Republik Indonesia, terdiri atas Bagian I adalah Bentuk Negara dan Kedaulatan (1 pasal), Bagian II adalah Daerah Negara (1 pasal), Bagian III adalah Lambang dan Bahasa Negara (2 pasal), Bagian IV adalah Kewarganegaraan dan Penduduk Negara (2 pasal), Bagian V adalah Hak-hak dan Kebebasan-

²⁹⁴ TJATATAN SINGKAT RAPAT DELEGASI R.IS. DAN DELEGASI R.I. TANGGAL 19 MEI 1950 DARI DJAM 9.50 SAMPAI DJAM 17.00., hlm. 1.

²⁹⁵ *Ibid.*, hlm. 13.

²⁹⁶ KETERANGAN PEMERINTAH PANITYA PERMUSJAWARATAN DAN PARA KETUA DAN WAKIL-KETUA PANITYA-TETAP DARI DEWAN PERWAKILAN RAKJAT TENTANG PERUNDINGAN RIS-RI MENGENAI PEMBENTUKAN NEGARA KESATUAN, Kamis 21 Djuli 1950, diucapkan oleh Menteri Kesehatan, Dr. J. Leimena ([sek.dw.ment](#)), hlm. 3-4. stc.no.64, Lihat pula Sekretariat DPR-GR, *Seperempat Abad*, hlm. 115-116.

²⁹⁷ Keterangan Pemerintah Panitya Permusyawaratan hlm. 5-8.

kebebasan Dasar Manusia (28 pasal), dan Bagian VI adalah Asas-Asas Dasar (9 pasal).

Bab II tentang Alat-alat Perlengkapan Negara (1 pasal), terdiri atas Bagian I adalah Pemerintah (10 pasal), Bagian II adalah DPR (22 pasal), Bagian III adalah Mahkamah Agung (2 pasal), dan Bagian IV adalah Dewan Pengawas Keuangan (2 pasal).

Bab III tentang Tugas Alat-alat Perlengkapan Negara, terdiri atas Bagian I adalah Pemerintahan (7 pasal), Bagian II adalah Perundang-undangan (12 pasal), Bagian III adalah Pengadilan (8 pasal), Bagian IV adalah Keuangan, yang terbagi dalam Babakan 1 berisikan Hal Uang (2 pasal), Babakan 2 berisikan Urusan Keuangan – Anggaran – Pertanggungan jawab -Gaji (9 pasal); Bagian V adalah Hubungan Luar Negeri (4 pasal), dan Bagian VI adalah Pertahanan Negara dan Keamanan Umum (7 pasal).

Bab IV tentang Pemerintah Daerah dan Daerah-Daerah Swapraja (3 pasal). Bab V tentang Konstituante (6 pasal).

Bab VI tentang Perubahan, Ketentuan-Ketentuan Peralihan, dan Ketentuan-Ketentuan Penutup: Bagian I adalah Perubahan (2 pasal), Bagian II adalah Ketentuan-Ketentuan Peralihan (3 pasal), dan Bagian III adalah Ketentuan-Ketentuan Penutup (2 pasal).

Dalam bukunya Soepomo mengemukakan perbedaan pokok antara Konstitusi RIS dan UUDS RI selain bentuk negara, adalah:²⁹⁸

- a. Tidak diaturnya dalam UUDS RI pasal yang mengatur kebolehan berpindah agama.
- b. UUDS mengatur hak mogok dan hak berdemonstrasi.
- c. UUDS mengatur pelarangan organisasi yang bersifat monopoli yang merugikan ekonomi nasional, dan diakuinya fungsi sosial dari hak milik.
- d. Dalam UUDS diatur bahwa kabinet dapat dijatuhkan oleh DPR dan DPR dapat dibubarkan oleh Presiden.
- e. Diadakannya jabatan Wakil Presiden.
- f. Parlemen hanya terdiri dari 1 kamar, yaitu DPR.

²⁹⁸ Soepomo, *Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia: Dengan Sekedar Tjatanan dan Keterangan di bawah Tiap-tiap Pasal menurut Pendjelasan dan Djawaban Pemerintah kepada Parlemen R.I.S.*, (Jakarta: Noordhoff-Kolff N.V., 1950), hlm. 9-13. Soepomo juga selaku Menteri Kehakiman masa itu mengeluarkan dokumen resmi tentang Penjelasan UUDS. Lihat Soepomo, "Penjelasan Undang-Undang Dasar",

<http://www.sidih.depkeu.go.id/fullText/UUDSTAHUN~1950UUDSPenj.HTM>, diakses 11 Juli 2008.

- g. MA tidak memiliki kewenangan judicial review karena negara bagian sudah tidak ada.
- h. Konstituante terdiri dari anggota yang besarnya ditetapkan berdasar atas perhitungan setiap 150.000 jiwa penduduk warga negara Indonesia mempunyai seorang wakil.

UUDS RI merupakan Konstitusi Negara Kesatuan, sebagaimana diatur dalam Bab I Bagian 1 Pasal 1 ayat (1) UUDS RI, bahwa RI berbentuk kesatuan. Selanjutnya Bab II tentang Alat-alat Perlengkapan Negara dan Bab III tentang Tugas Alat-alat Perlengkapan Negara, UUDS RI merupakan konstitusi sistem pemerintahan semiparlementer, sebab terdapat kriteria sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensial, dan kriteria sistem pemerintahan parlementer yang lebih dominan.

Berdasarkan UUDS RI, sistem pemerintahan yang digunakan adalah sistem semiparlementer di mana sistem tersebut menurut penulis dapat juga disebut sebagai sistem sendiri, karena kekhasannya yaitu bahwa Kabinet dibentuk oleh seorang atau beberapa orang pembentuk Kabinet, yang ditunjuk oleh Presiden, di mana salah seorang di antaranya menjadi Perdana Menteri.²⁹⁹ Karakteristik sistem semiparlementer dalam UUDS RI adalah:

- a. Presiden ialah Kepala Negara.³⁰⁰
- b. Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh seorang Wakil Presiden.³⁰¹
- c. Presiden membentuk Kementrian-kementrian,³⁰² pengangkatan atau penghentian antarwaktu menteri-menteri begitu pula penghentian kabinet dilakukan dengan keputusan Presiden,³⁰³ keputusan Presiden mengenai pengangkatan menteri ditandatangani serta oleh pembentuk Kabinet.³⁰⁴

²⁹⁹ Indonesia Serikat, *Undang-Undang tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia*, Ps. 51. Pasal 51 mengatur sebagai berikut:

"1. Presiden menunduk seorang atau beberapa orang pembentuk Kabinet.
2. Sesuai dengan andjuran pembentuk Kabinet itu, Presiden mengangkat seorang dari padanja menjadi Perdana Menteri dan mengangkat Menteri-menteri jang lain."

³⁰⁰ Pasal 45 ayat (1) UUDS RI

³⁰¹ Pasal 45 ayat (2) UUDS RI

³⁰² Pasal 50 UUDS RI

³⁰³ Pasal 51 ayat (5) UUDS RI

³⁰⁴ Pasal 51 ayat (4) UUDS RI

- d. Menteri-menteri bersidang dalam Dewan Menteri yang diketuai oleh Perdana Menteri.³⁰⁵
- e. Dewan Menteri dan masing-masing menteri selalu memberitahukan segala urusan yang penting kepada Presiden dan Wakil Presiden.³⁰⁶
- f. Presiden mengesahkan Ketua dan seseorang atau beberapa orang Wakil Ketua DPR.³⁰⁷
- g. Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat diganggu gugat.³⁰⁸
- h. Menteri-menteri bertanggung jawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintah.³⁰⁹
- i. Presiden berhak membubarkan DPR.³¹⁰

Karakteristik sistem sendiri ini juga dikemukakan oleh G.J. Wolhoff, di mana menurut Wolhoff, walaupun memiliki karakteristik sistem pemerintahan parlementer tetapi memiliki pengecualian-pengecualian, yaitu Pengangkatan Wakil Presiden pertama oleh Presiden atas anjuran DPR dan pengangkatan Perdana Menteri dan Menteri-Menteri dan pembagian tugas di antara Menteri-Menteri itu dalam hal pembentukan Kabinet, dimana Keputusan-keputusan Presiden dalam hal ini ditandatangani serta oleh Pembentuk Kabinet.³¹¹ Menurut Wolhoff, inti kekuasaan dalam negara terletak pada DPR, sebagaimana diatur dalam Pasal 35 dan Pasal 56 UUDS RI.³¹²

UUDS RI berdasarkan Bab VI tentang Perubahan, Ketentuan-Ketentuan Peralihan dan Ketentuan-Ketentuan Penutup, merupakan UUD berderajat tinggi (*supreme constitution*) dan rijd (*rigid constitution*). Dalam Pasal 140 UUDS RI diatur bahwa untuk mengubah UUDS RI, dibentuk Majelis Perubahan UUD, yang terdiri dari anggota-anggota DPR Sementara (DPRS) dan anggota-anggota Komite Nasional Pusat yang tidak menjadi anggota DPRS.

³⁰⁵ Pasal 52 ayat (1) UUDS RI

³⁰⁶ Pasal 52 ayat (2) UUDS RI

³⁰⁷ Pasal 62 ayat (2) UUDS RI

³⁰⁸ Pasal 83 (1) UUDS RI

³⁰⁹ Pasal 83 ayat (2) UUDS RI

³¹⁰ Pasal 84 mengatur sebagai berikut: "Presiden berhak membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat. Keputusan Presiden yang menyatakan pembubaran itu, memerintahkan pula untuk mengadakan pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat baru dalam 30 hari."

³¹¹ Wolhoff, *Pengantar Ilmu Hukum*, hlm. 156.

³¹² *Ibid.*, hlm. 171. Pasal 35 UUDS RI mengatur sebagai berikut: "Kemauan Rakjat adalah dasar kekuasaan penguasa;...." Pasal 56 UUDS RI mengatur sebagai berikut: "Dewan Perwakilan Rakjat mewakili seluruh Rakjat Indonesia...."

Selanjutnya Batang Tubuh UUDS RI, menentukan materi muatan pokok yang harus ada dalam UUD sebagaimana dikemukakan oleh Mr. J.G. Steenbeek.³¹³, adanya jaminan terhadap HAM dan warga negara, sebagaimana diatur dalam Bab I, Bagian V tentang Hak-hak dan Kebebasan-kebebasan Dasar Manusia (28 pasal), dan Bagian VI tentang Asas-Asas Dasar. Jumlah keseluruhan pasal dari kedua bagian tersebut adalah 37 pasal, sehingga jaminan HAM dan tanggung jawab negara terhadap pemenuhan HAM mendapat perhatian yang serius dalam UUDS RI. Dalam UUDS RI jaminan HAM diatur secara rinci sebagaimana dalam Konstitusi RIS, akan tetapi pengaturan tentang kebebasan untuk berpindah agama yang diatur dalam Konstitusi RIS yang mengadopsi ketentuan dalam *Universal Declaration of Human Rights* banyak ditentang, sehingga tidak diatur dalam UUDS RI sebagai salah satu hak yang dijamin dalam UUD.

Ditetapkan pula dalam UUDS RI, materi muatan pokok konstitusi lainnya, yaitu susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental dan pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang bersifat fundamental. Dalam UUDS RI, alat-alat perlengkapan negara terdiri dari Presiden dan Wakil Presiden, Menteri-menteri, DPR, Mahkamah Agung, dan Dewan Pengawas Keuangan. Hal-hal mengenai metode pengisian jabatan, keanggotaan, kewenangan, dan hubungannya dengan berbagai alat perlengkapan diatur dalam Bab II tentang Alat-alat Perlengkapan Negara dan Bab III tentang Tugas Alat-alat Perlengkapan Negara Perlengkapan RIS. Dalam UUDS RI tidak diatur lembaga negara tertinggi, sebagaimana MPR diatur dalam UUD 1945, sehingga dalam UUDS RI (sebagaimana dalam Konstitusi RIS) ditentukan mengenai Asas-Asas Dasar, yang merupakan pedoman bagi penyelenggara negara dalam melaksanakan pemerintahan, sebagaimana GBHN yang ditetapkan oleh MPR untuk menjadi pedoman bagi penyelenggara negara menjalankan kewenangannya.

4. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Hasil Perubahan)

Presiden Soeharto mengakhiri kekuasaannya setelah berkuasa selama kurang lebih 32 tahun dengan menyampaikan pernyataan berhenti pada tanggal 21 Mei 1998 di Istana Negara. Pada saat itu juga diadakan pengambilan sumpah B.J. Habibie menjadi Presiden R.I. Presiden Habibie sebagai pengganti Presiden Soeharto mengemukakan akan mempercepat pemilihan umum yaitu pada tahun 1999.³¹⁴ Pelaksanaan pemilihan umum

³¹³ Mr. J.G. Steenbeek sebagaimana dikutip Soemantri, *Prosedur dan Sistem*, hlm. 51.

³¹⁴ Aisyah Aminy, *Pasang Surut*, hlm. 334.

pada tahun 1999 merupakan amanat dalam Ketetapan MPR RI Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara.³¹⁵

Pada awal era reformasi, berbagai elemen masyarakat menuntut agar berbagai kondisi dan struktur ketatanegaraan pasca Orde Baru diperbaiki. Tuntutan reformasi yang didesakkan antara lain berupa amandemen UUD 1945, penghapusan Dwifungsi ABRI, penegakan supremasi hukum, penghormatan hak asasi manusia (HAM), dan pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), desentralisasi dan hubungan yang adil antara Pusat dan Daerah (otonomi daerah), mewujudkan kebebasan pers, dan mewujudkan kehidupan demokrasi.³¹⁶

Ketika arus reformasi mulai bergulir sekitar tahun 1998, muncul keinginan rakyat, terutama dari para akademisi dan tokoh-tokoh negara yang menghendaki perubahan Konstitusi Dasar Negara Republik Indonesia (UUD 1945). Dengan demikian, UUD 1945 yang pada awalnya (Masa Pemerintahan Orde Baru) dianggap sebagai Konstitusi yang *Rigid*, mulai bergeser sebagai Konstitusi yang *Flexible*, sehingga pada saat Sidang Umum MPR 1999 yang merupakan awal Sidang MPR hasil Pemilu 1999 yang “diklaim” sebagai Pemilu yang paling demokratis dalam ketatanegaraan Negara Republik Indonesia³¹⁷, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang dipimpin oleh Prof. Dr. H. Amien Rais, sebagai lembaga yang berhak merubah UUD 1945, mulai mengamandemen pasal-pasal yang dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan kehidupan demokratisasi ketatanegaraan Republik Indonesia. Majelis Permusyawaratan Rakyat Periode tersebut (1999-2004) berhasil mengadakan perubahan-perubahan (amandemen) UUD 1945 sebanyak 4 (empat) kali perubahan, yaitu Perubahan I (19 Oktober 1999), Perubahan II (18 Agustus 2004), Perubahan III (10 Nopember 2001), dan Perubahan IV (10 Agustus 2002).

³¹⁵ Indonesia, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara*, Ketetapan MPR RI Nomor X/MPR/1998, bab IV sub B No. 1.b.

³¹⁶ Lihat Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI), *Panduan dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003), hlm. 6.

³¹⁷ Sobirin Malim, *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*, UII Press, Yogyakarta, 2001, hlm.111

Dalam perkembangannya, Undang-undang Dasar 1945 telah mengalami perubahan mendasar sejak Perubahan Pertama pada tahun 1999 sampai Perubahan Keempat pada tahun 2002³¹⁸. Perubahan-perubahan itu juga meliputi materi yang sangat banyak, sehingga mencakup lebih dari 3 kali lipat jumlah materi muatan asli UUD 1945. Jika naskah asli UUD 1945 berisi 71 butir ketentuan, maka setelah empat kali perubahan, kini jumlah materi muatan UUD 1945 seluruhnya mencakup 199 butir ketentuan, menyisakan hanya 25 butir yang tidak mengalami perubahan. Selebihnya, yaitu sebanyak 174 butir ketentuan dapat dikatakan merupakan materi atau ketentuan yang baru³¹⁹.

Sri Soemantri menyatakan, prosedur serta sistem perubahan Undang-Undang Dasar 1945 seharusnya merupakan perwujudan dua hal, yaitu menjamin kelangsungan hidup bangsa Indonesia dan memungkinkan adanya perubahan³²⁰. Merujuk pada pendapat ini, terjadinya perubahan UUD 1945 sejak Perubahan Pertama sampai Perubahan Keempat, tentunya harus mempengaruhi sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Terjadinya perubahan yang mendasar terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia terutama mengenai lembaga negara, antaranya adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan tidak lagi disebut sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Munculnya lembaga baru seperti Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Mahkamah Konstitusi (MK), dan Komisi Yudisial (KY), serta ditiadakannya Dewan Pertimbangan Agung (DPA); sistem demokrasi langsung diterapkan

³¹⁸ Undang-undang Dasar 1945 setelah Perubahan Keempat tahun 2002, saat ini boleh dikatakan merupakan konstitusi baru sama sekali, dengan resmi disebut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. lihat Ismail Sunny, *Amandemen UUD 1945 dan Implikasinya Terhadap Arah Kebijakan Pembangunan Hukum Nasional*, disampaikan dalam Seminar tentang Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen, yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM RI, Jakarta, 29 – 31 Mei 2006, hlm. 2

³¹⁹ Undang-undang Dasar 1945 Sebelum Perubahan terdiri dari 16 Bab, 37 Pasal, 49 ayat, 4 Pasal Aturan Peralihan, 2 Ayat Tambahan, dan Penjelasan. Sedangkan Undang-Undang Dasar 1945 Setelah Perubahan terdiri dari 21 Bab, 37 Pasal, 170 Ayat, 3 Pasal Aturan Peralihan, 2 Pasal Aturan Tambahan dan Tanpa Penjelasan

³²⁰ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi, Persepsi Terhadap Prosedur dan Sistem-Sistem Perubahan Konstitusi Dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945*. Cet.4., Alumni, Bandung, 1987, hlm.7, sebagaimana dikutip oleh Mochamad Isnaeni Ramdhan, dalam Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, PT. Alumni, Bandung, 2006, hlm. 273

untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden serta ketentuan tentang hak-hak asasi manusia dicantumkan secara luas dan rinci³²¹.

Tuntutan terhadap perubahan UUD 1945 merupakan hal yang selama ini tidak diapresiasi berdasarkan Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum. Dalam Pasal 1 Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum diatur bahwa: "Majelis Permusyawaratan rakyat berketetapan untuk mempertahankan Undang-Undang Dasar 1945, tidak berkehendak dan tidak akan melakukan perubahan terhadapnya serta akan melaksanakannya secara murni dan konsekuen."³²² Mengenai keharusan referendum diatur dalam Pasal 2, yaitu: "Apabila Majelis Permusyawaratan rakyat berkehendak untuk merubah Undang-Undang Dasar 1945, terlebih dahulu harus meminta pendapat rakyat melalui Referendum."³²³

Perubahan bertahap terhadap UUD 1945 dimulai sejak Oktober 1999 hingga tahun 2002. Dalam melakukan perubahan terhadap UUD 1945, Panitia Ad Hoc (PAH) I MPR menyusun kesepakatan dasar berkaitan dengan perubahan UUD 1945, yaitu:³²⁴

- a. Tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. Mempertegas sistem pemerintahan presidensial;
- d. Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memuat hal-hal normatif akan dimasukkan ke dalam pasal-pasal (Batang Tubuh)
- e. Melakukan perubahan dengan cara *adendum*.

Panitia-panitia yang dibentuk untuk membahas perubahan UUD 1945 adalah Panitia Ad Hoc III pada Perubahan Pertama UUD 1945, sedangkan untuk Perubahan Kedua hingga Keempat dibahas dalam Panitia Ad Hoc I. Para fraksi memberikan masukan dan membahas pasal-pasal dalam UUD 1945.

³²¹ Komisi Konstitusi, *Buku 1 Naskah Akademik Kajian Komprehensif Komisi Konstitusi Tentang Perubahan Undang-Undang Dasar Nagara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta, 2004, hlm.2

³²² Indonesia, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tentang Referendum*, Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1983, Ps. 1.

³²³ *Ibid.*, Ps. 2.

³²⁴ Sekretariat Jenderal MPR-RI, *Panduan Dalam Memasyarakatkan*, hlm. 13.

Dokumen UUD 1945 (setelah perubahan), terdiri dari Pembukaan dan Batang Tubuh, sebagaimana diatur dalam Pasal II Aturan Tambahan. Berbeda dengan Batang Tubuh, Pembukaan UUD sama sekali tidak mengalami perubahan, sebagaimana kesepakatan MPR dalam melakukan perubahan UUD 1945.³²⁵

Sedangkan tentang Penjelasan yang sebelumnya tercantum dalam UUD 1945, sebagaimana dikemukakan dalam kesepakatan MPR dalam melakukan perubahan UUD 1945, maka hal normatif yang ada dalam Penjelasan dimasukkan ke dalam pasal-pasal (Batang Tubuh).³²⁶ Contoh hal normatif yang ada dalam Penjelasan dan dimasukkan ke dalam pasal-pasal (Batang Tubuh) adalah pengaturan bahwa DPR tidak dapat dibubarkan oleh Presiden, yang setelah perubahan diatur dalam Pasal 7C Perubahan Ketiga UUD 1945.

Batang tubuh UUD 1945 (sesudah perubahan), berjumlah 20 bab, 73 pasal, 2 pasal Aturan Peralihan, dan 2 pasal Aturan Tambahan. Dalam UUD 1945 tetap tertulis 16 bab, tetapi bab tersebut tidak lagi berjumlah 16 bab, karena 1 (satu) bab dihapuskan, yaitu Bab IV tentang Dewan Pertimbangan Agung (DPA), dan dimasukkan bab-bab tambahan, yaitu Bab VIIA tentang Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Bab VIIB tentang Pemilihan Umum, Bab VIIIA tentang Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Bab IXA tentang Wilayah Negara, dan Bab XA tentang Hak Asasi Manusia.

Kesepakatan MPR dalam melakukan perubahan UUD 1945 adalah melakukan perubahan dengan cara amandemen,³²⁷ akan tetapi dari hasil perubahan, tentu saja tidak sesuai dengan metode amandemen. Dalam metode amandemen, perubahan yang dilakukan bukan merupakan perubahan mendasar yang berbeda dari sistem dan struktur Undang-Undang Dasar sebelumnya. Struktur yang dimaksud bukan hanya berupa penempatan bab dan pasal, akan tetapi yang terutama adalah struktur ketatanegaraan yang diinginkan diatur oleh UUD. Perubahan mendasar dari sesuatu yang diatur dalam UUD 1945 sebelum perubahan antara lain, kedudukan MPR yang bukan lagi merupakan lembaga negara tertinggi, dibentuknya lembaga negara baru (DPD), dan dihapuskannya DPA.

Berikut adalah sistematika UUD 1945 (sesudah perubahan). Bab I tentang Bentuk dan Kedaulatan, berisikan 1 pasal. Bab II tentang MPR, berisikan 2 pasal. Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara, berisikan 17 pasal yang memuat tentang Presiden dan Wakil Presiden. Bab IV tentang DPA dihapus. Bab V tentang Kementerian Negara, berisikan 1 pasal. Bab VI

³²⁵*Ibid.*

³²⁶*Ibid.*

³²⁷*Ibid.*

tentang Pemerintahan Daerah, berisikan 3 pasal. Bab VII tentang DPR, berisikan 7 pasal. Bab VIIA tentang DPD, berisikan 2 pasal. Bab VIIB tentang Pemilihan Umum, berisikan 1 pasal. Bab VIII tentang Hal Keuangan, berisikan 5 pasal. Bab VIIIA tentang BPK, berisikan 3 pasal. Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman, berisikan 5 pasal. Bab IXA tentang Wilayah Negara, berisikan 1 pasal. Bab X tentang Warga Negara dan Penduduk, berisikan 3 pasal. Bab XA tentang Hak Asasi Manusia, berisikan 10 pasal. Bab XI tentang Agama, berisikan 1 pasal. Bab XII tentang Pertahanan dan Keamanan Negara, berisikan 1 pasal. Bab XIII tentang Pendidikan dan Kebudayaan, berisikan 2 pasal. Bab XIV tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial, berisikan 2 pasal. Bab XV tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan, berisikan 5 pasal. Bab XVI tentang Perubahan UUD, berisikan 1 pasal. Aturan Peralihan terdiri dari 3 pasal, sedangkan aturan tambahan terdiri dari 2 pasal.

UUD 1945 merupakan Konstitusi Negara Kesatuan, sebagaimana diatur dalam Bab I Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan. Walaupun MPR mengemukakan bahwa dalam melakukan perubahan terhadap UUD 1945, PAH I MPR menyepakati kesepakatan dasar antara lain adalah mempertegas sistem pemerintahan presidensial,³²⁸ akan tetapi sebagaimana telah dijelaskan bahwa UUD 1945 sebelum perubahan adalah konstitusi sistem pemerintahan semi presidensial. Setelah perubahan, UUD 1945 merupakan konstitusi sistem pemerintahan presidensial. Kriteria sistem pemerintahan presidensial diatur dalam berbagai pasal dalam Bab II hingga Bab VII B UUD 1945 sesudah perubahan, antara lain Presiden memiliki kewenangan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, Presiden dipilih secara langsung dalam pemilihan umum, Presiden hanya dapat diberhentikan dalam masa jabatan apabila terbukti melakukan pelanggaran hukum tertentu dan jika tidak memenuhi syarat sebagai Presiden, Menteri-Menteri adalah pembantu Presiden, dan Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR.

UUD 1945 berdasarkan Bab XVI tentang Perubahan UUD, merupakan UUD berderajat tinggi (*supreme constitution*) dan rigid(*rigid constitution*). Dalam Pasal 37 UUD 1945 diatur bahwa untuk mengubah UUD 1945, usul perubahan diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 anggota MPR, pembahasan usul perubahan dalam sidang MPR dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 jumlah anggota MPR yang hadir, dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 50% ditambah satu anggota dari seluruh anggota MPR.

³²⁸*Ibid.*

Sehubungan dengan itu penting disadari bahwa sistem ketatanegaraan Republik Indonesia setelah Perubahan Keempat UUD 1945 telah mengalami perubahan yang sangat mendasar. Perubahan itu juga mempengaruhi mekanisme struktural organ-organ negara Republik Indonesia yang tidak dapat lagi dijelaskan menurut cara berpikir lama. Ada pokok-pokok pikiran baru yang diadopsikan ke dalam kerangka UUD 1945 itu; pokok pikiran tersebut antaranya adalah:

- a. Penegasan dianutnya cita demokrasi dan nomokrasi secara sekaligus dan saling melengkapi secara komplementer;
- b. Pemisahan kekuasaan dan prinsip "*checks and balances*'
- c. Pemurnian sistem pemerintah presidential; dan
- d. Penguatan cita persatuan dan keragaman dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia³²⁹.

Bersama dengan perubahan-perubahan tersebut, kaitannya dengan struktur dan kelembagaan negara, beberapa lembaga negara baru dibentuk, di antaranya Komisi Yudisial (KY)³³⁰, Mahkamah Konstitusi (MK)³³¹ dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD)³³², dan yang terakhir dibentuk adalah Dewan Pertimbangan Presiden (DPP)³³³.

Perubahan UUD 1945 dilakukan secara bertahap dan menjadi salah satu agenda sidang tahunan MPR³³⁴ dari tahun 1999 hingga perubahan keempat pada Sidang Tahunan MPR tahun 2002 bersamaan dengan kesepakatan dibentuknya Komisi Konstitusi yang bertugas melakukan pengkajian secara komprehensif tentang perubahan UUD 1945 berdasarkan Ketetapan MPR No. I/MPR/2002 tentang Pembentukan Komisi Konstitusi.

Perubahan Pertama dilakukan dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 1999 yang meliputi Pasal 5 ayat (1), Pasal 7, Pasal 9, Pasal 13 ayat (2), Pasal 14, Pasal 15, Pasal 17 ayat (2) dan (3), Pasal 20, dan Pasal 22 UUD 1945. berdasarkan ketentuan Pasal-pasal yang diubah, arah Perubahan Pertama

³²⁹ Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, hlm. 1, Makalah dalam Simposium Nasional yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM, 2003.

³³⁰ Pasal 24B ayat (1), (2), (3), dan (4) UUD 1945.

³³¹ Pasal 24C UUD 1945

³³² Pasal 22C dan 22D UUD 1945

³³³ Berdasarkan Pasal 16 UUD 1945

³³⁴ Sidang Tahunan MPR baru dikenal pada masa Reformasi berdasarkan Pasal 49 dan Pasal 50 Ketetapan MPR No. II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

UUD 1945 adalah membatasi kekuasaan Presiden dan memperkuat kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai Lembaga Legislatif.

Perubahan Kedua dilakukan dalam Sidang Tahunan MPR tahun 2000 yang meliputi Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 19, Pasal 20 ayat (5), Pasal 20A, Pasal 22A, Pasal 22B, Bab IXA, Pasal 28A, Pasal 28B, Pasal 28C, Pasal 28D, Pasal 28E, Pasal 28F, Pasal 28G, Pasal 28H, Pasal 28I, Pasal 28J, BAB XII, Pasal 30, BAB XV, Pasal 36A, Pasal 36B, dan Pasal 36C UUD 1945. Perubahan Kedua ini meliputi masalah wilayah negara dan pembagian pemerintahan daerah, menyempurnakan Perubahan Pertama dalam hal memperkuat kedudukan DPR, dan ketentuan-ketentuan yang terperinci tentang HAM.

Perubahan Ketiga yang ditetapkan pada Sidang Tahunan MPR Tahun 2001 mengubah dan atau menambah ketentuan-ketentuan Pasal 1 ayat (2) dan (3), Pasal 3 ayat (1), (3), dan (4), Pasal 6 ayat (1) dan (2), Pasal 6A ayat (1), (2), (3), dan (5), Pasal 7A, Pasal 7B ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6), dan (7), Pasal 7C, Pasal 8 ayat (1) dan (2), Pasal 11 ayat (2) dan (3), Pasal 17 ayat (4), Bab VIIA, Pasal 22C ayat (1), (2), (3), dan (4), Pasal 22D ayat (1), (2), (3), dan (4), Bab VIIB, Pasal 22E ayat (1), (2), (3), (4), (5), dan (6), Pasal 23 ayat (1), (2), dan (3), Pasal 23A, Pasal 23C, Bab VIIIA, Pasal 23E ayat (1), (2), dan (3), Pasal 23F ayat (1), dan (2), Pasal 23G ayat (1) dan (2), Pasal 24 ayat (1) dan (2), Pasal 24A ayat (1), (2), (3), (4), dan (5), Pasal 24 B ayat (1), (2), (3), dan (4), Pasal 24C ayat (1), (2), (3), (4), (5), dan (6) UUD 1945. Materi Perubahan Ketiga UUD 1945 meliputi ketentuan tentang Asas-asas landasan bernegara, kelembagaan negara dan hubungan antar lembaga negara, dan ketentuan-ketentuan tentang Pemilihan Umum.

Perubahan keempat dilakukan dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 2002. Perubahan dan atau penambahan dalam Perubahan Keempat tersebut meliputi Pasal 2 ayat (1); Pasal 6A ayat (4); Pasal 8 ayat (3); Pasal 11 ayat (1); Pasal 16, Pasal 23B; Pasal 23D; Pasal 24 ayat (3); Bab XIII, Pasal 31 ayat (1), (2), (3), (4), dan (5); Pasal 32 ayat (1), (2), (3), dan (4); Bab IV, Pasal 33 ayat (4) dan (5); Pasal 34 ayat (1), (2), (3), dan (4); Pasal 37 ayat (1), (2), (3), (4), dan (5); Aturan Peralihan Pasal I, II, dan III; Aturan Tambahan Pasal I dan II UUD 1945. Materi perubahan pada Perubahan Keempat adalah ketentuan tentang kelembagaan negara dan hubungan antar lembaga negara, penghapusan Dewan Pertimbangan Agung (DPA), ketentuan tentang pendidikan dan kebudayaan, ketentuan tentang perekonomian dan kesejahteraan sosial, dan aturan peralihan serta aturan tambahan.

Perubahan-perubahan tersebut bukan hanya perubahan redaksional, melainkan menyangkut pula perubahan paradigma pemikiran yang sangat mendasar. Karena itu, segera setelah agenda *constitutional reform* (pembaruan konstitusi), kita perlu melanjutkan dengan agenda *legal reform*

(pembentukan dan pembaruan hukum) yang juga besar-besaran. Jika kita mencermati ketentuan-ketentuan dalam UUD 1945 setelah empat kali dirubah, terdapat 22 butir ketentuan yang menyatakan “diatur dengan undang-undang” atau “diatur lebih lanjut dengan undang-undang”, 11 butir ketentuan yang menyatakan “diatur dalam undang-undang” atau “diatur lebih lanjut dalam undang-undang”, dan 6 butir ketentuan menyatakan “ditetapkan dengan undang-undang”.

Bidang-bidang hukum yang memerlukan pembentukan dan pembaruan tersebut dapat dikelompokkan menurut bidang-bidang yang dibutuhkan, yaitu :

1. Bidang politik dan pemerintahan.
2. Bidang ekonomi dan dunia usaha.
3. Bidang kesejahteraan sosial dan budaya.
4. Bidang penataan sistem dan aparatur hukum.

Sebagai konsekuensi dari supremasi konstitusi dan hierarki perundang-undangan dalam suatu sistem hukum, maka perubahan konstitusi mengharuskan adanya perubahan terhadap perundang-undangan dalam sistem hukum tersebut, serta pelaksanaannya oleh pihak yang berwenang. Demikian pula halnya dengan perubahan UUD 1945 yang cukup mendasar dan meliputi hampir keseluruhan ketentuan yang terdapat di dalamnya, harus diikuti dengan perubahan perundang-undangan yang berada di bawahnya dan pelaksanaannya oleh organ yang berwenang.³³⁵ Ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang telah ada yang bersumber pada ketentuan tertentu dalam UUD 1945 sebelum perubahan harus dilihat kembali kesesuaiannya dengan ketentuan hasil perubahan UUD 1945.

³³⁵ Hukum dapat dikategorikan menjadi empat kelompok pengertian hukum dilihat dari wilayah pembuatan dan pembentukan hukum, yaitu Hukum Negara (*The State's Law*), Hukum Adat (*The People's Law*), Doktrin (*The Professor's Law*), dan hukum praktek (*The Professional's Law*). Lihat Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta; Konstitusi Press, 2005), hlm. 4.



HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. PENGANTAR

Negara Indonesia yang menganut sistem hukum kontinental dengan sendi utama sistem hukum tertulis (peraturan perundang-undangan) memerlukan tertib hukum yang terbangun secara hirarkis dalam proses pembentukannya. Tertib hukum tersebut harus dimulai dari tahap perencanaan sampai dengan pengundangan produk hukum yang dihasilkan. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, bahwa yang dimaksud dengan pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Pembentukan hukum yang tertib harus pula sejalan dengan substansi UUD Negara Republik Indonesia (UUD 1945), yang merupakan norma hukum tertinggi di Negara Indonesia³³⁶.

Berdasarkan sistem norma hukum yang berjenjang (*stufentheory*) yang dianut Indonesia, suatu produk perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Menurut Hans Kelsen, norma itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarkis. Pengertiannya, norma yang di bawah berlaku, bersumber, dan berdasarkan pada norma yang lebih tinggi, lebih tinggi lagi,

³³⁶ Laporan Penelitian, *Pengawasan Terhadap Produk Hukum Daerah dalam Rangka Mewujudkan Pembangunan Hukum Nasional*, Kerjasama DPD RI dengan Pusat Kajian Dampak Regulasi dan Otonomi Daerah Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2009, hlm. 1

demikian seterusnya sampai akhirnya jenjang ini berhenti pada suatu norma tertinggi yang disebut norma dasar (*grundnorm*)³³⁷.

Pembangunan hukum yang mencakup perencanaan, pembentukan, dan pembaharuan hukum nasional, secara ideal dilaksanakan dengan berorientasi kepada suatu sistem. Pembangunan hukum nasional mendesak dilakukan dan memerlukan adanya suatu kesatuan dan sistem hukum nasional yang harmonis, dalam arti selaras, serasi, dan seimbang untuk menghadapi masa yang akan datang³³⁸.

Untuk mewujudkan hukum nasional yang harmonis, selaras, serasi, dan seimbang itu, secara ideal harus dilakukan pembinaan yang terarah sejak tahap perencanaan hukum, pembentukan hukum, penerapan dan penegakan hukum, sehingga semua komponen sistem hukum nasional terangkai dalam satu tatanan yang teratur dan berhubungan satu sama lain secara harmonis dalam satu kesatuan yang utuh. Hal ini dilakukan dalam rangka mengintegrasikan berbagai produk hukum, sehingga tersusun dalam sebuah tatanan yang harmonis dalam kerangka sistem hukum nasional³³⁹.

B. LANDASAN PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Setiap kali penyusunan peraturan perundang-undangan harus memiliki pokok-pokok pikiran yang memuat unsur filosofis, yuridis, dan sosiologis sebagai latar belakang pembuatannya. Aspek filosofis mengandung makna bahwa peraturan daerah yang dibuat haruslah berlandaskan pada kebenaran dan cita rasa keadilan serta ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat, kelestarian ekosistem, dan supremasi hukum. Adapun aspek sosiologis berarti bahwa peraturan daerah yang dibuat muncul dari harapan, aspirasi, dan sesuai dengan kebutuhan sosial masyarakat setempat. Sedangkan aspek yuridis, dimaksudkan bahwa peraturan daerah yang dibuat menjunjung tinggi supremasi dan kepastian hukum serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan³⁴⁰.

³³⁷ Aziz Syamsuddin, *Proses & Teknik Penyusunan Undang-undang*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 14

³³⁸ Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa, Bandung, 2012, hlm. 220

³³⁹ *Ibid*, hlm. 221

³⁴⁰ *Ibid*, hlm. 90

Selain itu, untuk menetapkan suatu peraturan perundang-undangan yang berkualitas baik di tingkat nasional maupun daerah, maka peraturan perundang-undangan tersebut sekurang-kurangnya harus memenuhi tiga landasan, yakni landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis.

1. Landasan Filosofis, yaitu bahwa setiap perundang-undangan harus merujuk pada falsafah hidup bangsanya, apapun falsafah hidup bangsa tersebut, maka peraturan yang ditetapkannya harus mengandung falsafah hidupnya, sehingga peraturan yang ditetapkan tersebut akan berdasarkan pada moral.
2. Landasan Sosiologis, yaitu bahwa setiap ketentuan-ketentuan yang dimuat dalam peraturan tersebut sesuai dengan keyakinan umum atau kesadaran hukum masyarakat. Peraturan yang ditetapkan tersebut harus sesuai dengan hukum yang hidup (*living law*) dalam masyarakat.
3. Landasan Yuridis adalah landasan hukum yang menjadi dasar kewenangan pembuatan peraturan perundang-undangan. Artinya bahwa tidak setiap pejabat atau badan mempunyai wewenang untuk menetapkan suatu peraturan, sehingga terdapat aturan hukum yang mengatur bahwa pejabat atau badan tersebut berwenang menetapkan peraturan³⁴¹.

M. Solly Lubis menambahkan, selain ketiga landasan yang disebutkan di atas, landasan pembuatan peraturan perundang-undangan juga dipengaruhi oleh landasan politis, yaitu garis kebijakan politik yang menjadi dasar selanjutnya bagi kebijakan-kebijakan dan pengarahannya ketatalaksanaan pemerintahan negara³⁴².

C. TUJUAN PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. Setiap peraturan perundang-undangan selain harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang, pembentuk peraturan perundang-undangan harus memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya. Di samping itu, juga harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis.

³⁴¹ Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998, hal. 43-45

³⁴² M. Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, Mandar Maju, Bandung, 1989, hlm. 8

Peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan lagi berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. Dalam proses pembentukannya, mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan³⁴³.

Secara etimologi, istilah peraturan perundang-undangan merupakan terjemahan dari *"legislation"*, *"wetgeving"*, *"gesetzgebung"*, mengandung dua arti. Pertama, peraturan perundang-undangan sebagai sebuah proses pembentukan atau proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun daerah. Kedua, peraturan perundang-undangan sebagai segala peraturan negara, yang merupakan hasil proses pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah³⁴⁴.

Menurut Hamid Attamimi, peraturan perundang-undangan adalah peraturan yang berkaitan dengan undang-undang, baik peraturan itu berupa undang-undang sendiri, maupun peraturan yang lebih rendah berdasarkan atribusi atau delegasi undang-undang. Sementara itu menurut Bagir Manan, menemukan pengertian peraturan perundang-undangan dapat dilakukan dengan menemukan ciri-ciri umum yang melekat pada peraturan perundang-undangan. Lebih lanjut Bagir Manan menjelaskan bahwa ciri-ciri yang melekat pada peraturan perundang-undangan adalah :

- (1) Berupa keputusan tertulis dari pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang;
- (2) Berisi aturan tingkah laku yang bersifat mengikat umum baik mengenai hak, kewajiban, fungsi status atau suatu tatanan;
- (3) Kaidah peraturan perundang-undangan adalah abstrak umum atau umum abstrak³⁴⁵.

³⁴³ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusamedia, Bandung, 2012, hlm. 222

³⁴⁴ Aziz Syamsuddin, *Proses & Teknik Penyusunan Undang-undang*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 13

³⁴⁵ Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, PT. Alumni, Bandung, 2004, hlm. 73

Pemahaman terhadap teori perundang-undangan pada dasarnya meliputi empat substansi utama, yaitu: pengertian perundang-undangan, fungsi perundang-undangan, materi perundang-undangan, dan politik perundang-undangan. Bagir Manan yang mengutip pendapat P.J.P Tak tentang *wet in materiele zin*, melukiskan pengertian perundang-undangan dalam arti material yang esensinya antara lain sebagai berikut :

Peraturan perundang-undangan berbentuk keputusan tertulis. Karena merupakan keputusan tertulis, maka peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum lazim disebut hukum tertulis (*geschrevenrecht, written Law*), peraturan perundang-undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ) yang mempunyai wewenang membuat peraturan yang berlaku atau mengikat umum (*algemeen*), dan peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu³⁴⁶.

Selain itu, konsep perundang-undangan juga dikemukakan oleh A. Hamid S. Attamimi, yang mengikuti pendapat I.C. Van der Vlies tentang *wet* yang formal (*het formele wetsbegrip*) dan *wet* yang material (*het materiele wetsbegrip*). Pendapat ini didasarkan pada apa tugas pokok dari pembentuk *wet* (*de wetgever*). Berdasarkan pemikiran tersebut, maka yang disebut dengan *wet* yang formal adalah *wet* yang dibentuk berdasarkan ketentuan atribusi dari konstitusi. Sementara itu, *wet* yang materiil adalah suatu peraturan yang mengandung isi atau materi tertentu yang pembentukannya tunduk pada prosedur yang tertentu pula.³⁴⁷

Pembentukan suatu peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Adapun asas itu antara lain adalah:

³⁴⁶ Bagir Manan, *Fungsi dan Materi Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta, 1994, hlm. 3, sebagaimana dikutip oleh Suko Wiyono, *Peraturan Daerah Sebagai Bagian Integral dari Peraturan Perundang-undangan dalam Negara Hukum Republik Indonesia*, Artikel, Fakultas Hukum Universitas Wisnuwardhana, Malang, dikases dari http://fh.wisnuwardhana.ac.id/index.php?option=com_content&task=view&id=37&Itemid=13

³⁴⁷ Attamimi, A. Hamid S., *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I Perlita IV*, Disertasi Universitas Indoensia: Jakarta, 1990, hlm. 198

1. Kejelasan tujuan
2. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat
3. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan
4. Dapat dilaksanakan
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan
6. Kejelasan rumusan
7. Keterbukaan³⁴⁸.

Pemikiran yang lebih luas tentang fungsi perundang-undangan dikaitkan dengan fungsi konstitusi, Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang mengemukakan adanya empat fungsi, yaitu: (a) *transformation*; (b) *information*; (c) *regulation*; (d) *canalization*. Penjelasan secara umum adalah sebagai berikut :

- a) Fungsi *transformation*: Pertama, kekuasaan ditransformasikan menjadi kekuasaan hukum yang disebut wewenang atau kompetensi (*power is transformed into legal terms and is called legal power or competence*); Kedua, transformasi tuntutan-tuntutan politik dan lainnya ke dalam norma-norma dan nilai-nilai yang bisa dipaksakan melalui hukum (*transformation of political convictions and wishes into norms and values having the force of law*); Ketiga, mengatur dan menyediakan sarana untuk membentuk lembaga-lembaga negara sesuai dengan kemauan politik yang ada (*the setting up and installation of state institutions or the reform of state institutions in accordance with the political views of the moment*).
- b) Fungsi *Information*: Pertama, memperjelas sub-sistem politik kepada masyarakat (*is undoubtedly that which runs from the political sub-system to society*); Kedua, menghubungkan sub sistem politik ke dalam sub sistem hukum (*connects the political sub-system and what one might term the legal sub system*); ketiga, memperkenalkan negara terhadap negara lain (*runs from the state to the outside world*).
- c) Fungsi *Regulation*: mengatur tindakan dan proses pembuatan keputusan dan membatasi wewenang (*regulate behaviour and decision-making processes and define legal powers*)
- d) Fungsi *Canalization*: Pertama, menyediakan cara penyelesaian masalah hukum dan politik (*provide indications of how legal and political problems should be solved*); Kedua, konstitusi menyediakan atau menciptakan sebuah struktur yang pasti untuk terjadinya perkembangan hukum dan

³⁴⁸ Rozali Abdullah, *Op.Cit*, hlm. 132

politik (*The constitution creates or provides a certain structure within which political and legal developments can take place*)³⁴⁹.

Bentuk dan tata urutan peraturan mencakup putusan-putusan cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif yang isinya dapat bersifat mengatur (*regeling*), dan karena itu disebut dengan per-ATUR-an. Akan tetapi, pengertian peraturan dalam arti luas dapat pula mencakup putusan-putusan yang bersifat administratif yang meskipun tidak bersifat mengatur tetapi dapat dijadikan dasar bagi upaya mengatur kebijakan yang lebih teknis³⁵⁰.

Berdasarkan sistem norma hukum yang berjenjang (*stufentheory*) yang dianut Indonesia, suatu produk perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Menurut Hans Kelsen, norma itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu susunan hierarkis. Pengertiannya, norma yang di bawah berlaku, bersumber, dan berdasarkan pada norma yang lebih tinggi, lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai akhirnya jenjang ini berhenti pada suatu norma tertinggi yang disebut Norma Dasar (*grundnorm*)³⁵¹.

Pembangunan hukum yang mencakup perencanaan, pembentukan, dan pembaharuan hukum nasional, secara ideal dilaksanakan dengan berorientasi kepada suatu sistem. Pembangunan hukum nasional mendesak dilakukan dan memerlukan adanya suatu kesatuan dan sistem hukum nasional yang harmonis, dalam arti selaras, serasi, dan seimbang untuk menghadapi masa yang akan datang³⁵².

Untuk mewujudkan hukum nasional yang harmonis, selaras, serasi, dan seimbang itu, secara ideal harus dilakukan pembinaan yang terarah sejak tahap perencanaan hukum, pembentukan hukum, penerapan dan penegakan hukum, sehingga semua komponen sistem hukum nasional terangkai dalam satu tatanan yang teratur dan berhubungan satu sama lain secara harmonis

³⁴⁹ Henc van Maarseveen, Ger Van der Tang, *Written Constitutions A. Computerized Comparative Study*. (New York: Inc. Dobbs Ferry: Oceana Publications, 1978), hlm. 275-280, sebagaimana dikutip oleh Suko Wyono, *Peraturan Daerah Sebagai Bagian Integral dari Peraturan Perundang-undangan dalam Negara Hukum Republik Indonesia*, Artikel, Fakultas Hukum Universitas Wisnuwardhana, Malang, diakses dari http://fh.wisnuwardhana.ac.id/index.php?option=com_content&task=view&id=37&Itemid=13

³⁵⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Op.Cit, hlm. 306

³⁵¹ Aziz Syamsuddin, *Op.Cit*, hlm. 14

³⁵² Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa, Bandung, 2012, hlm. 220

dalam satu kesatuan yang utuh. Hal ini dilakukan dalam rangka mengintegrasikan berbagai produk hukum, sehingga tersusun dalam sebuah tatanan yang harmonis dalam kerangka sistem hukum nasional³⁵³.

Berdasarkan kewenangan pemerintah daerah terkait dengan penyelenggaraan otonomi daerah, maka daerah diberikan kewenangan untuk membentuk peraturan daerah. Peraturan daerah mengatur semua kewenangan daerah, baik kewenangan yang menjadi urusan wajib dan urusan pilihan dari masing-masing pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten/kota, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum³⁵⁴.

Peraturan daerah yang merupakan salah satu bentuk peraturan perundang-undangan nasional sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pengertian bertentangan dengan kepentingan umum, dalam hal ini adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya ketenteraman/ketertiban umum, serta kebijakan yang bersifat diskriminatif. Oleh karena itu, apabila terdapat Perda yang ternyata bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka pemerintah pusat dapat membatalkan perda tersebut³⁵⁵.

Pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai. Setiap peraturan perundang-undangan selain harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang, pembentuk peraturan perundang-undangan harus memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya. Di samping itu, juga harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis. Peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

³⁵³ *Ibid*, hlm. 221

³⁵⁴ Hasil Penelitian, *Esensi dan Urgensitas Peraturan Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Kerjasama DPD RI dengan Universitas Hasanuddin, 2009, hlm. 77

³⁵⁵ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Daerah dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 133

Setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan lagi berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. Dalam proses pembentukannya, mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan³⁵⁶.

D. TATA URUTAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, diatur bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah :

1. UUD 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Ketetapan MPR),
3. UU/Perppu
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.³⁵⁷

Berikut penjelasan terkait dengan jenis-jenis peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

1. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Hans Nawiasky mengemukakan bahwa norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, dan norma hukum yang di bawah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut Norma Dasar.³⁵⁸ Norma hukum yang tertinggi dan merupakan kelompok pertama dalam hierarki norma hukum negara adalah

³⁵⁶ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusamedia, Bandung, 2012, hlm. 222

³⁵⁷ Indonesia, *Undang Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, UU Nomor 12 Tahun 2011, LN Nomor 82 Tahun 2011, TLN Nomor 5234, Ps. 7 ayat (1).

³⁵⁸ Hans Nawiasky sebagaimana dikutip dalam Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan (1) (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)*, ed. rev. (Jakarta: Kanisius, 2007), hlm. 44.

staatsfundamentalnorm.³⁵⁹ Dikemukakan pula bahwa isi *Staatsfundamentalnorm* ialah merupakan norma yang merupakan dasar bagi pembentukan UUD dari suatu negara (*Staatsverfassung*), termasuk norma pengubahannya.³⁶⁰ Hakikat hukum suatu *Staatsfundamentalnorm* ialah syarat bagi berlakunya suatu UUD, ia ada terlebih dahulu sebelum adanya UUD.³⁶¹

Berdasarkan teori yang dikemukakan oleh Hans Nawiasky maka Pembukaan UUD 1945 dapat diklasifikasi sebagai Norma Fundamental Negara Republik Indonesia (*Staatsfundamentalnorm*), ketika Pembukaan UUD 1945 berisikan Pancasila dan cita-cita luhur (tujuan) bangsa Indonesia. Dalam Penjelasan UUD 1945 (sebagaimana yang juga dikemukakan oleh Soepomo tanggal 15 Juli 1945), dikemukakan bahwa pokok-pokok pikiran dalam Pembukaan harus menjadi dasar bagi hukum dasar negara yang terdiri dari hukum yang tertulis (UUD) dan hukum yang tidak tertulis; UUD sebagai hukum yang tertulis, menciptakan pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 ke dalam pasal-pasalannya.³⁶² Selanjutnya, sesuai dengan prinsip supremasi konstitusi, tempat konstitusi adalah hukum yang tertinggi sehingga peraturan perundang-undangan ke bawahnya mengatur lebih lanjut dan tidak boleh bertentangan dengan konstitusi.

Pokok-pokok pikiran dalam Pembukaan, tercantum dalam Penjelasan UUD 1945 sebagai berikut:³⁶³

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

³⁵⁹ Hans Nawiasky sebagaimana dikutip dalam Maria Farida Indrati, *ibid.*, hal. 45. Kelompok II adalah *Staatsgrundgesetz* (Aturan dasar Negara/Aturan Pokok Negara), Kelompok III adalah *Formell Gesetz* (UU formal), dan Kelompok IV adalah *Verordnung* dan *Autonome Satzung* (Aturan Pelaksana dan Aturan Otonom). *Ibid.*

³⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 46.

³⁶¹ *Ibid.*

³⁶² Bahar, et. al. eds., *Risalah Sidang Badan Penyelenggara Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia*, hlm. 267-268.

³⁶³ Indonesia, *Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945*.

Oleh karena itu, Undang-Undang Dasar itu harus mengandung isi yang mewajibkan Pemerintah dan lain-lain penyelenggara Negara, untuk memelihara budi-pekerti kemanusiaan yang luhur dan memegang teguh cita-cita moral rakyat yang luhur.

Dalam hal melakukan perubahan UUD 1945, juga harus dijamin bahwa nilai-nilai dalam Pancasila dan cita-cita luhur dalam Pembukaan tetap diatur dalam pasal-pasal UUD 1945. Dalam melakukan perubahan UUD 1945, dilarang misalnya, menghapus pasal-pasal yang mewajibkan negara untuk memajukan kesejahteraan umum, yaitu pasal-pasal yang terkandung dalam Bab XIV tentang Kesejahteraan Sosial, yaitu Pasal 33 dan Pasal 34 UUD 1945.

Notonagoro mengemukakan bahwa: “Kebaikan hukum positif Indonesia termasuk (tubuh) UUD harus diukur dari asas-asas yang tercantum dalam Pembukaan. Dan karena itu Pembukaan dan Pancasila harus dipergunakan sebagai pedoman bagi penyelesaian soal-soal pokok kenegaraan dan tertib hukum Indonesia”.³⁶⁴ Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945 harus menjadi pedoman bagi peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945 yang akan dijelaskan dalam pembahasan selanjutnya.

2. Ketetapan MPR/MPRS

Ketetapan MPRS dibahas karena dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b TAP MPR Nomor III/MPR/2000 diatur bahwa:

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

Sebelum Perubahan UUD 1945, berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (sebelum perubahan), diatur bahwa: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR.” MPR sebagai lembaga negara tertinggi berwenang mengeluarkan ketetapan yang bersifat “mengatur” dan mengikat bagi lembaga negara yang berada di bawah MPR. Dalam Pasal 3 ayat (2)

³⁶⁴ Notonagoro sebagaimana dikutip dalam RM. A.B. Kusuma, “Konsistensi Nilai Pancasila Dalam Penyelenggaraan Negara,” (makalah disampaikan pada Kongres Pancasila II, Denpasar, 31 Mei 2010), hlm. 5.

Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan diatur bahwa Ketetapan MPR RI merupakan putusan MPR sebagai pengemban kedaulatan rakyat yang ditetapkan yang ditetapkan dalam sidang-sidang MPR. Pasal 2 Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan mengatur tentang tata urutan peraturan perundang-undangan yaitu:

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

Setelah perubahan UUD 1945, MPR tidak lagi dikonstruksikan sebagai satu-satunya pengemban kedaulatan rakyat, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945, yaitu: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga negara tertinggi, sehingga tidak lagi membentuk ketetapan yang bersifat “mengatur” karena semua lembaga negara melaksanakan kewenangannya berdasarkan yang ditentukan dalam UUD (dan peraturan perundang-undangan lainnya). Berdasarkan Pasal 1 aturan tambahan perubahan keempat UUD 1945, MPR ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR untuk diambil putusan pada sidang MPR tahun 2003.

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

Ketetapan MPRS dan MPR tetap berlaku dengan ketentuan masing-masing adalah sebagai berikut.³⁶⁵

³⁶⁵Indonesia, *Ketetapan tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis*

- a) Ketetapan MPRS RI Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran PKI, pernyataan sebagai organisasi terlarang di seluruh wilayah Negara RI bagi PKI dan larangan setiap kegiatan untuk menyebarkan atau mengembangkan paham atau ajaran komunisme/Marxisme-Leninisme dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan seluruh ketentuan dalam Ketetapan ini, ke depan diberlakukan dengan berkeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi, dan HAM.
- b) Ketetapan MPR RI Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam rangka Demokrasi Ekonomi, dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan Pemerintah berkewajiban mendorong keberpihakan politik ekonomi yang lebih memberi kesempatan dukungan dan pengembangan ekonomi, usaha kecil, dan menengah, dan koperasi sebagai pilar ekonomi dalam membangkitkan terlaksananya pembangunan nasional dalam rangka demokrasi ekonomi sesuai hakikat Pasal 33 UUD 1945.
- c) Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/1999 tentang Penentuan Pendapat di Timor Timur tetap berlaku sampai dengan terlaksananya ketentuan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Ketetapan ini.

Ketetapan MPRS dan MPR tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang, yaitu:³⁶⁶

- a) Ketetapan MPRS RI Nomor XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera tetap berlaku dengan menghargai Pahlawan Ampera yang telah ditetapkan dan sampai terbentuknya undang-undang tentang pemberian gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan.
- b) Ketetapan MPR RI Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan tersebut.
- c) Ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.³⁶⁷

Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan tahun 2002, Pasal 2 Ketetapan Nomor I/MPR/2003

³⁶⁶*Ibid.*, Ps. 4.

³⁶⁷ Ketetapan ini sudah tidak berlaku lagi dengan diaturnya UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

- d) Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.³⁶⁸
- e) Ketetapan MPR RI Nomor V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional.
- f) Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan Kepolisian Negara RI sampai terbentuknya undang-undangterkait.³⁶⁹
- g) Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran Kepolisian Negara RI sampai terbentuknyaundang-undang terkait.³⁷⁰
- h) Ketetapan MPR RI Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa.
- i) Ketetapan MPRS RI Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia masa depan.
- j) Ketetapan MPR RI Nomor VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan ini.
- k) Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam Ketetapan ini.

Selanjutnya berdasarkan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Ketapan MPR/MPRS tidak dimasukkan dalam Pasal 7 ayat (1) tentang tata urutan peraturan perundang-undangan, akan tetapi dalam ayat (4) peraturan perundang-undangan lain, termasuk Ketetapan MPR diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Undang-undang terbaru tentang pembentukan peraturan perundang-undangan adalah Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, dimana memasukkan kembali Ketetapan MPR dalam tata urutan peraturan perundang-undangan, yang berada di bawah UUD Tahun 1945.

Pasal 3 ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 diatur bahwa MPR berwenang mengubah dan menetapkan UUD. Sebagai lembaga yang memiliki kewenangan untuk mengubah dan menetapkan UUD maka sudah seharusnya MPR juga merupakan lembaga yang paling berwenang untuk melakukan

³⁶⁸ Ketetapan ini sudah tidak berlaku lagi dengan diaturnya UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³⁶⁹ Ketetapan ini sudah tidak berlaku lagi dengan diaturnya Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dan UU Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.

³⁷⁰ *Ibid.*

pengkajian terhadap UUD, sebab sebelum melakukan kegiatan mengubah kemudian menetapkan maka hal yang perlu dilakukan terlebih dahulu adalah melakukan pengkajian-pengkajian terhadap materi muatan UUD 1945. Konsep ini yang digunakan oleh penyusun UUD 1945, di mana dikonstruksikan bahwa MPR terkait dengan UUD, melakukan kajian-kajian, dan jika perlu akan melakukan perubahan, sebagaimana dikemukakan oleh Soepomo, yaitu:³⁷¹

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

Termasuk pula pengkajian yang dilakukan oleh MPR sebelum perubahan UUD 1945, adalah pengkajian terhadap haluan negara. Dalam Konstitusi RIS dan UUDS RI, tidak terdapat haluan negara yang disetujui oleh parlemen, akan tetapi dalam kedua UUD tersebut terdapat asas-asas dasar yang dijadikan dasar dalam penyelenggaraan negara.³⁷² Salah satu pasal dari asas-asas dasar yang tercantum dalam kedua UUD tersebut, yaitu:³⁷³

³⁷¹ R. M. A. B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945 (Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentoeik Menyelidiki Oesaha2 Persiapan Kemerdekaan)*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hlm. 389. Lihat pula Bahar, et. al., eds., *Risalah Sidang Badan Penyelenggara Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia*, hlm. 304.

³⁷² Asas-asas dasar dalam Konstitusi RIS lihat Indonesia Serikat, *Keputusan Presiden tentang Mengumumkan Piagam Penandatanganan Konstitusi Republik Indonesia Serikat dan Konstitusi Republik Indonesia Serikat*, Keppres Nomor 48 Tahun 1950, LN Nomor 3, LN Tahun 1950, Ps. 34-41. Asas-asas dasar dalam UUDS RI lihat dalam Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia*, UU Nomor 7 Tahun 1950, LN. Nomor 56, LN Tahun 1950, TLN Nomor 37, Ps 35-43.

³⁷³ Lihat Indonesia Serikat, *Keputusan Presiden tentang Mengumumkan Piagam Penandatanganan Konstitusi Republik Indonesia Serikat dan Konstitusi Republik Indonesia Serikat*, *ibid.*, Ps. 35. Lihat Indonesia, *Undang-Undang tentang*

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

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

3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu)

Merujuk pada ketentuan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menentukan salah satu jenis peraturan perundang-undangan adalah Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), namun demikian Perppu tentunya tidak sepenuhnya sejajar dengan Undang-Undang. Pengaturan mengenai Perpu terdapat dalam Bab VII UUD 1945 dengan judul bab DPR. Hal tersebut menunjukkan bahwa pada dasarnya Perpu merupakan bagian dari kewenangan DPR (membentuk Undang-undang)³⁷⁴, akan tetapi karena dibentuk dalam keadaan hal ihwal kegentingan yang memaksa, maka Perpu dibentuk dengan cara yang khusus yaitu oleh Presiden tanpa persetujuan DPR terlebih dulu.³⁷⁵

UUD 1945 mengatur bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-undang,³⁷⁶ dan setiap rancangan (RUU) dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.³⁷⁷ Jika RUU tidak mendapat persetujuan bersama maka RUU tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan

Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia, ibid., Ps. 36.

³⁷⁴Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945

³⁷⁵Pasal 22 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945

³⁷⁶Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945

³⁷⁷Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945

DPR masa itu.³⁷⁸ RUU yang telah disetujui bersama disahkan oleh Presiden,³⁷⁹ dalam hal RUU tersebut tidak disahkan Presiden maka RUU sah menjadi undang-undang jika telah lewat 30 hari sejak persetujuan bersama.³⁸⁰

Berikut ini adalah beberapa undang-undang mengatur lebih lanjut ketentuan dalam UUD 1945, yaitu UU Nomor 39 Tahun 1999 yang merupakan undang-undang yang materi muatannya mengatur tentang HAM dan UU Nomor 12 Tahun 2006 yang merupakan undang-undang yang mengatur mengenai kewarganegaraan RI. Undang-undang yang diperintahkan oleh suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang, antara lain adalah UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang memerintahkan agar pengaturan tentang organisasi, finansial, dan administrasi Mahkamah Agung (MA) dan masing-masing lingkungan peradilan di bawah MA dalam bentuk undang-undang, yaitu antara lain yang mengatur tentang organisasi, finansial, dan administrasi MA, yaitu UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang MA, UU Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang MA, dan UU Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang MA.

Perintah undang-undang agar dibentuk undang-undang lainnya tidak harus utuh dalam satu undang-undang khusus, tapi dapat juga terjadi bahwa hanya pasal tertentu saja yang diperintahkan diatur dalam undang-undang lain. Salah satu contoh undang-undang yang diperintahkan oleh suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang yang mengatur satu pasal adalah UU Nomor 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan Penodaan Agama, yang memerintahkan agar Pasal 4 undang-undang tersebut yang mengatur mengenai sanksi pidana terhadap penodaan agama, dimasukkan dalam ketentuan KUHP, sehingga dalam KUHP diatur Pasal 156a yang mengatur mengenai sanksi pidana terhadap penodaan agama.

Undang-undang harus mengatur dengan berpedoman pada Pembukaan dan Batang Tubuh (Pasal-Pasal) UUD 1945. Sebagai contoh adalah pengaturan mengenai sanksi pidana terhadap penodaan yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP atau *Wetboek van Strafrecht*), yaitu Pasal 156a yang tidak berasal dari *Wetboek van Strafrecht* (KUHP Belanda yang hingga sekarang masih digunakan di Indonesia) akan tetapi berasal dari Pasal 4 UU Nomor 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan Penodaan Agama, yang memerintahkan agar pasal ini

³⁷⁸ Pasal 20 ayat (3) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945.

³⁷⁹ Pasal 20 ayat (4) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945.

³⁸⁰ Pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945

dimasukkan dalam ketentuan KUHP. Berdasarkan sila pertama Pancasila, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa maka terdapat hubungan yang erat antara agama dengan negara sehingga diatur dalam KUHP yang berlaku di Indonesia berdasarkan perintah UU Nomor 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan Penodaan Agama.³⁸¹ Hal tersebut tentu saja tidak diatur di negara Belanda yang menggunakan konsep Negara Hukum *Rechtsstaat* yang salah satu ciri-cirinya adalah pemisahan antara agama dan negara secara mutlak,³⁸² sehingga dalam *Wetboek van Strafrecht* tidak terdapat ketentuan tentang penodaan agama.

Adapun Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), Pengaturannya terdapat dalam Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945, yaitu:

- Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.
- Peraturan Pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
- Jika tidak mendapat persetujuan maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Pengaturan mengenai Perpu terdapat dalam Bab VII UUD NRI Tahun 1945 dengan judul bab DPR. Hal tersebut menunjukkan bahwa pada dasarnya Perpu merupakan bagian dari kewenangan DPR (membentuk undang-undang) akan tetapi karena dibentuk dalam keadaan hal ihwal kegentingan yang

³⁸¹ Undang-undang Nomor 1/PNPS/1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama yang sudah diundangkan dengan UU Nomor 5 Tahun 1969 juga telah diajukan permohonan pengujian materiil oleh Inisiatif Masyarakat Partisipatif untuk Masyarakat Berkeadilan (Imparsial), Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), Perkumpulan Perhimpunan Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia (PBHI), Perkumpulan Pusat studi HAM dan Demokrasi (Demos), Perkumpulan Masyarakat setara, Yayasan Desantara, serta Yayasan Lembaga Bantuan hukum Indonesia, Abdurrahman Wahid, Musdah Mulia, Dawam Rahardjo, KH. Maman Imanul Haq. Dalam amar putusannya, Mahkamah Konstitusi menyatakan menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya. Lihat Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 140/PUU-VII/2009, hlm. 1-3 dan 306.

³⁸² Konsep dan ciri-ciri *Rechtsstaat* dalam Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya, pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1992), hlm. 74. Buku ini berasal dari disertasi doktor beliau yang dipertahankan di hadapan Sidang terbuka Senat Guru Besar Universitas Indonesia, 19 Maret 1991.

memaksa maka Perpu dibentuk dengan cara yang khusus yaitu dibentuk oleh Presiden tanpa persetujuan DPR, sedangkan persetujuan DPR harus diberikan dalam persidangan berikut, dan jika tidak mendapat persetujuan maka Peraturan Pemerintah tersebut harus dicabut. Hal tersebut menyebabkan tidak akan sama kedudukan Perpu dengan undang-undang jika terjadi benturan peraturan perundang-undangan (*rules of collision*) diantara keduanya.

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

Pengujian perpu terhadap UUD sudah diperiksa dan diputus oleh Mahkamah Konstitusi (MK) dalam putusan Perkara Nomor 138/PUU-VII/2009 Perihal Pengujian Perpu Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan atas UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi terhadap UUD Negara RI Tahun 1945.³⁸³ Dalam salah satu konklusinya, MK menyatakan bahwa MK berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pengujian PERPU terhadap UUD 1945.

4. Peraturan Pemerintah (PP)

Berdasarkan ketentuan yang tercantum dalam Pasal 5 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, diatur bahwa Presiden menetapkan PP untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Selanjutnya dalam Pasal 1 angka 5 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 diatur bahwa PP adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan

³⁸³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009, 8 Februari 2010.

undang-undang sebagai mana mestinya. Materi muatan PP berisi materi untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

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

Diantara bentuk Peraturan Pemerintah yang mengatur lebih lanjut ketentuan dalam undang-undang yang secara tegas menyebut agar diatur lebih lanjut dalam PP, diantaranya adalah PP RI Nomor 38 Tahun 2007 tentang Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Merujuk ketentuan dalam Pasal 14 ayat (3) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, diatur bahwa tentang pembagian urusan pemerintahan yang diatur dalam Pasal 10 hingga Pasal 14 diatur lebih lanjut dengan PP, dan PP yang mengatur lebih lanjut tersebut adalah PP RI Nomor 38 Tahun 2007 tentang Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

5. Peraturan Presiden (Perpres)

Berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, ditentukan bahwa Presiden RI memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan maka Presiden berwenang mengatur lebih lanjut peraturan perundang-undangan di atas Perpres, yaitu undang-undang dan PP. Hal tersebut diatur dalam Pasal 1 angka 6 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, yang mengatur bahwa Perpres adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Presiden, dan materi muatan Perpres berisi materi yang diperintahkan oleh undang-undang, materi untuk melaksanakan PP atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.

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

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

6. Peraturan Menteri

Berdasarkan Pasal 17 ayat (3) Perubahan Pertama UUD 1945, menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Menteri sebagaimana dikemukakan dalam Penjelasan UUD 1945 merupakan bawahan Presiden, akan tetapi mereka bukan pegawai tinggi biasa karena para menteri adalah yang terutama menjalankan kekuasaan pemerintahan dalam praktiknya. Para menteri yang memahami kementeriannya sehingga mempunyai pengaruh besar terhadap Presiden dalam menentukan politik pemerintah yang berkaitan dengan kementeriannya. Pasal 3 Undang-undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara mengatur bahwa Kementerian berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.

Mengenai hierarki peraturan perundang-perundangan, pertama kali setelah Orde Baru diatur dalam Ketetapan MPR RI Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia, kemudian diganti dengan Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber hukum dan Tata urutan Peraturan Perundang-undangan, yang selanjutnya dinyatakan tidak berlaku lagi dan diatur dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Menteri tidak dicantumkan sebagai peraturan perundangan dalam Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan maupun Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, akan tetapi Peraturan Menteri merupakan salah satu peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Ketetapan MPR RI Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia. Dalam TAP tersebut diatur bentuk-bentuk peraturan perundangan RI menurut UUD 1945, yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945
2. Ketetapan MPR
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang,
4. Peraturan Pemerintah,
5. Keputusan Presiden,
6. Peraturan-peraturan Pelaksanaan lainnya seperti:
 - Peraturan Menteri
 - Instruksi Menteri
 - dan lain-lainnya.

Merujuk pada Ketetapan MPR tersebut, ditentukan bahwa peraturan pelaksanaan lainnya, termasuk Peraturan Menteri harus dengan tegas berdasar dan bersumber pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

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

Peraturan Menteri menjadi sumber HTN formal, sebab HTN tidak hanya mengatur hubungan antar lembaga negara dalam garis horizontal saja tetapi juga garis vertikal. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan, Kementerian yang melakukan koordinasi dengan daerah. Selain itu, jaminan hak asasi warga negara dapat dilaksanakan di daerah dengan berbagai petunjuk teknis yang dibuat dalam Peraturan Menteri.

Diantara banyak contoh Peraturan Menteri, salah satunya adalah Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 5 Tahun 2010 tanggal 1 Februari 2010. Dalam Salinan Lampiran I Peraturan Menteri tersebut diatur Petunjuk Teknis Penggunaan Dana Alokasi Khusus (DAK) Bidang Pendidikan

Tahun Anggaran 2010.³⁸⁴ DAK bidang pendidikan adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan bagian dari program yang menjadi prioritas Nasional, khususnya untuk membiayai kebutuhan sarana dan prasarana satuan pendidikan dasar 9 (sembilan) tahun yang belum mencapai standar tertentu atau percepatan pembangunan daerah di bidang pendidikan dasar.³⁸⁵

Begitu besar peranan Peraturan Menteri dalam hubungannya dengan pemerintah daerah, sehingga dalam Permen tersebut diatur petunjuk teknis penggunaan DAK termasuk koordinasi dengan beberapa kementerian dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Keuangan dan tentunya dengan pemerintah daerah tempat setiap kabupaten/kota penerima DAK bidang pendidikan tahun anggaran 2010 wajib menyediakan dana pendamping dari APBD minimal sebesar 10% (sepuluh persen) dari alokasi dana yang diterima; bahkan hingga jumlah anggaran dan prosentase anggaran yang diterima di tiap jenjang dan jenis sekolah.

7. Peraturan Daerah (Perda)

Berdasarkan Pasal 18 ayat (6) Perubahan Kedua UUD 1945 diatur bahwa Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Perda terdiri atas Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota. Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 angka 7 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, diatur bahwa Perda Provinsi adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Pasal 1 angka 8 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 menegaskan bahwa Perda Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

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

³⁸⁴ Salinan Lampiran I Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 5 Tahun 2010 tanggal 1 Februari 2010 Peraturan Menteri tersebut diatur Petunjuk Teknis Penggunaan Dana Alokasi Khusus (DAK) Bidang Pendidikan Tahun Anggaran 2010, www.mandikdasmen.depdiknas.go.id/docs/dak_11.pdf, diakses 25 April 2011.

³⁸⁵ *Ibid.*

A square logo with a grey background and a white border. Inside, the word "BAB" is written in white capital letters at the top, and a large white number "8" is centered below it.

BAB
8

SOAL UJIAN TENGAH SEMESTER

Untuk lebih memudahkan mahasiswa dalam memahami materi Hukum Tata Negara, maka pada Bab ini disajikan beberapa contoh soal yang terkait dengan Materi yang sudah disajikan pada bahasan sebelumnya :

- 1) Coba Saudara jelaskan istilah-istilah Hukum Tata Negara yang berkembang dari Bahasa Belanda, Inggris, dan Prancis !
- 2) Coba Saudara kemukakan tentang pengertian HTN yang dikemukakan oleh para ahli hukum (minimal 3 pendapat) dan jelaskan jika ada persamaan dan perbedaan pada pendapat-pendapat yang Anda kemukakan !
- 3) Coba Saudara Jelaskan hubungan antara HTN dengan Ilmu Politik ! Kemudian berikan contoh hubungan yang terjadi antara kedua bidang ilmu tersebut !
- 4) Coba Saudara Jelaskan hubungan antara HTN dengan HAN ! Kemudian berikan contoh hubungan yang terjadi antara kedua bidang ilmu tersebut !
- 5) Coba saudara uraikan asas-asas hukum tata negara Indonesia dengan mengacu pada UUD NRI Tahun 1945 !
- 6) Coba Saudara Kemukakan dan jelaskan tentang sumber hukum materiil HTN Indonesia !
- 7) Coba Saudara Kemukakan apa saja yang menjadi sumber hukum formal HTN Indonesia !
- 8) Coba saudara jelaskan apa yang dimaksud dengan Konvensi Ketatanegaraan, berikan contoh bentuk konvensi yang dipraktekan dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia !
- 9) Coba Saudara jelaskan faktor-faktor yang akan menentukan dinamika hukum tata negara yang dituangkan dalam Konstitusi suatu negara !

- 10) Coba saudara uraikan perbedaan antara bentuk negara, bentuk pemerintahan dan system pemerintahan !
- 11) Coba saudara uraikan macam-macam bentuk negara ! dan bentuk negara apakah yang diberlakukan di Indonesia dengan merujuk pada UUD NRI Tahun 1945 !
- 12) Coba Saudara kemukakan tentang pengertian konstitusi dan jelaskan pendapat yang mengemukakan bahwa konstitusi lebih luas dari Undang-Undang Dasar !
- 13) Coba Saudara Jelaskan nilai konstitusi! Berikan contohnya dari masing-masing nilai konstitusi tersebut!
- 14) Coba Saudara Jelaskan materi muatan konstitusi ! Berikan contoh materi muatan konstitusi pada pasal-pasal dalam UUD NRI Tahun 1945!
- 15) Coba Saudara uraikan sejarah dan periodisasi UUD yang pernah dan sedang berlaku di Indonesia !
- 16) Coba saudara jelaskan bagaimana cara melakukan perubahan terhadap konstitusi suatu negara !
- 17) Coba Saudara Jelaskan klasifikasi dan materi muatan UUD 1945 (sebelum perubahan), berdasarkan teori yang dikemukakan oleh K.C. Wheare !
- 18) Coba saudara uraikan tentang pasal-pasal yang memberikan jaminan hak warga negara dalam UUD 1945 sesudah perubahan !
- 19) Coba saudara uraikan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan !
- 20) Coba saudara uraikan alasan-alasan lahirnya suatu peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu) !

BAB 9

KEKUASAAN LEMBAGA NEGARA

Asas pembagian kekuasaan merupakan asas yang esensial bagi suatu negara hukum, karena selain berfungsi untuk membatasi kekuasaan dari penguasa (alat kelengkapan negara), juga untuk mewujudkan spesialisasi fungsi dalam rangka mencapai efisiensi yang maksimum, sesuai dengan tuntutan zaman yang makin modern³⁸⁶. Dengan adanya pembagian kekuasaan, kekuasaan-kekuasaan dalam arti fungsi dan tugas yang ada dan dimiliki negara, pelaksanaannya dibagi antara beberapa alat perlengkapan negara sehingga setiap alat perlengkapan negara hanya memiliki tugas dan kekuasaan yang terbatas sesuai dengan wewenang yang diberikan, yang semuanya itu diatur dengan hukum agar jelas dan tidak simpang siur³⁸⁷.

Berbicara tentang pembagian kekuasaan, orang akan selalu mengasosiasikan pikirannya pada seorang jurist/pemikir kenegaraan Perancis yang bernama Charles Louis Secondat Baron de la Bride et de Montesquieu (1689-1775) dalam bukunya *De L'Esprit Des Lois*, yang mengadakan modifikasi atas gagasan John Locke. Menurutny, kekuasaan dibagi kepada tiga badan kekuasaan. Masing-masing badan kekuasaan mempunyai bidang pekerjaan sendiri, dimana kekuasaan yang satu terpisah dari kekuasaan yang lainnya. Tiga kekuasaan tersebut, yaitu : a). Kekuasaan legislatif (*la puissance legislative*), yang membentuk undang-undang; b) Kekuasaan eksekutif (*la puissance executive*), yang melaksanakan undang-undang; c) Kekuasaan yudikatif (*la puissance de jurger*), yang menjalankan kekuasaan kehakiman, menjatuhkan hukuman atas kejahatan, dan memberikan putusan apabila

³⁸⁶ Joeniarto, *Negara Hukum*, YBP Gajah Mada, Yogyakarta, 1968, hlm. 33

³⁸⁷ Mukhti Fadjar. A, *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia Publishing, Malang, Jawa Timur, 2005, hlm. 62

terjadi perselisihan antara warga. Ajaran pemisahan kekuasaan ini dikenal dengan teori "*trias politika*"³⁸⁸.

Ajaran Montesquieu merupakan suatu usaha untuk menemukan cara penempatan kekuasaan-kekuasaan pemerintah yang dapat memberikan jaminan tidak terpusatnya kekuasaan negara dalam satu tangan (organ), sebagai reaksi atas kemutlakan kekuasaan raja, yaitu bahwa untuk menghindari penyalahgunaan pemerintahan agar hak-hak dan kebebasan individu tetap terpelihara, maka kekuasaan dibagi tiga macam dan masing-masing kekuasaan itu diserahkan pada satu organ, yaitu kekuasaan legislatif dipegang oleh organ legislatif, kekuasaan eksekutif dipegang oleh organ eksekutif, dan kekuasaan yudikatif dipegang oleh organ yudikatif.³⁸⁹

Kemudian tentang kedudukan maupun wewenang atau kekuasaan formal lembaga negara atau alat perlengkapan negara, maka berkembanglah ajaran pemisahan dan pembagian kekuasaan. Ajaran ini bertujuan untuk membatasi kekuasaan negara yang dibagi dalam beberapa cabang kekuasaan. Teori pemisahan kekuasaan pertama kali muncul di Eropa Barat sebagai antitesa terhadap kekuasaan raja yang absolut sekitar abad pertengahan, yaitu antara abad ke-14 sampai abad ke-15. Pada abad ke-17 dan ke-18, lahirlah suatu konsep atau gagasan untuk menarik kekuasaan membuat peraturan dari raja dan selanjutnya diserahkan kepada suatu badan kenegaraan (*staatskunding orgaan*) yang berdiri sendiri. Begitu pula pada akhir abad pertengahan, terhadap kekuasaan kehakiman telah diserahkan kepada suatu badan peradilan³⁹⁰.

Lahirnya teori pemisahan kekuasaan mengalami proses sejarah yang cukup panjang. Hal ini dapat dicermati mulai dari penggunaan istilah "*Trias Politika*". Istilah ini pada awalnya diperkenalkan oleh Emmanuel Kant, begitu pula secara substansi pemikiran yang melandasinya sudah terlebih dahulu dimunculkan dan ditulis oleh Aristoteles³⁹¹. Namun dalam pemikiran yang lebih mendalam dan luas dikaji dan dikembangkan lebih lanjut oleh John Locke (1632-1704) dalam bukunya "*Two Triteis of Government*" yang terbit tahun 1690. Locke mengatakan bahwa kekuasaan-kekuasaan dibagi tiga, yaitu legislatif, eksekutif, dan pederatif. Kekuasaan legislatif berarti kekuasaan membentuk undang-undang. Kekuasaan eksekutif berarti kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang, sedangkan kekuasaan pederatif adalah

³⁸⁸ Utrecht .E, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Op.cit, hlm. 15

³⁸⁹ Mukhti Fadjar. A, *Op.cit*, hlm. 62-63

³⁹⁰ Utrecht.E, *Op.cit*, hlm. 2

³⁹¹ Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan, Kajian Teoritis dan Yuridis Terpad Pidato Nawaksara*, Garmedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, hlm. 26

kekuasaan yang meliputi kekuasaan mengenai perang dan damai, membuat perserikatan dan aliansi serta segala tindakan dengan semua orang dan badan-badan di luar negeri³⁹². Namun Locke tidak mensyaratkan adanya pemisahan kekuasaan. Menurutnya, eksekutif dan pederatif harus berada pada tangan yang sama³⁹³, sedangkan antara kekuasaan legislatif dan yang lainnya tidak sederajat.

Montesquieu adalah yang pertama kali memisahkan kekuasaan dalam tiga cabang (legislatif, eksekutif, dan yudikatif). Ketiga cabang kekuasaan ini masing-masing terpisah satu sama lain baik mengenai orangnya maupun fungsinya³⁹⁴. Gagasan Montesquieu berkaitan dengan ajaran pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) yang memisahkan antara alat kelengkapan organisasi negara (organ) legislatif, eksekutif, dan yudikatif, yang masing-masing dan secara terpisah menjalankan kekuasaan membuat undang-undang, menjalankan undang-undang, dan menegakan undang-undang. Sesuai dengan pengertian hukum, maka fungsi-fungsi membuat hukum, menjalankan hukum, dan menegakan hukum tidak sekedar dijalankan masing-masing alat kelengkapan tersebut³⁹⁵. Fungsi-fungsi membuat, menjalankan, dan menegakan hukum melekat atau dapat dilekatkan serta dilaksanakan oleh semua alat kelengkapan organisasi negara (legislatif, eksekutif, dan yudikatif). Bahkan kelompok masyarakat ternyata menjalankan juga berbagai fungsi tersebut.

Rasio diadakannya pemisahan kekuasaan pada tiga cabang kekuasaan tersebut untuk mencegah terjadinya pemusatan kekuasaan kepada satu badan atau orang. Kekuasaan yang dipusatkan dan diberikan kepada satu orang atau satu badan dalam sejarah terbukti menyebabkan terjadinya tindakan sewenang-wenang dari seorang pemimpin, apakah itu bernama raja, ratu, kaisar, atau presiden. Hal ini sesuai dengan pendapat Lord Acton yang mengatakan *Power Tends to Corrupt, absolute power corrupt absolutely* (Kekuasaan cenderung disalahgunakan, kekuasaan mutlak bersalah guna secara mutlak)³⁹⁶.

³⁹² Kusnadi, Muh dan Harmaily Ibrahim, *Op.cit*, hlm. 140

³⁹³ Deliar Noer, *Op.cit*, hlm. 92

³⁹⁴ Kusnadi, Muh dan Harmaily Ibrahim, *Op. Cit*, hlm. 141

³⁹⁵ Bagir Manan, *Op.cit*, hlm. 31

³⁹⁶ Sri Soemantri, *Undang-Undang Dasar 1945; Kedudukan dan Aspek-aspek Perubahannya*, Unpad Press, Bandung, 2002, hlm. 2. lihat juga Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta, 1984, hlm. 6

Dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan organ-organ negara tersebut, supaya tidak diselewengkan, maka harus terwujudnya mekanisme *check and balances* dalam organ negara tersebut. Berkaitan dengan itu, Bagir Manan mengemukakan:

Bagaimanapun juga tetap diperlukan suatu mekanisme yang mengatur hubungan antara cabang-cabang kekuasaan itu baik dalam rangka menjalankan bersama suatu fungsi penyelenggaraan negara maupun untuk saling mengawasi antara cabang-cabang kekuasaan yang satu dengan cabang-cabang kekuasaan yang lain. Pemikiran mengenai mekanisme saling mengawasi dan kerja sama ini telah melahirkan teori-teori modifikasi atas ajaran pemisahan kekuasaan, yaitu teori pembagian kekuasaan (*distribution of powers*) yang menekankan pada pembagian fungsi-fungsi pemerintahan, bukan pada pemisahan organ dan teori *check and balances*.³⁹⁷

Selanjutnya Bagir Manan menyatakan:

Meskipun prinsip ajaran pemisahan kekuasaan tetap dijalankan dengan organ-organ negara yang disusun secara terpisah dan disertai dengan masing-masing kekuasaan yang terpisah pula, dalam penyelenggaraannya diciptakan mekanisme yang menekankan pada saling mengawasi antara cabang kekuasaan yang satu dengan cabang kekuasaan yang lainnya. Hanya dengan mekanisme *check and balances* dapat dicegah masing-masing cabang kekuasaan menyalahgunakan kekuasaannya atau bertindak sewenang-wenang. Tanpa *check and balances* dari cabang kekuasaan yang lain, eksekutif dapat menjalankan kekuasaan yang sewenang-wenang, demikian pula legislatif dan yudikatif.³⁹⁸

Melalui pandangan di atas, dapat ditarik benang merah mengenai hubungan antara *check and balances* dengan fungsi pengawasan. Pengawasan adalah sub sistem dari sistem pembagian kekuasaan. *Check and balances* adalah sub sistem dari pemisahan kekuasaan.³⁹⁹

Gagasan atau ide dari Montesquieu mengajarkan dalam suatu negara harus ada pemisahan kekuasaan antara satu kekuasaan dengan kekuasaan yang lain (*separation of powers*). Di Amerika Serikat masih juga menganggap

³⁹⁷ *Ibid*, hlm. 8

³⁹⁸ *Ibid*

³⁹⁹ Kuntana Magnar, *Hubungan Dewan Perwakilan Rakyat dengan Presiden Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945; Pencarian Bentuk dan Isi*, Disertasi, PPS Unpad, Bandung, 2006, hlm. 24

perlu untuk menjamin bahwa masing-masing kekuasaan tidak akan melampaui batas kekuasaannya. Untuk membendung kecenderungan ini dengan mengadakan suatu sistem *check and balances* (pengawasan dan keseimbangan) dimana setiap kekuasaan dapat mengawasi dan mengimbangi cabang kekuasaan lainnya⁴⁰⁰.

Undang-undang Dasar 1945 tidak menganut ajaran pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) tersebut. Pembuat UUD 1945 tidak menghendaki sistem pemerintahannya berdasarkan ajaran *Trias Politica* dari Montesquieu, karena ajaran itu dianggap sebagai bagian dari paham liberal⁴⁰¹. Sementara negara Indonesia adalah negara hukum⁴⁰². Dalam suatu negara hukum sebenarnya yang terpenting bukan pada ada atau tidak adanya konsep *trias politica*, tapi persoalannya adalah dapat atau tidaknya alat-alat kekuasaan negara itu dihindarkan dari praktek birokrasi yang tirani dan otoriter. Dalam hal ini tidak tergantung kepada adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan itu sendiri, tapi tergantung pada kedaulatan rakyat. Dengan diakuinya prinsip kedaulatan rakyat dalam teori dan dilaksanakan dalam praktek, maka sewaktu-waktu rakyat baik secara langsung maupun tidak langsung dapat menyatakan pendapatnya terhadap kekuasaan negara secara terbuka dan efektif.⁴⁰³

Lembaga Negara atau alat-alat perlengkapan negara menjadi satu kesatuan yang tak terpisahkan dengan keberadaan negara. Keberadaan organ-organ negara menjadi keniscayaan untuk mengisi dan menjalankan negara. Pembentukan lembaga negara merupakan manifestasi dari mekanisme keterwakilan rakyat dalam menyelenggarakan pemerintahan. Hal ini terjadi karena pada prinsipnya pembentukan negara tidak lain untuk kepentingan rakyat, sehingga pembentukan lembaga negara harus merepresentasikan aspirasi rakyat.⁴⁰⁴

Menurut Jellinek, organ negara dibagi menjadi dua bagian besar, yaitu alat-alat perlengkapan negara yang langsung (*mittebare organ*), dan alat-alat perlengkapan negara yang tidak langsung (*unmittebare organ*). Ukuran langsung atau tidaknya alat perlengkapan negara ditentukan oleh langsung

⁴⁰⁰ Mariam Budiardjo, *Op.cit*, hlm. 153

⁴⁰¹ Kusnadi, Muh dan Bintan Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem UUD 1945*, Grammedia, Jakarta, 1978, hlm. 34

⁴⁰² Pasal 1 ayat (3) UUD 1945

⁴⁰³ Didi Yazmi Yunaz, *Konsepsi Negara Hukum*, Angkasa Raya, Padang, 1992, hlm. 59

⁴⁰⁴ Firmansyah Arifin, dkk, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, KRHN dan MKRI, Jakarta, 2005, hlm. 14

atau tidaknya pembentukan alat perlengkapan negara yang dimaksud konstitusi. Organ negara langsung menentukan ada atau tidaknya negara, sedangkan keberadaan organ yang tidak langsung bergantung pada organ langsung.⁴⁰⁵

Pembentukan lembaga negara akan selalu terkait dengan sistem penyelenggaraan negara, yang di dalamnya termuat antara lain fungsi setiap organ yang dibentuk dan hubungan-hubungan yang dijalankan. Dalam konteks itu, paling populer dan banyak diadopsi berbagai negara adalah konsep *Trias Politica*. Doktrin yang pertama kali dikemukakan oleh John Locke dan Montesquie ini membagi kekuasaan negara dalam tiga macam, yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Kekuasaan legislatif berfungsi membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif melaksanakan undang-undang, dan kekuasaan yudikatif merupakan kekuasaan yang mengadili pelanggaran atas undang-undang. Menurut Montesquieu, ketiga jenis kekuasaan tersebut harus dipisahkan satu sama lain (*separation of power*), baik mengenai fungsi maupun alat perlengkapan yang menyelenggarakannya. Secara khusus Montesquieu menekankan pentingnya kebebasan dari badan kekuasaan yudikatif karena disitulah letak kemerdekaan individu dan hak asasi manusia dijamin dan dipertaruhkan.⁴⁰⁶

Implementasi dari proses pemisahan kekuasaan dilakukan dengan membentuk organ-organ negara yang memiliki kewenangan berbeda tetapi saling berhubungan sehingga dapat mencegah terjadinya dominasi satu cabang kekuasaan. Menurut Budiman, sistem politik yang demokratis didasarkan pada perimbangan kekuatan politik yang nyata.⁴⁰⁷

Berbicara tentang kedudukan maupun wewenang atau kekuasaan formal lembaga negara atau alat kelengkapan negara, pikiran kita senantiasa merujuk pada ajaran pemisahan dan pembagian kekuasaan. Ajaran ini bertujuan untuk membatasi kekuasaan negara yang dibagi dalam beberapa cabang (kekuasaan). Teori pemisahan kekuasaan muncul pertama kali di Eropa Barat sebagai antitesa terhadap kekuasaan raja yang absolut sekitar abad pertengahan, yaitu antara abad 14 sampai abad ke-15. Kemudian pada abad ke-17 dan ke-18, lahirlah suatu konsep atau gagasan untuk menarik kekuasaan membuat peraturan dari raja dan selanjutnya diserahkan kepada suatu badan kenegaraan (*staatkunding orgaan*) yang berdiri sendiri. Begitu

⁴⁰⁵ Padmo Wahyono, *Ilmu Negara*, Indo Hill.Co, Jakarta, 2003, hlm. 222

⁴⁰⁶ Miriam Budiarmo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Jakarta, 1993, hlm.152

⁴⁰⁷ Arif Budiman, *Teori Negara: Negara, Kekuasaan, dan Ideologi*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996, hlm. 39

pula pada akhir abad pertengahan terhadap kekuasaan kehakiman telah diserahkan kepada suatu badan peradilan.⁴⁰⁸

Pemisahan kekuasaan diadakan dengan tujuan agar supremasi hukum dapat terlaksana. Dalam perspektif filsafat hukum dan kenegaraan, konsep pemisahan kekuasaan lahir di Eropa abad ke 17. Menurut Moh. Mahfud M.D, sejarah pembagian kekuasaan negara itu bermula dari gagasan tentang pemisahan kekuasaan ke dalam berbagai organ agar tidak terpusat di tangan seorang monarki (raja absolut)⁴⁰⁹.

Lahirnya teori pemisahan kekuasaan mengalami proses sejarah yang cukup panjang. Hal itu dapat dicermati mulai dari penggunaan istilah Trias Politika (*Tri = Tiga; As = poros (pusat); Politika = kekuasaan*).⁴¹⁰ Istilah ini pada awalnya diperkenalkan oleh Immanuel Kant, begitu pula secara substansi pemikiran yang melandasinya sudah terlebih dahulu dimunculkan dan ditulis oleh Aristoteles⁴¹¹. Namun, dalam pemikiran yang lebih mendalam dan luas, dikaji dan dikembangkan lebih lanjut oleh John Locke (1632-1704) dalam bukunya "*Two Treatises of Government*" yang terbit tahun 1690. Locke mengatakan bahwa kekuasaan-kekuasaan dibagi tiga, yaitu legislatif, eksekutif, dan federatif. Kekuasaan legislatif berarti kekuasaan membentuk undang-undang. Kekuasaan eksekutif berarti kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang, sedangkan federatif adalah kekuasaan yang meliputi kekuasaan mengenai perang dan damai, membuat perserikatan dan aliansi serta segala tindakan dengan semua orang dan badan-badan di luar negeri⁴¹². Namun Locke tidak mensyaratkan adanya pemisahan kekuasaan. Menurut Locke, eksekutif dan federatif harus berada pada tangan yang sama, sedangkan antara kekuasaan legislatif dan lainnya tidak sederajat.⁴¹³

Sementara itu Montesquieu mengeluarkan konsep yang memisahkan kekuasaan dalam tiga cabang (legislatif, eksekutif, dan yudikatif). Ketiga cabang kekuasaan ini masing-masing terpisah satu sama lain baik mengenai

⁴⁰⁸ Utrecht. E, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichtiar Baru, Jakarta, 1990, hlm.2

⁴⁰⁹ Moh. Mahfud M.D, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2001, hlm. 72.

⁴¹⁰ *Ibid*, hlm. 74

⁴¹¹ Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan, Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*, Gramedia, Pustaka Utama, Jakarta, 1997, hlm.26

⁴¹² Moh. Kusnadi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1988, hlm, 140.

⁴¹³ Deliar Noer, *Pemikiran Politik Di Negeri Barat*, Rajawali, Jakarta, 1982, hlm.92

orangnya maupun fungsinya.⁴¹⁴ Gagasan Montesquieu berkaitan dengan ajaran pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) yang memisahkan antara alat kelengkapan organisasi negara (organ) legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang masing-masing secara terpisah menjalankan kekuasaan membuat undang-undang, menjalankan undang-undang, dan menegakkan undang-undang. Sesuai dengan pengertian hukum, maka fungsi-fungsi tersebut adalah fungsi membuat hukum, menjalankan hukum, dan menegakkan hukum tidak sekedar dijalankan masing-masing alat-alat kelengkapan tersebut.⁴¹⁵

Isi ajaran Montesquieu ini adalah mengenai pemisahan kekuasaan negara (*the separation of power*) yang lebih terkenal dengan istilah Trias Politika, istilah yang diberikan oleh Immanuel Kant. Keharusan pemisahan kekuasaan negara menjadi tiga jenis itu adalah agar tindakan sewenang-wenang oleh raja dapat dihindarkan. Ajaran ini nyata-nyata bertentangan dengan kekuasaan yang bersimharajalela pada zaman feodalisme dalam abad pertengahan. Pada zaman itu yang memegang ketiga kekuasaan dalam negara ialah seorang raja, yang membuat sendiri undang-undang, menjalankannya, dan menghukum segala pelanggaran atas undang-undang yang dibuat dan dijalankan oleh raja tersebut. Monopoli atas ketiga kekuasaan raja tersebut dapat dibuktikan dalam semboyan Raja Louis XIV "*L'Etat Cest Moi* (negara adalah saya), kekuasaannya berlangsung hingga permulaan abad XVII. Setelah pecah Revolusi Perancis pada tahun 1789, barulah paham tentang kekuasaan tertumpuk di tangan raja melenyap. Ketika itu pula muncul gagasan baru mengenai pemisahan kekuasaan yang dipelopori oleh Montesquieu.⁴¹⁶

Montesquieu membatasi alat kelengkapan organisasi (organ) negara hanya dalam tiga cabang. Dalam kenyataan, alat-alat kelengkapan organisasi negara tidak hanya terbatas pada tiga cabang.⁴¹⁷ Dalam praktek ada negara-negara yang mempunyai lebih dari tiga cabang kekuasaan. Perancis misalnya memiliki "*Conseil d'etat*" dan "*Conseil Constitutionnel*", disamping cabang legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Kerjaan Belanda memiliki "*Raad van State*", dan "*Algemeen Reken Kamer*", disamping legislatif, eksekutif, dan yudikatif.⁴¹⁸

⁴¹⁴ Moh. Kusnadi dan Harmaily Ibrahim, *Op.cit*, hlm.141

⁴¹⁵ Bagir Manan, *Sistem Peradilan Berwibawa (Suatu Pencarian)*, FH UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 31

⁴¹⁶ C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 2008, hlm. 9

⁴¹⁷ *Ibid*

⁴¹⁸ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2006, hlm. 9

Indonesia sendiri mempunyai beberapa cabang kekuasaan yang disebut Lembaga Negara yaitu MPR, DPR, DPA, BPK, MA (Kekuasaan Kehakiman), dan Lembaga Kepresidenan.⁴¹⁹

Pergeseran tentang kelembagaan negara di Indonesia tentunya seiring dengan adanya dinamisasi pemikiran tentang sistem ketatanegaraan, sehingga terjadilah Perubahan UUD 1945. Terjadinya perubahan UUD 1945 tentunya harus memberikan perubahan terhadap kelangsungan hidup bangsa Indonesia dan penyelenggaraan kekuasaan negara.

⁴¹⁹ Seperti telah dijelaskan di atas, berdasarkan amandemen UUD 1945 Pasal 24 ayat (2) diadakan Mahkamah Konstitusi sebagai Lembaga Negara baru. Dalam Perubahan Keempat juga telah disahkan Dewan Perwakilan Daerah, kemudian dalam Perubahan keempat ini juga telah terjadi Perubahan pada Pasal 16 yang menghapuskan eksistensi Dewan Pertimbangan Agung (DPA) yang kemudian muncul Dewan Pertimbangan Presiden.

BAB
10

LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

A. PENGERTIAN LEMBAGA NEGARA

Untuk memahami pengertian lembaga atau organ negara secara lebih dalam, kita dapat mendekatinya dari pandangan Hans Kelsen mengenai *the concept of the State-Organ* dalam bukunya *General Theory of Law and State*. Hans Kelsen menguraikan bahwa “*Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*”.⁴²⁰ Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata-hukum (*legal order*) adalah suatu organ.

Artinya, organ negara itu tidak selalu berbentuk organik. Di samping organ yang berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma (*normcreating*) dan/atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*). “*These functions, be they of a norm-creating or of a norm-applying character, are all ultimately aimed at the execution of a legal sanction*”.⁴²¹

Menurut Kelsen, parlemen yang menetapkan undang-undang dan warga negara yang memilih para wakilnya melalui pemilihan umum sama-sama merupakan organ negara dalam arti luas. Demikian pula hakim yang mengadili dan menghukum penjahat dan terpidana yang menjalankan hukuman tersebut di lembaga pemasyarakatan, adalah juga merupakan organ negara. Pendek kata, dalam pengertian yang luas ini, organ negara itu identik dengan

⁴²⁰ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russell & Russell, 1961), hal.192.

⁴²¹ *Ibid*.

individu yang menjalankan fungsi atau jabatan tertentu dalam konteks kegiatan bernegara. Inilah yang disebut sebagai jabatan publik atau jabatan umum (*public offices*) dan pejabat publik atau pejabat umum (*public officials*).⁴²²

Di samping pengertian luas itu, Hans Kelsen juga menguraikan adanya pengertian organ negara dalam arti yang sempit, yaitu pengertian organ dalam arti materiil. Individu dikatakan organ negara hanya apabila ia secara pribadi memiliki kedudukan hukum yang tertentu (*...he personally has a specific legal position*). Suatu transaksi hukum perdata, misalnya, kontrak, adalah merupakan tindakan atau perbuatan yang menciptakan hukum seperti halnya suatu putusan pengadilan.

Lembaga negara dalam berbagai literatur terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh UUD, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari Undang-undang, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Hierarki atau tingkatan kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan Undang-undang merupakan organ UU, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya.

Setiap pembicaraan mengenai organisasi negara, ada dua unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu *organ* dan *functie*. *Organ* adalah bentuk atau wadahnya, sedangkan *functie* adalah isinya; organ adalah status bentuknya (Inggris: *form*, Jerman: *vorm*), sedangkan *functie* adalah gerakan wadah itu sesuai maksud pembentukannya. Dalam naskah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, organ-organ yang dimaksud, ada yang disebut secara eksplisit namanya, dan ada pula yang disebutkan eksplisit

⁴²² Pejabat yang biasa dikenal sebagai pejabat umum misalnya adalah notaris dan pejabat pembuat akta tanah (PPAT). Seringkali orang beranggapan seakan-akan hanya notaris dan PPAT yang merupakan pejabat umum. Padahal, semua pejabat publik adalah pejabat umum. Karena yang dimaksud dalam kata jabatan umum itu tidak lain adalah 'jabatan publik' (*public office*), bukan dalam arti *general office*.

hanya fungsinya. Ada pula lembaga atau organ yang disebut bahwa baik namanya maupun fungsi atau kewenangannya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah.

B. LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA PASCA AMANDEMEN UUD 1945

Setelah terjadinya amandemen UUD 1945, terdapat lebih dari 34 buah organ, jabatan, atau lembaga. Organ, jabatan, atau lembaga-lembaga dimaksud adalah :

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) diatur dalam Bab II;
2. Presiden Republik Indonesia dan
3. Wakil Presiden yang diatur dalam Bab III;
4. Dewan Pertimbangan Presiden diatur dalam Pasal 16 UUD 1945;
5. Kementerian Negara diatur dalam Bab V;
6. Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama sebagai *triumpirat* yang diatur dalam Pasal 8 ayat (3) UUD 1945;
7. Menteri Dalam Negeri sebagai *tirumpirat* yang diatur dalam Pasal 8 ayat (3) UUD 1945;
8. Menteri Pertahanan sebagai *triumpirat* dalam Pasal 8 ayat (3) UUD 1945;
9. Duta yang diatur dalam Pasal 13 ayat (1), (2), dan (3) UUD 1945;
10. Konsul yang diatur dalam Pasal 13 ayat (1) UUD 1945;
11. Pemerintahan Daerah Provinsi diatur dalam Bab VI yang mencakup:
12. Gubernur/Kepala Pemerintah daerah provinsi;
13. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi (DPRD provinsi);
14. Pemerintahan Daerah Kabupaten yang mencakup:
15. Bupati/Kepala Pemerintah daerah kabupaten, dan
16. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten (DPRD Kabupaten);
17. Pemerintahan Daerah Kota;
18. Walikota/Kepala Pemerintah Daerah Kota; dan
19. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota (DPRD Kota);
20. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang diatur dalam Bab VII UUD 1945;
21. Dewan Perwakilan Daerah diatur dalam Bab VIIA;
22. Komisi penyelenggara pemilihan umum yang oleh undang-undang dinamakan Komisi Pemilihan Umum (KPU) dalam Bab VIIB dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang;
23. Satu bank sentral yang ditentukan dalam Bab VIII dan akan diatur lebih lanjut dengan undang-undang;
24. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang diatur dalam Bab VIIIA;
25. Mahkamah Agung (Bab XIV);

26. Mahkamah Konstitusi (Bab XIV);
27. Komisi Yudisial (Bab XIV);
28. Tentara Nasional Indonesia (TNI) (Bab XII);
29. Kepolisian Negara Republik Indonesia (Bab XII).
30. Angkatan Darat (TNI AD) yang diatur dalam Pasal 10 UUD 1945;
31. Angkatan Laut (TNI AL) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945;
32. Angkatan Udara (TNI AU) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945;
33. Satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa seperti diatur dalam Pasal 18B ayat (1) UUD 1945;
34. Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman yang diatur dalam Pasal 24 ayat (3) UUD 1945.

C. PRINSIP-PRINSIP HUBUNGAN ANTAR LEMBAGA NEGARA

Perubahan UUD 1945 yang bersifat mendasar tentu mengakibatkan pada perubahan kelembagaan negara. Hal ini tidak saja karena adanya perubahan terhadap butir-butir ketentuan yang mengatur tentang kelembagaan negara, tetapi juga karena perubahan paradigma hukum dan ketatanegaraan. Beberapa prinsip-prinsip mendasar yang menentukan hubungan antar lembaga negara diantaranya adalah Supremasi Konstitusi, Sistem Presidentil, serta Pemisahan Kekuasaan dan *Check and Balances*.

1. Supremasi Konstitusi

Salah satu perubahan mendasar dalam UUD 1945 adalah perubahan Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar." Ketentuan ini membawa implikasi bahwa kedaulatan rakyat tidak lagi dilakukan sepenuhnya oleh MPR, tetapi dilakukan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar. MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara di atas lembaga-lembaga tinggi negara.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 tersebut, UUD 1945 menjadi dasar hukum tertinggi pelaksanaan kedaulatan rakyat. Hal ini berarti kedaulatan rakyat dilakukan oleh seluruh organ konstitusional dengan masing-masing fungsi dan kewenangannya berdasarkan UUD 1945. Jika berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan kedaulatan dilakukan sepenuhnya oleh MPR dan kemudian didistribusikan kepada lembaga-lembaga tinggi negara, maka berdasarkan hasil perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 kedaulatan tetap berada di tangan rakyat dan pelaksanaannya langsung didistribusikan secara fungsional (*distributed functionally*) kepada organ-organ konstitusional.

Konsekuensinya, setelah Perubahan UUD 1945 tidak dikenal lagi konsepsi lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara. Lembaga-lembaga negara yang merupakan organ konstitusional kedudukannya tidak lagi seluruhnya hierarkis di bawah MPR, tetapi sejajar dan saling berhubungan berdasarkan kewenangan masing-masing berdasarkan UUD 1945.

2. Sistem Presidential

Sebelum adanya Perubahan UUD 1945, sistem pemerintahan yang dianut tidak sepenuhnya sistem presidential. Jika dilihat hubungan antara DPR sebagai parlemen dengan Presiden yang sejajar (*neben*), serta adanya masa jabatan Presiden yang ditentukan (*fix term*) memang menunjukkan ciri sistem presidential. Namun jika dilihat dari keberadaan MPR yang memilih, memberikan mandat, dan dapat memberhentikan Presiden, maka sistem tersebut memiliki ciri-ciri sistem parlementer. Presiden adalah mandataris MPR dan sebagai konsekuensinya Presiden bertanggungjawab kepada MPR dan MPR dapat memberhentikan Presiden.

Salah satu kesepakatan dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 1999 terkait Perubahan UUD 1945 adalah "*sepakat untuk mempertahankan sistem presidensiil (dalam pengertian sekaligus menyempurnakan agar betul-betul memenuhi ciri-ciri umum sistem presidensiil).*" Penyempurnaan dilakukan dengan perubahan-perubahan ketentuan UUD 1945 terkait sistem kelembagaan. Perubahan mendasar pertama adalah perubahan kedudukan MPR yang mengakibatkan kedudukan MPR tidak lagi merupakan lembaga tertinggi negara, sebagaimana telah dibahas sebelumnya. Perubahan selanjutnya untuk menyempurnakan sistem presidential adalah menyeimbangkan legitimasi dan kedudukan antara lembaga eksekutif dan legislatif, dalam hal ini terutama antara DPR dan Presiden. Hal ini dilakukan dengan pengaturan mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang dilakukan secara langsung oleh rakyat dan mekanisme pemberhentian dalam masa jabatan sebagaimana diatur dalam Pasal 6, 6A, 7, 7A, dan 8 UUD 1945. Karena Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, maka memiliki legitimasi kuat dan tidak dapat dengan mudah diberhentikan kecuali karena melakukan tindakan pelanggaran hukum.

Proses usulan pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden tidak lagi sepenuhnya diserahkan kepada mekanisme politik, tetapi dengan mengingat dasar usulan pemberhentiannya adalah masalah pelanggaran hukum, maka proses hukum melalui Mahkamah Konstitusi harus dilalui. Di sisi yang lain, kekuasaan Presiden membuat Undang-Undang sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum Perubahan, diganti dengan hak mengusulkan rancangan undang-undang dan diserahkan kepada DPR

sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945. Selain itu juga ditegaskan Presiden tidak dapat membubarkan DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 7C UUD 1945.

3. Pemisahan Kekuasaan dan Check and Balances

Sebelum perubahan UUD 1945, sistem kelembagaan yang dianut bukan pemisahan kekuasaan (*separation of power*) tetapi sering disebut dengan istilah pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Presiden tidak hanya memegang kekuasaan pemerintahan tertinggi (eksekutif) tetapi juga memegang kekuasaan membentuk undang-undang atau kekuasaan legislatif bersama-sama dengan DPR sebagai *co-legislator*-nya. Sedangkan, masalah kekuasaan kehakiman (yudikatif) dalam UUD 1945 sebelum perubahan dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang.

Dengan adanya perubahan kekuasaan pembentukan undang-undang yang semula dimiliki oleh Presiden menjadi dimiliki oleh DPR berdasarkan hasil Perubahan UUD 1945, terutama Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1), maka yang disebut sebagai lembaga legislatif (utama) adalah DPR, sedangkan lembaga eksekutif adalah Presiden. Walaupun dalam proses pembuatan suatu undang-undang dibutuhkan persetujuan Presiden, namun fungsi Presiden dalam hal ini adalah sebagai *co-legislator*, bukan sebagai legislator utama. Sedangkan kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung (dan badan-badan peradilan di bawahnya) dan Mahkamah Konstitusi berdasarkan Pasal 24 ayat (2) UUD 1945.

Hubungan antara kekuasaan eksekutif yang dilakukan oleh Presiden, kekuasaan legislatif oleh DPR dan kekuasaan yudikatif yang dilakukan oleh MA dan MK merupakan perwujudan sistem *checks and balances*. Sistem *checks and balances* dimaksudkan untuk mengimbangi pembagian kekuasaan yang dilakukan agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga pemegang kekuasaan tertentu atau terjadi kebuntuan dalam hubungan antarlembaga. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan suatu kekuasaan selalu ada peran lembaga lain.

Dalam pelaksanaan kekuasaan pembuatan undang-undang misalnya, walaupun ditentukan kekuasaan membuat undang-undang dimiliki oleh DPR, namun dalam prakteknya membutuhkan kerja sama dengan *co-legislator*, yaitu Presiden. Bahkan suatu ketentuan undang-undang yang telah mendapatkan persetujuan bersama DPR dan Presiden serta telah disahkan dan diundangkan pun dapat dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat oleh MK jika dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945.

Khusus mengenai DPD, meskipun terkait dengan kekuasaan legislatif, khususnya berkenaan dengan rancangan undang-undang tertentu, tetapi fungsinya tidak disebut sebagai fungsi legislatif. DPD hanya berfungsi terbatas memberi saran, pertimbangan, atau pendapat, serta melakukan pengawasan yang sifatnya tidak mengikat. Karena itu DPD bukan sepenuhnya sebagai lembaga legislatif. Keberadaannya hanya bersifat penunjang terhadap fungsi DPR.

Di sisi lain, Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahannya mendapatkan pengawasan dari DPR. Pengawasan tidak hanya dilakukan setelah suatu kegiatan dilaksanakan, tetapi juga pada saat dibuat perencanaan pembangunan dan alokasi anggarannya. Bahkan kedudukan DPR dalam hal ini cukup kuat karena memiliki fungsi anggaran secara khusus selain fungsi legislasi dan fungsi pengawasan sebagaimana diatur pada Pasal 20A UUD 1945. Namun demikian kekuasaan DPR juga terbatas, DPR tidak dapat menjatuhkan Presiden dan atau Wakil Presiden kecuali karena alasan pelanggaran hukum. Usulan DPR tersebut harus melalui forum hukum di MK sebelum dapat diajukan ke MPR.

Jika diuraikan lebih rinci lagi, apa yang ditentukan dalam Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 tersebut dapat pula membuka pintu bagi lembaga-lembaga negara lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman yang tidak secara eksplisit disebut dalam UUD 1945. Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 menentukan, *"Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang"*. Artinya, selain Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, serta Komisi Yudisial dan kepolisian negara yang sudah diatur dalam UUD 1945, masih ada badan-badan lainnya yang jumlahnya lebih dari satu yang mempunyai fungsi yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman. Badan-badan lain yang dimaksud itu antara lain adalah Kejaksaan Agung yang semula dalam rancangan Perubahan UUD 1945 tercantum sebagai salah satu lembaga yang diusulkan diatur dalam Bab tentang Kekuasaan Kehakiman, tetapi tidak mendapat kesepakatan, sehingga pengaturannya dalam UUD 1945 ditiadakan.

Namun karena yang disebut dalam Pasal 24 ayat (3) tersebut di atas adalah badan-badan, berarti jumlahnya lebih dari satu. Artinya, selain Kejaksaan Agung, masih ada lagi lembaga lain yang fungsinya juga berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, yaitu yang menjalankan fungsi penyelidikan, penyidikan, dan/atau penuntutan. Lembaga-lembaga dimaksud misalnya adalah Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnasham), Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), dan sebagainya. Lembaga-lembaga ini, seperti halnya Kejaksaan Agung, meskipun tidak secara eksplisit disebut dalam UUD 1945, tetapi sama-sama memiliki *constitutional*

importance dalam sistem konstitusional berdasarkan UUD 1945. Sebagai contoh misalnya tentang keberadaan Komnas Hak Asasi Manusia. Materi perlindungan konstitusional hak asasi manusia merupakan materi utama setiap konstitusi tertulis di dunia. Untuk melindungi dan mempromosikan hak-hak asasi manusia itu, dengan sengaja negara membentuk satu komisi yang bernama Komnasham (Komisi Nasional Hak Asasi Manusia). Artinya, keberadaan lembaga negara bernama Komnas Hak Asasi Manusia itu sendiri sangat penting bagi negara demokrasi konstitusional. Karena itu, meskipun pengaturan dan pembentukannya hanya didasarkan atas undang-undang, tidak ditentukan sendiri dalam UUD, tetapi keberadaannya sebagai lembaga negara mempunyai apa yang disebut sebagai *constitutional importance* yang sama dengan lembaga-lembaga negara lainnya yang disebutkan eksplisit dalam UUD 1945.

Sama halnya dengan keberadaan Kejaksaan Agung dan kepolisian negara dalam setiap sistem negara demokrasi konstitusional ataupun negara hukum yang demokratis. Keduanya mempunyai derajat kepentingan (*importance*) yang sama. Namun, dalam UUD 1945, yang ditentukan kewenangannya hanya kepolisian negara yaitu dalam Pasal 30, sedangkan Kejaksaan Agung sama sekali tidak disebut. Hal tidak disebutnya Kejaksaan Agung yang dibandingkan dengan disebutnya Kepolisian dalam UUD 1945, tidak dapat dijadikan alasan untuk menilai bahwa kepolisian negara itu lebih penting daripada Kejaksaan Agung. Kedua-duanya sama-sama penting atau memiliki *constitutional importance* yang sama. Setiap yang mengaku menganut prinsip demokrasi konstitusional atau negara hukum yang demokratis, haruslah memiliki perangkat kelembagaan kepolisian negara dan kejaksaan sebagai lembaga-lembaga penegak hukum yang efektif.

1. Pembedaan Dari Segi Fungsi dan Hierarki

Dari segi fungsinya, ke-34 lembaga tersebut, ada yang bersifat utama atau primer, dan ada pula yang bersifat sekunder atau penunjang (*auxiliary*). Sedangkan dari segi hirarkinya, ke-30 lembaga itu dapat dibedakan ke dalam tiga lapis. Organ lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara. Organ lapis kedua disebut sebagai lembaga negara saja, sedangkan organ lapis ketiga merupakan lembaga daerah. Memang benar sekarang tidak ada lagi sebutan lembaga tinggi dan lembaga tertinggi negara. Namun, untuk memudahkan pengertian, organ-organ konstitusi pada lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara, yaitu:

- 1) Presiden dan Wakil Presiden;
- 2) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
- 3) Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
- 4) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);

- 5) Mahkamah Konstitusi (MK);
- 6) Mahkamah Agung (MA);
- 7) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Organ lapis kedua dapat disebut lembaga negara saja, dimana ada yang mendapatkan kewenangannya dari UUD, dan ada pula yang mendapatkan kewenangannya dari undang-undang. Lembaga negara yang mendapatkan kewenangannya dari UUD, contohnya adalah Komisi Yudisial, Tentara Nasional Indonesia, dan Kepolisian Negara; sedangkan lembaga yang sumber kewenangannya adalah undang-undang, misalnya Komnas HAM, Komisi Penyiaran Indonesia, dan sebagainya. Kedudukan kedua jenis lembaga negara tersebut dapat dibandingkan satu sama lain. Hanya saja, kedudukannya meskipun tidak lebih tinggi, tetapi jauh lebih kuat. Keberadaannya disebutkan secara eksplisit dalam undang-undang, sehingga tidak dapat ditiadakan atau dibubarkan hanya karena kebijakan pembentukan undang-undang. Lembaga-lembaga negara sebagai organ konstitusi lapis kedua itu adalah:

- 1) Menteri Negara;
- 2) Tentara Nasional Indonesia;
- 3) Kepolisian Negara;
- 4) Komisi Yudisial;
- 5) Komisi pemilihan umum;
- 6) Bank sentral.

Dari keenam lembaga atau organ negara tersebut di atas, yang secara tegas ditentukan nama dan kewenangannya dalam UUD 1945 adalah Menteri Negara, Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara, dan Komisi Yudisial. Komisi Pemilihan Umum hanya disebutkan kewenangan pokoknya, yaitu sebagai lembaga penyelenggara pemilihan umum (pemilu). Akan tetapi, nama lembaganya apa, tidak secara tegas disebut, karena perkataan komisi pemilihan umum tidak disebut dengan huruf besar.

Ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 berbunyi, "*Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri*". Sedangkan ayat (6)-nya berbunyi, "*Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang*". Karena itu, dapat ditafsirkan bahwa nama resmi organ penyelenggara pemilihan umum dimaksud akan ditentukan oleh undang-undang. Undang-undang dapat saja memberi nama kepada lembaga ini bukan Komisi Pemilihan Umum, tetapi misalnya Komisi Pemilihan Nasional atau nama lainnya.

Selain itu, nama dan kewenangan bank sentral juga tidak tercantum eksplisit dalam UUD 1945. Ketentuan Pasal 23D UUD 1945 hanya menyatakan, "*Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang*". Bahwa bank sentral itu diberi nama seperti yang sudah dikenal seperti selama ini, yaitu "Bank Indonesia", maka hal itu adalah urusan pembentuk undang-undang yang akan menentukannya dalam undang-undang. Demikian pula dengan kewenangan bank sentral itu, menurut Pasal 23D tersebut, akan diatur lebih lanjut dengan Undang-undang.

Dengan demikian derajat protokoler kelompok organ konstitusi pada lapis kedua tersebut di atas jelas berbeda dari kelompok organ konstitusi lapis pertama. Organ lapis kedua ini dapat disejajarkan dengan posisi lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan undang-undang, seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM),⁴²³ Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK),⁴²⁴ Komisi Penyiaran Indonesia (KPI),⁴²⁵ Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU),⁴²⁶ Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR),⁴²⁷ Konsil Kedokteran Indonesia, dan lain-lain sebagainya.

Kelompok ketiga adalah organ konstitusi yang termasuk kategori lembaga negara yang sumber kewenangannya berasal dari regulator atau pembentuk peraturan di bawah undang-undang. Misalnya Komisi Hukum Nasional dan Komisi Ombudsman Nasional dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden belaka. Artinya, keberadaannya secara hukum hanya didasarkan atas kebijakan presiden (*presidential policy*) atau *beleid* presiden. Jika presiden

⁴²³ Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 No. 39, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 3889).

⁴²⁴ Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 137, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4250).

⁴²⁵ Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4252).

⁴²⁶ Undang-Undang NO.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3817), Keppres No. 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingah Usaha.

⁴²⁷ Undang-Undang No. 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 114, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4429).

hendak membubarkannya lagi, maka tentu presiden berwenang untuk itu. Artinya, keberadaannya sepenuhnya tergantung kepada *beleid* presiden.

Di samping itu, ada pula lembaga-lembaga daerah yang diatur dalam Bab VI UUD 1945 tentang Pemerintah Daerah. Dalam ketentuan tersebut diatur adanya beberapa organ jabatan yang dapat disebut sebagai organ daerah atau lembaga daerah yang merupakan lembaga negara yang terdapat di daerah. Lembaga-lembaga daerah itu adalah:

- 1) Pemerintahan Daerah Provinsi;
- 2) Gubernur;
- 3) DPRD provinsi;
- 4) Pemerintahan Daerah Kabupaten;
- 5) Bupati;
- 6) DPRD Kabupaten;
- 7) Pemerintahan Daerah Kota;
- 8) Walikota;
- 9) DPRD Kota

Selain itu, berdasarkan Pasal 18B ayat (1) dan (2) UUD NRI Tahun 1945, disebut pula adanya satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa. Bentuk satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa itu, dinyatakan diakui dan dihormati keberadaannya secara tegas oleh undang-undang dasar, sehingga eksistensinya sangat kuat secara konstitusional.

Oleh sebab itu, keberadaan unit atau satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa itu harus pula dipahami sebagai bagian dari pengertian lembaga daerah dalam arti yang lebih luas. Dengan demikian, lembaga daerah dalam pengertian di atas dapat dikatakan berjumlah sepuluh organ atau lembaga.

Di antara lembaga-lembaga negara yang disebutkan dalam UUD 1945, ada yang dapat dikategorikan sebagai organ utama atau primer (*primary constitutional organs*), dan ada pula yang merupakan organ pendukung atau penunjang (*auxiliary state organs*). Untuk memahami perbedaan di antara keduanya, lembaga-lembaga negara tersebut dapat dibedakan dalam tiga ranah (*domain*) (i) kekuasaan eksekutif atau pelaksana; (ii) kekuasaan legislatif dan fungsi pengawasan; (iii) kekuasaan kehakiman atau fungsi yudisial.

Cabang kekuasaan eksekutif atau pemerintahan negara terdapat presiden dan wakil presiden yang merupakan satu kesatuan institusi kepresidenan. Dalam bidang kekuasaan kehakiman, meskipun lembaga pelaksana atau pelaku kekuasaan kehakiman itu ada dua, yaitu Mahkamah Agung dan

Mahkamah Konstitusi, tetapi di samping keduanya ada pula Komisi Yudisial sebagai lembaga pengawas martabat, kehormatan, dan perilaku hakim. Keberadaan fungsi Komisi Yudisial ini bersifat penunjang (*auxiliary*) terhadap cabang kekuasaan kehakiman. Komisi Yudisial bukanlah lembaga penegak hukum (*the enforcer of the rule of law*), tetapi merupakan lembaga penegak etika kehakiman (*the enforcer of the rule of judicial ethics*).

Sedangkan dalam fungsi pengawasan dan kekuasaan legislatif, terdapat empat organ atau lembaga, yaitu (i) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), (ii) Dewan Perwakilan Daerah (DPD), (iii) Majelis permusyawaratan Rakyat (MPR), dan (iv) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Sementara itu, di cabang kekuasaan judisial, dikenal adanya tiga lembaga, yaitu Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, dan Komisi Yudisial. Yang menjalankan fungsi kehakiman hanya dua, yaitu Mahkamah Konstitusi, dan Mahkamah Agung. Tetapi, dalam rangka pengawasan terhadap kinerja hakim dan sebagai lembaga pengusul pengangkatan hakim agung, dibentuk lembaga tersendiri yang bernama Komisi Yudisial. Komisi ini bersifat independen dan berada di luar kekuasaan Mahkamah Konstitusi ataupun Mahkamah Agung, dan karena itu kedudukannya bersifat independen dan tidak tunduk kepada pengaruh keduanya. Akan tetapi, fungsinya tetap bersifat penunjang (*auxiliary*) terhadap fungsi kehakiman yang terdapat pada Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Meskipun Komisi Yudisial ditentukan kekuasaannya dalam UUD 1945, tidak berarti ia mempunyai kedudukan yang sederajat dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Sebagai perbandingan, Kejaksaan Agung tidak ditentukan kewenangannya dalam UUD 1945, sedangkan Kepolisian Negara ditentukan dalam Pasal 30 UUD 1945. Akan tetapi, pencantuman ketentuan tentang kewenangan Kepolisian itu dalam UUD 1945 tidak dapat dijadikan alasan untuk menyatakan bahwa Kepolisian lebih tinggi kedudukannya daripada Kejaksaan Agung. Dalam setiap negara hukum yang demokratis, lembaga kepolisian dan kejaksaan sama-sama memiliki *constitutional importance* yang serupa sebagai lembaga penegak hukum. Di pihak lain, pencantuman ketentuan mengenai kepolisian negara itu dalam UUD 1945, juga tidak dapat ditafsirkan seakan menjadikan lembaga kepolisian negara itu menjadi lembaga konstitusional yang sederajat kedudukannya dengan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya, seperti presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, DPR, DPD, dan lain sebagainya. Artinya, hal disebut atau tidaknya atau ditentukan tidaknya kekuasaan sesuatu lembaga dalam undang-undang dasar tidak serta merta menentukan hirarki kedudukan lembaga negara yang bersangkutan dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945.

Dari segi keutamaan kedudukan dan fungsinya, lembaga (tinggi) negara yang dapat dikatakan bersifat pokok atau utama adalah (i) Presiden; (ii) DPR (Dewan Perwakilan Rakyat); (iii) DPD (Dewan Perwakilan Daerah); (iv) MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat); (v) MK (Mahkamah Konstitusi); (vi) MA (Mahkamah Agung); dan (vii) BPK (Badan Pemeriksa Keuangan). Lembaga tersebut di atas dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara. Sedangkan lembaga-lembaga negara yang lainnya bersifat menunjang atau *auxiliary* belaka. Oleh karena itu, seyogyanya tata urutan protokoler ketujuh lembaga negara tersebut dapat disusun berdasarkan sifat-sifat keutamaan fungsi dan kedudukannya masing-masing sebagaimana diuraikan tersebut.

Oleh sebab itu, seperti hubungan antara KY dengan MA, maka faktor fungsi keutamaan atau fungsi penunjang menjadi penentu yang pokok. Meskipun posisinya bersifat independen terhadap MA, tetapi KY tetap tidak dipandang sederajat sebagai lembaga tinggi negara. Kedudukan protokolemya tetap berbeda dengan MA. Demikian juga Komisi Pengawas Kejaksaan dan Komisi Kepolisian tetap tidak dapat disederajatkan secara struktural dengan organisasi POLRI dan Kejaksaan Agung, meskipun komisi-komisi pengawas itu bersifat independen dan atas dasar itu kedudukannya secara fungsional dipandang sederajat. Yang dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara yang utama tetaplah lembaga-lembaga tinggi negara yang mencerminkan cabang-cabang kekuasaan utama negara, yaitu *legislature*, *executive*, dan *judiciary*.

Berdasarkan hal tersebut, dapat dikatakan bahwa lembaga-lembaga negara seperti Komisi Yudisial (KY), TNI, POLRI, Menteri Negara, Dewan Pertimbangan Presiden, dan lain-lain, meskipun sama-sama ditentukan kewenangannya dalam UUD 1945 seperti Presiden/Wapres, DPR, MPR, MK, dan MA, tetapi dari segi fungsinya lembaga-lembaga tersebut bersifat *auxiliary* atau memang berada dalam satu ranah cabang kekuasaan. Misalnya, untuk menentukan apakah KY sederajat dengan MA dan MK, maka kriteria yang dipakai tidak hanya bahwa kewenangan KY itu seperti halnya kewenangan MA dan MK ditentukan dalam UUD 1945. Karena, kewenangan TNI dan POLRI juga ditentukan dalam Pasal 30 UUD 1945. Namun, tidak dengan begitu, kedudukan struktural TNI dan POLRI dapat disejajarkan dengan tujuh lembaga negara yang sudah diuraikan di atas. TNI dan POLRI tetap tidak dapat disejajarkan strukturnya dengan presiden dan wakil presiden, meskipun kewenangan TNI dan POLRI ditentukan tegas dalam UUD 1945.

Demikian juga Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), dan sebagainya,

meskipun kewenangannya dan ketentuan mengenai kelembagaannya tidak diatur dalam UUD 1945, tetapi kedudukannya tidak dapat dikatakan berada di bawah POLRI dan TNI hanya karena kewenangan kedua lembaga terakhir ini diatur dalam UUD 1945. Kejaksaan Agung dan Bank Indonesia sebagai bank sentral juga tidak ditentukan kewenangannya dalam UUD, melainkan hanya ditentukan oleh undang-undang. Tetapi kedudukan Kejaksaan Agung dan Bank Indonesia tidak dapat dikatakan lebih rendah daripada TNI dan POLRI. Oleh sebab itu, sumber normatif kewenangan lembaga-lembaga tersebut tidak otomatis menentukan status hukumnya dalam hirarkis susunan antara lembaga negara.



LEMBAGA KEPRESIDENAN

A. AJARAN PEMBAGIAN KEKUASAAN NEGARA

Asas pembagian kekuasaan merupakan asas yang esensial bagi suatu negara hukum, karena selain berfungsi untuk membatasi kekuasaan dari penguasa (alat kelengkapan negara), juga untuk mewujudkan spesialisasi fungsi dalam rangka mencapai efisiensi yang maksimum, sesuai dengan tuntutan zaman yang makin modern⁴²⁸. Dengan adanya pembagian kekuasaan, kekuasaan-kekuasaan dalam arti fungsi dan tugas yang ada dan dimiliki negara, pelaksanaannya dibagi antara beberapa alat perlengkapan negara sehingga setiap alat perlengkapan negara hanya memiliki tugas dan kekuasaan yang terbatas sesuai dengan wewenang yang diberikan, yang semuanya itu diatur dengan hukum agar jelas dan tidak simpang siur⁴²⁹.

Berbicara tentang pembagian kekuasaan, orang akan selalu mengasosiasikan pikirannya pada seorang jurist/pemikir kenegaraan Perancis yang bernama Charles Louis Secondat Baron de la Bride et de Montesquieu (1689-1775) dalam bukunya *De L'Esprit Des Lois*, yang mengadakan modifikasi atas gagasan John Locke. Menurutnya, kekuasaan dibagi kepada tiga badan kekuasaan. Masing-masing badan kekuasaan mempunyai bidang pekerjaan sendiri, dimana kekuasaan yang satu terpisah dari kekuasaan yang lainnya. Tiga kekuasaan tersebut, yaitu : a). Kekuasaan legislatif (*la puissance legislative*), yang membentuk undang-undang; b) Kekuasaan eksekutif (*la puissance executive*), yang melaksanakan undang-undang; c) Kekuasaan yudikatif (*la puissance de jurger*), yang menjalankan kekuasaan kehakiman,

⁴²⁸ Joeniarto, *Negara Hukum*, YBP Gajah Mada, Yogyakarta, 1968, hlm. 33

⁴²⁹ Mukhti Fadjar. A, *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia Publishing, Malang, Jawa Timur, 2005, hlm. 62

menjatuhkan hukuman atas kejahatan, dan memberikan putusan apabila terjadi perselisihan antara warga. Ajaran pemisahan kekuasaan ini dikenal dengan teori "*trias politika*"⁴³⁰.

Ajaran Montesquieu merupakan suatu usaha untuk menemukan cara penempatan kekuasaan-kekuasaan pemerintah yang dapat memberikan jaminan tidak terpusatnya kekuasaan negara dalam satu tangan (organ), sebagai reaksi atas kemutlakan kekuasaan raja, yaitu bahwa untuk menghindari penyalahgunaan pemerintahan agar hak-hak dan kebebasan individu tetap terpelihara, maka kekuasaan dibagi tiga macam dan masing-masing kekuasaan itu diserahkan pada satu organ, yaitu kekuasaan legislatif dipegang oleh organ legislatif, kekuasaan eksekutif dipegang oleh organ eksekutif, dan kekuasaan yudikatif dipegang oleh organ yudikatif.⁴³¹

Kemudian tentang kedudukan maupun wewenang atau kekuasaan formal lembaga negara atau alat perlengkapan negara, maka berkembanglah ajaran pemisahan dan pembagian kekuasaan. Ajaran ini bertujuan untuk membatasi kekuasaan negara yang dibagi dalam beberapa cabang kekuasaan. Teori pemisahan kekuasaan pertama kali muncul di Eropa Barat sebagai antitesa terhadap kekuasaan raja yang absolut sekitar abad pertengahan, yaitu antara abad ke-14 sampai abad ke-15. Pada abad ke-17 dan ke-18, lahirnya suatu konsep atau gagasan untuk menarik kekuasaan membuat peraturan dari raja dan selanjutnya diserahkan kepada suatu badan kenegaraan (*staatskunding orgaan*) yang berdiri sendiri. Begitu pula pada akhir abad pertengahan, terhadap kekuasaan kehakiman telah diserahkan kepada suatu badan peradilan⁴³².

Lahirnya teori pemisahan kekuasaan mengalami proses sejarah yang cukup panjang. Hal ini dapat dicermati mulai dari penggunaan istilah "*Trias Politika*". Istilah ini pada awalnya diperkenalkan oleh Emmanuel Kant, begitu pula secara substansi pemikiran yang melandasinya sudah terlebih dahulu dimunculkan dan ditulis oleh Aristoteles⁴³³. Namun dalam pemikiran yang lebih mendalam dan luas dikaji dan dikembangkan lebih lanjut oleh John Locke (1632-1704) dalam bukunya "*Two Triteis of Government*" yang terbit tahun 1690. Locke mengatakan bahwa kekuasaan-kekuasaan dibagi tiga, yaitu legislatif, eksekutif, dan pederatif. Kekuasaan legislatif berarti kekuasaan membentuk undang-undang. Kekuasaan eksekutif berarti kekuasaan untuk

⁴³⁰ Utrecht .E, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Op.cit, hlm. 15

⁴³¹ Mukhti Fadjar. A, *Op.cit*, hlm. 62-63

⁴³² Utrecht.E, *Op.cit*, hlm. 2

⁴³³ Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan, Kajian Teoritis dan Yuridis Terpad Pidato Nawaksara*, Garmedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, hlm. 26

melaksanakan undang-undang, sedangkan kekuasaan pederatif adalah kekuasaan yang meliputi kekuasaan mengenai perang dan damai, membuat perserikatan dan aliansi serta segala tindakan dengan semua orang dan badan-badan di luar negeri⁴³⁴. Namun Locke tidak mensyaratkan adanya pemisahan kekuasaan. Menurutnya, eksekutif dan pederatif harus berada pada tangan yang sama⁴³⁵, sedangkan antara kekuasaan legislatif dan yang lainnya tidak sederajat.

Montesquieu adalah yang pertama kali memisahkan kekuasaan dalam tiga cabang (legislatif, eksekutif, dan yudikatif). Ketiga cabang kekuasaan ini masing-masing terpisah satu sama lain baik mengenai orangnya maupun fungsinya⁴³⁶. Gagasan Montesquieu berkaitan dengan ajaran pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) yang memisahkan antara alat kelengkapan organisasi negara (organ) legislatif, eksekutif, dan yudikatif, yang masing-masing dan secara terpisah menjalankan kekuasaan membuat undang-undang, menjalankan undang-undang, dan menegakan undang-undang. Sesuai dengan pengertian hukum, maka fungsi-fungsi membuat hukum, menjalankan hukum, dan menegakan hukum tidak sekedar dijalankan masing-masing alat kelengkapan tersebut⁴³⁷. Fungsi-fungsi membuat, menjalankan, dan menegakan hukum melekat atau dapat dilekatkan serta dilaksanakan oleh semua alat kelengkapan organisasi negara (legislatif, eksekutif, dan yudikatif). Bahkan kelompok masyarakat ternyata menjalankan juga berbagai fungsi tersebut.

Rasio diadakannya pemisahan kekuasaan pada tiga cabang kekuasaan tersebut untuk mencegah terjadinya pemusatan kekuasaan kepada satu badan atau orang. Kekuasaan yang dipusatkan dan diberikan kepada satu orang atau satu badan dalam sejarah terbukti menyebabkan terjadinya tindakan sewenang-wenang dari seorang pemimpin, apakah itu bernama raja, ratu, kaisar, atau presiden. Hal ini sesuai dengan pendapat Lord Acton yang mengatakan *Power Tends to Corrupt, absolute power corrupt absolutely* (Kekuasaan cenderung disalahgunakan, kekuasaan mutlak bersalah guna secara mutlak)⁴³⁸.

⁴³⁴ Kusnadi, Muh dan Harmaily Ibrahim, *Op.cit*, hlm. 140

⁴³⁵ Deliar Noer, *Op.cit*, hlm. 92

⁴³⁶ Kusnadi, Muh dan Harmaily Ibrahim, *Op. Cit*, hlm. 141

⁴³⁷ Bagir Manan, *Op.cit*, hlm. 31

⁴³⁸ Sri Soemantri, *Undang-Undang Dasar 1945; Kedudukan dan Aspek-aspek Perubahannya*, Unpad Press, Bandung, 2002, hlm. 2. lihat juga Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta, 1984, hlm. 6

Dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan organ-organ negara tersebut, supaya tidak diselewengkan, maka harus terwujudnya mekanisme *check and balances* dalam organ negara tersebut. Berkaitan dengan itu, Bagir Manan mengemukakan:

Bagaimanapun juga tetap diperlukan suatu mekanisme yang mengatur hubungan antara cabang-cabang kekuasaan itu baik dalam rangka menjalankan bersama suatu fungsi penyelenggaraan negara maupun untuk saling mengawasi antara cabang-cabang kekuasaan yang satu dengan cabang-cabang kekuasaan yang lain. Pemikiran mengenai mekanisme saling mengawasi dan kerja sama ini telah melahirkan teori-teori modifikasi atas ajaran pemisahan kekuasaan, yaitu teori pembagian kekuasaan (*distribution of powers*) yang menekankan pada pembagian fungsi-fungsi pemerintahan, bukan pada pemisahan organ dan teori *check and balances*.⁴³⁹

Selanjutnya Bagir Manan menyatakan:

Meskipun prinsip ajaran pemisahan kekuasaan tetap dijalankan dengan organ-organ negara yang disusun secara terpisah dan disertai dengan masing-masing kekuasaan yang terpisah pula, dalam penyelenggaraannya diciptakan mekanisme yang menekankan pada saling mengawasi antara cabang kekuasaan yang satu dengan cabang kekuasaan yang lainnya. Hanya dengan mekanisme *check and balances* dapat dicegah masing-masing cabang kekuasaan menyalahgunakan kekuasaannya atau bertindak sewenang-wenang. Tanpa *check and balances* dari cabang kekuasaan yang lain, eksekutif dapat menjalankan kekuasaan yang sewenang-wenang, demikian pula legislatif dan yudikatif.⁴⁴⁰

Melalui pandangan di atas, dapat ditarik benang merah mengenai hubungan antara *check and balances* dengan fungsi pengawasan. Pengawasan adalah sub sistem dari sistem pembagian kekuasaan. *Check and balances* adalah sub sistem dari pemisahan kekuasaan⁴⁴¹.

Ajaran pembagian kekuasaan (*distribution of powers*) menekankan pada pembagian fungsi-fungsi pemerintahan tidak dapat dilepaskan dari ajaran pemisahan kekuasaan (*separation of powers*), sebab ajaran yang pertama

⁴³⁹ *Ibid*, hlm. 8

⁴⁴⁰ *Ibid*

⁴⁴¹ Kuntana Magnar, *Hubungan Dewan Perwakilan Rakyat dengan Presiden Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945; Pencarian Bentuk dan Isi*, Disertasi, PPS Unpad, Bandung, 2006, hlm. 24

lahir sebagai modifikasi atas ajaran yang terakhir. Pembagian fungsi-fungsi mengandung makna tiap fungsi tidak hanya diserahkan kepada suatu lembaga negara tertentu. Terdapat banyak lembaga negara yang disertai lebih dari satu fungsi. Hampir dapat dikatakan konstitusi di semua negara memuat atau menggambarkan keberadaan suatu pembagian kekuasaan yang sudah dikenal yaitu kekuasaan membuat undang-undang (legislatif), kekuasaan melaksanakan undang-undang (eksekutif), dan kekuasaan peradilan (yudikatif).

Gagasan atau ide dari Montesquieu mengajarkan dalam suatu negara harus ada pemisahan kekuasaan antara satu kekuasaan dengan kekuasaan yang lain (*separation of powers*). Di Amerika Serikat masih juga menganggap perlu untuk menjamin bahwa masing-masing kekuasaan tidak akan melampaui batas kekuasaannya. Untuk membendung kecenderungan ini dengan mengadakan suatu sistem *check and balances* (pengawasan dan keseimbangan) dimana setiap kekuasaan dapat mengawasi dan mengimbangi cabang kekuasaan lainnya⁴⁴².

Undang-undang Dasar 1945 tidak menganut ajaran pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) tersebut. Pembuat UUD 1945 tidak menghendaki sistem pemerintahannya berdasarkan ajaran *Trias Politika* dari Montesquieu, karena ajaran itu dianggap sebagai bagian dari paham liberal⁴⁴³. Sementara negara Indonesia adalah negara hukum⁴⁴⁴. Dalam suatu negara hukum sebenarnya yang terpenting bukan pada ada atau tidak adanya konsep *trias politika*, tapi persoalannya adalah dapat atau tidaknya alat-alat kekuasaan negara itu dihindarkan dari praktek birokrasi yang tirani dan otoriter. Dalam hal ini tidak tergantung kepada adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan itu sendiri, tapi tergantung pada kedaulatan rakyat. Dengan diakuinya prinsip kedaulatan rakyat dalam teori dan dilaksanakan dalam praktek, maka sewaktu-waktu rakyat baik secara langsung maupun tidak langsung dapat menyatakan pendapatnya terhadap kekuasaan negara secara terbuka dan efektif.⁴⁴⁵

⁴⁴² Mariam Budiardjo, *Op.cit*, hlm. 153

⁴⁴³ Kusnadi, Muh dan Bintan Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem UUD 1945*, Grammedia, Jakarta, 1978, hlm. 34

⁴⁴⁴ Pasal 1 ayat (3) UUD 1945

⁴⁴⁵ Didi Yazmi Yunaz, *Konsepsi Negara Hukum*, Angkasa Raya, Padang, 1992, hlm.

B. LEMBAGA KEPRESIDENAN

Lembaga Kepresidenan berkaitan erat dengan bentuk pemerintahan republik. Mengenai bentuk-bentuk negara, telah dikenal suatu pembagian yang sudah lama, yaitu monarki dan republik. Dalam bukunya *Il Principe*, Machiavelli mengatakan bentuk-bentuk negara ialah kerajaan (monarki) dan republik. Monarki ialah pemerintahan dimana kekuasaan negara dipegang oleh satu orang yang menjalankan kekuasaan itu untuk kepentingan semua orang.⁴⁴⁶

Solly, M. Lubis yang mengutip pendapat Jellinek dalam bukunya *Allgemeine Staatslehre* mengatakan bahwa perbedaan antara monarki dengan republik itu didasarkan kepada cara pembentukan kehendak negara.⁴⁴⁷ Menurut Jellinek, untuk membentuk kehendak negara ada dua macam kemungkinan, yaitu secara psikologis dan secara yuridis. Pada kemungkinan pertama, kehendak negara itu terjelma sebagai kehendak seseorang, di situ terdapat bentuk monarki. Sedangkan pada kemungkinan kedua, dimana kehendak negara itu menjelma sebagai kehendak yang berupa hasil suatu peristiwa yuridis, maka di sana terdapat bentuk republik. Di dalam negara monarki, kehendak negara terwujud dalam kehendak raja selaku pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara. Keputusan rajalah yang menentukan segala sesuatu dalam negara. Di dalam negara yang berbentuk republik, kehendak negara adalah hasil dari suatu peristiwa hukum. Dalam republik terdapat suatu badan yang mewakili sejumlah orang, sebagai pemegang kekuasaan.

Terhadap kriteria yang dipergunakan oleh Jellinek, Kranenburg tidak dapat menerimanya, dengan alasan bahwa tidak demikian kenyataan yang ada dalam praktek di Inggris. Yang tidak sesuai dengan kenyataan tidak dapat dijadikan dasar ilmu pengetahuan, sebab fungsi ilmu pengetahuan adalah untuk mencari kebenaran yang sejati. Selain itu secara formil raja dapat menghentikan pekerjaan legislatif, akan tetapi secara formil raja sendiri tidak dapat mengerakkannya tanpa bantuan parlemen.⁴⁴⁸

Jellinek menggolongkan Inggris ke dalam monarki. Kalau Jellinek kensekuen dengan teorinya, seharusnya ia menggolongkan Inggris ke dalam bentuk republik, karena di Inggris pembentukan kemauan negara yang berwujud undang-undang itu tidak terjadi secara fisik, artinya tidak hanya dibuat atau ditentukan oleh satu orang tunggal, melainkan terjadi secara

⁴⁴⁶ Solly, M. Lubis, *Ilmu Negara*, Alumni, Bandung, 1981, hlm. 63.

⁴⁴⁷ *Ibid*

⁴⁴⁸ Kranenburg, B. Sabaroedin (Penerjemah), *Ilmu Negara Umum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1986, hlm. 83-84

yuridis, yaitu pembentukan undang-undang di Inggris dilakukan oleh Mahkota bersama-sama dengan Parlemen. Yang dimaksud dengan mahkota di sini adalah Raja dan para menteri. Tetapi Jellinek tetap berpendapat bahwa Inggris adalah monarki, jadi tetap mempertahankan pendapatnya bahwa pembentukan kemauan negara Inggris terjadi secara pisik, sebab di Inggris menurut Jellinek yang penting atau yang pokok di dalam membuat dan atau menetapkan suatu undang-undang itu adalah Raja.

Sedangkan kriteria yang diajukan oleh Hans Kelsen dalam membedakan bentuk negara itu dilihat dari pemegang kekuasaan tertinggi. Jika kekuasaan tertinggi dari suatu masyarakat berada di tangan seseorang, maka bentuk pemerintahan atau konstitusinya disebut monarki (kerajaan). Jika kekuasaan itu berada di tangan beberapa individu, maka konstitusinya disebut konstitusi republik. Suatu negara republik bisa berbentuk aristokrasi atau demokrasi, tergantung apakah kekuasaan tertinggi berada pada sekelompok kecil rakyat atau pada sebagian besar rakyat.⁴⁴⁹

Istilah Republik atau "*Republiek*" berasal dari perkataan "*Res*" berarti "kepentingan" dan "*Publica*" berarti "umum". Sehingga republik artinya suatu pemerintahan yang menjalankan kepentingan umum. Pada masa itu pimpinan negara dipegang oleh konsul-konsul yang menyelenggarakan dan menjalankan pemerintahan demi kepentingan umum. Biasanya pemerintahan itu dipegang dan dijalankan oleh dua orang konsul. Akan tetapi bilamana di dalam keadaan bahaya dan atau darurat, seperti adanya bahaya perang, alam, paceklik, dan lain sebagainya, maka para warganya memilih seseorang atau menunjuk dan mengangkatnya untuk memegang segala kekuasaan di dalam pemerintahan itu selama keadaan bahaya tersebut demi untuk mengatasinya, sehingga timbullah seorang diktator. Namun jika keadaan sudah pulih kembali, maka diktator itu harus mengembalikannya lagi kepada dua orang konsul tadi.⁴⁵⁰

Kepala Negara Republik adalah Presiden, seperti halnya di Negara Republik Indonesia. Menurut A. Hamid S. Attamimi, kata Presiden adalah gelar bagi Kepala Negara Republik Indonesia⁴⁵¹. Lembaga Kepresidenan (*presidential institution*) dalam penyelenggaraan negara berkaitan dengan bentuk negara pemerintahan republik. Dalam bahasa Indonesia, perkataan

⁴⁴⁹ Hans Kelsen, Raisul Muttaqien (Penerjemah), *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Nusa Media dan Nuansa, Bandung, 2006, hlm. 401

⁴⁵⁰ Sjachran Basah, *Ilmu Negara*, Ichtiar Baru-van Hoeve, Jakarta, 1980, hlm. 108

⁴⁵¹ Hamid S. Attamimi, A, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 139

presiden dipergunakan dalam dua arti, yaitu lingkungan jabatan (*ambt*) dan pejabat (*ambtsdrager*).⁴⁵²

Menurut Kotan Y. Stefanus, pada lembaga kepresidenan melekat berbagai predikat, namun yang paling esensial dari lembaga tersebut adalah melaksanakan tanggung jawab konstitusional sebagai kepala pemerintahan (eksekutif). Dalam tanggung jawab konstitusional tersebut terkandung makna adanya pembatasan kekuasaan yang dijalankannya, yang meliputi semua hal yang menjadi kekuasaan eksekutif⁴⁵³.

Mengenai kedudukan Presiden dalam suatu negara, Bagir Manan menyajikan suatu komperatif beberapa model kelembagaan kepresidenan⁴⁵⁴, sebagai berikut :

1. **Model Amerika Serikat**, sebagai cerminan sistem Pemerintahan Presidensil (murni). Ciri-ciri model ini sebagai berikut :
 - 1) Presiden adalah pemegang kekuasaan eksekutif tunggal.
 - 2) Presiden adalah penyelenggara pemerintahan yang bertanggung jawab disamping berbagai wewenang konstitusional yang bersifat prerogatif yang lazim melekat pada jabatan kepala negara (*head of state*)
 - 3) Presiden tidak bertanggungjawab kepada badan perwakilan rakyat (*congress*), karena itu tidak dapat dikenai mosi tidak percaya oleh Kongress.
 - 4) Presiden tidak dipilih dan tidak diangkat oleh Kongress. Dalam praktek dipilih langsung oleh rakyat, walaupun secara formal dipilih badan pemilih (*electoral college*).
 - 5) Presiden memangku jabatan empat tahun (*fixed*), dan hanya dapat dipilih untuk dua kali masa jabatan berturut-turut (8 tahun). Dalam hal mengganti jabatan Presiden yang berhalangan tetap, jabatan tersebut paling lama sepuluh tahun berturut-turut.
 - 6) Presiden dapat diberhentikan dari jabatan melalui "*impeachment*" karena alasan tersangkut "*treason, bribery, or other high crime and misdemeanors*" (melakukan pengkhianatan, menerima suap, atau melakukan kejahatan yang serius).

⁴⁵² Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Op.cit, hlm. 1

⁴⁵³ Kotan Y. Stefanus, *Makna Kekuasaan Pemerintahan Negara Menurut Bab III Undang-undang Dasar 1945 dan Hubungannya dengan Lembaga Kepresidenan Republik Indonesia*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 2000, hlm. 118-119.

⁴⁵⁴ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Op.cit, hlm. 49-56

2. **Model yang terdapat dalam sistem Pemerintahan Parlementer.** Ciri-ciri model ini adalah sebagai berikut :

1) Presiden dalam sistem Parlementer lazimnya dipilih dan diangkat oleh atau menyertakan badan perwakilan rakyat, dengan berbagai modifikasi. Presiden Republik Federal Jerman dipilih "*Bundesversammlung*" (Badan Pemilih) yang terdiri dari anggota *Bundestag* ditambah anggota lain sebanyak anggota *Bundestag* yang dipilih badan perwakilan rakyat negara-negara bagian (*Diets*). Demikian pula Presiden India dipilih oleh "*Electoral College*" yang terdiri dari :

- *the elected members of both house of parliament,*
- *the elected members of the Legislative Assemblies of the State*

Begitu pula di Italia, Presiden dipilih dalam suatu rapat gabungan parlemen dan utusan daerah (*regional delegates*) yang dipilih dewan pemerintahan daerah.

- 2) Presiden tidak bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintahan. Tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan ada pada kabinet atau dewan menteri yang bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat. Presiden tidak dapat diganggu gugat. Jadi semacam raja pada sistem pemerintahan parlementer (*the king can do not wrong*)
- 3) Presiden semata-mata sebagai kepala negara (*head of state*), bukan sebagai kepala penyelenggara pemerintahan (*chief executive*). Sebagai kepala negara, Presiden sebagai simbol dan lebih banyak melakukan tugas-tugas seremonial dan beberapa tugas dalam lingkungan hak konstitusional yang bersifat prerogatif.
- 4) Setiap tindakan pemerintahan atau politik yang dilakukan Presiden di luar hak konstitusional yang bersifat prerogatif dipertanggungjawabkan oleh kabinet. Untuk menunjukkan pertanggungjawaban tersebut, setiap keputusan presiden di luar hak konstitusional yang bersifat prerogatif harus ada tanda tangan (*contraseign*) dari Perdana Menteri dan atau menteri yang bersangkutan. Undang-undang yang disahkan Presiden harus ada tanda tangan Perdana Menteri dan atau Menteri yang bersangkutan. Sistem pemerintahan Parlementer ini pernah dijalankan di Indonesia pada masa berlakunya Konstitusi RIS dan UUDS 1950, bahkan di masa berlakunya UUD 1945 pase pertama.

3. Model Perancis

Sampai tahun 1958, Perancis menjalankan sistem pemerintahan Parlementer. Baru pada masa Republik ke lima yang dikenal dengan sebutan konstitusi *de Gaulle* tahun 1958, Perancis mengembangkan satu model

tersendiri yang dalam kepustakaan disebut semi presidensil atau campuran dengan ciri-ciri sebagai berikut :

- 1) Seperti sistem Parlementer, selain jabatan Presiden ada pula jabatan Dewan Menteri yang dipimpin Perdana Menteri secara terpisah dari jabatan Presiden.
- 2) Baik Presiden maupun Kabinet sama-sama mempunyai kekuasaan riil atas penyelenggaraan pemerintahan. Presiden tidak sekedar simbol seremonial. Jadi ada pembagian kekuasaan antara Presiden dan Kabinet. Presiden memegang kendali utama jalannya pemerintahan. Sidang-sidang kabinet dipimpin oleh Presiden.
- 3) Perdana Menteri dan Menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Seperti dalam sistem Parlementer, Dewan Menteri bertanggung jawab kepada "*National Assembly*" (Majelis Rendah), yaitu satu unsur (utama) badan perwakilan rakyat di Perancis disamping Senat.
- 4) Presiden dipilih langsung oleh Rakyat untuk masa jabatan tujuh tahun dan dapat dipilih kembali.

4. Model Republik Indonesia Menurut UUD 1945

Sebelum perubahan, struktur UUD 1945 memberikan pengaturan yang dominan terhadap lembaga kepresidenan, baik jumlah pasal maupun kekuasaannya. Tiga belas dari tiga puluh tujuh pasal UUD 1945 mengatur langsung mengenai jabatan kepresidenan (Pasal 4 sampai dengan Pasal 15 dan Pasal 22). Selain itu terdapat pula ketentuan-ketentuan lain yang tidak mungkin terlepas dari Presiden, seperti ketentuan tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), ketentuan yang mengatur wewenang MPR, DPR, DPA, BPK, undang-undang organik, dan lain sebagainya.

Setelah perubahan (empat kali perubahan), jumlah pasal yang secara langsung mengenai lembaga kepresidenan menjadi 19 pasal dari 72 Pasal (di luar tiga Pasal Aturan Peralihan, dan dua Pasal Aturan Tambahan). Secara kuantitatif jumlah ketentuan baru berkurang dibandingkan ketentuan lama. Ketentuan lama meliputi lebih dari sepertiga ($\pm 37\%$), sedangkan ketentuan baru hanya lebih sedikit dari seperempat keseluruhan pasal ($\pm 26\%$). Walaupun demikian, mengingat berbagai macam alat kelengkapan negara dan hal-hal lain yang diatur dalam UUD, pengaturan mengenai jabatan kepresidenan tetap dominan dibandingkan dengan ketentuan-ketentuan lain.

UUD 1945 juga memberikan kedudukan yang kuat kepada lembaga kepresidenan. Presiden adalah penyelenggara pemerintahan⁴⁵⁵. Selain menjalankan eksekutif, Presiden juga melaksanakan kekuasaan membentuk

⁴⁵⁵ Pasal 4 ayat (1) UUD 1945

peraturan perundang-undangan⁴⁵⁶, kekuasaan yang berkaitan dengan penegakan hukum (grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi)⁴⁵⁷ dan lain sebagainya.

Walaupun telah terdapat perubahan terhadap Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) yang menggeser wewenang membentuk undang-undang dari Presiden ke DPR (Perubahan Pertama, 1999), tetapi wewenang Presiden membentuk peraturan perundang-undangan tetap kuat. Presiden berdasarkan Pasal 5 ayat (1) tetap memegang hak inisiatif membentuk undang-undang (hak mengajukan rancangan undang-undang). Mengenai grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi, terdapat perubahan. Grasi dan rehabilitasi diberikan dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung, sedangkan amnesti dan abolisi memperhatikan pertimbangan DPR.

Struktur Undang-Undang Dasar yang memberikan kedudukan kuat pada jabatan atau lembaga kepresidenan tidak hanya ada pada sistem UUD 1945, tetapi terdapat juga pada negara lain seperti Amerika Serikat. Memperhatikan bahan-bahan yang dipergunakan para penyusun UUD 1945, besar kemungkinan struktur dan rumusan kekuasaan Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan memperoleh pengaruh dari struktur dan rumusan kekuasaan Presiden menurut UUD Amerika Serikat. Baik dalam praktik maupun model teoritik yang pernah ditulis, Amerika Serikat dianggap sebagai salah satu model sistem pemerintahan yang memberikan kedudukan yang kuat kepada Presiden. Ada pula kemungkinan, pilihan Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan dipengaruhi oleh stelsel pemerintahan asli di Indonesia, yaitu pemerintahan pada desa atau raja.

Kepala Desa atau Raja mempunyai kedudukan yang kuat dalam menjalankan pemerintahan yang dibantu oleh aparat desa atau pembantu raja. Kepala Desa atau Raja tidak hanya menjalankan pemerintahan, tetapi menjalankan kekuasaan peradilan dan membentuk hukum. Dalam dokumen yang tersedia mengenai penyusunan UUD 1945, kurang sekali tergambar latar belakang memilih kedudukan, struktur, dan rumusan kekuasaan Presiden

⁴⁵⁶ Pasal 5 dan Pasal 22 UUD 1945 mengenai kekuasaan membentuk undang-undang telah mengalami perubahan. Pasal 5 ayat (1) berbunyi : "Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR" (Perubahan Pertama, 1999). Kekuasaan membentuk undang-undang beralih ke DPR. Pasal 20 ayat (1) : "DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang (Perubahan Pertama, 1999)

⁴⁵⁷ Pasal 14 UUD 1945 Perubahan Pertama tahun 1999 menyatakan : (1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. (2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR.

semacam ini. Tetapi dapat diasumsikan bahwa pemilihan itu didasarkan pada kehendak untuk menjamin suatu kekuasaan pemerintahan (eksekutif) yang kuat dan stabil dibandingkan dengan struktur kabinet parlementer seperti model Inggris atau Belanda. Sedangkan sistem Prancis yang baru, pada waktu itu belum ada karena sistem ini baru diterapkan pada tahun 1958.

Menurut UUD 1945 (sebelum perubahan), dalam beberapa segi lembaga kepresidenan di Indonesia serupa dengan lembaga kepresidenan di Amerika Serikat. Persamaannya adalah:

- a. Sistem eksekutif tunggal
- b. Presiden adalah penyelenggara pemerintahan

Perbedaannya adalah:

- a. Sebelum perubahan UUD, Presiden Republik Indonesia dipilih oleh badan perwakilan rakyat (yaitu MPR). Presiden Amerika Serikat dipilih langsung melalui badan pemilih⁴⁵⁸. Setelah Perubahan UUD 1945 (Perubahan Ketiga, 2001), perbedaan ini menjadi tidak berarti, karena Presiden Indonesia dipilih langsung oleh rakyat. Tetapi secara normatif, pemilihan langsung Presiden Amerika Serikat semata-mata didasarkan pada praktik pemilihan dan peran *Electoral College* sehingga disimpulkan pada hakikatnya Presiden Amerika Serikat dipilih langsung oleh rakyat. Secara normatif (formal), Presiden Amerika Serikat tetap dipilih *Electoral College*. Sebaliknya di Indonesia, UUD 1945 (setelah perubahan) dengan tegas menyatakan Presiden (dan Wakil Presiden) dipilih langsung oleh rakyat.
- b. Sebelum Perubahan UUD 1945, Presiden Republik Indonesia tunduk dan bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat (MPR), tetapi tidak tunduk dan bertanggung jawab kepada DPR⁴⁵⁹. Presiden Republik Indonesia dapat diberhentikan MPR⁴⁶⁰. Presiden Amerika Serikat tidak bertanggung jawab kepada *Congress*, karena itu tidak dapat diberhentikan oleh *Congress*. Presiden Amerika Serikat dapat diberhentikan melalui *impeachment*.⁴⁶¹

⁴⁵⁸ Berdasarkan Perubahan Ketiga UUD 1945 (2001), Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia dipilih langsung oleh rakyat.

⁴⁵⁹ Dengan pemilihan langsung oleh rakyat, semestinya Presiden tidak akan lagi bertanggung jawab kepada MPR.

⁴⁶⁰ Berdasarkan Perubahan Ketiga UUD 1945 (2001), Presiden dan/atau Wakil Presiden tetap dapat diberhentikan MPR karena alasan-alasan hukum, bukan lagi menyangkut kebijakan pemerintahan.

⁴⁶¹ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, *Op.cit*, hlm. 57

- c. Presiden Amerika Serikat menjabat paling lama dua kali masa jabatan berturut-turut (2 x 4 tahun). Sebelum Perubahan UUD 1945, Presiden Indonesia dapat dipilih kembali tanpa batas (setiap kali 5 tahun). Ketentuan ini menjadi pembenaran untuk memilih berulang-ulang Presiden Soeharto sampai 6 kali berturut-turut (terhitung sejak tahun 1973). Bahkan sebelumnya Presiden Soeharto telah memegang jabatan sebagai Pejabat Presiden. Berdasarkan TAP MPR No. XIII/MPR/1998 telah diadakan pembatasan dengan menyebutkan : "Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia memegang jabatan selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang hanya untuk satu kali masa jabatan". Ketentuan ini merupakan koreksi terhadap praktik ketatanegaraan yang berlaku selama pemerintahan Presiden Soeharto dan sekaligus merupakan perbaikan atas ketentuan Pasal 7 UUD 1945. Jadi, bersifat mengubah praktik ketatanegaraan dan mengubah Pasal 7. Karena itu semestinya diatur dalam UUD (melalui Perubahan UUD) bukan melalui TAP MPR⁴⁶². Hal tersebut kemudian diatur dalam Perubahan Pertama UUD 1945 (1999). UUD Amerika Serikat Sebelum Amandemen ke-22 (1951), tidak mengatur secara tegas pembatasan masa jabatan (*presidential tenure*) seseorang untuk dapat dipilih kembali sebagai presiden.

Pembatasan masa jabatan berkembang dalam praktik yang dimulai sejak presiden pertama (George Washington) yang hanya bersedia dipilih untuk dua kali berturut-turut dan menolak ketika hendak dicalonkan untuk yang ketiga kalinya. Penolakan ini didasarkan pada pemahaman mengenai maksud bentuk pemerintahan republik. Apabila seorang pimpinan negara republik dapat dipilih secara terus menerus, berarti tidak ada bedanya dengan bentuk pemerintahan kerajaan. Salah satu dasar pemikiran revolusi Amerika memilih bentuk republik adalah penolakan terhadap sistem pemerintahan kerajaan yang menentukan raja memerintah tanpa batas waktu dan turun temurun. Dengan perkataan lain, dalam bentuk pemerintahan republik tertuang konsep bahwa pimpinan negara tidak turun temurun dan masa pemerintahannya harus terbatas. Sikap George Washington kemudian diikuti oleh Presiden-presiden berikutnya sehingga terbentuk konvensi bahwa Presiden hanya dapat dipilih paling lama dua kali masa jabatan berturut-turut. Konvensi

⁴⁶² Telah diatur dalam Perubahan Pertama, 1999, sesuai dengan maksud TAP MPR No. XIII/MPR/1998. Pasal 7 berbunyi : "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan".

ini berjalan sekitar 150 tahun dan baru terlanggar pada tahun 1941 pada saat Presiden Franklin Delano Roosevelt terpilih untuk ketiga kali, bahkan kemudian untuk keempat kali berturut-turut pada tahun 1945. Pelanggaran ini mendorong rakyat Amerika untuk mengatur pembatasan tersebut dalam UUD dan tidak lagi dibiarkan berdasarkan konvensi.

- d. Sebelum Perubahan UUD, Presiden Indonesia bersama-sama DPR menjalankan kekuasaan membentuk undang-undang. Bahkan Pasal 5 ayat (1) menyebutkan, "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang". Ketentuan ini menimbulkan pendapat seolah-olah hanya Presiden yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang, DPR hanya memberikan persetujuan. Presiden Amerika Serikat tidak mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang. Kekuasaan membentuk undang-undang di Amerika Serikat ada pada Kongres. Meskipun Setelah Perubahan ketentuan baru UUD 1945, Pasal 20 ayat (1) menyebutkan : "DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang", tetapi tidak sepenuhnya sama dengan Kongress Amerika Serikat. Kongress adalah satu-satunya yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Presiden sama sekali tidak mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang. Tidak demikian di Indonesia, dimana Presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-undang kepada DPR. Setiap RUU dibahas bersama antara DPR dan Presiden yang diwakili menteri terkait. Untuk menjadi Undang-undang, RUU harus mendapat persetujuan bersama Presiden dan DPR (Pasal 20 ayat (1) UUD 1945).

Model-model di atas menunjukkan bahwa kedudukan dan mekanisme pengisian jabatan Presiden dapat berbeda-beda dari satu negara dengan negara lain. Aneka ragam model ini bukan saja atas dasar perbedaan sistem pemerintahan, melainkan atas dasar keadaan-keadaan khusus atau kebutuhan-kebutuhan khusus negara yang bersangkutan.

UUD 1945 telah memilih sistemnya sendiri, tetapi apa pun model yang dipergunakan, sudah semestinya dilakukan dalam rangka melaksanakan dengan baik asas-asas yang terkandung dalam paham republik, apalagi kalau dalam sistem UUD tersebut dilekati pula dengan paham dan asas demokrasi, konstitusi, negara berdasarkan atas hukum, dan berbagai prinsip paham negara kesejahteraan. Hal-hal seperti pembatasan masa jabatan presiden, sistem *check and balances*, wewenang pengadilan untuk menguji setiap peraturan perundang-undangan dan tindakan-tindakan pemerintahan, sudah semestinya ada dan dijalankan sebagaimana mestinya⁴⁶³.

⁴⁶³ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, *Op.cit*, hlm. 60

C. LEMBAGA PENASIHAT DAN PERTIMBANGAN PRESIDEN

Istilah penasihat diidentikan dengan istilah pertimbangan⁴⁶⁴. Jika menggunakan istilah penasihat, maka asal katanya adalah nasihat. Menurut Poerwadarminta, kata nasihat istilah bakunya adalah nasihat, dan kata nasihat berarti ajaran atau pelajaran baik, anjuran (petunjuk, peringatan, dan teguran)⁴⁶⁵. Sementara istilah pertimbangan mempunyai tiga arti:

- a. Memikirkan baik-baik untuk menentukan (memutuskan),
- b. Meminta pertimbangan kepada;
- c. Menyerahkan sesuatu supaya dipertimbangkan.

Dengan demikian, jika dirangkaikan dengan istilah fungsi pertimbangan, maka dapatlah dirumuskan bahwa fungsi pertimbangan adalah suatu lingkungan kerja yang berusaha memikirkan dengan baik-baik segala kemungkinan yang akan terjadi jika suatu kebijakan diambil.⁴⁶⁶

Selain arti fungsi pertimbangan dilihat dari etimologi katanya, kiranya perlu ditelusuri pendapat para pendiri negara Republik Indonesia. Soepomo dalam Rapat Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia tanggal 18 Agustus 1945 antara lain menjelaskan : "Dari namanya teranglah bahwa Dewan Pertimbangan Agung itu mempertimbangkan penerangan kepada Pemerintah, kepada Presiden dan wakil Presiden. Itulah Pemerintah Pusat."⁴⁶⁷

Para anggota Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia yang berbicara setelah Soepomo memberikan pandangannya itu, tidak ada yang memberikan komentar khusus mengenai hal yang dikutip di atas. Oleh karena itu dapatlah disimpulkan bahwa para anggota Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia selaku para pendiri Negara Republik Indonesia ini sepakat, sekurang-kurangnya tidak berkeberatan tentang fungsi yang melekat pada jabatan Dewan Pertimbangan Agung adalah fungsi pertimbangan yang berasal dari kata mempertimbangkan. Oleh karena itu Badan Penasihat Belaka sebagaimana termuat dalam Penjelasan Pasal 16 Undang-Undang Dasar 1945 hendaknya dibaca sebagai Badan Pertimbangan Belaka.

⁴⁶⁴ Padmo Wahyono, *Beberapa Masalah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Rajawali, Jakarta, 1984, hlm. 11

⁴⁶⁵ WJS Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1976, hlm. 672

⁴⁶⁶ *Ibid*, hlm. 1072

⁴⁶⁷ Muhamad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-undang Dasar*, Siguntang, Jakarta, 1971, hlm. 408

Gagasan tentang adanya suatu badan yang akan menjalankan fungsi pertimbangan telah ada sebelum Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) yang dilantik pada tanggal 28 Mei 1945. Dalam suatu naskah yang berjudul "Rencana Permulaan dari Undang-undang Dasar Negeri Indonesia",⁴⁶⁸ direncanakan agar fungsi pertimbangan dijalankan oleh suatu badan yang disebut Dewan Negara (*Raad van State*). Fungsi dewan itu merundingkan soal negeri yang penting-penting jika diminta oleh Kepala Negeri (Bab V, Pasal 53).

Mohamad Yamin ketika berpidato di hadapan Rapat BPUPKI tanggal 29 Mei 1945 juga menyerahkan sebuah konsep rancangan undang-undang dasar yang berjudul "Rancangan Undang-undang Dasar Republik Indonesia". Pada Bab IV Pasal 16 diatur fungsi pertimbangan bukan dijalankan oleh Dewan Negara melainkan oleh Dewan Pertimbangan Agung. Fungsi tersebut meliputi kewajiban untuk memberi jawaban atas pertanyaan Presiden dan hak untuk mengajukan usul kepada pemerintah⁴⁶⁹. Gagasan yang sama diulangi lagi oleh Yamin dalam rapat BPUPKI tanggal 11 Juli 1945 bahwa fungsi pertimbangan dijalankan oleh sebuah Majelis Pertimbangan, yang akan memberi nasihat kepada Presiden Republik Indonesia kalau perlu⁴⁷⁰. Namun Panitia Perancang Undang-undang Dasar yang dibentuk hari itu tampaknya lebih memilih nama Dewan Pertimbangan Agung dari pada Majelis Pertimbangan, sebagaimana dirumuskan dalam Bab II Pasal 15⁴⁷¹:

- (1) Susunan Dewan Pertimbangan Agung ditetapkan dengan undang-undang
- (2) Dewan ini berkewajiban memberi jawaban atas pertanyaan Presiden dan berhak mengajukan usul-usul kepada pemerintah.

Ketika menjalankan isi Rancangan Undang-Undang Dasar dalam Rapat Besar BPUPKI tanggal 15 Juli 1945, Soepomo mengatakan "Kecuali dua orang Wakil Presiden yang membantu Presiden, maka seperti tersebut dalam Pasal 14, Presiden juga dibantu oleh Dewan Pertimbangan Agung, dalam bahasa asing barang kali *Raad van State*. Susunan dewan ini ditetapkan dengan undang-undang. Dewan ini sebagai Dewan Penasihat, berkewajiban memberi jawab atas pertanyaan Presiden dan berhak mengajukan usul kepada Pemerintah.

⁴⁶⁸ *Ibid*, hlm. 773-783

⁴⁶⁹ *Ibid*, hlm. 724

⁴⁷⁰ *Ibid*, hlm. 234

⁴⁷¹ *Ibid*, hlm. 265

Selanjutnya dalam Sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tanggal 18 Agustus 1945, Soepomo menegaskan kembali sebagai berikut : "Kecuali Dewan Perwakilan Rakyat, ada juga Dewan Pertimbangan Agung, seperti *Raad van State, Council of State*. Dari namanya teranglah Dewan Pertimbangan Agung itu mempertimbangkan penerangan kepada Presiden dan Wakil Presiden. Itulah Pemerintah Pusat.

Sejauh itu tidak diperoleh informasi tentang tanggapan atau bantahan dari anggota-anggota PPKI terhadap gagasan fungsi pertimbangan tersebut, selain tanggapan anggota Amir yang mengatakan setuju dengan susunan yang diuraikan Soepomo. Uraian tersebut membuktikan ide fungsi pertimbangan dalam rangkaian fungsi-fungsi negara Indonesia adalah untuk membantu Presiden/Pemerintah, karena fungsinya yang sangat besar dan beraneka ragam. Berkaitan dengan hal itu, Kusnadi, Muh dan Bintang R. Saragih menulis sebagai berikut : "Mengingat Presiden dengan pembantu-pembantunya sibuk dalam menjalankan pemerintahan negara yang bermacam-macam itu maka Presiden memerlukan pertimbangan-pertimbangan yang objektif dan kebijaksanaan dari suatu dewan yang berdiri di luar kegiatan pemerintahan".

Letak perbedaan antara bantuan yang diberikan oleh Dewan Pertimbangan Agung dengan bantuan yang diberikan oleh pembantu Presiden lainnya (Wakil Presiden dan para menteri). Jika bantuan yang diberikan oleh Wakil Presiden dan para Menteri Negara dengan cara melaksanakan sebagian fungsi pemerintahan sehingga fungsi Presiden menjadi lebih ringan, maka bantuan DPA dengan pertimbangan-pertimbangannya yang berbobot mampu memperlancar fungsi Presiden tanpa ikut serta melaksanakan fungsi pemerintahan.⁴⁷²

Abu Bakar Busroh dan Abu Daud Busroh mengatakan nasihat yang diberikan Dewan Pertimbangan mengandung dua makna, yakni nasihat dalam arti pasif, jika Dewan Pertimbangan harus memberi jawaban atas pertanyaan Presiden, dan nasihat dalam arti aktif, dalam hal yang tanpa diminta, Dewan tersebut mengajukan usul kepada pemerintah⁴⁷³. Pendapat tersebut tampaknya akan memberi makna kepada fungsi pertimbangan, tetapi

⁴⁷² Max Boli Sabon, "*Membantu melancarkan Tugas Presiden : Reorientasi Fungsi DPA*", Pikiran Rakyat, Kamis, 5 September 1991, sebagaimana dikutip Max Boli Sabon, *Fungsi Dewan Pertimbangan Agung Dalam Sistem Pemerintahan Negara Berdasarkan UUD 1945*, Tesis, Program Pascasarjana UNPAD, Bandung, 1993, hlm. 49

⁴⁷³ Abu Bakar Busroh dan Abu Daud Busroh, *Asas-asas Hukum Tata Negara, Op.cit*, hlm. 96

hasilnya justru fungsi pertimbangan tidak mendapat makna sama sekali. Pertimbangan (nasihat) itu netral, tidak mungkin aktif dan tidak mungkin pasif. Yang pasif atau aktif adalah tergantung dari lembaganya (Dewan Pertimbangan) tersebut, dimana ketika dewan hanya menunggu untuk menjawab pertanyaan Presiden maka ia pasif, sebaliknya jika dewan bekerja keras mengajukan usul kepada pemerintah tanpa menunggu pertanyaan atau permintaan dari Presiden, maka ia aktif. Jadi sifat aktif maupun pasif yang dikemukakan tersebut tidak terkandung di dalam pertimbangan (nasihat) Dewan Pertimbangan.⁴⁷⁴

⁴⁷⁴ *Ibid*

BAB
12

PEMERINTAHAN DAERAH DALAM NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

A. OTONOMI DAERAH DALAM NEGARA KESATUAN

Otonomi atau *autonomy* berasal dari bahasa Yunani, *auto* yang berarti sendiri dan *nomous* yang berarti hukum atau peraturan⁴⁷⁵. Dalam literatur Belanda, otonomi berarti pemerintahan sendiri (*zelfregering*) yang oleh Van Vollenhoven dibagi atas *zelfwetgeving* (membuat undang-undang sendiri), *zelfuitvoering* (melaksanakan sendiri), *zelfrechtspraak* (mengadili sendiri), dan *zelfpolitie* (menindaki sendiri)⁴⁷⁶. Dengan demikian otonomi adalah pemerintahan yang mampu menyelenggarakan pemerintahan, yang dituangkan dalam peraturan sendiri, sesuai dengan aspirasi masyarakatnya.

Otonomi Daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan Daerah Otonom, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴⁷⁷

⁴⁷⁵ Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, Pusataka Sinar harapan, Jakarta, 2000, hlm. 33

⁴⁷⁶ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah (Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dengan Kepala Daerah)*, Op.Cit, hlm. 126

⁴⁷⁷ HAW Widjadja, *Op.Cit*, hlm. 76

Selanjutnya Sarundajang mengartikan otonomi daerah adalah sebagai berikut :

- a. Hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom, hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan pemerintah pusat yang diserahkan kepada daerah.
- b. Dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu di luar batas-batas wilayah daerahnya.
- c. Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya.
- d. Otonomi tidak membawahi daerah lain⁴⁷⁸.

Ditinjau dari mekanisme pemberian otonomi dalam negara kesatuan (*unitarisme*), otonomi diberikan oleh pemerintah pusat (*central government*), sedangkan pemerintah daerah hanya menerima penyerahan dari pemerintah pusat. Berbeda halnya dengan otonomi di negara federal, dimana otonomi yang telah melekat pada negara-negara bagian, sehinggalan urusan yang dimiliki oleh pemerintah federal pada hakikatnya adalah urusan yang diserahkan oleh negara bagian⁴⁷⁹.

Otonomi Daerah sendiri dapat diartikan sebagai hak wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Secara prinsipil terdapat dua hal yang tercakup dalam otonomi, yaitu hak wewenang untuk memanajemeni daerah, dan tanggung jawab terhadap kegagalan dalam memanajemeni daerahnya tersebut. Sementara Daerah dalam arti *Local State Government* adalah pemerintah di daerah yang merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah pusat⁴⁸⁰.

Pemberlakuan otonomi di daerah diorientasikan supaya daerah akan lebih mandiri dalam menentukan seluruh kegiatannya dan Pemerintah Pusat diharapkan tidak terlalu aktif mengatur daerah⁴⁸¹. Penerapan otonomi daerah sesungguhnya ditujukan untuk mendekatkan proses pengambilan keputusan kepada kelompok masyarakat yang paling bawah, dengan memperlihatkan

⁴⁷⁸ Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Op.Cit, hlm. 34

⁴⁷⁹ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah (Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dengan Kepala Daerah)*, Op.Cit, hlm. 129

⁴⁸⁰ Riant Nugroho Dwidjowijoto, *Otonomi Daerah: Desentralisasi Tanpa Revolusi*, PT. Elex Media Komputindo, Jakarta, 2000, hlm. 46

⁴⁸¹ HAW. Widjadja, *Op.cit*, hlm. 7

ciri khas budaya dan lingkungan setempat, sehingga kebijakan publik dapat diterima dan produktif dalam memilih kebutuhan serta rasa keadilan masyarakat⁴⁸².

Pemerintahan daerah diharapkan mampu memainkan peranannya dalam membuka peluang memajukan daerah tanpa intervensi dari pihak lain, yang disertai dengan pertanggungjawaban publik (masyarakat daerah), serta kepada pemerintah pusat, sebagai konsekuensi dari ditetapkannya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam negara kesatuan (*unitarisme*), otonomi daerah ini diberikan oleh pemerintah pusat (*central government*), sedangkan pemerintah daerah hanya menerima penyerahan dari pemerintah pusat. Berbeda halnya dengan otonomi daerah di negara federal, dimana otonomi daerah telah melekat pada negara-negara bagian, sehingga urusan yang dimiliki oleh pemerintah federal pada hakikatnya adalah urusan yang diserahkan oleh negara bagian⁴⁸³.

Kewenangan otonomi yang luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan pemerintah pusat. Di samping itu, keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi. Adapun yang dimaksud dengan otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup, dan berkembang di daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan bertanggung jawab, adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai pemeberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah, serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan negara kesatuan⁴⁸⁴.

Otonomi daerah harus dipahami sebagai perwujudan pertanggungjawaban konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dilaksanakan daerah. tugas dan kewajiban dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah berupa

⁴⁸² Noer Fauzi, *Otonomi Daerah Sumber Daya Alam Lingkungan*, Lipera Pustaka Utama, Jakarta, 2003, hlm. 3

⁴⁸³ Sarundajang, *Op.cit*, hlm 32

⁴⁸⁴ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, *Op.Cit*, hlm. 121

peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat, pengembangan kehidupan demokrasi, penegakan keadilan dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia⁴⁸⁵. Pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah otonom merupakan hakikat daripada negara kesatuan⁴⁸⁶.

Otonomi mempunyai makna kebebasan atau kemandirian (*zelfstandigheid*), tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan. Ditinjau dari pertimbangan pemberian otonomi dan tugas pembantuan kepada kota, desa, atau daerah, yaitu dalam rangka melaksanakan dasar kedaulatan rakyat dan keperluan setempat yang berlainan⁴⁸⁷.

Adanya satuan pemerintahan daerah yang otonom bagi Indonesia merdeka, sebetulnya sudah tercermin dalam berbagai pandangan sebelum kemerdekaan Indonesia diproklamkan. Mohammad Hatta misalnya dalam tulisannya Ke Arah Indonesia Merdeka telah menyebutkan bahwa :

“Oleh karena Indonesia terbagi atas beberapa pulau dan golongan bangsa, maka perlulah tiap golongan, kecil atau besar, mendapat otonomi, mendapat hak menentukan nasib sendiri, asal saja peraturan masing-masing tidak berlawanan dengan dasar-dasar pemerintahan umum”.

Menurut Muhammad Hatta, pembentukan pemerintahan daerah (pemerintahan yang berotonomi), merupakan salah satu aspek pelaksanaan prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi). Menurut dasar kedaulatan rakyat itu, hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya ada pada pucuk pimpinan negeri, melainkan juga pada setiap tempat di kota, desa, dan di daerah⁴⁸⁸.

Kedaulatan rakyat atau kerakyatan secara harfiah berarti kekuasaan tertinggi ada pada rakyat ataupun terletak di tangan rakyat. Negara yang menempatkan kekuasaan tertinggi pada rakyat disebut negara demokrasi, yang secara simbolis sering digambarkan sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (*government by the people, of the people, for the people*). **Dari Rakyat**, maksudnya bahwa mereka yang duduk sebagai penyelenggara negara atau pemerintahan harus terdiri dari seluruh rakyat itu

⁴⁸⁵ Hari Sabarno, *Op.Cit*, hlm. 7

⁴⁸⁶ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, *Op.Cit*, hlm. 29

⁴⁸⁷ Juanda, *Op.Cit*, hlm. 23

⁴⁸⁸ Muhammad Hatta, *Kumpulan Karangan (I)*, Bulan Bintang, Jakarta, 1976, hlm.

sendiri atau sekurang-kurangnya yang disetujui (didukung) oleh rakyat. **Oleh Rakyat**, maksudnya bahwa penyelenggara negara atau penyelenggara pemerintahan dilakukan sendiri oleh rakyat atau sekurang-kurangnya atas nama rakyat ataupun yang mewakili rakyat. **Untuk Rakyat**, maksudnya pemerintahan dijalankan atau berjalan sesuai dengan kehendak rakyat.

Berdasarkan makna dari, oleh, dan untuk rakyat tersebut, dapat disimpulkan bahwa kedaulatan rakyat mengandung arti bahwa kekuasaan tertinggi untuk mengatur pemerintahan negara ada pada rakyat. Apakah yang kemudian dimaksudkan bahwa rakyat memegang kekuasaan tertinggi atau rakyat memerintah dirinya sendiri? apakah rakyat semua turut serta dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan?

Dalam praktek atau kenyataannya tentu tidak demikian, sebab yang selalu tampak adalah bahwa pemerintahan itu diatur dan diselenggarakan oleh sedikit orang, dalam arti bahwa yang memerintah lebih sedikit jumlahnya dari pada yang diperintah. Karena itu, untuk memahami makna bahwa rakyat itu yang memerintah, tidak cukup hanya melihat kenyataannya saja. Dalam hal ini harus dilihat arti yang tersirat, bukan yang tersurat. Salah satu makna yang tersirat adalah bagaimanakah prinsip bahwa rakyat yang memerintah itu dapat terlaksana meskipun yang nyata menjalankan pemerintahan itu bukan seluruh rakyat tetapi sekelompok kecil rakyat ?

Hal itu dapat tercapai apabila orang-orang yang memerintah ada hubungan atau keterkaitan dengan rakyat. Menurut prinsip kedaulatan rakyat atau demokrasi, hubungan itu baru ada kalau sejumlah kecil mereka yang memerintah merupakan wakil dari rakyat banyak. Sebagai wakil rakyat, pemerintah akan berbuat atau pun bertindak sesuai dengan kehendak atau kemauan rakyat.

Untuk itu, guna menjamin bahwa mereka yang duduk dalam pemerintahan adalah benar-benar wakil rakyat, untuk jabatan tertentu harus rakyat itu sendiri yang menentukannya. Cara rakyat dalam menentukan sendiri mereka-mereka yang duduk dalam pemerintahan dilakukan melalui pemilihan umum, baik yang dilakukan secara langsung maupun tidak langsung. Secara langsung maksudnya adalah bahwa rakyat secara langsung berpartisipasi dalam pemilihan, atau rakyat yang secara langsung memilih. Sebaliknya, secara tidak langsung maksudnya adalah bahwa rakyat memilih orang-orang tertentu untuk menduduki suatu jabatan dilakukan secara berjenjang, dalam arti kata melalui perwakilan. Pertama-tama, rakyat terlebih dahulu memilih wakil-wakilnya yang duduk di lembaga/badan perwakilan

rakyat, untuk kemudian wakil-wakil rakyat itulah yang seterusnya memilih orang-orang tertentu untuk menduduki suatu jabatan⁴⁸⁹.

Kedaulatan rakyat mengandung berbagai dimensi yang tumbuh dan berkembang sesuai dengan pertumbuhan dan lingkungan masyarakat. Meskipun demikian, di manapun dan kapanpun juga demokrasi akan selalu mengandung ataupun menunjukkan beberapa esensi yang tidak dapat ditawar, yaitu kebebasan (*liberty*) dan persamaan (*equality*), baik dalam dimensi politik, ekonomi, sosial, maupun budaya. Pertanyaan yang muncul kemudian adalah mungkinkah Pemerintahan Daerah dipergunakan sebagai sarana efektif untuk mewujudkan esensi dan dimensi demokrasi tersebut ?

Dalam hal ini Alexis de Tocqueville berpendapat bahwa kehadiran pemerintah daerah tidak dapat dipisahkan dari semangat kebangsaan "*a nation may establish a system of free government but without a spirit municipal institution it can not have the spirit of liberty*"⁴⁹⁰. Pemerintahan yang merdeka, tetapi tidak disertai semangat untuk membangun satuan-satuan pemerintahan otonom dipandang oleh Tocqueville sebagai tidak dapat menunjukkan semangat demokrasi⁴⁹¹.

Demikian pula Robert Rienow menyebutkan bahwa "*Handing thier local affairs is regarded as good training, if the very assense of the popular system*". Jadi, menurut Rienow, satuan pemerintahan otonom merupakan ajang latihan berdemokrasi, bahkan lebih dari pada itu merupakan esensi demokrasi.

Dari beberapa pendapat di atas, kehadiran satuan pemerintahan otonom dalam kaitannya dengan demokrasi akan menampilkan hal-hal berikut :

Pertama, secara umum, satuan pemerintahan otonom tersebut akan lebih mencerminkan cita demokrasi daripada sentralisasi.

Kedua, satuan pemerintahan otonom dapat dipandang sebagai esensi sistem demokrasi.

Ketiga, satuan pemerintahan otonom dibutuhkan untuk mewujudkan prinsip kebebasan dalam penyelenggaraan pemerintahan,

Keempat, satuan pemerintahan otonom dibentuk dalam rangka memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya terhadap masyarakat yang mempunyai kebutuhan dan tuntutan yang berbeda-beda⁴⁹².

⁴⁸⁹ | Gde Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, PT. Alumni, Bandung, 2009, hlm. 162

⁴⁹⁰ Robert Rienow, *Introductin to Government*, Albert A. Knopf, N.Y, 1966, hlm. 573

⁴⁹¹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Op.Cit, hlm. 176

⁴⁹² *Ibid*, hlm. 177

Keempat hal di atas sebetulnya bermuara pada satu hal utama, yaitu kebebasan, keleluasaan atau pun kemandirian daerah (*zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan daerah (*onfhankelijkheid*) untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu sebagai urusan rumah tangga daerah. Semuanya itu berujung pada pelayanan masyarakat untuk kepentingan dan kesejahteraan masyarakat daerah. Hal yang terakhir ini sejalan dengan dasar pemikiran yang melatarbelakangi pilihan terhadap otonomi daerah, diantaranya:

Pertama, dorongan efisiensi dan efektivitas pengaturan (*regelen*) dan penyelenggaraan (*bestuuren*) pemerintahan. Dengan kewenangan untuk mengatur sendiri bidang-bidang ataupun urusan-urusan pemerintahan tertentu yang menjadi urusan rumah tangga daerah, pembuatan aturan dapat dilakukan secara efisien dan cepat. Selain dapat dibentuk secara efisien, cepat dan mudah, juga lebih efektif karena lebih konkret dengan jangkauan yang terbatas sehingga mudah menerapkannya. Begitu pula penyelenggaraan pemerintahannya akan lebih efektif dan efisien. Selain karena teritorial pemerintahan yang terbatas, juga dimungkinkan pelaksanaan fungsi pelayanan disesuaikan secara nyata dengan keadaan dan kebutuhan rakyat setempat.

Kedua, untuk menjamin kesejahteraan, kemakmuran, dan keadilan sosial bagi rakyat setempat, fungsi pelayanan untuk maksud itu dapat terlaksana dengan baik kalau satuan pemerintahan didekatkan dengan rakyat yang dilayani disertai kebebasan untuk mengatur dan menentukan macam dan cara pelayanan yang tepat bagi lingkungan masyarakat setempat

Ketiga, sebagai bagian dari proses demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan, partisipasi rakyat melalui sistem perwakilan rakyat daerah seperti pemilihan pimpinan pemerintahan daerah oleh rakyat, hak daerah otonom untuk membuat peraturan daerah (Perda) melalui tata cara demokrasi, dan lain-lain, akan memperluas jangkauan pelaksanaan demokrasi sampai ke daerah. Perluasan ini tidak saja penting bagi penyelenggaraan demokrasi itu sendiri, juga pemerintahan daerah yang demokratis merupakan tempat mendidik dan menyiapkan kader-kader pimpinan daerah yang diharapkan tumbuh menjadi demokrat bangsa secara nasional⁴⁹³.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa prinsip kedaulatan rakyat yang dilaksanakan melalui perwakilan senantiasa memerlukan partisipasi rakyat, baik yang dilakukan secara langsung maupun secara tidak

⁴⁹³ I Gde Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Op.Cit, hlm. 160-165

langsung. Partisipasi rakyat itu pula yang sekaligus menjadi esensi makna dari prinsip kedaulatan rakyat sebagai dasar bagi pelaksanaan otonomi daerah.

Oleh karena daerah otonom itu selalu tumbuh dan berkembang sejalan dengan pertumbuhan dan perkembangan masyarakat dan negara pada umumnya, maka haruslah diikuti secara terus menerus apakah otonomi yang diberikan kepada daerah-daerah itu masih sesuai dengan perkembangan keadaan ataukah perlu adanya peninjauan kembali, baik berupa penambahan atau pengurangan urusan-urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. selain itu tidak menutup kemungkinan untuk dilakukan penilaian terhadap daerah-daerah otonom yang nyata-nyata tidak dapat mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya serta tidak memenuhi persyaratan-persyaratan sebagai daerah otonom⁴⁹⁴.

Melalui otonomi diharapkan daerah akan lebih mandiri dalam menentukan seluruh kegiatannya, dan pemerintah pusat diharapkan tidak terlalu aktif mengatur daerah. pemerintahan daerah diharapkan mampu memainkan peranannya dalam membuka peluang memajukan daerah dengan melakukan identifikasi potensi sumber-sumber pendapatannya dan mampu menetapkan belanja daerah secara ekonomi yang wajar, efisien, efektif, termasuk kemampuan perangkat daerah meningkatkan kinerja, mempertanggungjawabkan kepada pemerintah atasannya maupun kepada publik/masyarakat⁴⁹⁵.

Tuntutan pemberian otonomi yang luas kepada daerah kabupaten dan kota seperti ini adalah wajar, paling tidak untuk dua alasan. *Pertama*, intervensi pemerintah pusat yang terlalu besar pada masa pemerintahan orde baru telah menimbulkan masalah rendahnya kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah dalam mendorong proses pembangunan dan kehidupan demokrasi di daerah. Arahan dan *statutory requirement* yang terlalu besar dari pemerintah pusat tersebut menyebabkan inisiatif dan prakarsa daerah cenderung mati sehingga pemerintah daerah seringkali menjadikan pemenuhan peraturan sebagai tujuan, dan bukan sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Besarnya arahan pemerintah pusat itu didasarkan pada dua alasan utama, yaitu untuk menjamin stabilitas nasional, dan karena kondisi sumber daya manusia daerah yang dirasakan masih relatif rendah. Karena dua alasan ini sentralisasi otoritas dipandang sebagai prasyarat untuk menciptakan persatuan dan kesatuan nasional serta mendorong pertumbuhan ekonomi.

⁴⁹⁴ Sujamto, *Otonomi Daerah yang Nyata dan Bertanggungjawab*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 22

⁴⁹⁵ HAW Widjadja, *Op.Cit*, hlm. 7

Pada awalnya, pandangan ini terbukti benar. Sepanjang tahun 70-an dan 80-an misalnya, Indonesia mengalami pertumbuhan yang berkelanjutan dan stabilitas politik yang mantap. Namun dalam jangka waktu yang panjang, sentralisasi seperti itu telah memunculkan masalah rendahnya akuntabilitas, memperlambat pembangunan infra struktur sosial, rendahnya tingkat pengembalian proyek-proyek publik, serta memperlambat kelembagaan sosial ekonomi di daerah.

Kedua, tuntutan otonomi itu juga muncul sebagai jawaban untuk memasuki era *new game* yang membawa *new rules* pada semua aspek kehidupan manusia di masa yang akan datang. Pada era seperti ini, pemerintah akan semakin kehilangan kendali pada banyak persoalan, seperti pada perdagangan internasional, informasi dan ide, serta transaksi keuangan.⁴⁹⁶

Kebijakan penyelenggaraan otonomi daerah merupakan masalah yang urgensial, mengingat otonomi daerah adalah refleksi dari entitas sistem soail dan budaya nusantara untuk mengakomodasi keanekaragaman yang kompleks dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Masalah otonomi daerah ini menjadi keniscayaan karena pelaksanaan otonomi daerah dapat memberikan legitimasi bagi eksistensi keanekaragaman sosial, budaya, dan adat istiadat yang bersifat asli dan sudah terbina sejak dahulu. Oleh karena itu, kiranya otonomi daerah dapat dibenarkan sebagai suatu sarana integritas nasional untuk memperkokoh bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Jika bertolak jauh ke belakang, sesungguhnya kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah telah ada sejak zaman pra kemerdekaan. Baik pada masa pemerintahan Hindia Belanda maupun masa pendudukan Jepang, telah diterapkan prinsip pembagian kekuasaan dari tingkat pusat kepada satuan wilayah yang lebih kecil (*area division of power*). Namun, suasana penyelenggaraan pemerintahan daerah pada masa itu tentunya sangat dipengaruhi oleh semangat kolonialisme yang mencerminkan kebijakan yang sentralistis sehingga masih jauh dari yang diharapkan⁴⁹⁷.

Selain itu penyelenggaraan otonomi daerah yang diselenggarakan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, paling tidak dipengaruhi oleh faktor-faktor yang mendasarinya, yaitu :

⁴⁹⁶ Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit ANDI, Yogyakarta, 2004, hlm. 4

⁴⁹⁷ Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Op.Cit, hlm. 61

- a. Keanekaragaman bangsa Indonesia dengan sifat-sifat istimewa pada berbagai golongan, tidak memungkinkan pemerintahan diselenggarakan secara seragam.
- b. Wilayah Indonesia yang berpulau-pulau dan luas dengan segala pembawaan masing-masing, memerlukan cara-cara penyelenggaraan yang sesuai dengan keadaan dan sifat-sifat dari berbagai pulau tersebut.
- c. Desa dan berbagai persekutuan hukum merupakan salah satu sendi yang ingin dipertahankan dalam susunan pemerintahan negara.
- d. Pancasila dan UUD 1945 menghendaki suatu susunan pemerintahan yang demokratis. Desentralisasi adalah salah satu cara mewujudkan tatanan demokratis tersebut.
- e. Efisiensi dan efektivitas merupakan salah satu ukuran keberhasilan organisasi. Republik Indonesia yang luas dan penduduk yang banyak dan beragam memerlukan suatu cara penyelenggaraan pemerintahan negara yang menjamin efisiensi dan efektivitas. Dengan membagi-bagi penyelenggaraan pemerintahan dalam satuan-satuan yang lebih kecil (desentralisasi) akan memungkinkan dicapainya efisiensi dan efektivitas tersebut⁴⁹⁸.

Soepomo menyatakan bahwa Otonomi Daerah sebagai prinsip berarti menghormati kehidupan regional menurut riwayat, adat dan sifat-sifat sendiri-sendiri, dalam kadar negara kesatuan. Tiap daerah mempunyai historis dan sifat khusus yang berlainan dari riwayat dan sifat daerah lain. Karena itu, Pemerintah harus menjauhkan segala urusan yang bermaksud akan menguniformisir seluruh daerah menurut satu model⁴⁹⁹.

Pembentukan daerah otonom yang secara serentak merupakan kelahiran status otonomi yang didasarkan atas aspirasi dan kondisi obyektif dari masyarakat di daerah/wilayah tertentu sebagai bagian dari bangsa dan wilayah nasional Indonesia. Aspirasi tersebut terwujud dengan diselenggarakannya desentralisasi menjelma menjadi daerah otonom. Oleh karena itu, otonomi daerah adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Dengan demikian

⁴⁹⁸ Laporan Penelitian Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran tentang *Pelaksanaan Otonomi Daerah dan Penyusunan Konsep Model Titik Berat Otonomi Pada Daerah Tingkat II di Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Barat*, 1986, hlm. 29

⁴⁹⁹ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas & Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2000, hlm.11

desentralisasi sebenarnya menjelma otonomi masyarakat setempat untuk memecahkan berbagai masalah dan pemberi layanan yang bersifat lokalitas (daerah setempat) demi kesejahteraan masyarakat yang bersangkutan⁵⁰⁰. Daerah otonom yang terbentuk itu disertai sejumlah fungsi pemerintahan untuk kesejahteraan masyarakat setempat⁵⁰¹.

Penyelenggaraan pemerintahan pada daerah otonom selalu tumbuh dan berkembang sejalan dengan pertumbuhan dan perkembangan masyarakat dan negara pada umumnya, maka haruslah diikuti secara terus menerus apakah otonomi yang diberikan kepada daerah-daerah itu masih sesuai dengan perkembangan keadaan ataukah perlu adanya peninjauan kembali, baik berupa penambahan ataupun pengurangan urusan-urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. bahkan juga perlu diadakan penilaian terhadap daerah-daerah otonom yang nyata-nyata tidak dapat mengatur dan mengurus urusan-urusan rumah tangganya serta tidak memenuhi persyaratan-persyaratan sebagai daerah otonom, sehingga mengakibatkan tidak sejalan dengan prinsip daya guna dan hasil guna, perlu diadakan peninjauan kembali ke arah penghapusan daerah otonom⁵⁰².

Konsep pemikiran tentang otonomi daerah, mengandung pemaknaan terhadap eksistensi otonomi tersebut terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pemikiran pertama, bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya. Arti seluas-luasnya ini mengandung makna bahwa daerah diberikan kewenangan membuat kebijakan daerah, untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat. Pemikiran kedua, bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada, serta berpotensi untuk tumbuh, hidup, dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. dengan demikian, isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan

⁵⁰⁰ HAW Widajadja, *Op.Cit*, hlm. 23

⁵⁰¹ *Ibid*

⁵⁰² Sujamto, *Otonomi Daerah Yang Nyata dan Bertanggung Jawab*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 23

daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional⁵⁰³.

Otonomi mengandung berbagai segi positif dalam penyelenggaraan pemerintahan baik dari sudut politik, ekonomi, sosial budaya, bahkan kebutuhan pertahanan keamanan. Dilihat dari pelaksanaan fungsi pemerintahan, otonomi menunjukkan :

- 1) Satuan-satuan otonom lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat;
- 2) Satuan-satuan otonom dapat melaksanakan tugas lebih efektif dan lebih efisien;
- 3) Satuan-satuan otonom lebih inovatif;
- 4) Satuan-satuan otonom mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi, komitmen yang lebih tinggi dan lebih produktif⁵⁰⁴.

Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai kewajiban :

- a. melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat;
- c. mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d. mewujudkan keadilan dan pemerataan;
- e. meningkatkan pelayanan dasar pendidikan;
- f. menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;
- g. menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;
- h. mengembangkan sistem jaminan sosial;
- i. menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
- j. mengembangkan sumber daya produktif di daerah;
- k. melestarikan lingkungan hidup;
- l. mengelola administrasi kependudukan;
- m. melestarikan nilai sosial budaya;
- n. membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya; dan
- o. kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.⁵⁰⁵

Otonomi daerah dan Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dipisahkan bagaikan dua sisi mata uang. Otonomi daerah tidak akan terlepas dari sistem pembagian kewenangan secara vertikal dalam Negara Kesatuan

⁵⁰³ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Op.Cit, hlm. 8

⁵⁰⁴ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Op.Cit, hlm. 174-175

⁵⁰⁵ Pasal 22 Undang-undang Nomor 32 tahun 2004

Republik Indonesia. Kewenangan otonomi daerah dalam suatu negara kesatuan tidak dapat diartikan adanya kebebasan penuh dari suatu daerah untuk menjalankan hak dan fungsi otonomnya menurut kehendaknya tanpa mempertimbangkan kepentingan nasional secara keseluruhan. Perbedaan antara kebebasan berotonomi dan mempertahankan kesatuan bangsa seharusnya tidak dapat menimbulkan suatu konflik jika perspsi terhadap konstruksi otonomi daerah dalam negara kesatuan tetap terjaga⁵⁰⁶.

B. ASAS-ASAS PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH

1. Desentralisasi

Sistem penyelenggaraan Pemerintahan dalam negara kesatuan dapat dibedakan menjadi 2 bentuk, yaitu :

- 1) Negara Kesatuan dengan sistem sentralisasi, dimana segala sesuatu dalam negara itu langsung dan diurus oleh Pemerintah Pusat, daerah-daerah tinggal melaksanakannya saja.
- 2) Negara Kesatuan dengan sistem Desentralisasi, dimana kepada daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan daerah otonom (*swatantra*)⁵⁰⁷.

Negara Republik Indonesia yang merupakan Negara Kesatuan, menerapkan sistem penyelenggaraan pemerintahannya dengan sistem desentralisasi. Penerapan sistem ini didasarkan pada berbagai pertimbangan, antara lain karena begitu luasnya wilayah negara dan sedemikian banyaknya kepentingan-kepentingan yang harus diselenggarakan oleh pemerintah pusat dan bertambah majunya masyarakat, sehingga pemerintah tidak dapat mengurus semua kepentingan-kepentingan itu dengan baik tanpa berpegang pada asas kedaerahan dalam melakukan pemerintahan⁵⁰⁸.

Penyelenggaraan desentralisasi mengandung dua elemen, yaitu pembentukan daerah otonom dan penyerahan wewenang dari pusat ke daerah. Dengan demikian, kewenangan yang dimiliki daerah otonom melekat pada wilayah yang memang mendapatkan status otonomi tersebut. Oleh karena itu, berdasarkan konsep tersebut legitimasi yang dimiliki

⁵⁰⁶ Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hlm. 16

⁵⁰⁷ Riwu Kaho, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, hlm. 3

⁵⁰⁸ Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1986, hlm.4

pemerintahan daerah merupakan suatu legitimasi yang melekat seiring dengan diberikannya otonomi kepada daerah tersebut⁵⁰⁹.

Jika kita perhatikan posisi geografis dan demografis wilayah Indonesia, maka akan terlihat suatu kesulitan yang besar manakala sistem penyelenggaraan pemerintahan negara Indonesia dilaksanakan secara sentralistik. Tidak mungkin sistem ini diterapkan pada wilayah yang sangat luas, lengkap dengan aneka ragam budaya dan adat istiadat yang hidup. Untuk mencapai tujuan negara dengan tidak mengurangi keutuhan Negara Kesatuan, maka digunakanlah sistem desentralisasi ini.

Secara etimologis, desentralisasi berasal dari bahasa latin, yang berarti “*de*” adalah “lepas” dan “*centrum*” adalah pusat, sehingga desentralisasi dapat diartikan melepaskan diri dari pusat⁵¹⁰. Namun apabila dilihat dari sudut ketatanegaraan, desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan pemerintah dari pusat kepada daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri (daerah otonom)⁵¹¹.

Desentralisasi adalah suatu istilah yang luas dan selalu menyangkut persoalan kekuatan (*power*), biasanya dihubungkan dengan pendelegasian atau penyerahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada pejabatnya di daerah atau kepada lembaga-lembaga pemerintah di daerah untuk menjalankan urusan-urusan pemerintahan di daerah⁵¹².

Desentralisasi dalam *Encyclopedia of the Social Sciences*, adalah penyerahan wewenang dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, baik yang menyangkut bidang legislatif, yudikatif atau administratif. Dalam ensiklopedi tersebut, dikemukakan bahwa desentralisasi adalah kebalikan dari sentralisasi, tetapi jangan dikacaukan dengan pengertian *deconcentration*, sebab istilah ini secara umum lebih diartikan sebagai pendelegasian dari atasan kepada bawahannya untuk melakukan suatu tindakan atas nama atasannya tanpa melepaskan wewenang dan tanggung jawabnya⁵¹³.

Pengertian desentralisasi menurut beberapa pakar berbeda redaksionalnya, tetapi pada dasarnya mempunyai arti yang sama. Secara teoritis desentralisasi seperti yang dikemukakan oleh Benyamin Hoessein

⁵⁰⁹ Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Op.Cit, hlm. 121

⁵¹⁰ Abdurrahman, *Beberapa Pemikiran tentang Otonomi Daerah*, Media Sarana Press, Jakarta, 1987, hlm. 71

⁵¹¹ *Ibid*, hlm. 72

⁵¹² *Ibid*, hlm. 19

⁵¹³ Sarundajang, *Op.cit*, hlm. 46

adalah pembentukan daerah otonom dan/atau penyerahan wewenang tertentu kepadanya oleh pemerintah pusat⁵¹⁴. Menurut Joeniarto, desentralisasi adalah memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri.

Sementara itu menurut Amrah Muslimin, desentralisasi adalah pelimpahan wewenang pada badan-badan dan golongan-golongan dalam masyarakat dalam daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Adapun Irawan Soejito memberikan pengertian desentralisasi yaitu pelimpahan kewenangan pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan⁵¹⁵.

Dilihat dari pelaksanaan fungsi pemerintahan, desentralisasi atau otonomi itu menunjukkan :

- 1) Satuan-satuan desentralisasi (otonomi) lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat
- 2) Satuan-satuan desentralisasi dapat melaksanakan tugas dengan efektif dan lebih efisien
- 3) Satuan-satuan desentralisasi lebih inovatif
- 4) Satuan-satuan desentralisasi mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi, komitmen yang lebih tinggi, dan lebih produktif⁵¹⁶.

Desentralisasi adalah sebuah mekanisme penyelenggaraan pemerintahan yang menyangkut pola hubungan antara pemerintahan nasional dan pemerintahan lokal⁵¹⁷. Mekanisme yang diterapkannya adalah bahwa pemerintahan nasional melimpahkan kewenangan kepada pemerintahan daerah dengan aspirasi masyarakat setempat yang diselenggarakan untuk meningkatkan kesejahteraan (kemaslahatan) masyarakat setempat (daerah).

Asas desentralisasi ini dapat ditanggapi sebagai hubungan hukum keperdataan, yakni penyerahan sebagian hak dari pemilik hak kepada penerima sebagian hak, dengan objek hak tertentu. Pemilik hak

⁵¹⁴ Benyamin Hoessein, *Berbagai Faktor yang Memengaruhi Besarnya Otonomi Daerah di Tingkat II, Suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah dari Segi Ilmu Administrasi Negara*, Disertasi, Program PPS UI, Jakarta, 1993, sebagaimana dikutip dalam Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 13

⁵¹⁵ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 307

⁵¹⁶ David Osborne – Ted Goebler, *Reinventing Government* (New York: A Plume Book, 1993), hlm. 252, sebagaimana dikutip Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia, Op. Cit*, hlm. 308

⁵¹⁷ Syaukani, HR, dkk, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan, Op.cit*, hlm. xvii

pemerintahan adalah di tangan pemerintah, dengan objek hak berupa kewenangan pemerintah dalam bentuk untuk mengatur urusan pemerintahan, namun masih tetap dalam kerangka negara kesatuan. Pemberian hak ini, senantiasa harus dipertanggungjawabkan kepada si pemilik hak⁵¹⁸.

Pentingnya desentralisasi bagi negara-negara modern merupakan kebutuhan yang mutlak dan tidak dapat dihindari dalam rangka efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, pendidikan politik, stabilitas politik, kesetaraan politik, dan akuntabilitas publik⁵¹⁹.

Tujuan utama dari adanya Desentralisasi ini diantaranya adalah :

- a. Tujuan Politik, yang ditujukan untuk menyalurkan partisipasi politik di tingkat daerah untuk terwujudnya stabilitas politik nasional.
- b. Tujuan Ekonomis, yang dimaksudkan untuk menjamin bahwa pembangunan akan dilaksanakan secara efektif dan efisien di daerah-daerah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan sosial⁵²⁰.

2. Dekonsentrasi

Hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah dalam negara kesatuan mempunyai hubungan yang sangat erat. Otonomi daerah yang berlaku di Indonesia adalah otonomi dalam kerangka negara kesatuan, oleh karena itu tidak semua urusan pemerintahan dapat diserahkan kepada daerah menurut asas desentralisasi⁵²¹. Hubungannya dengan tugas pemerintahan, maka pemerintah pusat dapat menyerahkan urusan-urusan pemerintahannya kepada daerah secara dekonsentrasi, dimana urusan-urusan pemerintahan yang dikerahkannya ini tetap menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat⁵²².

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintahan atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabat di daerah, yang meliputi :

⁵¹⁸ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Op.cit, hlm. 7

⁵¹⁹ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah (Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dengan Kepala Daerah)*, Op.Cit, hlm.23

⁵²⁰ Tjahya Supriatna, *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Bumi Aksara, Jakarta, 1996, hlm. 21

⁵²¹ M. Solly Lubis, *Perkembangan Garis Politik dan Perundang-undangan Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung, 1983, hlm. 190

⁵²² Juniarso Ridan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa, Bandung, 2012, hlm. 124

- a. Pelimpahan wewenang dari aparaturnya pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya ke aparaturnya lain dalam satu tingkatan pemerintahan disebut dekonsentrasi horizontal.
- b. Pelimpahan wewenang dari pemerintah atau dari suatu aparaturnya pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya ke aparaturnya lain dalam tingkatan pemerintahan yang lebih rendah, disebut dekonsentrasi vertikal.
- c. Dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi, wilayah negara kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam wilayah-wilayah propinsi dan ibukota negara. Wilayah propinsi dibagi ke dalam wilayah-wilayah kabupaten dan kota. Kemudian wilayah-wilayah kabupaten dan kota dibagi dalam wilayah kecamatan. Penerapan asas dekonsentrasi semacam ini disebut dekonsentrasi teritorial⁵²³.

Amrah Muslimin mengartikan dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagai dari kewenangan pemerintah pusat pada alat-alat pemerintah pusat yang ada di daerah. Sementara itu Irawan Soejito mengartikan dekonsentrasi adalah pelimpahan kewenangan penguasa kepada pejabat bawahannya sendiri. Sedangkan menurut Joeniarto, Dekonsentrasi adalah pemberian wewenang oleh pemerintah pusat (atau pemerintahan atasannya) kepada alat-alat perlengkapan bawahan untuk menyelenggarakan urusan-urusannya yang terdapat di daerah⁵²⁴.

Asas Dekonsentrasi adalah asas pelimpahan wewenang pemerintahan yang sebenarnya kewenangan itu ada di tangan pemerintah pusat, yakni menyangkut penetapan strategi kebijakan dan pencapaian program kegiatannya, diberikan kepada gubernur atau instansi vertikal di daerah sesuai dengan arahan kebijaksanaan umum dari pemerintah pusat, sedangkan sektor pembiayaannya tetap dilaksanakan oleh pemerintah pusat⁵²⁵.

Suatu hal yang esensial dalam pelaksanaan dekonsentrasi ini adalah bahwa urusan atau wewenang yang dilimpahkan itu sepenuhnya menjadi urusan kewenangan pemerintah pusat, hanya saja aparat yang dilimpahi itu semata-mata sebagai pelaksana saja, yang lain sama sekali dengan pengertian asas desentralisasi. Dengan demikian dekonsentrasi ini adalah merupakan tanggung jawab Pemerintah Pusat, sementara daerah dalam hal ini Propinsi hanya diberikan wewenang karena kedudukannya sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah. Oleh karena itu Gubernur selain pelaksana desentralisasi,

⁵²³ Tjahya Supriatna, *Op. cit*, hlm. 77

⁵²⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia, Op. Cit*, hlm. 310

⁵²⁵ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia, Op.Cit*, hlm. 8

juga melaksanakan asas dekonsentrasi. Besaran dan isi dekonsentrasi harus mempunyai sifat dekat dengan kepentingan masyarakat dan bermakna sebagai upaya mempertahankan dan memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa serta keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan meningkatkan pemberdayaan, menumbuhkan prakarsa, dan kreativitas masyarakat serta kesadaran nasional.

Latar belakang diadakannya sistem dekonsentrasi ialah bahwa tidak semua urusan pemerintah pusat dapat diserahkan kepada semua urusan pemerintah daerah menurut asas desentralisasi. Pertimbangan dan tujuan diselenggarakan asas dekonsentrasi ini diantaranya adalah :

- a. Meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, pengelolaan pembangunan dan pelayanan terhadap kepentingan umum.
- b. Terpeliharanya komunikasi sosial kemasyarakatan dan sosial budaya dalam sistem administrasi negara.
- c. Terpeliharanya keserasian pelaksanaan pembangunan nasional.
- d. Terpeliharanya keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia⁵²⁶.

Asas dekonsentrasi ini dapat ditinjau dari tiga segi, yaitu :

- 1) Dari segi wewenang; asas ini memberikan/melimpahkan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat di daerah untuk menyelenggarakan tugas-tugas pemerintah pusat yang ada di daerah, termasuk juga pelimpahan wewenang pejabat-pejabat atasan kepada tingkat di bawahnya
- 2) Dari segi pembentuk pemerintah; berarti membentuk pemerintah lokal administrasi di daerah, untuk diberi tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan pusat yang ada di daerah
- 3) Dari segi pembagian wilayah; asas ini membagi wilayah negara menjadi daerah-daerah pemerintah lokal administratif atau akan membagi wilayah negara menjadi wilayah-wilayah administratif⁵²⁷.

3. Tugas Pembantuan

Tugas pembantuan merupakan padanan dari *medebewind*, *zelfbestuur*, *coadministration*. Di Belanda, semula digunakan istilah *zelfbestuur*. Suatu padanan dalam pemerintahan daerah Inggris yang disebut *selfgovernment*. Ternyata pemadanan ini kurang tepat, karena *selfgovernment* di Inggris

⁵²⁶ Dadang Solihin dan Putut Mahyadi, *Panduan Lengkap otonomi Daerah*, ISMEE, Jakarta, 2002, hlm. 66

⁵²⁷ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Op.Cit, hlm. 312

adalah otonomi. Sedangkan untuk tugas pembantuan lebih tepat dipergunakan istilah *coadministration*⁵²⁸.

Tugas pembantuan adalah tugas-tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah atau pemerintah daerah tingkat atasnya, dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan. Urusan yang ditugaskan itu sepenuhnya masih menjadi wewenang pemerintah atau Provinsi⁵²⁹. Pemerintah atau propinsi yang menugaskan ini menyusun rencana kegiatan, atau kebijaksanaan dan menyediakan anggarannya, sedang daerah yang ditugasi hanya sekedar melaksanakannya, tetapi dengan suatu kewajiban untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas itu kepada yang memberikan tugas.

Asas tugas pembantuan adalah tugas yang diberikan dari instansi atas kepada instansi bawahan yang ada di daerah sesuai arahan kebijakan umum yang ditetapkan oleh instansi yang memberikan penugasan, dan wajib mempertanggungjawabkan tugasnya itu kepada instansi yang memberikan penugasan. Dalam asas tugas pembantuan ini, telah tersirat dan tersurat bahwa tugas pembantuan kepada pemerintahan desa merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota⁵³⁰.

Berdasarkan hal tersebut, maka hakikat daripada tugas pembantuan itu adalah:

- a. Tugas Pembantuan adalah tugas membantu menjalankan urusan pemerintahan dalam tahap implementasi kebijakan yang bersifat operasional.
- b. Urusan pemerintah yang dapat ditugaspembantukan adalah yang menjadi kewenangan dari institusi yang menugaskannya.
- c. Kewenangan yang dapat ditugaspembantukan adalah kewenangan yang bersifat atributif, sedangkan kewenangan yang bersifat delegatif tidak ditugaspembantukan pada institusi lain. Kewenangan atributif adalah kewenangan yang melekat pada satuan pemerintahan atas dasar peraturan perundang-undangan yang membentuknya. Kewenangan delegatif adalah kewenangan yang didelegasikan dari satuan pemerintah yang lebih besar kepada satuan pemerintah yang lebih kecil. Kewenangan delagatif tidak dapat didelegasikan kepada pemerintah lainnya, karena

⁵²⁸ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Op.Cit, hlm. 76

⁵²⁹ Tjahya Supriatna, *Op. cit*, hlm. 78

⁵³⁰ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 8

bukan kewenangan yang melekat pada satuan pemerintah yang bersangkutan.

- d. Urusan pemerintah yang ditugaspembantuan tetap menjadi kewenangan dari institusi yang menugaskannya.
- e. Kebijakan, strategi, pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia disediakan oleh institusi yang menugaskannya.
- f. Kegiatan operasional diserahkan sepenuhnya pada institusi yang diberi penugasan, sesuai dengan situasi, kondisi, serta kemampuannya.
- g. Institusi yang menerima penugasan diwajibkan melaporkan dan mempertanggungjawabkan mengenai urusan pemerintahan yang dikerjakannya kepada institusi yang menugaskan⁵³¹.

Tugas pembantuan diadakan berdasarkan berbagai pertimbangan, pertama; agar suatu urusan dapat terselenggara secara efisien dan efektif. Pusat tidak perlu membentuk aparat sendiri di daerah, atau melaksanakan sendiri dari pusat. Pelaksanaan sepenuhnya dilakukan oleh pemerintahan daerah. Kedua; dalam pelaksanaan dimungkinkan penyesuaian-penyesuaian menurut keadaan masing-masing daerah. Tidak diperlukan keseragaman secara nasional. Daerah bebas menentukan cara-cara melaksanakannya. Sebaliknya, suatu urusan yang memerlukan keseragaman dalam penyelenggaraannya, tidak dapat dilaksanakan dengan tugas pembantuan. Urusan semacam ini harus dilaksanakan langsung dari pusat pemerintahan. Kebebasan melaksanakan ini menunjukkan ada unsur otonomi dalam tugas pembantuan. Walaupun tidak mengenai substansi, tetapi ada kemandirian (kebebasan) mengatur dan mengurus tata cara pelaksanaannya. Ketiga; selain fungsi efisiensi dan efektivitas, tugas pembantuan dapat juga dipergunakan sebagai cara persiapan sebelum suatu urusan diserahkan menjadi urusan rumah tangga daerah. Keempat; tugas pembantuan merupakan cara pusat pemerintahan menunjang atau membantu daerah dengan menyediakan dana atau fasilitas yang diperlukan tanpa harus mencampuri pelaksanaannya⁵³².

Maksud dan tujuan dari adanya Tugas Pembantuan adalah :

- a. Untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, pengelolaan pembangunan, serta pelayanan umum.

⁵³¹ Sadu Wasistono, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Fokusmedia, Bandung, 2003, hlm. 72

⁵³² Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Op.Cit, hlm. 75

- b. Untuk memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan serta membantu pengembangan pembangunan bagi daerah dan desa⁵³³.

C. HUBUNGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DENGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM NEGARA KESATUAN

Masalah pemerintahan daerah merupakan salah satu aspek struktural dari suatu negara, dan perihal pemerintahan/pemerintah daerah itu sendiri, serta hubungannya dengan pemerintah pusatnya bergantung kepada bentuk dan susunan negaranya, yakni apakah negara itu berbentuk negara kesatuan atau negara serikat⁵³⁴.

Negara Indonesia yang merupakan negara kesatuan sebagaimana yang ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945. Ciri yang melekat dari negara kesatuan, yaitu adanya Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang keduanya saling berhubungan erat dan saling menentukan⁵³⁵.

Pemerintah Pusat tidak akan mampu menjalankan tugas dan kewajiban dalam organisasi kekuasaan negara yang sangat luas, dan di sisi lain, Pemerintah Daerah tidak akan mendapat kekuasaan (*power*) yang berbentuk kewenangan (*authority*) untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya bila tidak diberikan oleh Pemerintah Pusat yang diatur melalui Peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dalam Negara Kesatuan sangat menentukan dalam sistem penyelenggaraan Pemerintahan.

Pada prinsipnya kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang tersentralisasi pada tangan pemerintah pusat. Dalam proses desentralisasi, kekuasaan pemerintah pusat dialihkan dari tingkat pusat ke pemerintahan daerah sebagaimana mestinya, sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota. Kebijakan otonomi dan desentralisasi kewenangan ini dinilai sangat penting, terutama untuk menjamin agar proses integrasi nasional dapat dipelihara dengan sebaik-baiknya⁵³⁶.

⁵³³ Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Tugas Pembantuan

⁵³⁴ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah (Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dengan Kepala Daerah)*, Op.Cit, hlm. 240

⁵³⁵ Ateng Syafrudin, *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*, Citra Aditya, Bandung, 1993, hlm. 193.

⁵³⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Op.Cit, hlm. 279

Segenap urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tidak dibagi antara pemerintah pusat (*central government*) dengan pemerintah daerah (*local government*) sedemikian rupa, sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan itu tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu ialah pemerintah pusat⁵³⁷.

Pelaksanaan dan penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam suatu negara, terdapat berbagai urusan di daerah. Suatu urusan akan tetap menjadi urusan pemerintah pusat dan urusan lain menjadi urusan rumah tangga daerah sendiri, sehingga harus ada pembagian yang jelas. Dalam rangka melaksanakan cara pembagian urusan, dikenal adanya sistem otonomi yang dikenal sejak dulu, yakni cara pengisian rumah tangga daerah atau sistem rumah tangga daerah⁵³⁸.

Ada dua corak urusan rumah tangga daerah, yaitu otonomi dan tugas pembantuan (*medebewind*). Tidak ada perbedaan yang mendasar antara dua corak urusan rumah tangga tersebut. urusan rumah tangga daerah dalam otonomi meliputi substansi urusan dan tata cara menyelenggarakan urusan tersebut. Urusan rumah tangga dalam tugas pembantuan hanya mengenai tata cara penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dibantu, sedangkan substansi tetap ada pada satuan pemerintahan yang dibantu. Baik dalam otonomi maupun tugas pembantuan, daerah sama-sama mempunyai kebebasan mengatur dan menyelenggarakan urusan tersebut sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, kesusilaan, dan kepentingan umum⁵³⁹.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam negara kesatuan, pada prinsipnya pemerintah menyelenggarakan sendiri, atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat pemerintah atau wakil pemerintah di daerah, atau dapat menugaskan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintahan desa. Di samping itu, penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah di luar urusan pemerintah pusat, pemerintah dapat menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan, atau melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada gubernur selaku wakil pemerintah, atau menugaskan sebagian urusan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan⁵⁴⁰.

⁵³⁷ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah (Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dengan Kepala Daerah)*, PT. Alumni, Bandung, 2008, hlm. 241

⁵³⁸ *Ibid*, hlm. 128

⁵³⁹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Op.Cit, hlm. 147

⁵⁴⁰ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Op.Cit, hlm. 35

Kepentingan pemerintah pusat dapat tercermin dalam kewenangan pemerintah pusat yang ada di daerah, yakni kewenangan di luar kewenangan daerah, yang meliputi kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter, fiskal, dan agama, serta kewenangan bidang lain, meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam, serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standarisasi nasional⁵⁴¹.

Efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintah daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan atau dengan pemerintahan daerah, potensi keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara⁵⁴².

Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahannya memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan dengan pemerintah lainnya. Hubungan antara daerah otonom dengan pemerintah (pusat) merupakan hubungan antara organisasi dan bukan hubungan intra organisasi, adapun hubungan antara daerah otonom merupakan hubungan yang setara, tidak bersifat hierarkis⁵⁴³.

Hubungan ini meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya yang dilaksanakan secara adil dan selaras. Hubungan-hubungan ini akan menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar sesama pemerintahan.

Hubungan administrasi adalah hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang merupakan satu kesatuan dalam penyelenggaraan sistem administrasi negara. Sementara itu hubungan kewilayahan adalah hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi dibentuk dan disusunnya daerah otonom yang diselenggarakan dalam wilayah Negara Kesatuan, sehingga wilayah daerah merupakan satu kesatuan wilayah negara yang bulat. Hal ini berarti betatapun luasnya

⁵⁴¹ *Ibid*, hlm. 127

⁵⁴² Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa, Bandung, 2012, hlm. 119

⁵⁴³ HAW. Widjaja, *Op.cit*, hlm. 93

otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah, pelaksanaan otonomi tersebut tetaplah dalam kerangka negara kesatuan⁵⁴⁴.

Hal yang mendasar dalam kebijakan pelaksanaan otonomi daerah adalah pemberian kewenangan yang ditetapkan batasan kewenangan yang dimiliki daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. adanya pemberian kewenangan ini tentu merupakan esensi dasar dalam pelaksanaan otonomi daerah, dimana daerah mempunyai cukup keleluasaan gerak dalam menggunakan potensinya, baik yang berasal dari daerah sendiri maupun dari pemberian pemerintah pusat sesuai dengan kebutuhan daerah dan kesejahteraan masyarakatnya⁵⁴⁵.

Hubungan dalam bidang kewenangan berkaitan dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi luas, apabila : *Pertama*, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. *Kedua*, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. *Ketiga*, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah⁵⁴⁶.

Dalam negara modern, lebih-lebih apabila dikaitkan dengan paham negara kesejahteraan, urusan pemerintahan tidak dapat dikenali jumlahnya. Segala aspek kehidupan bermasyarakat, terutama yang berkaitan dengan pelayanan urusan dan kepentingan umum, baik di bidang politik, ekonomi, sosial, maupun budaya mungkin dapat menjadi urusan pemerintahan. Selain sangat luas, urusan pemerintahan dapat senantiasa meluas sejalan dengan meluasnya tugas negara dan atau pemerintahan untuk mewujudkan kesejahteraan umum.

Perubahan mendasar yang terdapat dalam konsepsi otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab adalah daerah diberi kewenangan yang sangat luas, yaitu seluruh kewenangan pemerintahan selain kewenangan

⁵⁴⁴ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Op.Cit, hlm. 8

⁵⁴⁵ Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Op.Cit, hlm. 8

⁵⁴⁶ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Op.cit, hlm. 38

yang ditentukan dalam undang-undang, untuk mengatur dan mengurus daerahnya masing-masing sesuai dengan aspirasi masyarakat setempat⁵⁴⁷.

Dalam penyelenggaraan otonomi luas, urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah jauh lebih banyak bila dibandingkan dengan urusan pemerintahan yang tetap menjadi wewenang Pemerintah Pusat. Otonomi luas bisa bertolak dari prinsip; semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 10 ayat (3) Undang-undang Nomor 32 tahun 2004, yaitu :

- a. politik luar negeri;
- b. pertahanan;
- c. keamanan;
- d. yustisi;
- e. moneter dan fiskal nasional; dan
- f. agama.

Selain enam urusan pemerintahan yang telah diuraikan di atas, sisanya adalah menjadi wewenang pemerintah daerah. Dengan demikian, urusan yang dimiliki oleh pemerintah daerah menjadi tidak terbatas. Daerah diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang sekira-kiranya mampu dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan memiliki potensi untuk dikembangkan guna meningkatkan kesejahteraan rakyat⁵⁴⁸.

Dalam pembagian urusan pemerintahan, terdapat bagian urusan pemerintahan yang bersifat *concurrent*, yaitu urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu, dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Dengan demikian, pada setiap urusan yang bersifat *concurrent* senantiasa ada bagian urusan yang menjadi wewenang pemerintah pusat dan ada bagian urusan yang diserahkan kepada Kabupaten/Kota. untuk mewujudkan pembagian urusan yang *concurrent* secara proporsional antara pemerintah pusat, daerah propinsi, daerah kabupaten/kota, disusunlah kriteria yang meliputi eksternalistis, akuntabilitas, dan efisiensi, dengan mempertimbangkan keserasian hubungan pengelolaan urusan pemerintahan antara tingkat pemerintahan⁵⁴⁹.

⁵⁴⁷ Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Op.Cit, hlm. 82

⁵⁴⁸ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Op.cit, hlm. 17

⁵⁴⁹ Penjelasan Umum Undang-undang Nomor 32 tahun 2004

Kriteria-kriteria yang dimaksud di atas adalah sebagai berikut :

- a. Kriteria eksternalistis, yaitu pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak/akibat yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat lokal, urusan pemerintahan tersebut menjadi wewenang kabupaten/kota; apabila regional menjadi wewenang provinsi, dan apabila berakibat secara nasional, menjadi wewenang pemerintah pusat.
- b. Kriteria akuntabilitas, yaitu pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan pertimbangan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani suatu bagian urusan adalah tingkat pemerintahan yang lebih langsung/dekat dengan dampak/akibat dari urusan yang ditangani tersebut. Dengan demikian akuntabilitas penyelenggaraan bagian urusan pemerintahan tersebut kepada masyarakat akan lebih terjamin.
- c. Kriteria efisiensi, yaitu pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan tersedianya sumber daya (personal, dana, dan peralatan) untuk mendapatkan ketetapan, kepastian, dan kecepatan hasil yang harus dicapai dalam penyelenggaraan bagian urusan. Artinya, penanganan suatu bagian urusan dipastikan akan lebih berdaya guna dan berhasil guna apabila dilaksanakan oleh daerah provinsi, dan/atau daerah kabupaten/kota dibandingkan apabila ditangani oleh pemerintah pusat. Oleh karena itu, bagian urusan tersebut diserahkan kepada daerah provinsi dan/atau daerah kabupaten/kota. sebaliknya, apabila suatu bagian urusan akan lebih berdaya guna dan berhasil guna bila ditangani oleh pemerintah pusat, bagian urusan tersebut tetap ditangani oleh pemerintah pusat. Ukuran daya guna dan hasil guna tersebut didasari dari besarnya manfaat yang dirasakan oleh masyarakat dan besar kecilnya resiko yang dihadapi.
- d. Keserasian hubungan, bahwa pengelolaan bagian urusan pemerintahan yang dikerjakan oleh tingkat pemerintahan yang berbeda, bersifat saling berhubungan (*interkoneksi*), saling tergantung (*interdependensi*), dan saling mendukung sebagai satu kesatuan sistem dengan memperhatikan cakupan kemanfaatan⁵⁵⁰.

Adanya pengaturan tentang pembagian kewenangan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten dan kota, maka tidak perlu lagi ada persoalan mengenai apakah otonomi akan diberikan di tingkat

⁵⁵⁰ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Op.cit, hlm. 19

provinsi atau kah di tingkat kabupaten atau kota. Apabila sasaran otonomi di kabupaten dan kota belum dapat dilaksanakan atau belum dapat dicapai, maka koordinasi dan pelaksanaan otonominya untuk sementara waktu dipusatkan di provinsi, yang bertanggung jawab untuk mengkoordinasikan dan mempersiapkan segala sesuatunya sampai daerah kabupaten atau kota yang bersangkutan siap melaksanakan otonomi yang diharapkan⁵⁵¹.

Selanjutnya hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah terefleksi dalam *intergovernmental fiscal relations*. Pelimpahan tugas kepada pemerintah daerah dalam otonomi harus disertai dengan pelimpahan keuangan. Pendelegasian pengeluaran sebagai konsekuensi diberikannya kewenangan yang luas serta tanggung jawab pelayanan publik tentunya harus diikuti dengan adanya pendelegasian pendapatan.⁵⁵²

Hubungan keuangan antara pusat dan daerah dimanapun dipandang sangat menentukan kemandirian otonomi. Tetapi yang umum dipersoalkan adalah minimnya jumlah uang yang dimiliki daerah dibandingkan dengan dengan yang dimiliki pusat. Berdasarkan premis ini, maka inti hubungan keuangan pusat dan daerah adalah perimbangan keuangan. Perimbangan tidak lain adalah memperbesar pendapatan asli daerah sehingga lumbung keuangan daerah dapat berisi lebih banyak.

Dalam konsep negara kesatuan, pembagian perolehan pendapatan daerah dengan pusat tampaknya perlu dilakukan, dengan memperhatikan aspek keadilan dan pemerataan. Dalam hal ini pemerintah pusat cenderung berfungsi sebagai distributor yang menyalurkan kekayaan nasional menjadi merata ke seluruh pelosok wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kondisi ini layak merupakan refleksi hubungan pusat dan daerah dalam aspek keuangan untuk mewujudkan perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah serta antar daerah, agar dengan otonomi daerah dapat benar-benar diwujudkan pemerataan dan keadilan, sehingga keutuhan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap terjaga⁵⁵³.

Suatu daerah dapat dikatakan mampu melaksanakan otonomi apabila telah memiliki kemampuan keuangan daerah, yang berarti daerah tersebut memiliki kemampuan dan kewenangan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangannya sendiri untuk

⁵⁵¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Op.Cit, hlm. 292

⁵⁵² Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusamedia, Bandung, 2012, hlm. 16

⁵⁵³ Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Op.Cit, hlm. 109

membiayai penyelenggaraan pemerintahan, dan tingkat ketergantungan kepada bantuan pusat yang rendah⁵⁵⁴.

Berbagai kenyataan mengenai hubungan keuangan antara pusat dan daerah ada beberapa hal yang perlu dicatat. *Pertama*, meskipun pendapatan asli daerah tidak banyak, tidak selalu berarti lumbung keuangan daerah tidak berisi banyak. Hanya tidak bersumber dari pendapatan sendiri, melainkan dari uang yang diserahkan pusat kepada daerah seperti subsidi dan yang lainnya. Tidak berarti pula lumbung keuangan daerah yang terbatas itu menyebabkan rakyatnya tidak menikmati kesejahteraan. Karena usaha kesejahteraan ikut diselenggarakan pusat. *Kedua*, meskipun ada skema hukum perimbangan keuangan, dalam kenyataan perimbangan keuangan pusat dan daerah hanya ilusi, karena dalam keadaan apapun keuangan pusat akan selalu lebih kuat dari keuangan daerah. *Ketiga*, meskipun sumber lumbung keuangan daerah diperbesar, dapat diperkirakan tidak akan ada daerah yang benar-benar akan mampu membelanjai secara penuh rumah tangganya sendiri.

Hubungan di bidang keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah meliputi :

- a. Pemberian sumber-sumber keuangan, untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah;
- b. Pengalokasian dana perimbangan kepada pemerintah daerah;
- c. Pemberian pinjaman dan/atau hibah kepada pemerintah daerah⁵⁵⁵.

Sementara itu, hubungan dalam bidang keuangan antar pemerintah daerah meliputi :

- a. Bagi hasil pajak dan non pajak antara pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah Kabupaten/Kota;
- b. Pendanaan urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab bersama;
- c. Pembiayaan bersama atas kerjasama antar daerah;
- d. Pinjaman dan/atau hibah antar pemerintah daerah.

Pembentukan pola hubungan yang ideal antara pemerintah pusat dan daerah pada prinsipnya harus dengan memperhatikan unsur penting otonomi daerah itu sendiri, yang mencakup beberapa aspek dengan segala implikasi dalam pelaksanaannya. *Pertama*, otonomi daerah sebagai bagian instrumen demokratisasi. Otonomi daerah hendaknya dipandang bukan sebagai tujuan, melainkan alat dan mekanisme demokratis untuk mewujudkan cita-cita

⁵⁵⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Op.Cit*, hlm. 18

⁵⁵⁵ Pasal 15 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

keadilan, keberagaman, kesejahteraan, dan keutuhan bangsa, terutama di tingkat lokal.

Kedua, otonomi daerah sebagai otonomi masyarakat. Otonomi daerah jangan dimaknai sebagai otonomi pemerintahan daerah atau otonomi wilayah/teritorial lokal tertentu, melainkan sebagai otonomi masyarakat di tingkat lokal. Dengan demikian, maka struktur pemerintahan lokal disesuaikan dengan kebutuhan objektif masyarakat lokal, sumber daya dan kemampuan lokal, arah dinamika ekonomi, sosial, dan politik lokal.

Ketiga, otonomi daerah dalam rangka *devolution of power*. Pengalaman menunjukkan devolusi dengan pendekatan desentralisasi administratif tidak menjanjikan masa depan yang lebih baik bagi daerah. hal ini berarti desentralisasi harus diperluas menjadi desentralisasi politik, administratif, dan finansial.

Keempat, otonomi daerah dijadikan sebagai kontrak atau perjanjian pusat dan daerah, sehingga kebijakan otonomi daerah harus dapat mengakomodasi kepentingan kedua belah pihak yang melakukan perjanjian baik dari sudut pandang kepentingan lokal maupun kepentingan nasional.

Kelima, perbedaan dan keragaman potensi, kemampuan, dan kebutuhan daerah mensyaratkan diagendakannya otonomi daerah yang bersifat fleksibel atau kondisional. Artinya, terbuka peluang bagi daerah untuk mengimplementasikan otonomi dengan skala relatif penuh.

Keenam, institusi pemberdayaan masyarakat lokal dibutuhkan agar tercipta mekanisme kontrol masyarakat lokal yang kuat guna menghindari terjadinya perpindahan korupsi, kolusi, dan nepotisme dari pusat ke daerah berkaitan dengan diberikannya wewenang yang luas kepada daerah.

Ketujuh, perlunya perluasan sumber pendapatan daerah, hak pengelolaan sumber daya alam, dan pajak. Mengingat bahwa tidak akan berjalan otonomi daerah tanpa sumber daya ekonomi dan keuangan, maka kebijakan tentang perluasan pendapatan daerah, hak pengelolaan sumber daya alam, dan pajak kiranya perlu direvisi. Kesempatan ini harus diberikan kepada daerah untuk dapat menumbuhkan kreativitasnya dalam mengembangkan berbagai sumber yang ada di daerahnya⁵⁵⁶.

⁵⁵⁶ Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Op.Cit, hlm. 104

D. SEJARAH PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA

Apabila kita melihat sejarah pembentukan UUD 1945, terutama yang berkaitan dengan pasal mengenai Pemerintahan Daerah (Pasal 18 UUD 1945), dapat dikatakan bahwa Moh. Yamin adalah orang yang pertama membahas masalah Pemerintahan Daerah ini, yaitu dalam Sidang BPUPKI 29 Mei 1945. Pendapat ini diantaranya dituangkan dalam kata-kata berikut :

“Negeri, Desa, dan segala persekutuan hukum adat yang dibaharui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan sebagai bagian bawah. Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintahan Daerah untuk menjalankan Pemerintahan urusan dalam, Pangreh Praja”.

Seperti halnya Moh. Yamin, Soepomo selaku Ketua Panitia Kecil Perancang Undang-Undang Dasar dalam Sidang BPUPKI tanggal 15 Juli 1945 juga menyampaikan keterangannya antara lain sebagai berikut :

“Tentang daerah, kita menyetujui bentuk persatuan, unie, oleh karena itu di bawah Pemerintahan Pusat, di bawah negara tidak ada negara lagi. Tidak ada *onder staat*, akan tetapi hanya daerah. Bentuk daerahnya itu dan bagaimana bentuk pemerintahan daerah, akan ditetapkan dalam undang-undang”.

Berdasarkan pendapat dari dua tokoh perancang UUD 1945 tersebut, dapat disimpulkan bahwa esensi yang terkandung dalam ketentuan Pasal 18 UUD 1945 diantaranya adalah :

1. Adanya daerah otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang didasarkan pada asas desentralisasi.
2. Satuan pemerintahan tingkat daerah menurut UUD 1945 dalam penyelenggaraannya dilakukan dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam system pemerintahan negara.
3. Pemerintahan tingkat daerah harus disusun dan diselenggarakan dengan memandang dan mengingat hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa⁵⁵⁷.

Salah seorang yang berpengaruh terhadap berbagai pilihan sistem kenegaraan yang dituangkan dalam rumusan UUD 1945 adalah Bung Hatta, yang salah satu buah pikirannya mengenai Indonesia merdeka haruslah

⁵⁵⁷ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, PT. Raja Garfindo Persada, 2005, hlm. 283

berbentuk Negara Federal. Menurut pendapatnya, bentuk negara federal lebih tepat untuk bangsa Indonesia yang dikenal sangat majemuk, bukan negara kesatuan (*unitary state*). Pandangan yang demikian ini dikumandangkannya sejak masa muda sampai ketika ia menempuh pendidikan tinggi di Rotterdam, negeri Belanda, pada tahun 1930-an. Dapat dikatakan, sampai tahun 1945, Bung Hatta sendiri terus terlibat dalam mendiskusikan pilihan mengenai bentuk negara ini, dan ia sering mengajukan argumen-argumen yang mendasar untuk meyakinkan bahwa bentuk negara Indonesia merdeka yang lebih tepat adalah negara federal, bukan negara kesatuan. Akan tetapi setelah berdiskusi secara luas mengenai permasalahan ini, Bung Hatta sendiri akhirnya tidak lagi bersikeras memperjuangkan pendiriannya itu. Hal ini terbukti, dalam sidang-sidang BPUPKI, Hatta sama sekali tidak pernah lagi menyinggung ide bentuk negara federal.

Keputusan akhir dalam sidang BPUPKI itu adalah memutuskan bahwa negara Indonesia ialah negara Kesatuan yang dibangun berdasarkan prinsip-prinsip desentralisasi. Suatu Negara Kesatuan sudah dengan sendirinya dapat dikembangkan dengan tetap menjamin otonomi daerah-daerah yang tersebar di seluruh tanah air Indonesia yang sangat luas dan majemuk. Semangat negara kesatuan dengan prinsip otonomi daerah yang luas inilah yang sebenarnya meyakinkan orang seperti Bung Hatta, sehingga ide negara federal dinilai menjadi tidak lagi memiliki relevansi. Kenyataan ini pulalah yang pada pokoknya tercermin dalam Pasal 18 UUD 1945.

Namun sayangnya, setelah Negara Indonesia dinyatakan sebagai negara yang merdeka pada 17 Agustus 1945, kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah itu tidak kunjung dilaksanakan, dengan alasan sebagai sebuah negara baru Pemerintah Pusat dituntut untuk mengutamakan konsolidasi kekuasaan secara terpusat, sehingga keperluan untuk menjamin keragaman antar daerah menjadi dikesampingkan. Kebutuhan ke arah sentralisasi tentu saja saling bertolak belakang dengan tuntutan ke arah desentralisasi. Karena itu, pada tahun 1949 atau empat tahun setelah Indonesia merdeka, Pemerintah Belanda berhasil memecah belah bangsa Indonesia sehingga berhasil memaksakan terbentuknya pemerintahan Federal di bawah Konstitusi Republik Indonesia Serikat tahun 1949. Untungnya hal ini tidak berlangsung lama, sehingga pada tahun 1950, bentuk Indonesia kembali ke bentuk Negara Kesatuan di bawah UUDS 1950 sampai diberlakukannya kembali UUD 1945 sejak tanggal 5 Juli 1959, yang kemudian dikenal sebagai periode demokrasi terpimpin.

Dalam perkembangannya, baik pada masa pemerintahan Orde Lama maupun Orde Baru, tergambar bagaimana tantangan yang dihadapi oleh gagasan otonomi daerah dan prinsip desentralisasi yang sangat luas, sehingga

penyelenggaraan pemerintahan lebih cenderung ke arah sentralistik. Setelah memasuki masa reformasi pada tahun 1998 yang juga ditandai dengan terjadinya pergantian kekuasaan dari Pemerintahan Orde Baru, aspirasi mengenai otonomi daerah dan desentralisasi kembali muncul kembali dengan penuh janji dan optimisme⁵⁵⁸.

Tuntutan pemberian otonomi yang luas kepada daerah kabupaten dan kota seperti ini adalah wajar, paling tidak untuk dua alasan. *Pertama*, intervensi pemerintah pusat yang terlalu besar pada masa pemerintahan orde baru telah menimbulkan masalah rendahnya kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah dalam mendorong proses pembangunan dan kehidupan demokrasi di daerah. Arahan dan *statutory requirement* yang terlalu besar dari pemerintah pusat tersebut menyebabkan inisiatif dan prakarsa daerah cenderung mati sehingga pemerintah daerah seringkali menjadikan pemenuhan peraturan sebagai tujuan, dan bukan sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Besarnya arahan pemerintah pusat itu didasarkan pada dua alasan utama, yaitu untuk menjamin stabilitas nasional, dan karena kondisi sumber daya manusia daerah yang dirasakan masih relatif rendah. Karena dua alasan ini sentralisasi otoritas dipandang sebagai prasyarat untuk menciptakan persatuan dan kesatuan nasional serta mendorong pertumbuhan ekonomi. Pada awalnya, pandangan ini terbukti benar. Sepanjang tahun 70-an dan 80-an misalnya, Indonesia mengalami pertumbuhan yang berkelanjutan dan stabilitas politik yang mantap. Namun dalam jangka waktu yang panjang, sentralisasi seperti itu telah memunculkan masalah rendahnya akuntabilitas, memperlambat pembangunan infrastruktur sosial, rendahnya tingkat pengembalian proyek-proyek publik, serta memperlambat kelembagaan sosial ekonomi di daerah.

Kedua, tuntutan otonomi itu juga muncul sebagai jawaban untuk memasuki era *new game* yang membawa *new rules* pada semua aspek kehidupan manusia di masa yang akan datang. Pada era seperti ini, pemerintah akan semakin kehilangan kendali pada banyak persoalan, seperti pada perdagangan internasional, informasi dan ide, serta transaksi keuangan.⁵⁵⁹

⁵⁵⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia, Op.cit*, hlm. 262-263

⁵⁵⁹ Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit ANDI, Yogyakarta, 2004, hlm. 4

Selain itu, penyelenggaraan Otonomi Daerah yang diselenggarakan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, paling tidak dipengaruhi oleh faktor-faktor yang mendasarinya, yaitu :

- a. Keanekaragaman bangsa Indonesia dengan sifat-sifat istimewa pada berbagai golongan, tidak memungkinkan pemerintahan diselenggarakan secara seragam.
- b. Wilayah Indonesia yang berpulau-pulau dan luas dengan segala pembawaan masing-masing, memerlukan cara-cara penyelenggaraan yang sesuai dengan keadaan dan sifat-sifat dari berbagai pulau tersebut.
- c. Desa dan berbagai persekutuan hukum merupakan salah satu sendi yang ingin dipertahankan dalam susunan pemerintahan negara.
- d. Pancasila dan UUD 1945 menghendaki suatu susunan pemerintahan yang demokratis. Desentralisasi adalah salah satu cara mewujudkan tatanan demokratis tersebut.
- e. Efisiensi dan efektivitas merupakan salah satu ukuran keberhasilan organisasi. Republik Indonesia yang luas dan penduduk yang banyak dan beragam memerlukan suatu cara penyelenggaraan pemerintahan negara yang menjamin efisiensi dan efektivitas. Dengan membagi-bagi penyelenggaraan pemerintahan dalam satuan-satuan yang lebih kecil (desentralisasi) akan memungkinkan dicapainya efisiensi dan efektivitas tersebut⁵⁶⁰.

E. LANDASAN KONSTITUSIONAL PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH

Landasan konstitusional penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia tentunya tidak terlepas dari Pasal-pasal yang terdapat dalam UUD 1945, karena sesuai dengan Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UUD 1945 berada pada tingkatan (*hierarki*) paling atas, sehingga hal ini berprinsip bahwa peraturan-peraturan yang ada harus menyesuaikan dengan pasal-pasal yang terdapat dalam UUD 1945.

The founding fathers Negara Republik Indonesia sudah sejak awal menyadari bahwa Negara Indonesia yang wilayahnya terdiri dari ribuan pulau pulau serta penduduknya terdiri dari ratusan suku bangsa, tidak dimungkinkan diselenggarakan secara sentralistik. Dengan demikian, konsep otonomi dalam

⁵⁶⁰ Laporan Penelitian Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran tentang *Pelaksanaan Otonomi Daerah dan Penyusunan Konsep Model Titik Berat Otonomi Pada Daerah Tingkat II di Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Barat*, 1986, hlm. 29

kesatuan masyarakat hukum yang sudah ada sebelum negara Indonesia terbentuk merupakan suatu keharusan “*conditio sine qua non*”⁵⁶¹. Dengan alasan ini, maka para pendiri negara, sejak diberlakukannya konstitusi Indonesia (UUD 1945) mencantumkan konsep Negara yang merupakan Negara Kesatuan berbentuk Republik, sebagaimana terdapat dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, yang berbunyi “*Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik*”. Sejak diberlakukannya UUD 1945 hingga diadakannya amandemen sekarang, pasal ini tidak termasuk pada pasal yang diamandemen. Ketentuan Konstitusi ini memberikan pesan bahwa Negara Republik Indonesia dibangun dalam sebuah kerangka negara yang berbentuk kesatuan (*unitary*), dan bukan berbentuk federasi (serikat).

Pengaturan mengenai bentuk negara dan sekaligus bentuk pemerintahan yang diatur dalam Bab I UUD 1945 tentang Bentuk dan Kedaulatan. Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa “*Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk republik*”, ayat (2) nya menegaskan tentang “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”. Khusus mengenai bentuk negara sebagaimana telah ditentukan dalam Pasal 1 ayat (1) tersebut, tidak dikategorikan sebagai objek perubahan yang diatur mekanismenya dalam Pasal 37 UUD 1945. Dalam Pasal 37 ayat (5) UUD 1945, dinyatakan “*Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan*”. Pasal ini jelas mengandung komitmen dan tekad bahwa Negara Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945, akan tetap berbentuk negara kesatuan selamanya, kecuali tentunya jika Majelis Permusyawaratan Rakyat pada suatu saat merubah lagi ketentuan yang diatur dalam Pasal 37 ayat (5) UUD 1945 ini⁵⁶².

Ketentuan yang langsung mengatur tentang penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam Konstitusi Negara Republik Indonesia ini tercantum dalam Pasal 18 UUD 1945⁵⁶³. Pasal 18 ini termasuk pasal yang diamandemen, yang terjadi saat Perubahan (amandemen) II UUD 1945. Sebelum Amandemen UUD 1945, pasal ini hanya memuat satu ayat dengan Judul Bab Pemerintahan Daerah yang berbunyi : “*Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam system pemerintahan negara,*

⁵⁶¹ Sadu Wasistono, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Fokusmedia, 2003, Bandung, hlm. 1

⁵⁶² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Op.cit, hlm. 260

⁵⁶³ Krishna D. Darumurti dan Umbu Rauta, *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran dan Pelaksanaan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm. 34

dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa". Sementara Pasal 18 hasil Perubahan II UUD 1945 terdiri dari 3 (tiga) Pasal, yaitu Pasal 18 (ayat 1,2,3,4,5,6,7), Pasal 18A (ayat 1,2) dan Pasal 18B (ayat 1,2) dengan Judul Bab Pemerintah Daerah.

Pasal 18 UUD 1945 (Sebelum Amandemen) yang merupakan dasar hukum pembentukan Pemerintahan Daerah, menghendaki pembagian wilayah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunanya ditetapkan dengan undang-undang. Dalam pembentukan daerah besar dan kecil tersebut harus tetap memperhatikan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Soepomo menyatakan bahwa Otonomi Daerah sebagai prinsip berarti menghormati kehidupan regional menurut riwayat, adat dan sifat-sifat sendiri-sendiri, dalam kadar negara kesatuan. Tiap daerah mempunyai historis dan sifat khusus yang berlainan dari riwayat dan sifat daerah lain. Karena itu, Pemerintah harus menjauhkan segala urusan yang bermaksud akan menguniformisir seluruh daerah menurut satu model⁵⁶⁴.

Setelah terjadinya amandemen terhadap Pasal 18 UUD 1945 ini, pengaturan yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah lebih bertambah dibandingkan dengan sebelumnya. Bagir Manan menjelaskan bahwa dalam Pasal 18 hasil amandemen II UUD 1945 mengandung prinsip-prinsip dan ketentuan sebagai berikut :

1. *Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan* (Pasal 18 ayat (2)). Prinsip ini menegaskan bahwa pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 18 sebelum amandemen tidak menegaskan Pemerintahan Daerah sebagai satuan pemerintahan yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan tertentu sebagai urusan rumah tangganya. Hanya dalam Penjelasan disebutkan bahwa "daerah-daerah itu bersifat otonom (*streek and locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka". Sebagai implementasinya, diadakan satuan pemerintahan dekonsentrasi di daerah (Pemerintahan Wilayah) dan fungsi-fungsi dekonsentrasi dalam pemerintahan daerah (Kepala Daerah sekaligus sebagai Kepala Wilayah). Praktek semacam inilah yang menimbulkan dualisme kepemimpinan, yang cenderung pada sentralistik.

⁵⁶⁴ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas & Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2000, hlm.11

Prinsip dalam Pasal 18 amandemen, lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk pemerintahan daerah sebagai satuan pemerintahan mandiri di daerah yang demokratis, karena pasal ini menegaskan bahwa pemerintahan daerah diselenggarakan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Gubernur, Bupati, Walikota semata-mata hanya sebagai penyelenggara otonomi di daerah, walaupun ini tidak berarti pembentukan satuan pemerintahan dekonsentrasi di daerah menjadi terlarang. Sepanjang diperlukan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, satuan pemerintahan pusat dapat membentuk satuan pemerintahannya di daerah, dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

2. *Prinsip Menjalankan otonomi seluas-luasnya* (Pasal 18 ayat (5)). Keinginan untuk melaksanakan otonomi seluas-luasnya ini telah muncul pada saat BPUPKI menyusun rancangan UUD. Hal ini nampak diantaranya dari pidato Ratulangi, yaitu “Supaya daerah pemerintahan di beberapa pulau-pulau besar diberi hak seluas-luasnya untuk mengurus keperlunyaannya sendiri, tentu dengan memakai pikiran persetujuan, bahwa daerah-daerah itu adalah daerah daripada Indonesia”. Keinginan ini kemudian dituangkan dalam UUDS 1950, Pasal 131 ayat (2). Meskipun secara historis Negara Kesatuan Republik Indonesia sudah menghendaki pelaksanaan otonomi seluas-luasnya, akan tetapi hal ini tidak dimuat dalam UUD 1945, sehingga sistem pemerintahan yang sentralistik muncul. Pada akhirnya, saat amandemen UUD 1945 sangatlah tepat Pasal 18 diamandemen, dan prinsip otonomi seluas-luasnya ditegaskan dalam pasal ini. Pemerintahan Daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya, campur tangan pemerintah pusat hanyalah yang benar-benar bertalian dengan upaya menjaga keseimbangan antara prinsip kesatuan (*unity*) dan perbedaan (*diversity*).
3. *Prinsip Kekhususan dan keragaman daerah* (Pasal 18 A, ayat (1)). Prinsip ini mengandung pengertian bahwa bentuk dan isi otonomi daerah tidak harus seragam (*uniformitas*). Bentuk dan isi otonomi daerah ditentukan oleh berbagai keadaan khusus dan keragaman setiap daerah. Otonomi untuk daerah-daerah pertanian dapat berbeda dengan daerah-daerah industri, atau antara daerah pantai dan pedalaman, dan sebagainya.
4. *Prinsip Mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya* (Pasal 18B, ayat (2)). Yang dimaksud dengan masyarakat hukum adat adalah masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*) yang berdasarkan hukum adat atau adat istiadat seperti desa, marga, nagari, gampong, dan lain-lain. masyarakat hukum adalah kesatuan masyarakat yang memiliki kekayaan sendiri, memiliki

warga yang dapat dibedakan dengan warga masyarakat hukum lain dan dapat bertindak ke dalam atau ke luar sebagai satu kesatuan hukum (subjek hukum) yang mandiri dan memerintah diri mereka sendiri.

Dalam Pasal 18B amandemen ini, mengandung pengakuan dan penghormatan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat sesuai dengan perannya sebagai subsistem Negara Kesatuan Republik Indonesia yang maju dan modern. Selain itu, hak-hak tradisional yang meliputi hak ulayat, hak-hak memperoleh manfaat atau kenikmatan dari tanah air, diakui dan dijunjung tinggi.

5. *Prinsip mengakui dan menghormati Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus dan istimewa* (Pasal 18B ayat (1)). Yang dimaksud dengan “bersifat istimewa” adalah pemerintahan asli atau pemerintahan bumiputera. Dalam praktek Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah terdapat Daerah Istimewa, seperti Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dan Daerah Khusus, seperti Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta. Dalam Pasal 18B, perkataan “khusus” memiliki cakupan yang lebih luas, antara lain karena dimungkinkan membentuk pemerintahan daerah dengan otonomi khusus (Aceh, Irian Jaya). Untuk Aceh, otonomi khusus berkaitan dengan pelaksanaan Syariat Islam, sehingga tidak berbeda dengan status Aceh sebagai daerah istimewa. Setiap daerah dapat menuntut suatu kekhususan, semata-mata berdasarkan faktor-faktor tertentu tanpa suatu kriteria umum yang telah ditentukan dalam undang-undang.
6. *Prinsip badan Perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum* (Pasal 18 ayat 3). Dengan prinsip ini, maka tidak akan ada lagi pengangkatan anggota DPRD, akan tetapi tentunya DPRD harus dipilih secara langsung oleh rakyat. Demikian juga halnya dengan pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota, yang menurut UU No. 32 Tahun 2004 hasil revisi mengharuskan pemilihan secara langsung oleh rakyat (bukan oleh DPRD lagi).
7. *Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil* (Pasal 18A ayat (2)). Pengaturan hubungan antara Pusat dan Daerah yang adil dan selaras, dimaksudkan untuk mewujudkan pemerintahan daerah yang mandiri dan kesejahteraan rakyat daerah yang bersangkutan. Dengan adanya prinsip tersebut, pengaturan semua hal-hal yang ada pada Pemerintahan Daerah (termasuk masalah kekayaan) akan dibagi sesuai dengan kebutuhan daerah⁵⁶⁵.

⁵⁶⁵ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Op.cit, hlm.5-17

BAB
13

HAK ASASI MANUSIA

A. PEMAHAMAN HAK ASASI MANUSIA

Hak asasi adalah kebutuhan mendasar dari umat manusia. Hak asasi merupakan hak natural dan merupakan pemberian langsung dari Tuhan. Sehingga umat manusia, untuk mendapatkan kehidupan dan martabat, harus melihatnya sebagai sifat alamiah manusia⁵⁶⁶. Sebagai hak yang melekat pada manusia karena anugerah Tuhan, perbincangan hak asasi manusia adalah sama tuanya dengan sejarah umat manusia itu sendiri. Sejarah umat manusia mencatat adanya masa ketika hak asasi manusia diabaikan, dilanggar malah ditindas. Pada saat itu pulalah perjuangan penegakan hak asasi manusia dilakukan oleh mereka yang tertindas⁵⁶⁷.

Menurut I Gde Pantja Astawa, terdapat beberapa sifat dari hak asasi manusia⁵⁶⁸, yaitu :

1. *Fundamental*, artinya bahwa pelaksanaannya mutlak diperlukan agar manusia dapat berkembang sesuai dengan bakat, cita-cita dan martabatnya.
2. *Universal*, artinya dimiliki oleh setiap manusia tanpa adanya perbedaan berdasarkan bangsa, ras, agama, atau jenis kelamin.

⁵⁶⁶ Artidjo Alkostar, *Pengadilan HAM, Indonesia dan Peradaban*, Yogyakarta, PUSHAM UII, 2004, hlm.1.

⁵⁶⁷ Rukmana Amanwinata, *Pengaturan dan Batas Implementasi Pada Umumnya Kemerdekaan Berserikat dan Berkumpul dalam Pasal 28 UUD 1945*, Disertasi, Bandung, 1996.

⁵⁶⁸ I Gede Pantja Astawa, *Hak Asasi Manusia pada Umumnya dan di Indonesia pada Khususnya*, Makalah disampaikan di hadapan Perwira Siswa (Pasis) pada SESPIPOL, Lembang, Bandung, 26 Oktober 2000, hlm.4.

3. *Invisible*, artinya hak asasi harus dilihat secara keseluruhan, hak-hak politik, sipil, ekonomi, sosial budaya tidak boleh dipisah-pisahkan karena semua hak-hak tersebut berhubungan dan bergantung satu sama lain.
4. *Inalienable*, artinya tidak dapat dicabut. Namun, dapat dibatasi sesuai dengan hukum yang berlaku. Karena itu, penahanan, penculikan, penyanderaan dan perampasan kemerdekaan seseorang dengan alasan diluar yang dibenarkan oleh hukum tidak dibenarkan.

Dengan sifatnya tersebut, hak asasi harus benar-benar diperhatikan penegakannya dalam negara, jangan sampai terjadi pelanggaran yang justru dilakukan oleh negara jaminan dalam penegakan hak asasi ini, tentu saja berupa jaminan hukum. Karena kaitan hak asasi manusia dengan hukum sangat erat.

Hak asasi manusia memang merupakan hak *negative* dengan sifatnya yang kodrati dan universal sehingga, sebenarnya ia tidak memerlukan pengesahan, namun menurut Muladi, dengan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang semakin kompleks, pengaturan hukum terhadap HAM akan memperkuat posisi Indonesia sebagai negara hukum⁵⁶⁹. Selain itu, dengan masuknya rumusan HAM kedalam hukum positif akan membuatnya terjamin oleh hukum dan juga membuktikan bahwa hukum itu adil dan sesuai dengan martabat manusia⁵⁷⁰.

Jaminan hukum terhadap hak asasi manusia harus dimasukkan dalam konstitusi. Hal ini karena muatan konstitusi termasuk juga di dalamnya *bill of right*. Dalam Undang-undang Dasar dimuat hak-hak dari warga negara, oleh karenanya Undang-undang Dasar sering disebut Undang-undang tentang hak. Hak-hak warga negara atau penduduk didasarkan pada apa yang tertuang dalam Undang-undang Dasar⁵⁷¹.

Tujuan dimasukkannya hak asasi manusia dalam konstitusi dalam materi muatan Undang-undang Dasar menurut K.C.Wheare adalah untuk menegaskan bahwa hak-hak tidak boleh dibatasi, kecuali dengan hukum

⁵⁶⁹ Muladi, *Hukum dan Hak Asasi Manusia*, dalam Bagir Manan (ed). *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum, Kumpulan Esai Guna Menghormati Prof. Dr. Sri Soemantri Martosoewignjo.*, Gema Media Pratama, Jakarta, 1996, hlm.117.

⁵⁷⁰ Bambang Sunggono dan Aries Arianto, *Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Mandar Maju, Bandung, 2001, hlm.71.

⁵⁷¹ Hans Kelsen, *General theory of Law and State, Translated by Anders Wedber, Russel and Russel*, New York, 1973, hlm. 260-269, Ranggawidjaja *Menafsirkan Undang-undang Dasar*, Cita Bhakti Akademika, Bandung, 1996, hlm. 17-18.

dengan harapan bahwa pelaksanaan kekuasaan sewenang-wenang dalam negara dapat dihapuskan atau banyak dikurangi⁵⁷².

Isu tentang HAM di Indonesia sebenarnya bukan hal yang baru, karena sesungguhnya masalah HAM ini sudah disinggung oleh *the founding fathers* Indonesia, walaupun tidak disebutkan secara eksplisit yakni di dalam Alinea 1 Pembukaan UUD 1945, yang isinya menyatakan : *“Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan”*.

Adanya penghargaan terhadap HAM, bangsa Indonesia yang merdeka pada tanggal 17 Agustus 1945 dapat disebut sebagai Negara yang berdasar atas hukum. Hal ini sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan “Negara Indonesia adalah Negara hukum”. Rasionya, bahwa dalam Negara hukum harus ada elemen-elemen sebagai berikut :

1. Asas pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia
2. Asas legalitas
3. Asas pembagian kekuasaan
4. Asas peradilan yang bebas dan tidak memihak, dan
5. Asas kedaulatan rakyat⁵⁷³.

Sebelum diamandemen, Undang-undang Dasar 1945 kurang memuat rumusan hak asasi manusia di dalam pasal-pasalanya, hanya muqadimahnyanya saja penuh dengan mutiara hak asasi manusia (HAM), walaupun kita sadari bahwa Undang-undang Dasar 1945 tentunya lahir lebih dahulu daripada Deklarasi HAM PBB tahun 1948.

B. PENGAKUAN HAM DALAM NEGARA HUKUM

Konsep Negara Hukum menurut Aristoteles (384-322 s.M) adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadsi warga negara yang baik. Dan bagi Aristoteles (384-322 s.M) yang memerintah dalam negara bukanlah

⁵⁷² K.C. Wheare, *Konstitusi-konstitusi Modern*, Penerjemah: Muhammad Hardani, Pustaka Eureka, Surabaya, 2003, hlm. 64.

⁵⁷³ Lili Rasjidi dan B. Arief Sidharta, *Filsafat Hukum, Mazhab dan Refleksinya*, Remadja Karya, Bandung, hlm. 185.

manusia sebenarnya, melainkan fikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja⁵⁷⁴.

Pada masa abad pertengahan pemikiran tentang Negara Hukum lahir sebagai perjuangan melawan kekuasaan absolut para raja. Menurut Paul Scholten dalam bukunya *Verzamel Geschriften, deel I*, tahun 1949, hlm. 383, dalam pembicaraan *Over den Rechtsstaat*, istilah Negara Hukum itu berasal dari abad XIX, tetapi gagasan tentang Negara Hukum itu tumbuh di Eropa sudah hidup dalam abad XVII. Gagasan itu tumbuh di Inggris dan merupakan latar belakang dari *Glorious Revolution* 1688 M. Gagasan itu timbul sebagai reaksi terhadap kerajaan yang absolut, dan dirumuskan dalam piagam yang terkenal sebagai *Bill of Right* 1689 (*Great Britain*), yang berisi hak dan kebebasan daripada kawula negara serta peraturan pengganti raja di Inggris⁵⁷⁵.

Di Indonesia, istilah Negara Hukum, sering diterjemahkan *rechtstaats* atau *the rule of law*. Paham *rechtstaats* pada dasarnya bertumpu pada sistem hukum Eropa Kontinental. Ide tentang *rechtstaats* mulai populer pada abad ke XVII sebagai akibat dari situasi sosial politik Eropa didominasi oleh absolutisme raja⁵⁷⁶. Paham *rechtstaats* dikembangkan oleh ahli-ahli hukum Eropa Barat Kontinental seperti Immanuel Kant (1724-1804) dan Friedrich Julius Stahl⁵⁷⁷. Sedangkan paham *the rule of law* mulai dikenal setelah Albert Venn Dicey pada tahun 1885 menerbitkan bukunya *Introduction to Study of The Law of The Constitution*. Paham *the rule of law* bertumpu pada sistem hukum *Anglo Saxon* atau *Common law system*⁵⁷⁸.

⁵⁷⁴ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, PSHTN FH UI dan Sinar Bakti, 1988, hlm. 153.

⁵⁷⁵ O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum Bagi Pembaharuan Negara dan Wibawa Hukum Bagi Pembaharuan Masyarakat Di Indonesia*, Badan Penerbit Kristen, 1970, hlm. 21.

⁵⁷⁶ Padmo Wahjono, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Ind-Hill Co, Jakarta, 1989, hlm. 30. bandingkan dengan Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia; Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penerapannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya, 1972.

⁵⁷⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2006, hlm. 57.

⁵⁷⁸ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia; Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penerapannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya, 1972, hlm. 72.

Menurut Friedrich Julius Stahl,⁵⁷⁹ menyebutkan empat unsur-unsur *Rechtstaat* dalam arti klasik, yaitu:

- a. Hak-hak manusia,
- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu (di negara Eropah konstitusional biasa disebut trias politica)
- c. Pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan (*wetmatigheid van bestuur*)
- d. Peradilan administrasi dalam perselisihan.

Lebih lanjut A.V. Dicey,⁵⁸⁰ dalam bukunya *Intoduction To The Law Of The Constitution* mengatakan unsur-unsur *Rule of law* mencakup:

- a. Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of law*); tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*), dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum.
- b. Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*).
- c. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang (di negara lain oleh undang-undang dasar) serta keputusan-keputusan pengadilan.

Konsepsi Negara Hukum menurut Immanuel Kant dalam bukunya *Methaphysiche Anfangsgrunde der Rechtslehre*, mengemukakan mengenai konsep negara hukum liberal. Immanuel Kant mengemukakan paham negara hukum dalam arti sempit, yang menempatkan fungsi *recht* pada *staat*, hanya sebagai alat perlindungan hak-hak individual dan kekuasaan negara diartikan secara pasif, yang bertugas sebagai pemelihara ketertiban dan keamanan masyarakat. Paham Immanuel Kant ini terkenal dengan sebutan *nachtwachkerstaats* atau *nachtwachterstaats*⁵⁸¹.

Friedrich Julius Stahl dalam karyanya ; *Staat and Rechtslehre II*, 1878 hlm. 137, mengkalimatkan pengertian Negara Hukum sebagai berikut :

Negara harus menjadi Negara Hukum, itulah semboyan dan sebenarnya juga daya pendorong daripada perkembangan pada zaman baru ini. Negara harus menentukan secermat-cermatnya jalan-jalan dan batas-batas kegiatannya bagaimana lingkungan (suasana) kebebasan itu tanpa dapat ditembus. Negara harus mewujudkan atau memaksakan gagasan akhlak dari segi negara, juga secara langsung, tidak lebih jauh daripada seharusnya menurut suasana hukum. Inilah pengertian Negara Hukum, bukannya misalnya, bahwa negara itu hanya mempertahankan tata

⁵⁷⁹ Mariam Budiardjo, *op cit*, hal 58

⁵⁸⁰ *Ibid*

⁵⁸¹ M. Tahir Azhary, *Negara Hukum*, Jakarta, Bulan Bintang, 1992, hlm. 73-74.

hukum saja tanpa tujuan pemerintahan, atau hanya melindungi hak-hak dari perseorangan. Negara Hukum pada umumnya tidak berarti tujuan dan isi daripada Negara, melainkan hanya cara dan untuk mewujudkannya⁵⁸².

Selanjutnya Von Munch misalnya berpendapat bahwa unsur negara berdasarkan atas hukum ialah adanya ⁵⁸³:

1. Hak-hak asasi manusia;
2. Pembagian kekuasaan;
3. Keterikatan semua organ negara pada undang-undang dasar dan keterikatan peradilan pada undang-undang dan hukum;
4. Aturan dasar tentang perproporsionalitas (*Verhältnismässigkeit*);
5. Pengawasan peradilan terhadap keputusan-keputusan (penetapan-penetapan) kekuasaan umum;
6. Jaminan peradilan dan hak-hak dasar dalam proses peradilan;
7. Pembatasan terhadap berlaku surutnya undang-undang.

Pada masa modern ini pemikiran tentang Negara Hukum terus berkembang mengalami proses dialektika. Sebagai sebuah konsep, konsep tentang Negara Hukum memiliki sifat yang dinamis mengikuti perkembangan jaman. Pada saat ini konsep tentang Negara Hukum bukan dimaknai sebagai sebuah konsep yuridis saja, seperti yang berkembang pada abad XIX. Pada abad XX konsep tentang Negara Hukum dimaknai sebagai adalah konsep sosial ekonomi. Menurut Moh. Mahfud M.D, konsep Negara Hukum Formal (klasik) yang mempunyai ciri-ciri pemerintahan seperti tersebut diatas mulai digugat menjelang pertengahan abad ke XX, tepatnya sesudah Perang Dunia ke II⁵⁸⁴. Adapun faktor – faktor yang menyebabkan digugatnya konsep Negara Hukum Formal menurut Miriam Budiardjo antara lain banyaknya kecemasan-kecemasan terhadap ekseseks dalam industrialisasi dan sistim kapitalis; tersebarnya paham sosialisme yang menginginkan pembagian kekayaan secara merata serta kemenangan dari beberapa partai sosialis di Eropa,

⁵⁸² O Notohamidjojo., *Op.cit*, hlm. 24.

⁵⁸³ Hamid S. Attamimi. A., *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisa Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV*, Disertasi, Fakultas Pascasarjana UI, 1990, hlm.312.

⁵⁸⁴ Moh. Mahfud M.D, *Demokrasi dan Konstitusi Di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1993, hlm. 29.

seperti Swedia, Norwegia, dan pengaruh aliran-aliran ekonomi yang dipelopori ahli ekonomi Inggris John Maynard Keynes (1883-1946)⁵⁸⁵.

Negara Republik Indonesia yang memproklamkan dirinya sebagai negara hukum, sebagaimana tercantum dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi "Negara Indonesia adalah negara hukum". Dengan adanya ketentuan ini, maka penyelenggaraan pemerintah di Indonesia harus berdasarkan pada prinsip-prinsip negara hukum sebagaimana yang telah dipaparkan di atas.

Diantara prinsip yang tercantum dalam kosep negara hukum disebutkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan pada perlindungan konstitusional, sehingga saetiap penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Negara Republik Indonesia yang mempunyai konstitusi sejak diproklamirkannya negari ini, yaitu adanya UUD 1945 yang merupakan landasan konstitusional penyelenggaran pemerintahan, sehingga penyelenggaraan pemerintahan dalam Negara Republik Indonesia ini, harus berdasarkan pada materi yang tercantum dalam konstitusi tersebut.

Ketika diproklamirkannya negara ini, dinyatakan bahwa Kemerdekaan atas Nama Bangsa Indonesia, karenanya Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara Demokratis Konstitusional⁵⁸⁶, sehingga setiap kebijakan tentang pemerintahan ini harus berdasarkan suara rakyat yang dibingkai dalam sebuah peraturan. Hal ini bisa kita lihat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi :

"Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar".

Dengan adanya ketentuan ini, maka Negara Republik Indonesia mencoba menerapkan sistem Demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan, dimana setiap kebijakan tentang pemerintahan berdasarkan aspirasi dan kepentingan rakyat. Dengan demikian tidak dapat dipungkiri lagi bahwa Negara Republik Indonesia menganut asas demokrasi, karena persyaratan-persyaratan mengenai negara demokrasi ini telah dipenuhi dan dinyatakan dengan tegas di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD 1945)⁵⁸⁷.

⁵⁸⁵ Miriam Budiarto, *Op cit*, hlm 59.

⁵⁸⁶ HAW Wijaya, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 87

⁵⁸⁷ Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 1993, hlm. 94.

Negara-negara demokrasi modern dilihat dari sudut *analisis makro*, nilai-nilai dasar politik masyarakat adalah kemerdekaan (*liberty*), persamaan (*equality*), dan kesejahteraan (*welfare*). Untuk memajukan kemerdekaan, maka kekuasaan pemerintah harus dibagi sedemikian rupa sehingga individu mampu dilindungi dari tindakan yang sewenang-wenang (*constitutional effect*). Untuk memajukan persamaan, maka kekuasaan pemerintah harus dibagi sedemikian rupa sehingga dapat memberikan kesempatan-kesempatan yang luas bagi warga negara untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan politik (*democratic effect*). Sedangkan untuk memajukan kesejahteraan, maka kekuasaan pemerintah harus dibagi sedemikian rupa, sehingga efektif untuk kepentingan dan kebutuhan rakyat dipenuhi (*facilitating effect*)⁵⁸⁸.

Hubungan antara pemerintah dengan masyarakat bersifat sangat dinamis. Pada awalnya, pemerintah yang dibentuk oleh masyarakat warga menjalankan fungsi utama melayani masyarakat yang memberikan kewenangan kepadanya. Akan tetapi dalam perjalanannya, pemerintah kemudian menjadi sangat berkuasa dan kemudian “menelan” masyarakat yang membentuknya. Masyarakat hanya menjadi objek kekuasaan yang dijalankan oleh Pemerintah. Permasalahan ini terjadi pada suatu negara, terutama ketika abad 19, pada saat terjadinya pemerintahan kolonialisme atau pun pemerintahan dengan corak absolut.⁵⁸⁹

Kondisi seperti ini kemudian berkembang pada awal abad ke-20, dimana masyarakat warga negara yang semula hanya menjadi objek kekuasaan yang sewenang-wenang kemudian bangkit dan menuntut adanya hak dan kewajiban yang seimbang. Pemerintahan demokratis harus dijalankan atas dasar dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.⁵⁹⁰ Kekuasaan yang dimiliki oleh pemerintah pada hakikatnya berasal dari rakyat, dikelola oleh rakyat, dan untuk kepentingan seluruh rakyat itu sendiri. Jargon yang kemudian dikembangkan sehubungan dengan ini adalah kekuasaan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Bahkan dalam sistem *participatory democracy*, dikembangkan pula tambahan bersama rakyat, sehingga menjadi kekuasaan

⁵⁸⁸ Y.W. Sunindhia dan Ninik Widiyanti, *Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan Di Daerah*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 1996, hlm. 50

⁵⁸⁹ Sadu Wasistiono, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Fokusmedia, Bandung, 2003, hlm. 27

⁵⁹⁰ *Ibid*, hlm. 28

pemerintahan itu berasal dari rakyat, untuk rakyat, oleh rakyat, dan bersama rakyat.⁵⁹¹

Istilah demokrasi kemudian pada perkembangannya digunakan secara beragam, terkadang digunakan untuk menyebut suatu bentuk pemerintahan dan terkadang dikonotasikan dengan kondisi suatu masyarakat. Namun, di dunia kontemporer, dimana yang dimaksud dengan demokrasi adalah bagaimana tindakan pemerintah harus menyelenggarakan pemerintahannya berdasarkan pada persetujuan pihak yang diperintah.⁵⁹²

Berbicara masalah tindakan pemerintah yang harus berdasarkan pada persetujuan pihak yang diperintah ini, tentunya mencakup semua aspek. Hal ini sebagaimana yang digambarkan oleh Bung Karno dalam salah satu tulisannya yang berjudul Demokrasi Politik + Demokrasi Ekonomi = Demokrasi Sosial. Oleh sebab itu, masuk akal apabila gagasan demokrasi yang dikembangkan oleh *the founding fathers* dalam rangka Indonesia merdeka adalah demokrasi yang utuh dan menyeluruh dalam arti mencakup kedua bidang itu sekaligus. Pandangan yang demikian itulah yang tercermin dalam UUD 1945.⁵⁹³

Dalam Pembukaan UUD 1945 alenia ke-4, telah tertuang cita-cita negara Republik Indonesia sebagaimana tujuan yang dimaksudkan dalam konsep negara kesejahteraan⁵⁹⁴, yaitu "Melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial".

Melihat pada penjelasan negara hukum di atas, kemudian diterapkan dalam negara hukum di Indonesia berdasarkan UUD 1945, maka jelaslah bahwa perihal hak asasi manusia adalah satu hal yang mutlak adanya, sehingga hak-hak asasi manusia di Indonesia bisa terlindungi berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada.

C. HAK ASASI MANUSIA DAN KONSTITUSI

Banyak pakar yang memberikan pandangan ilmiahnya tentang konstitusi, namun, esensinya sama. C.F. Strong, James Bryce, dan Henc Marseven misalnya, mengatakan bahwa konstitusi merupakan ketentuan yang

⁵⁹¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 141.

⁵⁹² C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*, Nusamedia, Bandung, 2004, hlm. 17

⁵⁹³ Jimly Asshiddiqie, *Op.cit*, hlm. 150

⁵⁹⁴ *Ibid*, hlm. 2

memberikan pengaturan dan menentukan fungsi bagi lembaga-lembaga negara agar tidak terjadi pelanggaran atas hak asasi manusia. C.F. Strong dalam kaitan ini mengatakan bahwa elemen penting dalam konstitusi adalah, "*How the various agencies are organized, what power is to be entrusted to those agencies*", dan, "*In manner such as power is to be exercised*"⁵⁹⁵.

Oleh karena itu, dapat dikenali dengan mudah bahwa konstitusionalisme minimal mencakup dua hal yang sangat esensial. *Pertama*, konsepsi negara hukum yang menyatakan bahwa secara universal kewibawaan hukum haruslah mengatasi kekuasaan pemerintah yang berarti pula bahwa hukum harus mampu mengontrol dan mengendalikan politik. *Kedua*, Konsepsi hak-hak sipil warga negara yang menggariskan adanya kebebasan warga negara di bawah jaminan konstitusi sekaligus adanya pembatasan kekuasaan negara yang dasar legitimasinya hanya diperoleh dari konstitusi⁵⁹⁶.

Dengan demikian masalah hak asasi manusia tidak dapat dipisahkan dengan teori negara hukum. Setiap negara yang berdasarkan hukum mempunyai empat asas utama yaitu, asas kepastian hukum, asas persamaan, asas demokrasi dan asas bahwa pemerintah dibentuk untuk melakukan pelayanan terhadap masyarakat⁵⁹⁷. Salah satu persyaratan untuk memenuhi asas persamaan dan asas kepastian hukum adalah adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia. Menurut teori kedaulatan hukum, negara pada prinsipnya tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machstaat*) tetapi harus berdasarkan atas hukum (*rechstaat*)⁵⁹⁸.

Tujuan negara hukum adalah melindungi hak-hak dan kebebasan asasi manusia warga negaranya dari tindakan penguasa yang sewenang-wenang⁵⁹⁹. Oleh karena itu, jaminan terhadap hak asasi manusia merupakan asas pokok yang menentukan bahwa suatu negara hukum bermaksud menegakkan *rule*

⁵⁹⁵ C.F. Strong, *Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, Sidgwick & Jackson Ltd., London, 1952.

⁵⁹⁶ Soetandyo Wignjosoebroto, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Makalah pada Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) di Surabaya, 1996.

⁵⁹⁷ M. Scheltema dalam Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum Studi tentang Prinsip-prinsipnya dilihat dari Hukum Islam Implementasinya pada Periode Negara Madina dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992, hlm.67.

⁵⁹⁸ Philipus M. Hadjon, *Ide Negara Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, dalam Bagir Manan (Ed) *Kedaulatan Rakyat HAM dan Negara Hukum*, Kumpulan esai Guna Menghormati 70 Tahun Prof. Dr. Sri Soemantri, S.H., Gaya Media Pratama, Jakarta, 1996.

⁵⁹⁹ Agus Yulianto, *Eksistensi Konsep Negara Hukum dalam UUD 1945*, dalam Lili Rasjidi dan B. Arief Sidharta, *Filsafat Hukum Madzhab dan Refleksinya*, Remaja Rosda Karya, Bandung, 1988, hlm. 187.

of the law. Jaminan tegakkany hak asasi manusia ini haruslah tercantum dalam konstitusi negara, karena keberadaan undang-undang dasar dimaksudkan untuk meletakkan hak-hak yang dimiliki oleh masyarakat serta hak-hak yang dimiliki oleh pemerintah (dalam arti luas). Dengan demikian, maka pertama-tama undang-undang dasar berfungsi untuk membatasi kekuasaan pemerintah atau kewenangan alat-alat kelengkapan negara, sehingga jelas batas-batas tugas dan wewenangnya. Dengan demikian suatu undang-undang dasar menentukan :

- a. adanya wewenang dan cara bekerja berbagai lembaga negara.
- b. Penentuan berbagai hak asasi warga negara dari negara itu yang diakui akan dilindungi⁶⁰⁰.

Keberadaan undang-undang dasar semua dunia, menurut Rosjidi Ranggawidjaja, dibentuk dalam rangka menjamin hak-hak warga negara dan penduduk agar tidak dilanggar atau diperlakukan sewenang-wenang oleh pemerintah (yang berkuasa)⁶⁰¹.

Selain itu, menurut Sri Soemantri, ada empat unsur penting negara hukum, yaitu:

1. Bahwa pemerintah (dalam arti luas) dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasarkan atas hukum, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis,
2. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (dan warga negara),
3. Adanya pembagian kekuasaan (*distribution power*) dalam negara, dan
4. Adanya pengawasan peradilan (oleh badan-badan peradilan)⁶⁰².

Salah satu dari keempat unsur tersebut ialah adanya jaminan terhadap hak asasi manusia (dan warga negara). Adanya jaminan terhadap hak asasi manusia dan warga negara mengandung arti pula bahwa setiap perbuatan pihak yang berkuasa tidak boleh bertentangan dengan hak-hak yang diperintah. Ini berarti bahwa pemerintah, baik dalam arti luas maupun dalam arti sempit, harus selalu menjunjung tinggi adanya hak-hak tersebut. Dengan perkataan lain, adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia mengandung arti adanya keharusan memberikan perlindungan hukum (*rechtsbescherming*)

⁶⁰⁰ Wirjono Projudikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Penerbit Dian Rakyat, 1977, hlm. 11.

⁶⁰¹ Rosjidi Ranggawidjaja, *Wewenang Menafsirkan Undang-undang Dasar*, Penerbit Cita Bhakti Akademika, Bandung, 1996, hlm. 6.

⁶⁰² Sri Soemantri, *Peningkatan Hukum Melalui Hak Asasi Manusia*, Makalah, hlm.6.

kepada pihak yang diperintah. Inilah makna negara berdasarkan hukum dan makna ditetapkan undang-undang dasar dalam negara⁶⁰³.

Undang-undang dasar dalam suatu negara merupakan sarana untuk membatasi kekuasaan baik yang terdapat dalam suprastruktur maupun infrastruktur politik. Dengan demikian, karena selain memuat hak asasi manusia yang tidak lain mengandung makna kekuasaan, sekaligus juga membatasi hak asasi manusia atau kekuasaan dalam negara, oleh karenanya, konstitusi menentukan ini dari hak asasi manusia atau kekuasaan-kekuasaan itu⁶⁰⁴.

Menurut Hans Kelsen⁶⁰⁵ materi muatan UUD termasuk juga di dalamnya *bill of right*. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur tentang hak-hak dari warga negara, oleh karenanya UUD sering disebut undang-undang tentang hak, dimana hak-hak warga negara atau penduduk didasarkan kepada apa yang tertuang dalam UUD. Alat-alat perlengkapan negara tidak dibenarkan membatasinya tanpa memperoleh kewenangannya diberikan oleh UUD. Pengadilan dapat menetapkan hak-hak baru selain yang telah ditetapkan oleh pengadilan secara langsung, juga dijamin oleh UUD manakala hak-hak tersebut telah ditetapkan dalam suatu peraturan perundang-undangan oleh suatu badan yang berwenang berdasarkan ketentuan UUD.

Mengenai tujuan dari dimasukkannya masalah hak asasi dalam materi muatan UUD, K.C. Wheare⁶⁰⁶ menyatakan bahwa masuknya hak dalam rumusan konstitusi adalah untuk menegaskan bahwa hak-hak tidak boleh dibatasi, kecuali sesuai dengan hukum dengan harapan bahwa pelaksanaan kekuasaan sewenang-wenang dalam negara dapat dihapuskan atau banyak dikurangi.

D. JAMINAN PERLINDUNGAN HAK ASASI MANUSIA DALAM UUD NRI TAHUN 1945

Kepedulian akan pentingnya jaminan perlindungan hak asasi manusia di Indonesia dapat ditelusuri dari sejarah pembentukan negara Indonesia sejak tahun 1945 sampai sekarang. Karena pada saat itu terjadi perdebatan tentang

⁶⁰³ *Ibid.*

⁶⁰⁴ Rukmana Amanwinata, Op.Cit.

⁶⁰⁵ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Tarnslated by Anders Wedber, Russel and Russel, New York, 1973, hlm. 260-269 dalam Rosjidi Ranggawidjaja, *Wewenang Menafsirkan Undang-undang Dasar*, Cita Bhakti Akademika, Bandung, 1996, hlm. 17-18.

⁶⁰⁶ K.C. Wheare, *Op.Cit.*

dasar negara ini, Undang-undang Dasar 1945. Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, UUD 1945 telah memuat ketentuan-ketentuan tentang hak asasi manusia. Namun, pengaturan itu dianggap belum rinci. Oleh karena itu, kemudian timbul pertanyaan dalam apakah bentuk rincian hak asasi manusia harus ditetapkan⁶⁰⁷. Mengenai hal ini Ismail Suny berpendapat bahwa terdapat tiga kemungkinan bentuk hukum yang dapat digunakan, yaitu:

1. Menjadikannya bagian yang integral dengan UUD 1945, yaitu dengan cara melakukan amandemen pada UUD 1945.
2. Menetapkannya dalam ketetapan MPR. Namun, ketetapan MPR tidak pada umumnya tidak mengatur ancaman hukuman bagi pelanggarnya dalam *Principles*; tanpa akibat hukum sama sekali.
3. Mengundangkannya dalam suatu undang-undang berikut sanksi hukum terhadap pelanggarnya⁶⁰⁸.

Ketiga bentuk kemungkinan di atas ternyata digunakan seluruhnya oleh pemerintah Indonesia dalam menuangkan rincian hak asasi manusia.

UUD 1945, yang pada awalnya hanya memuat enam pasal yang mengatur masalah hak asasi manusia, kemudian mengalami perubahan penambahan pasal tentang hak asasi manusia pada amandemen kedua bulan Agustus 2000.

Sebelum perubahan kedua dilakukan, telah terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang dapat dikatakan sebagai pembuka terjadinya amandemen UUD 1945. ketentuan tersebut antara lain, Tap MPR No. XXVI/MPR/1998 tentang HAM, Tap MPR No.IV tentang GBHN, serta undang-undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Perkembangan pengaturan tentang hak asasi manusia di Indonesia, dengan perubahan sangat pesat, terjadi setelah rejim Soeharto turun. Perkembangan dalam aturan konstitusi yang berkaitan dengan masalah jaminan hak asasi manusia adalah reformasi terbesar yang dilakukan oleh bangsa Indonesia, yaitu dengan melakukan desakralisasi dan deideologisasi UUD 1945.

⁶⁰⁷ Susi Dwi Harijanti, *HAM dalam Hukum Indoneisa dan Perkembangannya*, Makalah, Bandung, 2001, hlm. 7.

⁶⁰⁸ Ismail Suny, *Aspek-aspek dari Piagam Hak-hak Asasi manusia dan Hak-hak serta Kewajiban Warga Negara*, dalam Persahi, *Hukum dan Masyarakat*, Majalah Perhimpunan Sarjana Hukum Indonesia, Nomor Simposium Hak-hak Asasi Manusia, Nomor 2 Tahun VII, Jakarta, PN. Balai Pustaka, 1988, hlm.15.

Salah satu poin penting dari perubahan kedua UUD 1945 adalah tentang hak-hak asasi manusia. Berbeda dengan UUD 1945, Perubahan Kedua UUD 1945 memasukkan perihal HAM menjadi satu bab tersendiri, yakni BAB XA mengenai Hak Asasi Manusia dengan 10 pasal. Menurut Ni'matul Huda, penambahan rumusan HAM serta jaminan penghormatan, perlindungan, pelaksanaan, dan pemajuannya ke dalam UUD 1945 bukan semata-mata karena kehendak isu global, melainkan karena hal itu merupakan salah satu sayarat negara hukum. HAM, menurutnya sering dijadikan salah satu indikator untuk mengukur tingkat peradaban, demokrasi, dan kemajuan bangsa.⁶⁰⁹

Amandemen kedua UUD 1945 telah memasukkan jaminan perlindungan hak asasi manusia dengan lebih luas, yang dimasukkan dalam Bab XA mulai Pasal 28A sampai 28J. Hak-hak asasi terdapat dalam Bab XA adalah :

1. Hak untuk hidup serta memperthankan hidup dan kehidupannya (Pasal 28A).
2. Hak untuk membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah (Pasal 28B ayat [1]).
3. Hak anak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang serta hak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi (Pasal 28B ayat [2]).
4. Hak untuk mengembangkan diri, memajukan diri, dan memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya (Pasal 28C).
5. Hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum (Pasal 28D ayat [1]).
6. Hak untuk bekerja dan mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja (Pasal 28D ayat [2]).
7. Hak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan (Pasal 28D ayat [3]).
8. Hak atas status kewarganegaraan (Pasal 28D ayat[4]).
9. Kebebasan untuk memeluk agama, beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak untuk kembali (Pasal 28E ayat [1]).
10. Hak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap sesuai dengan hati nuraninya (Pasal 28E ayat [2]).
11. Hak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat (Pasal 28E ayat [3]).

⁶⁰⁹ Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia, Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, FH. UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 32

12. Hak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia (Pasal 28F).
13. Hak atas perlindungan pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi (Pasal 28G ayat [1]).
14. Hak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain (Pasal 28G ayat [2]).
15. Hak hidup sejahtera lahir dan bathin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan (Pasal 28H ayat[1]).
16. Hak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan (Pasal 28H ayat [2]).
17. Hak atas jaminan sosial (Pasal 28H ayat [3]).
18. Hak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun (Pasal 28H ayat [4]).
19. Hak *non derogable* yang terdiri dari hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut (Pasal 28 I ayat [1]).
20. Hak untuk bebas dari perlakuan diskriminatif dan memperoleh perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif (Pasal 28 I ayat [2]).
21. Hak masyarakat tradisional atas identitas budayanya (Pasal 28 I ayat [3]).

Pencantuman rincian hak asasi manusia dalam pasal-pasal tersebut dinilai positif, namun dalam beberapa hal masih perlu dikritisi karena masih dianggap mengandung kelemahan, baik dari segi perumusan, struktur dan sistematikanya. Diantara permasalahan yang dikandung dalam Bab XA UUD 1945 adalah :

1. pengaturan yang kurang terperinci.
2. pengelompokkan yang tidak beraturan.
3. lebih banyak hak untuk memilih dibanding hak atas dan hak untuk, sehingga negara terkesan menghindarkan tanggung jawab dari kewajiban yang timbul akibat adanya hak-hak tersebut.

4. adanya asas retroaktif dalam pasal 28 I, hal ini dianggap sebagai *constitutional constraint* bagi pegakkan hak asasi manusia di Indonesia.
5. hak-hak tertentu yang sangat penting dilindungi tidak diatur dalam bentuk negatif, sehingga masih memungkinkan negara untuk melakukan pengaturan lain yang akan merugikan.
6. tidak adanya penjelasan mengenai Bab XA sehingga akan menimbulkan banyak persepsi dalam menafsirkan hak yang kurang jelas aturannya.

Pengaturan yang kurang terperinci contohnya terdapat dalam pasal 28B ayat (1), yang berbunyi :

Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah.

Ketentuan yang diatur dalam pasal 28 ayat (1) tersebut lebih menekankan kepada segi "sah" nya perkawinan yang merupakan pengertian formalitas pengakuan dari negara. Dengan demikian ayat lebih mengedepankan fungsi negara yang turut menentukan masalah perkawinan, padahal esensi dari perkawinan tersebut adalah bebas dan persetujuan penuh dari kedua mempelai yang seharusnya terlepas dari kehendak siapapun⁶¹⁰. Hal ini seperti tercantum dalam pasal 16 ayat 2 DUHAM.

Pengelompokkan rincian hak asasi manusia yang tidak beraturan diantara terlihat dalam pencantuman masalah hak anak dengan hak membentuk keluarga (Pasal 28B). Pengelompokkan yang tidak beraturan juga terdapat pada pasal 28D :

- 1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum;
- 2) Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja;
- 3) Setiap warga negara berhak memperoleh hak yang sama dalam pemerintahan;
- 4) Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan.

⁶¹⁰ Bagir Manan, *Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Hak Asasi Manusia di Indonesia*, Yayasan Hak Asasi Manusia, Demokrasi dan Supremasi Hukum, Bandung, 2001, hlm.124.

Apabila diperhatikan, tampak bahwa pengelompokkan hak-hak tersebut sangat tidak beraturan. Pada ayat pertama berisikan hak atas perlindungan hukum, ayat-ayat berikutnya berisikan hak untuk bekerja, hak atas pemerintahan, dan hak atas kewarganegaraan⁶¹¹.

Masalah ketiga, yaitu lebih seringnya dicantumkan "hak untuk memilih" dari pada "hak atas" dan "hak untuk". Misalnya terdapat pasal 28E ayat (1):

Setiap orang berhak memeluk agama dan beribadah menurut agamanya, memilih pendidikan, dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.

Dalam ayat di atas terdapat "hak memilih pendidikan dan pengajaran", dengan "hak memilih" ini ada kesan negara menghindari kewajibannya untuk memenuhi pendidikan dan pengajaran bagi warganya. Dalam hal ini, penulis sepakat dengan pendapat Bagir Manan, seharusnya hak yang dirinci dalam ayat di sini adalah "hak atas pendidikan dan pengajaran".

Selanjutnya mengenai asas retroaktif yang terdapat dalam pasal 28I. Dimasukkan asas ini ke dalam rumusan hak asasi manusia dalam UUD 1945 dianggap sangat controversial dan dianggap sebagai ketentuan untuk melindungi pelaku pelanggaran berat hak asasi manusia masa lalu. Namun, penyimpangan terhadap prinsip *non-retroactivity* ini dibolehkan apabila dibenarkan oleh hukum internasional⁶¹². Penyimpangan ini juga dibolehkan dengan menggunakan ketentuan Pasal 28J yang berbunyi :

- 1) Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- 2) Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral dan nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat yang demokratis.

Masalah selanjutnya, yaitu perumusan hak-hak tertentu seharusnya dirumuskan secara negatif. Contoh hal yang paling sensitif adalah mengenai kemerdekaan pers dalam Pasal 28F:

⁶¹¹ *Ibid*, hlm. 125.

⁶¹² *Ibid*, hlm.128.

"setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia".

Dengan tidak diaturnya ini dengan rumusan negatif, tidak mengherankan apabila kemudian lahir peraturan perundang-undangan yang oleh kalangan pers dianggap sangat mengekang kemerdekaanya, seperti undang-undang penyiaran⁶¹³.

Dengan demikian, walaupun rincian hak asasi manusia dalam Undang-undang Dasar 1945 hasil amandemen ini telah cukup memberikan harapan perlindungan hak asasi manusia yang lebih baik di Indonesia, namun ia masih memerlukan banyak penyempurnaan. Salah satunya dengan memasukkan pasal-pasal inti dari DUHAM, kovenan hak sipil dan politik (ICCPR), dan kovenan hak ekonomi, sosial dan budaya (ICESCR) secara komprehensif⁶¹⁴.

⁶¹³ Krisna Harahap, *HAM dan Upaya Penegakkanya di Indonesia*, PT. Grafiti Budi Utama, Bandung, t.t., hlm.102.

⁶¹⁴ Adnan Buyung Nasution, *Implementasi Perlindungan Hak Asasi Manusia dan Supremasi Hukum*, Makalah dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Bali, 2003, hlm. 240.

SISTEM PEMILIHAN UMUM

A. PEMILIHAN UMUM DAN PERWUJUDAN DEMOKRASI

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Pemilihan Umum memiliki makna yakni pemilihan yang dilakukan serentak oleh seluruh rakyat suatu negara (untuk memilih wakil rakyat dan sebagainya). Pemilihan umum sebagai salah satu sarana untuk melaksanakan demokrasi dengan tujuan mengikutsertakan rakyat dalam menentukan wakil dan calon pemimpinnya yang dianggap sebagai orang atau kelompok yang mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk berbicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar melalui partai politik⁶¹⁵.

Para pemilih dalam Pemilu disebut konstituen, dan kepada merekalah para peserta Pemilu menawarkan janji-janji dan program-programnya pada masa kampanye. Kampanye dilakukan selama waktu yang telah ditentukan, menjelang hari pemungutan suara. Setelah pemungutan suara dilakukan, proses penghitungan dimulai. Pemenang Pemilu ditentukan oleh aturan main atau sistem penentuan pemenang yang sebelumnya telah ditetapkan dan disetujui oleh para peserta, dan disosialisasikan ke para pemilih. Dengan demikian, Pemilu merupakan momentum yang sangat penting dalam proses pemilihan, baik pemilihan Anggota DPR, Anggota DPRD, Pemilihan Kepala Daerah, maupun Pemilihan Presiden⁶¹⁶.

⁶¹⁵ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 60

⁶¹⁶ Hererwyn Jeffer Hielsa Malonda, *Green Constitution Masa Depan Pemilu Indonesia*, Penerbit Anom Pustaka, Yogyakarta, 2020, hlm. 47

Istilah demokrasi berasal dari bahasa Yunani yang terdiri dari dua perkataan, yaitu *demos* yang berarti rakyat dan *cratein* yang berarti memerintah. Istilah demokratia ini dikenalkan sekitar 2400 tahun yang lalu, dimana pengertian dasar ajaran demokrasi tidak pernah berubah, walaupun pelaksanaan dari asasi itu sendiri mengalami perubahan⁶¹⁷. Dengan demikian demokrasi secara terminologi berarti pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat⁶¹⁸.

Miriam Budiardjo menyatakan bahwa demokrasi menurut asal kata berarti “rakyat berkuasa” atau “*government or rule by the people*”⁶¹⁹. Koentjoro Poerbopranoto⁶²⁰ mengemukakan pandangan para ahli tentang pengertian “demokrasi”, seperti : R. Kranenburg, bahwa demokrasi adalah cara memerintah negara oleh rakyat; M. Duverger, demokrasi itu ialah termasuk cara pemerintahan, dimana golongan yang memerintah dan golongan yang diperintah itu adalah sama dan tidak terpisah-pisah. Artinya satu sistem pemerintahan negara dimana dalam pokoknya semua orang (rakyat) adalah berhak sama untuk memerintah dan juga untuk diperintah.

Demokrasi langsung yang pada mulanya seperti yang diterapkan pada zaman Yunani apabila pemerintahan yang hendak berkuasa hendak menentukan suatu kebijakan maka terlebih dahulu menanyakan langsung kepada rakyat dalam perkembangannya demokrasi langsung ini sangat sulit dilaksanakan sebab jumlah rakyat dalam suatu negara relatif sangat banyak ditambah lagi dengan tingkat pendidikan dan kecerdasan yang relatif tidak sama. Untuk efektif dan efisiennya aspirasi rakyat, maka digunakan sistem perwakilan atau biasa juga disebut dengan demokrasi perwakilan. Dalam praktek, demokrasi perwakilan ini tidak terlaksana secara seragam. Setiap negara menjalankan demokrasi perwakilan sesuai dengan faktor-faktor yang ada di sekelilingnya seperti pandangan hidup, ideologi, kenyataan sosial, budaya dan lain sebagainya⁶²¹. Indonesia sendiri pernah mengenal “demokrasi terpimpin” dan pada saat ini kita berusaha

⁶¹⁷ Riswandha Imawan dalam Miriam Budiardjo dan Ibrahim Ambong (editor), *Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, cet II, 1995. hlm. 73-74.

⁶¹⁸ Bondan Gunawan, *Apa itu Demokrasi?*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000. hlm.1.

⁶¹⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1989. hlm. 50.

⁶²⁰ Koentjoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Eresco, Bandung, 1987,. hlm. 7.

⁶²¹ *Ibid*.

melaksanakan demokrasi yang kita kenal dengan "demokrasi pancasila" yaitu demokrasi yang didasarkan pada pancasila.

Sejalan dengan itu, Hans Kelsen menjelaskan, "*that all power should be exercised by one collegiate the members of which are elected by the people land which should be legally responsible to the people*"⁶²². (bahwa semua kekuasaan harus dilaksanakan oleh satu organ kolegal yang para anggotanya dipilih oleh rakyat yang secara hukum harus bertanggungjawab kepada rakyat).

Ditinjau dari sejarahnya⁶²³, konsep demokrasi mula-mula berasal dari Eropa, yaitu Negara kota Yunani dan Athena (450 SM dan 350 SM). Konsep tersebut terus berkembang, sekaligus menjadi pilihan yang cukup menjanjikan bagi banyak negara, khususnya setelah Perang Dunia II. Hal ini terjadi pada negara-negara bari di Asia, seperti Malaysia, India, Pakistan, juga Indonesia yang kesemuanya masuk dalam kelompok demokrasi konstitusional⁶²⁴. Lain halnya dengan Korea Utara, RRC, dan negara-negara yang melandaskan ideologi komunis. Berkaitan dengan demokrasi komunis C.F Strong⁶²⁵ mengemukakan, "*in the communist constitutions such phrases as* 'People Republics' and Democratic Republic" are variously used to describe the regime" (dalam konstitusi komunis istilah-istilah demokrasi rakyat, republik rakyat dan republik demokrasi merupakan jenis-jenis yang menggambarkan rezim).

Melihat pertumbuhannya, demokrasi terus berkembang sehingga tepat apa yang dikemukakan Bagir Manan⁶²⁶, bahwa demokrasi merupakan suatu fenomena yang tumbuh, bukan suatu penciptaan. Oleh karena itu, praktik di setiap negara tidak selalu sama. Walaupun demikian, sebuah negara dapat dikatakan demokrasi paling tidak memenuhi unsur-unsur yaitu:

⁶²² Hans Kelsen, *General Theory of Low State*, Ney York Russell & Russell, 1973. hlm. 282.

⁶²³ Eep Saefulloh Fatah, *Penghianatan Demokrasi Ala Orde Baru*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000, hlm. 6

⁶²⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998. hlm. 52. "Mengartikan demokrasi konstitusional adalah mencita-citakan pemerintah yang terbatas kekuasaannya, yang tunduk pada *rule of law*. Sebaliknya, demokrasi yang mendasarkan pada paham komunis adalah mencita-citakan pemerintah yang tidak boleh dibatasi kekuasaannya (Machstaat) dan bersifat totaliter".

⁶²⁵ C.F Strong *Modern Political Constitutions*, The English Language Book Society and Sidwick & Jakson Limited, 1966. hlm. 13.

⁶²⁶ Bagir Manan, *Pelaksanaan Demokrasi Pancasila Dalam Pembangunan Jangka Panjang II*. Makalah dalam Lokakarya Pancasila, Unpad, Bandung, 1994. hlm. 2

1. Ada kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota perkumpulan;
2. Ada kebebasan menyatakan pendapat;
3. Ada hak untuk memberikan suara dalam pemungutan suara;
4. Ada kesempatan untuk dipilih atau menduduki berbagai jabatan pemerintahan atau negara;
5. Ada hal bagi para aktivis politik kampanye untuk memperoleh dukungan atau suara;
6. Terdapat berbagai sumber informasi;
7. Ada pemilihan yang bebas dan jujur;
8. Semua lembaga yang bertugas merumuskan kebijaksanaan pemerintah, harus bergantung pada keinginan rakyat⁶²⁷.

Dengan delapan unsur tersebut, ada beberapa hal yang pokok untuk mendapatkan perhatian dalam kaitannya dengan pemberdayaan kedaulatan rakyat di Indonesia, antara lain; mendapat kesempatan yang sama untuk dipilih atau menduduki berbagai jabatan pemerintahan negara, pemilihan yang bebas dan jujur dan semua lembaga yang ada dalam merumuskan kebijaksanaan pemerintahan harus bergantung kepada keinginan rakyat. Hal-hal tersebut selama bertahun-tahun khususnya pada orde baru hanya sekedar wacana politik belaka, tetapi realisasinya masih jauh dari harapan. Oleh karena itu, dalam pembangunan negara demokrasi di masa depan sudah saatnya praktik-praktik demokrasi yang semu ditinggal dan diganti dengan demokrasi yang sesungguhnya, yaitu demokrasi yang menempatkan rakyat sebagai penentu utama dalam penyelenggaraan negara baik dalam bidang pemerintahan, politik, ekonomi, maupun sosial budaya.

Secara teoritis, kedaulatan rakyat sebagai asas dan ajaran sudah cukup tua usianya, mulai dari zaman Monarkomaken melalui pikiran ahli filsafat seperti, Buchanan Althusius, sampai berkembangnya hukum alam yang dimotori oleh filsuf terkemuka seperti, JJ Rousseau telah mengembangkan teori "*Volonte General*" (kemauan rakyat) sebagai kekuasaan tertinggi⁶²⁸. Atas pandangan JJ. Rousseau, Soehino melihat ada dua konsep konsekuensinya :

1. Ada hak dari rakyat untuk menggantikan atau menggeser penguasa. Ini hubungannya dengan boleh tidaknya rakyat itu berevolusi terhadap penguasa;

⁶²⁷ Bagir Manan, *Pemilihan Umum Sebagai Sarana Mewujudkan Kedaulatan Rakyat* (kumpulan makalah), Bandung, 1995. hlm. 5-6.

⁶²⁸ JJ Rousseau dalam Soehino, *Ilmu Negara, Liberty*, Yogyakarta, 1993. hlm. 120.

2. Adanya paham bahwa yang berkuasa itu rakyat, atau paham kedaulatan rakyat. Rakyat disini bukan sebagai penjumlahan dari pada individu-individu, melainkan rakyat sebagai suatu *Gemeinschaft*, yang sifatnya abstrak⁶²⁹.

Dari berbagai pendapat tersebut di atas, terkandung makna bahwa demokrasi merupakan suatu pemerintahan yang menempatkan rakyat sebagai unsur utama dalam negara sehingga baik dalam tahap perencanaan, pelaksanaan maupun pengawasan pemerintah, rakyat seharusnya selalu berperan aktif dan penentu yang utama. Oleh Karena itu, paham kedaulatan rakyat merupakan sendi yang fundamental dalam Negara demokrasi. Begitu pula halnya di Republik Indonesia kedaulatan rakyat diatur di dalam UUD 1945. kedaulatan rakyat adalah kombinasi antara yang berkembang di Barat dan tradisi budaya Indonesia dimasa lalu dan Demokrasi Politik (Barat) dan Demokrasi Ekonomi (Sosialisme)⁶³⁰.

Menurut Sri Soemantri, “kedaulatan rakyat yang dianut oleh bangsa Indonesia adalah berdasarkan Pancasila”⁶³¹. Perjuangan untuk mewujudkan kedaulatan rakyat di Indonesia masih memerlukan waktu, upaya, dan pikiran yang tidak sedikit. Demikian pula penerapannya ditingkat daerah. Gagasan atas prinsip kedaulatan rakyat dalam lingkup daerah bagi Mohammad Hatta⁶³² bukan hal yang baru. Hal ini tercermin dari uraiannya yang menyatakan;

“Menurut dasar kedaulatan rakyat itu, baik rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya ada pada pucuk pemerintah negeri, melainkan juga pada tiap tempat, di kota, di desa dan di daerah. Tiap-tiap golongan persekutuan itu mempunyai Badan Perwakilan Sendiri seperti *Gemeenteraad*, *Provinciale* dan lain-lain”.

Dengan jiwa demokrasi dan prinsip kedaulatan rakyat seperti itu pula pemerintah daerah dijalankan, sehingga otonomisasi yang sedang kencang didengungkan dapat terwujud dengan tepat dan sesuai dengan tujuannya. Artinya, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah

⁶²⁹ *Ibid.* hlm. 121.

⁶³⁰ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994. hlm.6.

⁶³¹ Sri Soemantri M. *Bunga Rampai Hukum Tata Negara*, Alumni Bandung, 1992, hlm. 21

⁶³² Mohammad Hatta, *Ke Arah Indonesia Merdeka* (1932) dalam kumpulan karangan, jilid I, Bulan Bintang, Jakarta, 1976. hlm. 103.

pelaksanaan jiwa atau prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat mutlak dijadikan sebagai salah satu syarat dalam rangka pemerataan keadilan dan kesejahteraan rakyat di daerah sebagai manifestasi dari tujuan otonomi daerah.

Menurut Huntington, sebuah negara bisa disebut demokratis jika di dalamnya terdapat mekanisme pemilihan umum yang selalu dilaksanakan secara berkala atau periodik untuk melakukan sirkulasi elite. Ferry Kurnia Rizkiyansyah menambahkan bahwa pemilihan umum adalah salah satu pranata yang paling representatif atas berjalannya demokrasi, tidak pernah ada demokrasi tanpa pemilihan umum.⁶³³

Keterkaitan pemilu dengan demokrasi dapat dilihat dalam hubungan dan rumusan yang sederhana yakni bahwa pemilu merupakan salah satu bentuk dan cara yang paling nyata untuk melaksanakan demokrasi. Jika demokrasi diartikan sebagai pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat, maka cara rakyat untuk menentukan pemerintahan itu dilakukan melalui pemilu yang pesertanya ialah partai politik. Dengan demikian, pemilihan umum adalah proses pemilihan orang-orang untuk mengisi jabatan-jabatan politik tertentu. Jabatan-jabatan tersebut beraneka ragam, mulai dari presiden, wakil rakyat di berbagai tingkat pemerintahan, kepala daerah provinsi/kabupaten/kota sampai pada pemilihan kepala desa.

Pemilihan umum juga didefinisikan sebagai suatu cara atau sarana untuk menentukan orang-orang yang akan mewakili rakyat dalam proses menjalankan pemerintahan (dalam arti luas). Sehingga pemilu adalah salah satu cara dalam sistem demokrasi untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk di lembaga perwakilan rakyat, serta salah satu bentuk pemenuhan hak asasi warga negara di bidang politik. Pemilu dilaksanakan untuk mewujudkan kedaulatan rakyat. Sebab, rakyat tidak mungkin memerintah secara langsung. Karena itu diperlukan cara untuk memilih wakil rakyat dalam memerintah suatu negara selama jangka waktu tertentu.

Pemilihan umum bagi suatu negara demokrasi berkedudukan sebagai sarana untuk menyalurkan hak asasi politik rakyat. Pemilihan umum memiliki arti penting sebagai berikut:

1. Untuk mendukung atau mengubah personel dalam lembaga legislatif;
2. Membentuk dukungan yang mayoritas rakyat dalam menentukan pemegang kekuasaan eksekutif untuk jangka tertentu;
3. Rakyat melalui perwakilannya secara berkala dapat mengoreksi atau mengawasi kekuatan eksekutif.

⁶³³ Ferry Kurnia Rizkiyansyah, *Mengawal Pemilu Menatap Demokrasi*, IDEA Publishing, Bandung, 2007, hlm. 3

Pemilihan umum merupakan salah satu bentuk praktik perwujudan dari hak asasi manusia serta hak konstitusional warga negara. Pengejawantahan penyelenggaraan pemilu secara demokratis menjadi salah satu bagian yang penting dalam upaya membentuk pemerintahan yang dapat menjamin perlindungan terhadap hak asasi, *rule of law*, serta pembentukan institusi yang demokratis.

Gagasan bahwa kekuasaan pemerintah perlu dibatasi pernah dirumuskan oleh seorang ahli sejarah Inggris, Jhon Emerick Edward Dalberg Acton dengan mengingat bahwa pemerintahan selalu diselenggarakan oleh manusia dan bahwa pada manusia itu tanpa kecuali melekat banyak kelemahan. Dalilnya yang kemudian menjadi termashur "*power tends to corrupt and absolute power tends to corrupt absolutely*"⁶³⁴ (kekuasaan cenderung untuk korupsi dan kekuasaan absolut cenderung untuk korupsi secara absolut).

B. PENYELENGGARAAN PEMILIHAN UMUM

Menurut Harris G. Warren sebagaimana dikutip Haryanto menyatakan bahwa pemilu ialah sebuah kesempatan ketika warga memilih pejabatnya dan memutuskan apa yang mereka ingin pemerintah lakukan untuk mereka. Sementara itu Sudiharto menyatakan bahwa Pemilu adalah sarana penting dalam demokrasi karena pemilu merupakan contoh partisipasi dari rakyat dalam berpolitik. Hal ini terjadi karena banyaknya jumlah warga negara sehingga mereka harus menunjuk wakil untuk kehidupan negara.

Pemilu adalah pranata terpenting dalam tiap negara demokrasi terlebih-lebih yang berbentuk Republik seperti Indonesia pranata itu berfungsi untuk memenuhi tiga prinsip pokok yaitu demokrasi, kedaulatan rakyat, keabsahan pemerintahan dan pergantian pemerintahan secara teratur.⁶³⁵ Sementara itu Ramlan Surbakti mendefinisikan Pemilu sebagai mekanisme penyeleksi dan pendelegasian atau penyerahan kedaulatan kepada orang atau partai yang dipercayai.⁶³⁶

Menurut Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Pemilu adalah salah satu hak asasi warga negara yang sangat prinsipil, karena dalam pelaksanaan hak asasi adalah keharusan pemerintah untuk melaksanakan pemilu. Sesuai asas bahwa rakyatlah yang berdaulat maka semua itu dikembalikan kepada rakyat untuk menentukannya. Oleh karena itu Pemilu adalah suatu syarat yang

⁶³⁴ Jhon Emerick Edward Dalberg Acton dalam Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap-Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung. Hlm. 6

⁶³⁵ A. Sudiharto Djiwandono, *Pemilihan Umum dan Pendidikan Politik*, Jurnal Analisa, CSIS, (Jakarta, No. 3 Maret 1983), hlm. 201

⁶³⁶ Ramlan Surbakti, *Op.cit*, hlm. 181

mutlak bagi negara yang menganut paham demokrasi untuk melaksanakan kedaulatan rakyat.⁶³⁷

Setiap negara memiliki sistem pemilihan umum yang berbeda. Perbedaan itu diakibatkan oleh berbedanya sistem kepartaian, kondisi sosial dan politik masyarakat, jumlah penduduk, jenis sistem politik, dan lain sebagainya. Karena itu, pilihan atas sebuah sistem pemilihan umum menjadi perdebatan di kalangan partai politik. Namun apapun dasar pertimbangannya, sistem pemilihan umum yang ditetapkan harus memperhatikan serangkaian kondisi. Kondisi ini yang membimbing pemerintah dan partai politik untuk menetapkan sistem pemilihan umum yang akan dipakai. Donald L. Horowitz menyatakan bahwa sistem pemilihan umum harus mempertimbangkan beberapa hal-hal berikut:⁶³⁸

1. Perbandingan Kursi dengan Jumlah Suara;
2. Akuntabilitasnya bagi Konstituen (Pemilih);
3. Memungkinkan pemerintah dapat bertahan;
4. Menghasilkan pemenang mayoritas;
5. Membuat koalisi antaretnis dan antaragama;
6. Minoritas dapat duduk di jabatan publik.

Pertimbangan yang diberikan Horowitz menekankan pada aspek hasil dari suatu pemilihan umum. Hal yang menarik adalah sistem pemilu yang baik mampu membuat koalisi antar etnis dan antar agama serta minoritas dapat duduk di jabatan publik. Ini sangat penting di negara-negara multi etnis dan multi agama. Terkadang, minoritas agak terabaikan dan konflik antar etnis atau antar agama muncul. Dengan sistem pemilu yang baik, maka kondisi ini dapat diredam menjadi kesepakatan antar pimpinan politik di tingkat parlemen. Konflik, sebab itu, dibatasi hanya di tingkat parlemen agar tidak menyebar di tingkat horizontal (masyarakat).

Pertimbangan lain dalam memilih sistem pemilihan umum juga diajukan oleh Andrew Reynold menurutnya, hal-hal yang patut dipertimbangkan dalam memilih sistem pemilihan umum adalah :⁶³⁹

⁶³⁷ Dikutip dalam Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Penerbit Kencana, Jakarta, 2011, hlm. 331

⁶³⁸ Donald L. Horowitz, *Electoral Systems and Their Goals: A Primer for Decision-Makers*, Paper on James B. Duke Professor of Law and Political Science, (Duke University, Durham, North California, January 2003), hlm. 22

⁶³⁹ Andrew Reynolds, et.al., *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, (Stockholm, 2005), hlm. 9-14

1. Perhatian pada representasi. Representasi (keterwakilan) yang harus diperhatikan adalah kondisi geografis, faktor ideologis, situasi partai politik (sistem kepartaian), dan wakil rakyat terpilih benar-benar mewakili pemilih mereka;
2. Membuat pemilu mudah digunakan dan bermakna. Pemilu adalah proses yang “mahal” baik secara ekonomi (biaya cetak surat suara, anggaran untuk parpol yang diberikan pemerintah) maupun politik (konflik antar pendukung), dan bisa dimengerti oleh masyarakat awam serta disable (buta warna, tuna netra, tuna daksa);
3. Memungkinkan perdamaian. Masyarakat pemilih punya latar belakang yang berbeda, dan perbedaan ini bisa diperdamaikan melalui hasil pemilihan umum yang memungkinkan untuk itu;
4. Memfasilitasi pemerintahan yang efektif dan stabil. Sistem pemilu mampu menciptakan pemerintahan yang diterima semua pihak, efektif dalam membuat kebijakan;
5. Pemerintah yang terpilih akuntabel. Sistem pemilu yang baik mampu menciptakan pemerintah yang akuntabel;
6. Pemilih mampu mengawasi wakil terpilih. Sistem pemilu yang baik memungkinkan pemilih mengetahui siapa wakil yang ia pilih dalam pemilu, dan si pemilih dapat mengawasi kinerjanya;
7. Mendorong partai politik bekerja lebih baik. Sistem pemilu yang baik mendorong partai politik untuk memperbaiki organisasi internalnya, lebih memperhatikan isu-isu masyarakat, dan bekerja untuk para pemilihnya;
8. Mempromosikan oposisi legislatif. Sistem pemilu yang baik mendorong terjadinya oposisi di tingkat legislatif, sebagai bentuk pengawasan DPR atas pemerintah;
9. Mampu membuat proses pemilu berkesinambungan. Sistem pemilu harus bisa dipakai secara berkelanjutan dan memungkinkan pemilu sebagai proses demokratis yang terus dipakai untuk memilih para pemimpin;
10. Memperhatikan standar internasional. Standar internasional ini misalnya isu HAM, lingkungan, demokratisasi, dan globalisasi ekonomi.

Pertimbangan pemilihan jenis sistem pemilu, baik dari Donald L. Horowitz maupun Andrew Reynolds hanya dapat terjadi di suatu negara yang demokratis. Pertimbangan sistem pemilu didasarkan pada seberapa besar suara warga Negara terwakili di parlemen, sehingga kebijakan negara yang dibuat benar-benar ditunjukkan untuk itu. Sedangkan di negara dengan sistem politik otoritarian kontemporer, kediktatoran militer, dan komunis, pertimbangan-pertimbangan di atas bukanlah prioritas atau bahkan Pemilu itu sendiri tidak ada.

Pada Tahun 2002, International IDEA mengeluarkan Standar Pemilu Demokratis yang terdiri atas 15 (lima belas) standard. Standar internasional ini menjadi syarat minimal bagi kerangka hukum untuk menjamin Pemilu yang demokratis. Adapun sumber utama standar internasional Pemilu demokratis itu adalah berbagai deklarasi dan konvensi internasional maupun regional, seperti Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia 1948, Perjanjian Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik 1960, Konvensi Eropa 1950 untuk Perlindungan Hak Asasi Manusia dan Kebebasan Asasi, juga Piagam Afrika 1981 tentang Hak Manusia dan Masyarakat. Kelima belas standar pemilu yang diterima oleh masyarakat internasional tersebut mencakup antara lain :

- 1) penyusunan kerangka hukum,
- 2) pemilihan sistem pemilu,
- 3) penetapan daerah pemilihan/ unit pemilu,
- 4) hak untuk memilih dan dipilih,
- 5) lembaga penyelenggara pemilu,
- 6) pendaftaran pemilih dan daftar pemilih
- 7) akses suara bagi partai politik dan kandidat,
- 8) kampanye pemilu yang demokratis,
- 9) akses media dan keterbukaan informasi dan kebebasan berpendapat,
- 10) dana kampanye dan pembiayaan kampanye,
- 11) pemungutan suara,
- 12) perhitungan suara dan tabulasi suara,
- 13) peran keterwakilan partai politik dan kandidat,
- 14) pemantau pemilu,
- 15) kepatuhan terhadap hukum dan penegakan hukum pemilu.⁶⁴⁰

Pemilu mempunyai beberapa fungsi yang tidak bisa dipisahkan satu sama lain. Pertama, sebagai sarana legitimasi politik. Fungsi legitimasi ini terutama menjadi kebutuhan pemerintah dalam sistem politik yang mewadahi format pemilu yang berlaku. Melalui pemilu, keabsahan pemerintahan yang berkuasa dapat ditegakkan, begitu pula program dan kebijakan yang dihasilkannya. Dengan begitu, pemerintah, berdasarkan hukum yang disepakati bersama, tidak hanya memiliki otoritas untuk berkuasa, melainkan juga memberikan sanksi berupa hukuman dan ganjaran bagi siapapun yang melanggarnya.

⁶⁴⁰ International IDEA, *International Electoral Standards, Guidelines for reviewing the legal framework of elections* (Stockholm: Publication Office International IDEA, 2002), hlm. 11-95.

Menurut Ginsberg, fungsi legitimasi politik ini merupakan konsekuensi logis yang dimiliki oleh pemilu, yaitu untuk mengubah suatu keterlibatan politik massa dari yang bersifat sporadik dan dapat membahayakan menjadi suatu sumber utama bagi otoritas dan kekuatan politik nasional.⁶⁴¹ Paling tidak ada tiga alasan mengapa pemilu bisa menjadi sarana legitimasi politik bagi pemerintah yang berkuasa. Pertama, melalui pemilu pemerintah sebenarnya bisa meyakinkan atau setidaknya memperbaharui kesepakatan-kesepakatan politik dengan rakyat. Kedua, melalui pemilu, pemerintah dapat pula mempengaruhi perilaku rakyat atau warganegara. Tak mengherankan apabila menurut beberapa ahli politik aliran fungsionalisme, pemilu bisa menjadi alat kooptasi bagi pemerintah untuk meningkatkan respon rakyat terhadap kebijakan-kebijakan yang dibuatnya, dan pada saat yang sama memperkecil tingkat oposisi terhadapnya. Ketiga, dalam dunia modern para penguas dituntut untuk mengandalkan kesepakatan dari rakyat ketimbang pemaksaan (*coercion*) untuk mempertahankan legitimasinya⁶⁴².

Gramsci bahkan menunjukkan bahwa kesepakatan (*consent*) yang diperoleh melalui hegemoni oleh penguasa ternyata lebih efektif dan bertahan lama sebagai sarana kontrol dan pelestarian legitimasi dan otoritasnya ketimbang penggunaan kekerasan dan dominasi. Terkait dengan pentingnya pemilu dalam proses demokratisasi di suatu negara, maka penting untuk mewujudkan pemilu yang memang benar-benar mengarah pada nilai-nilai demokrasi dan mendukung demokrasi itu sendiri. Pemilihan akan sistem pemilu adalah salah satu yang sangat penting dalam setiap negara demokrasi, kebanyakan dari sistem pemilu yang ada sebenarnya bukan tercipta karena dipilih, melainkan karena kondisi yang ada di dalam masyarakat serta sejarah yang mempengaruhinya. Untuk menguraikan substansi dalam pemilu, selanjutnya di bawah ini akan dikemukakan lebih lanjut pendefinisian pemilu.

C. PENYELENGGARAAN PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA

Pemilu di Indonesia sampai dengan tahun 2019 kemarin telah diselenggarakan sebanyak dua belas kali, yakni pada tahun **1955, 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, 1999, 2004, 2009, 2014**, dan terakhir pada tanggal 17 April 2019. Berikut uraian penyelenggaraan Pemilu di tiap periodenya :

1. Pemilihan Umum Tahun 1955

Pemilihan umum pada tahun 1955 dilatarbelakangi diantaranya karena adanya pergantian kabinet yang terus menerus dan menimbulkan instabilitas politik, sehingga akhirnya pemerintah mengambil tindakan yaitu dengan

⁶⁴¹ Dahl, *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*, hlm. 45.

⁶⁴² Dahl, *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*, hlm. 40

mengeluarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, keberadaan pemilihan umum dalam usaha ke arah penyederhanaan partai politik mempunyai dua tujuan utama yaitu untuk melaksanakan prinsip demokrasi dan mencapai stabilitas politik.⁶⁴³

Akibat dari sistem Kabinet Parlementer dan sistem multi partai yang dipraktekan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia pada saat itu, maka kabinet yang berkuasa rata-rata tidak berumur panjang. Kabinet belum berhasil menggarap satupun program yang dibuatnya, sehingga terpaksa harus mengembalikan mandatnya. Hal ini disebabkan oleh partai politik yang menjadi saingannya yang biasanya bertindak sebagai pihak oposisi, dan mereka lebih sering ber sikap mencari kelemahan dari kabinet tersebut untuk menjatuhkan. Tiap partai politik lebih mengutamakan kepentingan partainya daripada kepen tingan nasional. Hal ini sangat mengganggu kestabilan pemerintahan dan menghambat pembangunan nasional, dan kegelisahan di kalangan rakyat.

Memasuki awal 1955 mulai timbul gejala ketidakpuasan rakyat, yang disusul dengan tuntutan-tuntutan agar segera diadakan pemilihan umum. Dengan pemilihan umum ini diharapkan dapat mengakhiri suasana ketidakstabilan politik, kemudian terbentuklah pemerintah yang stabil dan kuat. Dengan pemerintahan yang kuat dan stabil tiap kabinet dapat menyelesaikan programnya sehingga kestabilan sosial dan ekonomi rakyat dapat terwujud.

Secara formal rencana pelaksanaan pemilihan umum baru mendekati kenyataan setelah Presiden Soekarno mengeluarkan keputusan politik mengenai terbentuknya Panitia Pemilihan Indonesia (PPI). Keputusan Presiden Republik Indonesia tertanggal 7 November 1953 ini merupakan payung hukum terbentuk dan dilantiknya PPI dan diangkat sumpahnya oleh kepala negara pada tanggal 28 November Tahun 1953. Dilanjutkan dengan serah terima dengan Kantor Pemilihan Pusat pada tanggal 3 Desember Tahun 1953. Pemerintah pada tahap pertama berhasil menyelesaikan Undang-Undang yang mengatur susunan DPR (UNDANG-UNDANG No.27 Tahun 1948) dan Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1950 sebagai penjelasan UNDANG-UNDANG susunan DPR. Upaya ini kemudian dilanjutkan pada Kabinet Wilopo yang berhasil merumuskan dan mensyahkan 48 Undang-Undang No. 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan

⁶⁴³ Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, (Jakarta: Aksara Baru, 1984), hal 154–157

Perwakilan Rakyat, yang kemudian dikenal sebagai UNDANG-UNDANG Pemilu 1953.⁶⁴⁴

Sebelum pemilihan umum dilaksanakan pada tanggal 29 September 1955, tidak kurang dari 5 (lima) kabinet yang telah mencantumkan aktivitas politik tersebut ke dalam programnya. Pemerintah pertama yang menyatakan pemilihan umum sebagai rencananya adalah kabinet RIS yang berkuasa sejak 20 Desember 1949 sampai dengan 6 September 1950.⁶⁴⁵ Persiapan untuk pemilihan umum mulai diadakan oleh Kabinet Alisastroamijoyo I (31 Juli 1953-12 Agustus 1955). Hal-hal yang dipersiapkan antara lain membentuk panitia pemilihan umum, baik untuk pusat maupun untuk daerah, menetapkan daerah pemilihan dan daerah pemungutan suara.

Pada tanggal 16 April 1955 diumumkan bahwa pemilihan umum akan dilaksanakan pada tanggal 29 September 1955 untuk memilih anggota DPR dan tanggal 15 Desember 1955 untuk memilih anggota konstituante. Dengan adanya pengumuman tersebut, maka partai politik mulai berkampanye untuk menarik simpati dari rakyat. Kabinet Ali jatuh pada tanggal 24 Juli 1955, maka pemilihan umum diadakan pada masa kabinet Burhanudin Harahap (12 Agustus 1955 sampai dengan 3 Maret 1956). Sedangkan waktu pemilihan umum yang telah ditetapkan oleh kabinet Ali Sastroamijoyo I tidak mengalami perubahan.

Pemilu tahun 1955 merupakan pemilu yang pertama dalam sejarah bangsa Indonesia. Waktu itu Republik Indonesia berusia 10 tahun. Pemilihan Umum yang diadakan sebanyak dua kali, yaitu pertama pada tanggal 29 September 1955 untuk memilih anggota DPR, dan kedua pada tanggal 15 Desember 1955 untuk memilih anggota Konstituante. Hal ini sesuai dengan UNDANG-UNDANG No. 7 Tahun 1953.

Pemilu putaran pertama pada tahun ini diikuti oleh 36 partai politik, 34 ormas, dan 48 perseorangan. Pemilu putaran kedua diikuti oleh 39 partai politik, 23 organisasi kemasyarakatan, dan 29 perseorangan. Lima besar dalam Pemilu ini adalah Partai Nasional Indonesia, Masyumi, Nahdlatul Ulama, Partai Komunis Indonesia, dan Partai Syarikat Islam Indonesia.

Namun sangat disayangkan, kisah sukses Pemilu 1955 akhirnya tidak bisa dilanjutkan dan hanya menjadi catatan emas sejarah. Pemilu pertama itu tidak berlanjut dengan pemilu kedua lima tahun berikutnya, meskipun tahun 1958 Pejabat Presiden Sukarno sudah melantik Panitia Pemilihan Indonesia II. Yang terjadi kemudian adalah berubahnya format politik dengan keluarnya

⁶⁴⁴ Mochtar Pabottingi, *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1980), hlm. 20

⁶⁴⁵ Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali, 1985), hlm. 155

Dekrit Presiden 5 Juli 1959, sebuah keputusan presiden untuk membubarkan Konstituante dan pernyataan kembali ke UNDANG-UNDANG 1945

Pemilu ini dimaksudkan untuk memilih anggota DPR yang akan menjadi dan sekaligus pengawas lembaga eksekutif dan dewan konstituante yang akan membentuk UNDANG-UNDANG yang baru, maka tentu bisa dipahami bahwa pemilihan umum ini cukup menegangkan, dimana pemilihan umum ini akan meletakkan dasar negara dan menentukan perimbangan kekuasaan antar partai-partai. Demikianlah politisasi dari hampir semua aspek sosial terjadi, di saat tatanan negara modern belum begitu memasuki kehidupan masyarakat, maka kampanye pemilihan umum dengan mudah tergelincir pada proses politik yang kurang baik. Partai-partai bukannya berperan sebagai perumus aspirasi modern tetapi justru menjadi penyalur asumsi tradisional.

Pada tanggal 31 Mei 1954 panitia pemilihan umum mengumumkan tanda-tanda gambar para kontestan. Kampanye pemilihan umum pertama 1955 banyak pengaruhnya terhadap politisasi massa rakyat di desa-desa dan kampung-kampung. Kampanye ini mengakibatkan semakin terlibatnya rakyat dalam masalah-masalah politik yang semakin luas dalam skala yang lebih besar, bahkan lebih besar daripada di masa revolusi.⁶⁴⁶

Pada tanggal 29 September 1955 pemilihan umum untuk DPR diadakan semuanya berjalan dengan tertib dan lancar. Lebih dari 39 juta pemilih atau 91,5 % calon pemilih yang terdapat di 16 daerah pemilihan (208 kabupaten, 2139 kecamatan dan 43.429 desa) untuk memilih 272 anggota DPR (satu anggota untuk 300.00 pemilih).⁶⁴⁷

Terselenggaranya pemilihan umum 1955 merupakan peristiwa kedua terbesar setelah proklamasi kemerdekaan Indonesia pada tahun 1945, sehingga dapat diperkirakan bahwa mayoritas rakyat Indonesia antusias sekali menghadapi peristiwa bersejarah tersebut. Apalagi muncul berbagai tuntutan dan harapan dari rakyat agar pemilihan umum dapat mengatasi segala persoalan yang dihadapi bangsa pada saat itu, baik berupa kemelut politik yang berkepanjangan, kemerosotan ekonomi maupun ancaman terhadap keamanan negara Indonesia pada masa itu.

Pemilihan umum pertama yang dilaksanakan di seluruh tanah air kecuali Irian Barat memperebutkan 257 kursi DPR. Pemilihan diikuti oleh 15 daerah pemilihan yaitu Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat, Jakarta Raya, Sumatera Selatan, Sumatera Tengah, Sumatera Utara, Kalimantan Barat, Kalimantan

⁶⁴⁶ Rusli Karim, *Perjalanan Partai Politik di Indonesia (Sebuah Potret Pasang Surut)*, (Jakarta: Rajawali, 1983), hlm. 113

⁶⁴⁷ Ibid

Selatan, Kalimantan Timur, Sulawesi Utara/Tengah, Sulawesi Selatan/Tenggara, Maluku, Nusa Tenggara Timur dan Nusa Tenggara Barat dengan jumlah pemilih sebanyak 43.104.464 orang.

Proses persiapan landasan hukum pelaksanaan pemilihan umum sudah dibahas sejak tahun 1948 (pembahasan undang-undang susunan anggota DPR) kemudian diteruskan pada tahun 1949 (menyempurnakan undang-undang susunan anggota DPR). Pada tahun 1953 parlemen berhasil merumuskan Undang-Undang pemilihan umum yang dipergunakan sebagai pedoman pelaksanaan pemilihan umum 1955, sedangkan Undang-Undang Pemilu selalu berpedoman kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku sejak 17 Agustus 1950 dan memuat 146 pasal.

1) Undang-Undang No. 27 Tahun 1948

Undang-Undang ini diundangkan di Yogyakarta pada 28 Agustus Tahun 1948. Undang-Undang ini mengatur tentang Susunan Anggota DPR sehingga belum mengatur ketentuan pelaksanaan pemilihan umum secara lengkap, tetapi baru mengatur 49 ketentuan susunan DPR. Secara garis besar Undang-Undang ini mengatur susunan keanggotaan DPR, penentuan daerah pemilihan, asas pemilihan dan penghitungan hasil pemilihan.

2) Undang-Undang No. 12 Tahun 1949

Undang-Undang ini merupakan Peraturan tentang Perubahan Undang-Undang No. 27 Tahun 1948 mengenai Susunan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemilihan Anggota-Anggotanya. Undang-Undang ini dapat disebut juga RUU pertama pemilihan umum dan merupakan cikal bakal dari Undang-Undang Pemilu 1953. Secara garis besar Undang-Undang No. 12 tahun 1949 tidak jauh berbeda dengan Undang-Undang No. 27 tahun 1948, namun cakupannya agak lebih luas dan merubah tidak ada pengangkatan seperti yang diusulkan dalam Undang-Undang sebelum ini. Rancangan Undang-Undang ini dibahas dan diminta pengesahannya, tetapi dalam bagian-bagian tertentu tidak dapat diterima sehingga kemudian ditolak parlemen.

3) Undang-Undang Pemilihan No. 7 Tahun 1953

Undang-Undang ini merupakan Undang-Undang Pemilu pertama yang disahkan oleh parlemen Indonesia. Undang-Undang yang berlaku sejak 4 April 1953 itu terdiri dari 16 BAB dan 139 Pasal yang mencakup berbagai ketentuan pemilihan anggota konstituante dan anggota DPR, pencalonan, penghitungan suara, penetapan hasil pemilihan, pasal-pasal pidana yang memberikan sanksi kepada pelanggaran Pemilu. Meskipun demikian masalah pelaksanaan kampanye tidak diatur dalam Undang-Undang ini.

Sistem pemilihan umum yang dipakai dalam pemilihan umum 1955 adalah sistem perwakilan berimbang (*proportional representation*) yang dikaitkan dengan sistem daftar. Dalam pemilihan umum 1955 ada 52 kontestan yang terdiri dari partai politik dan perorangan, tetapi yang berhasil meraih kursi hanya 27 partai saja dan satu calon perorangan yaitu R. Soedjono Prawirosoedarso.

Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) bertugas mempersiapkan, memimpin dan menyelenggarakan pemilihan anggota Konstituante dan anggota DPR. Kemudian diadakan rapat pleno Dewan Menteri untuk membahas tentang tugas dari PPI. Berdasarkan keputusan Dewan Menteri pada Mei 1954, Menteri Dalam Negeri mengeluarkan surat edaran pembetulan atas instruksinya tentang status badan-badan penyelenggara pemilihan umum. Dalam menjalankan fungsinya sampai ke daerah-daerah, PPI dibantu oleh:

- a. Panitia pemilihan yang berkedudukan di tiap daerah pemilihan (Propinsi) yang anggotanya diangkat oleh Menteri Kehakiman;
- b. Panitia Pemilihan Kabupaten yang diangkat oleh Menteri Kehakiman;
- c. Panitia Pemungutan Suara yang berkedudukan di Kecamatan bertugas mensyahkan daftar pemilih dan menyelenggarakan pemungutan suara;
- d. Panitia Pendaftaran Pemilih berkedudukan di desa yang bertugas melakukan pendaftaran pemilih dan menyusun daftar pemilih;
- e. Panitia Pemilihan Luar Negeri yang dilakukan oleh perwakilan Republik Indonesia bertugas menyelenggarakan administrasi pemilihan dan mengumpulkan surat suara bagi WNI di Luar Negeri.⁶⁴⁸

Peserta pemilihan umum 1955 dapat digolongkan berdasarkan ideologinya antara lain :

- 1) Partai politik yang beraliran nasionalis: Partai politik peserta pemilihan umum 1955 yang beraliran nasionalis antara lain Partai Nasional Indonesia (PNI), Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI), Gerakan Pembela Pancasila, Partai Rakyat Nasional, Persatuan Pegawai Polisi Republik Indonesia (PPPRI), Partai Buruh, Partai Rakyat Indonesia, PRIM, Partai R. Soedjono Prawirosoedarso, Partai Indonesia Raya Wongsonegoro, Partai Indonesia Raya Hazairin, Persatuan Rakyat Marhaen Indonesia (PERMAI), Partai Persatuan Daya;
- 2) Partai politik yang beraliran Islam: Partai politik peserta pemilihan umum 1955 yang beraliran Islam antara lain Masyumi, Nahdlatul Ulama (NU), Partai Serikat Islam Indonesia (PSII), Partai Islam Perti, AKUI, Partai Politik Tharikat Islam (PPTI);

⁶⁴⁸ Mochtar Pabottingi, *Menggugat Pemilihan...*, Op.cit, hlm. 24

- 3) Partai politik yang beraliran komunis: Partai peserta pemilihan umum yang beraliran komunis antara lain Partai Komunis Indonesia (PKI) dan ACOMA;
- 4) Partai politik yang beraliran sosialis: Partai yang beraliran sosialis antara lain Partai Sosialis Indonesia (PSI), Partai Murba, Partai Rakyat Desa dan Baperki;
- 5) Partai yang beraliran Kristen/Nasrani: Partai peserta pemilihan umum yang beraliran Kristen/Nasrani antara lain Partai Kristen Indonesia (Parkindo), dan Partai Katolik.⁶⁴⁹

Pemilihan umum tahun 1955 ini dilaksanakan dalam dua tahapan, yakni pada 29 September untuk memilih anggota DPR dan pada 15 Desember 1955 memilih anggota konstituante. Langkah awal yang dilaksanakan dalam pelaksanaan pemilu adalah pendaftaran pemilih yang dilakukan oleh PPS sejak 17 bulan sebelum Pemilu diadakan. Jumlah pemilih yang tercatat pada saat itu adalah 43.104.464 orang. Diperhitungkan sebanyak 91,45% dari jumlah pemilih yang tercatat telah datang ke TPS 95.532 orang, karena diperkirakan 2,5% dari jumlah pemilih yang terdaftar telah meninggal dunia.

Jumlah kursi DPR yang diperebutkan sebanyak 257 buah, jumlah ini berasal dari ketentuan bahwa masing-masing anggota DPR yang dipilih 54 mewakili 300.000 orang. Sedangkan pada saat itu jumlah penduduk Indonesia termasuk Irian Barat, sekitar 77.987.879 jiwa. Dari jumlah kursi sebanyak 257 terdapat juga anggota DPR yang diangkat yaitu 3 (tiga) kursi untuk Irian Barat, 6 (enam) kursi mewakili golongan Tionghoa, 3 (tiga) golongan Arab dan 3 (tiga) kursi mewakili golongan Eropa sehingga jumlah akhir anggota DPR menjadi 272 orang.

Pemilihan umum 1955 menghasilkan 4 (empat) partai politik yang meraih kemenangan besar yaitu PNI (57 kursi), Masyumi (57 kursi), NU (45 kursi) dan PKI (39 kursi). Munculnya NU dan PKI sebagai partai besar merupakan hal yang tidak terduga sebelumnya karena pada masa DPRS, NU hanya memperoleh 8 kursi dan PKI 17 kursi.⁶⁵⁰

Adapun hasil perolehan kursi setiap fraksi sebagai berikut:⁶⁵¹

- 1) Fraksi Masyumi 60 anggota;
- 2) Fraksi PNI 58 anggota;
- 3) Fraksi NU 47 anggota;

⁶⁴⁹ Ibid., hal 43

⁶⁵⁰ Siti Waridah dkk, *Sejarah Nasional dan Umum*, (Yogyakarta: Bumi Aksara, 2003), hlm. 11

⁶⁵¹ Ibid, hlm. 11-12

- 4) Fraksi PKI 32 anggota;
- 5) Fraksi Nasional Progresif 11 anggota;
- 6) Fraksi Pendukung Proklamasi 11 anggota;
- 7) Fraksi PSII 8 anggota;
- 8) Fraksi Parkindo 9 anggota;
- 9) Fraksi Pembangunan 7 anggota;
- 10) Fraksi PSI 5 anggota;
- 11) Fraksi Perti 4 anggota;
- 12) Fraksi Gerakan Pembela Pancasila 2 anggota;
- 13) Fraksi PPPRI 2 anggota;
- 14) Fraksi perseorangan AKUI 1 anggota;
- 15) Fraksi PPTI 1 anggota.

Berikut rekapitulasi hasil Pemilu 1955 untuk anggota DPR (Parpol peserta pemilu beserta raihan suara, suara dan perolehan kursi):⁶⁵²

No.	Partai>Nama Daftar	Suara	%	Kursi
1	Partai Nasional Indonesia (PNI)	8.434.653	22,32	57
2	Masyumi	7.903.886	20,92	57
3	Nahdlatul Ulama (NU)	6.955.141	18,41	45
4	Partai Komunis Indonesia (PKI)	6.179.914	16,36	39
5	Partai Syarikat Islam Indonesia (PSII)	1.091.160	2,89	8
6	Partai Kristen Indonesia (Parkindo)	1.003.326	2,66	8
7	Partai Katolik	770.740	2,04	6
8	Partai Sosialis Indonesia (PSI)	753.191	1,99	5
9	Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI)	541.306	1,43	4
10	Pergerakan Tarbiyah Islamiyah (Perti)	483.014	1,28	4
11	Partai Rakyat Nasional (PRN)	242.125	0,64	2
12	Partai Buruh	224.167	0,59	2
13	Gerakan Pembela Panca Sila (GPPS)	219.985	0,58	2
14	Partai Rakyat Indonesia (PRI)	206.161	0,55	2
15	Persatuan Pegawai Polisi RI (P3RI)	200.419	0,53	2
16	Murba	199.588	0,53	2
17	Baperki	178.887	0,47	1
18	Persatuan Indoenesia Raya (PIR) Wongsonegoro	178.481	0,47	1
19	Grinda	154.792	0,41	1

⁶⁵² Sumber KPU

20	Persatuan Rakyat Marhaen Indonesia (Permai)	149.287	0,40	1
21	Persatuan Daya (PD)	146.054	0,39	1
22	PIR Hazairin	114.644	0,30	1
23	Partai Politik Tarikat Islam (PPTI)	85.131	0,22	1
24	AKUI	81.454	0,21	1
25	Persatuan Rakyat Desa (PRD)	77.919	0,21	1
26	Partai Republik Indonesia Merdeka (PRIM)	72.523	0,19	1
27	Angkatan Komunis Muda (Acoma)	64.514	0,17	1
28	R.Soedjono Prawirisoedarso	53.306	0,14	1
29	Lain-lain	1.022.433	2,71	–
	Jumlah	37.785.299	100,00	257

2. Pemilihan Umum Masa Pemerintahan Orde Baru

Memasuki pemerintahan Orde Baru, penyelenggaraan pemilu pada masa pemerintahan Presiden Soeharto, rangkaiannya dimulai dari keadaan darurat pada paruh pertama tahun 1965-1967. Ketika itu dalam bidang politik dan pemerintahan mengalami krisis dan ketidakpastian sebagai akibat dari adanya upaya makar dengan Gerakan 30 September yang dilakukan oleh PKI dan *underbouw*-nya yang kemudian diikuti dengan langkah-langkah politik dari Soekarno dengan menerbitkan Surat Perintah Sebelas Maret (Supersemar) kepada Letjend Soeharto yang pada intinya memerintahkan kepada Letjend Soeharto untuk mengambil langkah-langkah dalam rangka menciptakan kondisi yang aman dan tertib.

Secara formal pemilihan umum pada masa pemerintahan Orde Baru berlangsung secara teratur, yaitu dimulai sejak tahun 1971, kemudian tahun 1977, tahun 1982, tahun 1987, tahun 1992 dan tahun 1997. Dengan demikian dalam jangka waktu dua puluh tahun lebih kita melaksanakan pemilu sebanyak 6 (enam) kali. Dengan kata lain bahwa pemilu merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam kehidupan politik pada masa orde baru.⁶⁵³

Pemilihan umum pada masa pemerintahan orde baru menggunakan sistem proporsional, akan tetapi yang digunakan bukanlah sistem proposional murni, melainkan sistem proposional yang telah diubah menurut imperatif politik orde baru. Dengan demikian pemilihan umum pada masa orde baru

⁶⁵³ Mochtar Pabottinggi (editor), et. al., *Sistem Pemilihan Umum di Indonesia, Sebuah Laporan Penelitian Tim Peneliti Sistem Pemilu*, (Jakarta: LIPI Pustaka Sinar Harapan, 1988), hlm. 11

menggunakan sistem proporsional, namun dalam pelaksanaannya ditemukan banyak penyimpangan terhadap prinsip-prinsip dasar sistem proporsional itu sendiri. Sistem pemilu pada masa Orde Baru memperlihatkan suatu ketimpangan yakni masih kurang dekatnya sistem ini ke arah demokrasi yang diharapkan rakyat, rakyat hanya dijadikan alat untuk menuju kekuasaan yang tidak berujung.⁶⁵⁴

Perdebatan mengenai sistem pemilihan umum selama ini selalu ber kisar tentang pemilihan umum Anggota Legislatif.⁶⁵⁵ Pada periode Orde Baru ini enam kali pemilihan umum diselenggarakan,⁶⁵⁶ yaitu pemilihan umum yang dilaksanakan pada tahun 1971, tahun 1977, tahun 1982, tahun 1987, tahun 1992, dan tahun 1997, pemilihan umum tersebut adalah:

a. Sistem Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Pada Pemilihan Umum Tahun 1971

Pemilu pada tahun 1971 diadakan tanggal 5 Juli 1971, berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilu dan Undang-Undang No.16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Pemilu ini diselenggarakan untuk memilih 460 anggota DPR, Untuk pemilihan anggota DPR dan DPRD digunakan sistem perwakilan berimbang (proporsional). Pemilu diadakan di 26 Provinsi Indonesia dan rakyat memilih mencoblos tanda gambar partai. Untuk memilih Anggota DPR, daerah pilihannya adalah Daerah Tingkat I (provinsi) dan sekurang-kurangnya 400.000 penduduk memiliki satu orang wakil dengan memperhatikan bahwa setiap Provinsi minimal memiliki wakil minimal sejumlah daerah tingkat II (Kabupaten /Kota) di wilayahnya.

Pemilu 1971 dilakukan dalam tiga tahap bila terdapat partai yang melakukan *stembus accoord*. Sedangkan di daerah pemilihan yang tidak terdapat partai yang melakukan *stembus acccord*, pembagian kursi hanya dilakukan dalam dua tahap. *Stembus accord* adalah kesepakatan kotak suara antara dua atau lebih partai politik peserta pemilu untuk saling membantu dengan cara pemanfaatan sisa suara yang tidak habis dibagi dalam bilangan pembagi pemilihan (BPP), dimana kemungkinan jumlah suara yang diperoleh partai tersebut dapat menghasilkan kursi tambahan.

⁶⁵⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu...*, hlm. 477

⁶⁵⁵ Abdul Bari Azed dan Makmur Amir, *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, 2005), hlm. 24

⁶⁵⁶ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegak Konstitusi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 74

b. Sistem Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat pada Pemilihan Umum Tahun 1977

Pemilu kedua zaman Orde Baru diadakan pada tanggal 2 Mei 1977, dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang yaitu Undang-Undang No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum diubah menjadi Undang-Undang No. 4 Tahun 1975 tentang Pemilihan Umum. Meskipun demikian tidak ada perubahan yang berarti dalam setiap perubahan. Yang menjadi pemilih adalah warga negara yang telah berusia 17 tahun dan atau yang sudah menikah. Prosedur pendaftaran adalah sistem *stelsel pasif*, yaitu pemerintah mempunyai kewajiban mendaftar semua warga negara yang memiliki hak pilih⁶⁵⁷.

Menjelang penyelenggaraan Pemilu tahun 1977, terjadi politik fusi partai dengan bergabungnya beberapa partai yang memiliki kesamaan Ideologi. Partai-partai Islam dilebur menjadi Partai Persatuan Pembangunan (PPP), sedangkan partai-partai nasionalis dan Kristen dilebur dalam Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Formasi kepartaian ini terus dipertahankan hingga di pemilu-pemilu berikutnya, sehingga jumlah peserta pemilu pada tahun 1977 hanya tiga peserta, yaitu Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Golongan Karya (Golkar) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI).

Sistem Pemilu yang dipakai adalah melanjutkan sistem proporsional, dimana peserta pemilu mendapatkan alokasi kursi berdasarkan proporsi suara yang diperolehnya. Dalam menentukan jumlah kursi di masing-masing daerah pemilihan, tidak semata-mata didasarkan pada jumlah penduduk, namun juga didasarkan pada wilayah administratif yang dijadikan daerah pemilihan. Struktur pemilihan yang digunakan adalah sistem daftar tertutup, artinya para pemilih hanya memilih salah satu partai yang tersedia, bukan memilih kandidat. Seseorang untuk dapat lolos menjadi kandidat melalui proses yang ketat dimana pemerintah ikut terlibat di dalamnya. Mekanisme yang dipakai adalah calon anggota DPR harus lolos penelitian khusus (*litsus*) untuk mengetahui prestasi, dedikasi, loyalitas dan tidak tercela (PDLT).

c. Sistem Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat pada Pemilihan Umum Tahun 1982

Pemilu tahun 1982 dilaksanakan pada tanggal 4 Mei 1982, dengan mengacu pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975. Pemilihan umum

⁶⁵⁷ Abdul Bari Azed dan Makmur Amir, Op.cit, hlm. 87

tahun 1982 ini sama dengan pemilihan yang sebelumnya yaitu rakyat memberikan suaranya hanya kepada partai, dan partai akan memberikan suaranya kepada calon dengan nomor urut teratas. Suara akan diberikan kepada urutan berikutnya bila calon dengan nomor urut teratas sudah kebagian suara cukup untuk kuota satu kursi. Pemungutan suara dilakukan di 27 daerah pemilihan berdasarkan sistem Proporsional dengan Daftar Partai (*Party-List System*). Partai yang memperoleh 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 mendapat 24 kursi parlemen. Anggota DPR yang diangkat Presiden Soeharto 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.

d. Sistem Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Pada Pemilihan Umum Tahun 1987

Pemilihan umum tahun 1987 dasar hukumnya terdiri dari Ketetapan MPR No. II/MPR/1983 tentang GBHN dan ketetapan MPR No. III/MPR/1983 tentang pemilu; Undang-Undang No. 1 Tahun 1980 tentang perubahan atas Undang-Undang No. 15 Tahun 1969 tentang pemilu anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat; Undang-Undang No. 4 Tahun 1975 tentang perubahan Undang-Undang No. 15 Tahun 1969 tentang pemilu anggota BPR; Undang-undang No. 2 Tahun 1980 tentang pemilu anggota BPR sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 4 Tahun 1975; Undang-Undang No. 1 Tahun 1985 tentang Pemilihan Umum, Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1980 sebagai pengganti Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 1976 tentang Pelaksanaan Pemilu; dan Keputusan Presiden No. 70 Tahun 1985 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemilihan Umum dan Panitia Pemilihan Indonesia. Pemilihan umum tahun 1987 berlandaskan pada Undang-Undang No. 1 tahun 1985 tentang pemilihan umum.

Sistem pemilihan umum yang digunakan pada saat itu adalah sistem pemilihan umum proporsional sama dengan sistem pemilihan umum sebelumnya. Dasar hukumnya terdapat juga dalam Undang-Undang No. 3

Tahun 1985 tentang Partai Politik dan Golkar. Adanya Undang-Undang ini menyebabkan tidak adanya pluralisme politik. Pemungutan suara Pemilu 1987 diselenggarakan tanggal 23 April 1987 secara serentak di seluruh tanah air. Dari 93.737.633 pemilih, suara yang sah mencapai 85.869.816 atau 91,32 persen. Cara pembagian kursi juga tidak berubah, yaitu tetap mengacu pada Pemilu sebelumnya.

e. Sistem Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat pada Pemilihan Umum Tahun 1992

Pemilu pada tahun 1992 mengacu pada TAP MPR No. III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum; Undang-Undang No. 1 Tahun 1985 tentang Pemilihan Umum; dan Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1990 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 35 Tahun 1985 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang No. 15 Tahun 1969 Tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat.

Pemilihan Umum Tahun 1992 diselenggarakan pada tanggal 9 Juni 1992, merupakan Pemilu di Indonesia yang keenam pemilu legislatif, dan yang kelima di bawah rezim Orde Baru. Peserta pemilu diikuti oleh 3 kontestan, yaitu Golkar, PPP, dan PDI. Hasil pemungutan suara menunjukkan bahwa Golkar sebagai partai pemerintah semakin kukuh dalam memenangkan persaingan dengan dua partai politik lainnya. Cara pembagian kursi untuk Pemilu 1992 juga masih sama dengan Pemilu sebelumnya.⁶⁵⁸

f. Sistem Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat pada Pemilihan Umum Tahun 1997

Pemilu tahun 1997 merupakan pemilu keenam pada masa pemerintahan Orde Baru, dengan mengacu pada Tap MPR No. III/MPR/1988 tentang Pemilu; Undang-Undang No. 1 Tahun 1985 tentang Pemilu; dan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1995 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 35 Tahun 1985 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Pemilihan Umum sebagaimana telah diubah Dengan Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 1985 Dan Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1990. Pemilu Indonesia tahun 1997 diselenggarakan pada tanggal 29 Mei 1997. Pemilu 1997 merupakan pemilu terakhir selama Presiden Soeharto berkuasa.

Hasil pemilu 1997 dimenangkan secara mutlak oleh Golkar karena di seluruh Provinsi dimenangkan oleh Golkar. Kemenangan ini disambut kepuasan oleh Presiden Soeharto, namun disisi lain inilah awal mulanya ketegangan-ketegangan politik memuncak. Ketidakpuasan terhadap hasil

⁶⁵⁸ *Ibid*

Pemilu 1997 meledak dalam berbagai bentuk, dan kemarahan banyak golongan dalam masyarakat meletus dengan cara yang macam-macam. Peristiwa-peristiwa yang mengarah pada kerusuhan terus-menerus terjadi di berbagai daerah, sampai menjelang sidang MPR tahun 1998, dan bahkan sesudahnya.

Pemilu 1997 ini cara pembagian kursi yang digunakan tidak berubah, masih menggunakan cara yang sama dengan pemilu 1971, 1977, 1982, 1987 dan 1992. Hasil Pemilu 1997 Golkar kembali merebut suara pendukungnya. Perolehan suaranya mencapai 74,51 persen, atau naik 6,41. Sedangkan perolehan kursinya meningkat menjadi 325 kursi, atau bertambah 43 kursi dari hasil pemilu sebelum nya. PPP juga menikmati hal yang sama, yaitu meningkat 5,43 persen. Begitu pula untuk perolehan kursi. Pada Pemilu 1997 ini PPP meraih 89 kursi atau meningkat 27 kursi dibandingkan Pemilu 1992. Dukungan terhadap partai itu di Jawa sangat besar. Sedangkan PDI, yang mengalami konflik internal dan terpecah antara PDI Soerjadi dengan Megawati Soekarnoputri setahun menjelang pemilu, perolehan suaranya merosot 11,84 persen, dan hanya mendapat 11 kursi, yang berarti kehilangan 45 kursi di DPR dibandingkan pada Pemilu 1992.⁶⁵⁹

3. Pemilihan Umum Pada Masa Reformasi

Setelah pemerintahan Presiden Soeharto berakhir pada tanggal 21 Mei 1998 melalui gerakan mahasiswa, jabatan Presiden digantikan oleh Wakil Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie. Pada saat itu rakyat sangat mendesak pemerintah untuk diselenggarakan pemilu yang baru atau dipercepat, karena hasil pemilu 1997 dianggap tidak *legitimated* dan hasil-hasil pemilu 1997 harus segera diganti. Alasan untuk diadakan pemilu dipercepat adalah untuk memperoleh pengakuan atau kepercayaan dari publik, termasuk dunia internasional, karena pemerintahan dan lembaga-lembaga lain yang merupakan produk Pemilu 1997 sudah dianggap tidak dipercaya. Di samping itu, pasca pemilu juga harus dilanjutkan dengan penyelenggaraan Sidang Umum MPR untuk memilih presiden dan wakil presiden yang baru. Ini berarti bahwa dengan pemilu dipercepat maka yang terjadi bukan hanya akan digantinya keanggotaan DPR dan MPR sebelum selesai masa kerjanya, tetapi Presiden Habibie sendiri memangkas masa jabatannya yang seharusnya berlangsung sampai 2003.

Sebelum menyelenggarakan pemilu yang dipercepat itu, pemerintah mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Partai Politik, Rancangan Undang-Undang tentang Pemilu, dan Rancangan Undang-Undang tentang

⁶⁵⁹ *Ibid*

Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Ketiga draft Rancangan Undang-Undang ini disiapkan sebuah tim Depdagri yang disebut Tim 7, yang diketuai oleh Prof. Dr. M Ryaas Rasyid (yang pada saat itu sebagai Rektor IIP Depdagri Jakarta). Setelah Rancangan Undang-Undang disetujui DPR dan disahkan menjadi Undang-Undang, Presiden membentuk Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang anggota-anggotanya adalah wakil dari partai politik dan wakil dari pemerintah.

Adapun hal yang sangat berbeda dalam Pemilu 1999 dengan pemilu-pemilu sebelumnya sejak 1971 adalah pada Pemilu 1999 ini diikuti banyak sekali peserta. Ini dimungkinkan karena adanya kebebasan untuk mendirikan partai politik. Peserta Pemilu kali ini adalah 48 partai. Ini sudah jauh lebih sedikit dibandingkan dengan jumlah partai yang ada dan terdaftar di Departemen Kehakiman dan HAM, yakni 141 partai.⁶⁶⁰

1. Sistem Pemilihan Umum Anggota DPR Tahun 1999

Pemilu 1999 merupakan pemilu pertama pasca lengsernya kekuasaan Presiden Soeharto. Pemilu ini diadakan di bawah kepemimpinan Presiden B.J. Habibie. Pemilu ini terselenggara dibawah sistem politik demokrasi liberal, karena jumlah partai peserta tidak lagi dibatasi seperti pemilu-pemilu lalu yang hanya terdiri dari Golkar, PPP, dan PDI.

Sebelum menyelenggarakan Pemilu, pemerintahan B.J. Habibie mengajukan tiga rancangan Undang-Undang selaku dasar hukum diselenggarakannya pemilu 1999, yaitu Rancangan Undang-Undang tentang Partai Politik, Rancangan Undang-Undang tentang Pemilu, dan Rancangan Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Ketiga Rancangan Undang-Undang ini diolah oleh Tim Tujuh yang diketuai Ryaas Rasyid dari Institut Ilmu Pemerintahan. Setelah disetujui DPR, barulah pemilu layak dijalankan. Pemilu 1999 diadakan berdasarkan Undang-Undang No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum. Sesuai pasal 1 ayat (7) Undang-Undang No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, pemilu 1999 dilaksanakan dengan menggunakan sistem proporsional berdasarkan stelsel daftar dengan varian roget.

Undang-Undang No. 3 Tahun 1999 menentukan bahwa jumlah kursi DPRD I minimal 45 dan maksimal 100 kursi. Jumlah kursi tersebut ditentukan oleh besaran penduduk dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. Provinsi dengan jumlah penduduk hingga 3.000.000 jiwa mendapat 45 kursi;

⁶⁶⁰ Leo Suryadinata, *Election And Politic In Indonesia*, (Singapura: Intitute Of Sountheas Asian Studies, 1999), hlm. 10

- b. Provinsi dengan jumlah penduduk 3.000.001-7.000.000 mendapat 55 kursi;
- c. Provinsi dengan jumlah penduduk 5.000.001-7.000.000 mendapat 65 kursi;
- d. Provinsi dengan jumlah penduduk 7.000.001-9.000.000 mendapat 75 kursi;
- e. Provinsi dengan jumlah penduduk 9.000.001-12.000.000 mendapat 85 kursi;
- f. Provinsi dengan jumlah penduduk di atas 12.000.000 mendapat 100 kursi.

Selanjutnya Undang-Undang ini juga mengatur bahwa untuk :

- a. Dati II (kabupaten/kota) minimal mendapat 1 kursi untuk anggota DPRD I lewat penetapan KPU;
- b. Dati II berpenduduk hingga 100.000 mendapat 20 kursi;
- c. Dati II berpenduduk 100.001-200.000 mendapat 25 kursi;
- d. Dati II berpenduduk 200.001-300.000 mendapat 30 kursi;
- e. Dati II berpenduduk 300.001-400.000 mendapat 35 kursi. Dati II berpenduduk 400.001-500.000 mendapat 40 kursi;
- f. Dati II berpenduduk di atas 500.000 mendapat 45 kursi.

Setelah hasil Pemilu 1999 dinyatakan sah oleh Presiden, masalah selanjutnya adalah pembagian kursi. Hal ini karena sistem Pemilu yang digunakan adalah proporsional dengan varian *party-list*, sehingga masalah yang muncul adalah pembagian kursi sisa. Akhirnya, partai-partai beraliran Islam melakukan *stembus-accord* (penggabungan sisa suara), dan menurut hitungan Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) hanya beroleh 40 dari 120 kursi. Di sisi lain, 8 partai beraliran Islam yang melakukan *stembus-accord* tersebut mengklaim mampu memperoleh 53 dari 120 kursi sisa.

Total jumlah suara partai yang tidak menghasilkan kursi 9.700.658 atau meliputi 9,17% suara sah. Hasil ini diperoleh dengan menerapkan sistem pemilihan proporsional dengan varian Roget. Dalam sistem ini sebuah partai memperoleh kursi seimbang dengan suara yang diperolehnya di daerah pemilihan, termasuk perolehan kursi berdasarkan *the largest remainder* (sisa kursi diberikan kepada partai-partai yang punya sisa suara terbesar).

Perbedaan lain Pemilu 1999 dengan Pemilu 1997 adalah bahwa pada Pemilu 1999 penetapan calon terpilih didasarkan pada rangking perolehan suara suatu partai di daerah pemilihan. Jika sejak Pemilu 1971 calon nomor urut pertama dalam daftar partai otomatis terpilih bila partai itu mendapat kursi, maka pada Pemilu 1999 calon terpilih ditetapkan berdasarkan suara terbesar atau terbanyak dari daerah dimana seseorang dicalonkan. Contoh-

nya, Caleg A meski berada di urutan terbawah daftar caleg, jika dari daerahnya dan partainya mendapatkan suara terbesar, maka dia yang terpilih. Untuk penetapan caleg terpilih berdasarkan perolehan suara di Daerah Tingkat II (kabupaten/kota), Pemilu 1999 ini sama dengan metode yang digunakan pada Pemilu 1971.

Dari total 500 anggota DPR yang dipilih, sebanyak 460 orang berjenis kelamin laki-laki dan hanya 40 orang yang berjenis kelamin perempuan. Sebab itu, persentase anggota DPR yang berjenis kelamin perempuan hanya meliputi 8% dari total. Terlepas dari berbagai kelemahan dalam pelaksanaannya, Pemilu 1999 merupakan tonggak kedua setelah Pemilu 1955 yang dinyatakan sebagai pemilu paling demokratis sepanjang Indonesia berdiri. Meskipun masa persiapan tergolong singkat, pelaksanaan pemungutan suara pada Pemilu 1999 ini bisa dilakukan sesuai jadwal yang telah ditentukan.

Catatan penting dalam Pemilu 1999 adalah dibukanya *kran* aspirasi politik rakyat untuk bebas membentuk partai politik. Hasil pemilu juga telah merubah konfigurasi politik secara signifikan. Partai Golkar yang pada zaman Orde Baru selalu menang mutlak, mengalami kekalahan, jika dibandingkan dengan pengalaman pemilu di tahun-tahun sebelumnya, melainkan juga harus rela kehilangan jutaan pemilih di beberapa daerah strategis di Jawa dimana PDI-P dan PKB lebih banyak mendominasi perolehan suara. Sementara PDI-P meskipun tidak menang mutlak, namun cukup signifikan untuk menciptakan konstelasi politik baru. Di luar itu, partai-partai yang baru dibangun dalam kerangka keagamaan seperti Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Bulan Bintang (PBB), cukup membuat partai lama seperti Partai Persatuan Pembangunan (PPP) harus rela kehilangan beberapa suaranya, meskipun PPP sendiri masih bercongkol di urutan ke-3 perolehan suara secara nasional.⁶⁶¹

Partai politik yang ikut serta pada Pemilu tahun 1999 berjumlah 48 partai politik, yaitu:

No.	Nama Partai	No.	Nama Partai
1.	Partai Indonesia Baru	25.	Partai Rakyat Indonesia
2.	Partai Kristen Nasional Indonesia	26.	Partai Politik Islam Indonesia Masyumi
3.	Partai Nasional Indonesia	27.	Partai Bulan Bintang
4.	Partai Aliansi Demokrat Indonesia	28.	Partai Solidaritas Seluruh Indonesia
5.	Partai Kebangkitan Muslim Indonesia	29.	Partai Keadilan

⁶⁶¹ Malik Haramain, *Gusdur, Militer, dan Politik*, (Yogyakarta: LKiS, 2004), hlm. 135-136

6.	Partai Ummat Islam	30.	Partai Nahdlatul Ummat
7.	Partai Kebangkitan Umat	31.	Partai Nasional Indonesia – Front Marhaenis
8.	Partai Masyumi Baru	32.	Partai Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia
9.	Partai Persatuan Pembangunan	33.	Partai Republik
10.	Partai Syarikat Islam Indonesia	34.	Partai Islam Demokrat
11.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	35.	Partai Nasional Indonesia – Massa Marhaen
12.	Partai Abul Yatama	36.	Partai Musyawarah Rakyat Banyak
13.	Partai Kebangkitan Merdeka	37.	Partai Demokrasi Indonesia
14.	Partai Demokrasi Kasih Bangsa	38.	Partai Golongan Karya
15.	Partai Amanat Nasional	39.	Partai Persatuan
16.	Partai Rakyat Demokratik	40.	Partai Kebangkitan Bangsa
17.	Partai Syarikat Islam Indonesia 1905	41.	Partai Uni Demokrasi Indonesia
18.	Partai Katolik Demokrat	42.	Partai Buruh Nasional
19.	Partai Pilihan Rakyat	43.	Partai Musyawarah Kekeluargaan Gotong Royong
20.	Partai Rakyat Indonesia	44.	Partai Daulat Rakyat
21.	Partai Politik Islam Indonesia Masyumi	45.	Partai Cinta Damai
22.	Partai Bulan Bintang	46.	Partai Keadilan dan Persatuan
23.	Partai Solidaritas Seluruh Indonesia	47.	Partai Solidaritas Pekerja
24.	Partai Pilihan Rakyat	48.	Partai Nasional Bangsa Indonesia

Adapun rekapitulasi hasil Pemilu 1999 (Parpol peserta pemilu beserta raihan suara, dan perolehan kursi) adalah sebagai berikut :⁶⁶²

No.	Nama Partai	Suara DPR	Kursi Tanpa SA	Kursi Dengan SA
1.	PDIP	35.689.073	153	154
2.	Golkar	23.741.749	120	120
3.	PPP	11.329.905	58	59
4.	PKB	13.336.982	51	51
5.	PAN	7.528.956	34	35
6.	PBB	2.049.708	13	13
7.	Partai Keadilan	1.436.565	7	6
8.	PKP	1.065.686	4	6
9.	PNU	679.179	5	3
10.	PDKB	550.846	5	3
11.	PBI	364.291	1	3
12.	PDI	345.720	2	2
13.	PP	655.052	1	1
14.	PDR	427.854	1	1
15.	PSII	375.920	1	1
16.	PNI Front Marhaenis	365.176	1	1
17.	PNI Massa Marhaen	345.629	1	1
18.	IPKI	328.654	1	1
19.	PKU	300.064	1	1
20.	Masyumi	456.718	1	—
21.	PKD	216.675	1	—
22.	PNI Supeni	377.137	—	—
23.	Krisna	369.719	—	—
24.	Partai KAMI	289.489	—	—
25.	PUI	269.309	—	—
26.	PAY	213.979	—	—
27.	Partai Republik	328.564	—	—
28.	Partai MKGR	204.204	—	—
29.	PIB	192.712	—	—
30.	Partai SUNI	180.167	—	—
31.	PCD	168.087	—	—

⁶⁶² Sumber KPU

32.	PSII 1905	152.820	—	—
33.	Masyumi Baru	152.589	—	—
34.	PNBI	149.136	—	—
35.	PUDI	140.980	—	—
36.	PBN	140.980	—	—
37.	PKM	104.385	—	—
38.	PND	96.984	—	—
39.	PADI	85.838	—	—
40.	PRD	78.730	—	—
41.	PPI	63.934	—	—
42.	PID	62.901	—	—
43.	Murba	62.006	—	—
44.	SPSI	61.105	—	—
45.	PUMI	49.839	—	—
46.	PSP	49.807	—	—
47.	PARI	54.790	—	—
48.	PILAR	40.517	—	—
Jumlah		105.786.661	462	462

2. Sistem Pemilihan Umum pada Pemilihan Umum Anggota DPR Tahun 2004

Pemilu 2004 merupakan momentum sejarah baru dalam kehidupan politik bangsa Indonesia, dengan mengacu pada Undang-Undang No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik dan Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD. Untuk pertama kalinya diselenggarakan tiga kali pemilu dalam tiga waktu yang terpisah untuk dua lembaga politik yang berbeda. *Pertama*, pemilu untuk memilih anggota badan-badan legislatif di tingkat pusat (DPR) dan DPD) dan tingkat daerah (DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota). *Kedua*, pemilu untuk memilih presiden dan wakil presiden putaran pertama. Ketiga, pemilu presiden dan wakil presiden putaran kedua. Pemilu 2004 ditandai pula dengan munculnya lembaga perwakilan baru, yaitu DPD (Dewan Perwakilan Daerah) yang semula diharapkan menjadi salah satu “kamar” dari sistem parlemen dua kamar (*bicameral*).⁶⁶³

⁶⁶³ <https://www.blogger.com/blogger.g?blogID=5459961189352116725> - _ftn14
 Syamsudin Haris, *Pemilu Langsung Di tengah Oligarki Partai*, Jakarta: Gramedia Pustaka, 2005), hlm. vii

Pemilu 2004 diselenggarakan secara serentak pada tanggal 5 April untuk memilih 550 Anggota DPR, 128 Anggota DPD, serta Anggota DPRD (DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota) seluruh Indonesia periode 2004-2009. Sistem pemilu 2004 dilaksanakan dengan sistem yang berbeda dari pemilu-pemilu sebelumnya. Pemilu untuk memilih Anggota DPR dan DPRD (termasuk di dalamnya DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota) dilaksanakan dengan sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan sistem daftar calon terbuka. Partai politik akan mendapatkan kursi sejumlah suara sah yang diperolehnya. Perolehan kursi ini akan diberikan kepada calon yang memenuhi atau melebihi nilai BPP. Apabila tidak ada, maka kursi akan diberikan kepada calon berdasarkan nomor urut. Pemilu untuk memilih Anggota DPD dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak.

Sedangkan badan penyelenggara Pemilu Tahun 2004 juga berbeda dengan Pemilu-pemilu sebelumnya. Penyelenggaraan Pemilu tahun 2004 dilakukan oleh KPU yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Karena sifatnya ini, penyelenggara pemilu dibentuk dari mulai penyelenggaraan pemilu di tingkat provinsi dilakukan KPU Provinsi, sedangkan di tingkat kabupaten/kota oleh KPU Kabupaten/Kota. Selain badan penyelenggara pemilu di atas yang bersifat tetap, terdapat juga penyelenggara pemilu yang bersifat sementara (*ad hoc*) yaitu Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS) untuk tingkat desa/kelurahan, dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) untuk di TPS. Sedangkan untuk penyelenggaraan di luar negeri, dibentuk Panitia Pemungutan Luar Negeri (PPLN) dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Luar Negeri (KPPSLN).

Pemilu 2004 yang diikuti 24 partai politik yang berhasil mengantarkan 16 partai politik ke parlemen. DPR diisi kekuatan politik yang terfragmentasi dalam 16 partai politik. Perolehan suara maksimal yang dicapai Partai Golkar sebagai pemenang pemilu hanya 21,58 % suara, disusul PDIP 18,53 persen, PKB 10,57 persen, PPP 8,15 persen, Partai Demokrat 7,45 persen, PKS 7,34 persen, dan PAN 6,44 persen.⁶⁶⁴ Sementara partai-partai lainnya mendapatkan prosentase suara dibawah 3%. Dari 16 partai politik yang terbagi menjadi 550 kursi DPR, tujuh partai terbesar menguasai DPR. Ketujuh partai itu adalah Golkar (23% kursi), PDIP (19,8% kursi), Demokrat (10%,4 kursi), PKB (9,5% kursi), PAN (9,5% Kursi), dan PKS (8,2% kursi).⁶⁶⁵

⁶⁶⁴ <https://www.blogger.com/blogger.g?blogID=5459961189352116725> - _ftn16
Hanta Yuda, *Presidensialisme Setengah Hati*, (Jakarta: Gramedia Pustaka, 2010),
hlm. 127

⁶⁶⁵ *Ibid*, hlm. 127

Salah satu perbedaan penting Pemilu anggota legislatif (DPR/DPD) tahun 2004 dari pemilu-pemilu sebelumnya adalah secara substansial, dalam pemilihan wakil rakyat yang duduk dalam lembaga perwakilan rakyat sistem pemilu 2004 dilaksanakan dalam sistem proporsional dengan daftar calon legislatif terbuka. Selain itu dalam penentuan calon terpilih. Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang pemilu legislatif menentukan dua cara penetapan calon terpilih. Cara pertama berdasarkan angka Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) calon yang memperoleh suara melebihi atau sama dengan BPP terlebih dahulu ditetapkan sebagai calon terpilih. Sementara mereka yang tidak mencukupi BPP ditetapkan berdasarkan nomor urut, dan bukan berdasarkan banyaknya suara yang diperoleh, dari daftar calon-calon yang diajukan partai politik peserta pemilu di masing-masing daerah pemilihan (*constituency*).⁶⁶⁶

Di samping memilih anggota DPR dan DPD, Pemilu 2004 merupakan Pemilu pertama yang menerapkan hasil Amandemen UUD NRI Tahun 1945 dalam memilih anggota DPD. Anggota DPD nantinya akan menjadi anggota MPR bersama-sama dengan DPR. Anggota DPD juga akan menggantikan posisi Fraksi Utusan Golongan dan Fraksi TNI dan Polri yang selama ini tidak dipilih melalui mekanisme Pemilihan Umum.

Daerah pemilihan anggota DPD adalah provinsi dan setiap provinsi memiliki empat kursi DPD dengan *sistem single non transferable vote* (SNTV). Mekanisme pemilihan anggota DPD di Pemilu 2004 sebagai berikut:

- 1) Pemilih mencoblos satu calon anggota DPD yang nama dan fotonya tercantum di ballot;
- 2) Empat calon anggota DPD yang beroleh suara terbanyak otomatis menjadi anggota DPD dari provinsi tersebut; dan
- 3) Jika terdapat calon dengan urutan suara keempat yang beroleh suara sama, maka calon dengan persebaran suara yang lebih merata di tiap daerah yang jadi pemenang.

3. Sistem Pemilihan Umum 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) seluruh Indonesia periode 2009-2014, dilaksanakan dengan sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan sistem daftar

⁶⁶⁶ Joko J. Prihatmoko dan Moesafa, *Menang Pemilu di Tengah Oligarki Partai*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), hlm. 1

calon terbuka. Dalam sistem ini kursi yang dimenangkan oleh setiap partai politik mencerminkan proporsi total suara yang didapat setiap parpol.

Mekanisme sistem ini memberikan peran besar kepada pemilih untuk menentukan sendiri wakilnya yang akan duduk di lembaga perwakilan. Calon terpilih adalah mereka yang memperoleh suara terbanyak. Di samping memilih anggota DPR dan DPRD Pemilu 2009 diselenggarakan juga untuk memilih Anggota DPD yang dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak. Distrik disini adalah provinsi, dimana setiap provinsi memiliki 4 (empat) perwakilan.

Penyelenggaraan Pemilu Legislatif tahun 2009 mengacu pada Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, dan Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Sesuai dengan Pasal 22E ayat (5) UUD NRI Tahun 1945, yang mengatur bahwa Pemilihan Umum dilaksanakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Penyelenggara pemilu ditingkat nasional dilaksanakan oleh KPU, ditingkat provinsi dilaksanakan oleh KPU Provinsi, ditingkat kabupaten/kota dilaksanakan oleh KPU Kabu paten/Kota. Selain badan penyelenggara pemilu di atas terdapat juga penye leng gara pemilu yang bersifat sementara (*ad hoc*) yaitu Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS) untuk tingkat desa/kelurahan dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) untuk di TPS. Untuk penyelenggaraan di luar negeri dibentuk Panitia Pemungutan Luar Negeri (PPLN) dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Luar Negeri (KPPSLN).

Pemilu 2009 untuk memilih anggota DPR diikuti oleh 38 partai politik. Pada awalnya 7 Juli 2008, Komisi Pemilihan Umum (KPU) mengumumkan daftar 34 parpol yang dinyatakan lolos verifikasi faktual untuk mengikuti pemilu 2009, dimana 18 partai diantaranya parpol yang baru pertama kali mengikuti pemilu ataupun baru mengganti namanya. Sementara 16 partai lainnya merupakan peserta pemilu 2004 yang berhasil mendapatkan kursi di DPR periode 2004-2009, sehingga langsung berhak menjadi peserta pemilu 2009. Dalam perkembangannya Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa seluruh parpol peserta pemilu 2004 berhak menjadi peserta pemilu 2009, sehingga berdasarkan putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) DKI Jakarta No. 104/VI/ 2008/PTUN.JKT, KPU menetapkan empat parpol lagi sebagai peserta pemilu 2009. Selanjutnya 38 parpol tersebut masih ditambah dengan 6 parpol lokal di Provinsi Nangroe Aceh Darussalam (NAD), sehingga

peserta pemilu 2009 berjumlah 44 parpol partai tersebut dapat dilihat dalam tabel berikut.⁶⁶⁷

No.	Nama Partai	No.	Nama Partai
1.	Partai Hati Nurani Rakyat	23.	Partai Pelopor
2.	Partai Karya Peduli Bangsa	24.	Partai Golongan Karya
3.	Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia	25.	Partai Persatuan Pembangunan
4.	Partai Peduli Rakyat Nasional	26.	Partai Damai Sejahtera
5.	Partai Gerakan Indonesia Raya	27.	Partai Nasional Benteng Kerakyatan Indonesia.
6.	Partai Barisan Nasional	28.	Partai Bulan Bintang
7.	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	29.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan.
8.	Partai Keadilan Sejahtera	30.	Partai Bintang Reformasi
9.	Partai Amanat Nasional	31.	Partai Patriot
10.	Partai Perjuangan Indonesia Baru	32.	Partai Demokrat
11.	Partai Kedaulatan	33.	Partai Kasih Demokrasi Indonesia
12.	Partai Persatuan Daerah	34.	Partai Indonesia Sejahtera.
13.	Partai Kebangkitan Bangsa	35.	Partai Kebangkitan Nasional Ulama
14.	Partai Pemuda Indonesia	36.	Partai Aceh Aman Seujahtra (Partai Lokal)
15.	Partai Nasional Indonesia Marhaenisme	37.	Partai Daulat Aceh (Partai Lokal)
16.	Partai Demokrasi Pembaruan	38.	Partai Suara Independen Rakyat Aceh (Partai Lokal)
17.	Partai Karya Perjuangan	39.	Partai Rakyat Aceh (Partai Lokal)
18.	Partai Matahari Bangsa	40.	Partai Aceh (Partai Lokal)
19.	Partai Penegak Demokrasi Indonesia	41.	Partai Bersatu Aceh (Partai Lokal)
20.	Partai Demokrasi Kebangsaan	42.	Partai Merdeka
21.	Partai Republika Nusantara	43.	Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia
22.	Partai Pelopor	44.	Partai Sarikat Indonesia

⁶⁶⁷ Sumber KPU

Pemilu 2009 disamping memilih anggota DPR dan DPRD, juga menyelenggarakan pemilu untuk memilih anggota DPD. Anggota DPD nantinya akan menjadi anggota MPR bersama-sama dengan DPR. Daerah pemilihan anggota DPD adalah provinsi dan setiap provinsi memiliki empat kursi DPD dengan *sistem single non transferable vote* (SNTV). Mekanisme pemilihan anggota DPD di Pemilu 2004 sebagai berikut:

- 1) Pilih mencoblos satu calon anggota DPD yang nama dan fotonya tercantum di ballot;
- 2) Empat calon anggota DPD yang beroleh suara terbanyak otomatis menjadi anggota DPD dari provinsi tersebut;
- 3) Jika terdapat calon dengan urutan suara keempat yang beroleh suara sama, maka calon dengan persebaran suara yang lebih merata di tiap daerah yang jadi pemenang.

4. Sistem Pemilihan Umum Tahun 2014

Sebagaimana tujuan dari dilaksanakannya pemilu tahun 2014 yang terdiri dari pemilihan legislatif untuk memilih anggota DPR, DPRD, dan DPD, serta pemilihan presiden. Pemilihan Legislatif dilakukan pada tanggal 9 April 2014 sedangkan Pemilihan Presiden dilakukan pada tanggal 9 Juli 2014, bila hasilnya mengharuskan dua putaran, maka akan dilakukan di bulan september 2014.

Pemilu legislatif 2014 dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang No. 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Undang-Undang No. 8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Undang-Undang No. 2 tahun 2011 tentang Partai Politik, dan Undang-Undang No. 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Di samping itu Undang-Undang No. 8 tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD tetap mempertahankan diwajibkannya kuota minimal 30 persen calon perempuan untuk daftar calon yang diajukan dan satu calon perempuan dalam setiap tiga calon secara berurutan dari awal daftar calon. Kedua ketentuan ini sekarang memiliki ancaman sanksi jika gagal dipenuhi partai politik yang gagal memenuhi kuota tersebut akan dicabut haknya sebagai peserta pemilu di daerah pemilihan dimana kuota tersebut gagal dipenuhi.

Adapun perbedaan Pemilu 2014 dengan Pemilu 2009 diantaranya: bahwa partai politik peserta pemilu pada pemilu terakhir yang memenuhi ambang batas perolehan suara dari jumlah suara sah secara nasional ditetapkan sebagai partai politik peserta pemilu pada pemilu berikutnya. Untuk dapat

menjadi peserta pemilu, persyaratan peserta mengalami penambahan 2 (dua) poin yaitu: memiliki kepengurusan di 75% jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan dan menyerahkan nomor rekening dana kampanye pemilu atas nama partai politik kepada KPU.

Penyelenggara pemilihan umum yang berdasarkan Undang-Undang ini dilaksanakan oleh KPU dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) yang merupakan lembaga khusus bertanggung jawab untuk mengawasi agar gugatan terkait pemilu ditujukan kepada badan yang tepat dan diselesaikan secara benar; secara umum, pelanggaran bersifat kriminal dirujuk kepada polisi dan pengadilan biasa, dan pelanggaran administrasi kepada KPU. Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 memberikan kewenangan kepada Bawaslu terkait pemutusan perkara dalam sengketa antara KPU dan peserta Pemilu. Putusan Bawaslu bersifat final terkecuali untuk hal-hal terkait pendaftaran partai politik dan calon legislatif peserta pemilu. Pelanggaran serius yang mempengaruhi hasil pemilu diajukan secara langsung kepada Mahkamah Konstitusi.

Selain pengaturan dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 2012, terdapat juga Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu yang di dalamnya mengatur bahwa Bawaslu dan KPU adalah lembaga yang setara dan terpisah. Anggota Bawaslu dipilih oleh komite seleksi yang sama dengan komite yang memilih anggota KPU. Di samping itu, Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 juga menetapkan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). DKPP adalah dewan etika tingkat nasional yang ditetapkan untuk memeriksa dan memutuskan gugatan dan/atau laporan terkait tuduhan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh anggota KPU atau Bawaslu.

D. LEMBAGA PENYELENGGARA PEMILIHAN UMUM

Secara institusional, penyelenggaraan Pemilihan Umum yang merupakan salah satu alat untuk mewujudkan demokrasi ditanggungjawab oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU). Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang ada sekarang merupakan Komisi Pemilihan Umum ketiga yang dibentuk setelah Pemilu demokratis sejak reformasi 1998. KPU pertama (1999-2001) dibentuk dengan Keppres Nomor 16 Tahun 1999 yang berisikan 53 orang anggota yang berasal dari unsur pemerintah dan partai politik dan dilantik oleh Presiden BJ.Habibie. KPU kedua (2001-2007) dibentuk dengan Keppres Nomor 10 Tahun 2001 yang berisikan 11 orang anggota yang berasal dari unsur akademis dan LSM dan dilantik oleh Presiden Abdurrahman Wahid (Gusdur) pada tanggal 11 April 2001. KPU ketiga (2007-2012) dibentuk berdasarkan Keppres Nomor 101/P/2007 yang berisikan 7 orang anggota yang berasal dari anggota KPU provinsi, akademisi, peneliti dan birokrat dilantik tanggal 23 Oktober 2007.

Komisi Pemilihan Umum dapat berfungsi secara efektif dan mampu memfasilitasi pelaksanaan Pemilu yang jujur dan adil. Terlaksananya Pemilu yang jujur dan adil tersebut merupakan faktor penting bagi terpilihnya wakil rakyat yang lebih berkualitas, dan mampu menyuarakan aspirasi rakyat. Sebagai anggota KPU, integritas moral sebagai pelaksana Pemilu sangat penting, selain menjadi motor penggerak KPU juga membuat KPU lebih kredibel di mata masyarakat karena didukung oleh personal yang jujur dan adil.

Setelah berakhirnya penyelenggaraan Pemilu 2004, muncul pemikiran di kalangan pemerintah dan DPR untuk meningkatkan kualitas pemilihan umum, salah satunya kualitas penyelenggara Pemilu. Sebagai penyelenggara Pemilu, KPU dituntut Independen dan non-partisan. Untuk itu atas usul inisiatif DPR-RI menyusun dan bersama pemerintah mensahkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu. Sebelumnya keberadaan penyelenggara Pemilu terdapat dalam Pasal 22E Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu diatur mengenai Penyelenggara Pemilihan Umum yang dilaksanakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Sifat nasional mencerminkan bahwa wilayah kerja dan tanggungjawab KPU sebagai penyelenggara Pemilihan Umum 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 Pemilihan Umum bebas dari pengaruh pihak mana pun. Perubahan penting dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu, meliputi pengaturan mengenai lembaga penyelenggara Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden; serta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang sebelumnya diatur dalam beberapa peraturan perUndang-Undangan kemudian disempurnakan dalam 1 (satu) Undang-Undang secara lebih komprehensif.

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu diatur mengenai KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota sebagai lembaga penyelenggara Pemilihan Umum yang permanen dan Bawaslu sebagai lembaga pengawas Pemilu. KPU dalam menjalankan tugasnya bertanggungjawab sesuai dengan peraturan perUndang-Undangan serta

dalam hal penyelenggaraan seluruh tahapan Pemilihan Umum dan tugas lainnya. KPU memberikan laporan Presiden kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Selanjutnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu juga mengatur kedudukan panitia pemilihan yang meliputi PPK, PPS, KPPS dan PPLN serta KPPSLN yang merupakan penyelenggara Pemilihan Umum yang bersifat ad hoc. Panitia tersebut mempunyai peranan penting dalam pelaksanaan semua tahapan penyelenggaraan Pemilihan Umum dalam rangka mengawal terwujudnya Pemilihan Umum secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Dalam rangka mewujudkan KPU dan Bawaslu yang memiliki integritas dan kredibilitas sebagai Penyelenggara Pemilu, disusun dan ditetapkan Kode Etik Penyelenggara Pemilu. Agar Kode Etik Penyelenggara Pemilu dapat diterapkan dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum, dibentuk Dewan Kehormatan KPU, KPU Provinsi, dan Bawaslu.

Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD, jumlah anggota KPU adalah 11 orang. Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu, jumlah anggota KPU berkurang menjadi 7 orang. Pengurangan jumlah anggota KPU dari 11 orang menjadi 7 orang tidak mengubah secara mendasar pembagian tugas, fungsi, wewenang dan kewajiban KPU dalam merencanakan dan melaksanakan tahap-tahap, jadwal dan mekanisme Pemilu DPR, DPD, DPRD, Pemilu Presiden/Wakil Presiden dan Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu, komposisi keanggotaan KPU harus memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen). Masa keanggotaan KPU 5 (lima) tahun terhitung sejak pengucapan sumpah/janji. Penyelenggara Pemilu berpedoman kepada asas : mandiri; jujur; adil; kepastian hukum; tertib penyelenggara Pemilu; kepentingan umum; keterbukaan; proporsionalitas; profesionalitas; akuntabilitas; efisiensi dan efektivitas.

Sebuah lembaga yang bertanggung jawab mengatur administrasi penyelenggaraan pemilu harus independen dan mampu mengadakan proses pemilu yang adil dan efektif. Jika tidak, masyarakat tidak akan mempercayai hasil pemilu. Lebih lanjut, penting adanya evaluasi terhadap institusi pemilu, termasuk penegak hukum seperti kepolisian dan kejaksaan, yang memantau aspek-aspek tersebut secara memadai dan melaksanakan tindakan efektif guna menghindari permasalahan dan kecurangan. Hal ini untuk memastikan

kesetaraan di dalam proses peradilan dan perlakuan yang sama dan perlindungan hukum bagi para kandidat⁶⁶⁸.

Waktu pelaksanaan, dan tujuan pemilihan diatur di dalam Pasal 22E ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, dan bukan di dalam Pasal 22E ayat (6) yang mengatur tentang ketentuan pemberian delegasi pengaturan tentang Pemilihan Umum dengan Undang-Undang. Asas Pemilu langsung, umum, bebas, dan rahasia Pemilu yang luber dan jurdil mengandung pengertian bahwa Pemilihan Umum harus diselenggarakan secara demokratis dan transparan, berdasarkan pada asas-asas pemilihan yang bersifat langsung, umum, bebas dan rahasia, serta jujur dan adil.

Menurut Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum diatur mengenai penyelenggara Pemilihan Umum yang dilaksanakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Sifat nasional mencerminkan bahwa wilayah kerja dan tanggung jawab KPU sebagai penyelenggara Pemilihan Umum 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 Pemilihan Umum bebas dari pengaruh pihak mana pun.

Penyelenggaraan Pemilu dari awal kemerdekaan hingga lebih setengah abad kemerdekaan adalah sebuah fakta sejarah yang besar nilainya yang telah mengantarkan bangsa Indonesia dalam melaksanakan demokrasi yang lebih bermartabat. Pelaksanaan demokrasi berubah seiring dengan perubahan tata cara pemilu. Berikut beberapa penyelenggara Pemilu di Indonesia:

1. Komisi Pemilihan Umum

Komisi Pemilihan Umum (KPU) adalah lembaga negara yang menyelenggarakan Pemilihan Umum di Indonesia, yakni meliputi pemilihan anggota DPR, DPD, DPRD, Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden dan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Sebelum Pemilu tahun 2004, KPU dapat terdiri dari anggota-anggota yang berasal dari partai politik, namun setelah dikeluarkannya Undang-Undang No.4 tahun 2000 bahwa anggota KPU diharuskan dari non partisan, KPU tidak dapat disejajarkan kedudukannya dengan lembaga-lembaga (tinggi) negara lainnya yang kewenangannya diatur Dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945. Bahkan, nama Komisi Pemilihan Umum sendiri tidaklah ditentukan oleh

⁶⁶⁸ Ramlan Surbakti, dkk, *Penanganan Pelanggaran Pemilu*, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, Jakarta, 2011, hlm.2

Undang-Undang Dasar 1945, melainkan oleh Undang-Undang tentang Pemilu. Kedudukan KPU sebagai lembaga negara dapat dianggap sederajat dengan lembaga-lembaga negara lain yang dibentuk oleh atau dengan Undang-Undang.⁶⁶⁹

Komisi Pemilihan Umum (KPU) adalah nama yang diberikan oleh Undang-Undang tentang pemilihan umum untuk lembaga penyelenggara Pemilihan Umum (Pemilu). Dalam Pasal 22E Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 sendiri, nama lembaga penyelenggara Pemilu itu tidak diharuskan bernama Komisi Pemilihan Umum (KPU), sebabnya rumusan Pasal 22E Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 itu, perkataan Komisi Pemilihan Umum ditulis huruf kecil, artinya Komisi Pemilihan Umum yang disebut dalam Pasal 22E itu bukanlah nama, melainkan perkataan umum untuk menyebut lembaga penyelenggara pemilu itu. Dengan demikian, sebenarnya Undang-Undang dapat saja memberi nama kepada lembaga penyelenggara pemilu itu, misalnya, dengan sebutan Badan Pemilihan Umum atau Komisi Pemilihan Pusat atau Komisi Pemilihan Daerah dan sebagainya. Namun demikian, sebelum perubahan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945, lembaga penyelenggara pemilu itu sendiri sejak dulu sudah dikenal dengan nama Komisi Pemilihan Umum, maka oleh Undang-Undang tentang pemilihan umum, lembaga penyelenggara pemilu tersebut juga tetap dipertahankan dengan nama Komisi Pemilihan Umum. Oleh karena itu, lembaga penyelenggara pemilu yang ada sekarang bernama Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri sesuai dengan ketentuan pasal 22E UUD NRI Tahun 1945.⁶⁷⁰

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, jumlah anggota KPU adalah 11 orang. Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, jumlah anggota KPU berkurang menjadi 7 orang. Pengurangan jumlah anggota KPU dari 11 orang menjadi 7 orang tidak mengubah secara mendasar pembagian tugas, fungsi, wewenang dan kewajiban KPU dalam merencanakan dan melaksanakan tahapan-tahapan, jadwal dan mekanisme Pemilu DPR, DPD, DPRD, Pemilu Presiden/Wakil Presiden dan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014, sebagaimana telah diubah

⁶⁶⁹ https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_di_Indonesia (diakses 5 Juni 2021).

⁶⁷⁰ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 23

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (Undang-Undang Pilkada)⁶⁷¹ yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU) beserta jajarannya, Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia (Bawaslu RI) beserta jajarannya dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP).

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, komposisi keanggotaan KPU harus memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30 % (tiga puluh persen). Masa keanggotaan KPU 5 (lima) tahun terhitung sejak pengucapan sumpah/janji. Penyelenggara Pemilu berpedoman kepada asas: mandiri; jujur; adil; kepastian hukum; tertib penyelenggara pemilu; kepentingan umum; keterbukaan; proporsionalitas; profesionalitas; akuntabilitas; efisiensi dan efektivitas. Cara pemilihan calon anggota KPU menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum adalah Presiden membentuk Panitia Tim Seleksi calon anggota KPU tanggal 25 Mei 2007 yang terdiri dari lima orang yang membantu Presiden menetapkan calon anggota KPU yang kemudian diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mengikuti *fit and proper test*. Sesuai dengan bunyi Pasal 13 ayat (3) Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, tim seleksi calon anggota KPU pada tanggal 9 Juli 2007 telah menerima 545 orang pendaftar yang berminat menjadi calon anggota KPU. Dari 545 orang pendaftar, 270 orang lolos seleksi administratif untuk mengikuti tes tertulis. Dari 270 orang calon yang lolos tes administratif, 45 orang bakal calon anggota KPU lolos tes tertulis dan rekam jejak yang diumumkan tanggal 31 Juli 2007.⁶⁷²

Tugas, wewenang dan kewajiban KPU secara umum diatur dalam Pasal 8, 9, 10 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum adalah:⁶⁷³

- 1) merencanakan penyelenggaraan Pemilu;
- 2) menetapkan organisasi dan tata cara semua tahapan pelaksanaan Pemilu;

⁶⁷¹ Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 23 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5656). Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (Lembaran Negara Tahun 2015 Nomor 57 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678).

⁶⁷² https://id.wikipedia.org/wiki/Komisi_Pemilihan_Umum (diakses 5 Juni 2021).

⁶⁷³ http://www.dpr.go.id/dokjdih/document/Undang-Undang/UU_2011_15_Penyelenggaraan_Pemilu.pdf (diakses 15 Juli 2021).

- 3) mengoordinasikan, menyelenggarakan dan mengendalikan semua tahapan pelaksanaan Pemilu;
- 4) menetapkan peserta Pemilu;
- 5) menetapkan daerah pemilihan, jumlah kursi dan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten / Kota.
- 6) menetapkan waktu, tanggal, tata cara pelaksanaan kampanye dan pemungutan suara;
- 7) menetapkan hasil Pemilu dan mengumumkan calon terpilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten / Kota.
- 8) melakukan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan Pemilu; dan
- 9) melaksanakan tugas-tugas dan kewenangan lain yang diatur dalam Undang-Undang.

Dalam mengefektifkan fungsi diatas juga diatur bagaimana mekanisme kerja KPU dari tingkat pusat, provinsi hingga daerah dalam menjalankan fungsi dan kewenangannya. Namun yang perlu digarisbawahi adalah kewenangan disini banyak yang masih bersifat pasif dan menempatkan KPU sebagai lembaga administratif belaka. Padahal sebagai salah satu pilar penyelenggara demokrasi seharusnya KPU dapat lebih bersifat aktif dalam menjalankan fungsi dan kewenangannya untuk mewujudkan cita-cita Pemilu itu sendiri. Yang dimaksud pasif dalam gagasan diatas adalah kewenangan KPU secara eksplisit hanya bersifat administratif dan terjebak pada pengaturan tentang eksistensinya, namun pada akhirnya masih membuka pintu kesempatan bagi para peserta Pemilu dalam melakukan pelanggaran dan hal-hal lainnya yang tidak sesuai dengan cita-cita dan asas Pemilu itu sendiri.

2. Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu)

Dalam sejarah pelaksanaan Pemilu di Indonesia, istilah pengawasan Pemilu sebenarnya baru muncul pada era tahun 1980-an. Pada pelaksanaan Pemilu yang pertama kali dilaksanakan di Indonesia pada tahun 1955 belum dikenal istilah pengawasan Pemilu. Pada era tersebut terbangun *trust* di seluruh peserta dan warga negara tentang penyelenggaraan Pemilu yang dimaksudkan untuk membentuk lembaga parlemen yang saat itu disebut sebagai Konstituante. Walaupun pertentangan ideologi pada saat itu cukup kuat, tetapi dapat dikatakan sangat minim terjadi kecurangan dalam

pelaksanaan tahapan Pemilu. Kalaupun ada gesekan terjadi di luar wilayah pelaksanaan Pemilu. Gesekan yang muncul merupakan konsekuensi logis pertarungan ideologi pada saat itu. Hingga saat ini masih muncul keyakinan bahwa Pemilu tahun 1955 merupakan Pemilu di Indonesia yang paling ideal.

Kelembagaan pengawas Pemilu baru muncul pada pelaksanaan Pemilu tahun 1982, dengan nama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum (Panwaslak Pemilu). Pada saat itu sudah mulai muncul *distrust* terhadap pelaksanaan Pemilu yang mulai dikooptasi oleh kekuatan rezim penguasa. Pembentukan Panwaslak Pemilu pada Pemilu tahun 1982 dilatari oleh protes-protes atas banyaknya pelanggaran dan manipulasi penghitungan suara yang dilakukan oleh para petugas Pemilu pada Pemilu tahun 1971. Karena pelanggaran dan kecurangan Pemilu yang terjadi pada Pemilu tahun 1977 jauh lebih masif. Protes-protes ini lantas direspon pemerintah dan DPR yang didominasi Golkar dan ABRI. Akhirnya muncullah gagasan memperbaiki Undang-Undang yang bertujuan meningkatkan “kualitas” Pemilu tahun 1982. Demi memenuhi tuntutan PPP dan PDI, pemerintah setuju untuk menempatkan wakil peserta Pemilu ke dalam kepanitiaan Pemilu. Selain itu, pemerintah juga mengintroduksi adanya badan baru yang akan terlibat dalam urusan Pemilu untuk mendampingi Lembaga Pemilihan Umum (LPU).

Pada era Reformasi, tuntutan pembentukan penyelenggara Pemilu yang bersifat mandiri dan bebas dari kooptasi penguasa semakin menguat. Untuk itulah dibentuk sebuah lembaga penyelenggara Pemilu yang bersifat independen yang diberi nama Komisi Pemilihan Umum (KPU). Hal ini dimaksudkan untuk meminimalisir campur tangan penguasa dalam pelaksanaan Pemilu mengingat penyelenggara Pemilu sebelumnya, yakni LPU yang merupakan bagian dari Kementerian Dalam Negeri (sebelumnya Departemen Dalam Negeri). Di sisi lain lembaga pengawas Pemilu juga berubah nomenklatur dari Panwaslak Pemilu menjadi Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu).

Perubahan mendasar terkait dengan kelembagaan pengawas Pemilu baru dilakukan melalui Undang-Undang Nomor. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD dan DPRD. Menurut Undang-Undang ini dalam pelaksanaan pengawasan Pemilu dibentuk sebuah lembaga *ad hoc* terlepas dari struktur KPU yang terdiri dari Panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, dan Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan. Selanjutnya kelembagaan pengawas Pemilu dikuatkan melalui Undang-Undang Nomor. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dengan dibentuknya sebuah lembaga tetap yang dinamakan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu). Adapun aparatur Bawaslu dalam pelaksanaan pengawasan berada sampai dengan tingkat kelurahan/desa dengan urutan

panitia Pengawas Pemilu Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota, Panitia Pengawas Pemilu Kecamatan, dan Pengawas Pemilu Lapangan (PPL) di tingkat kelurahan/desa.⁶⁷⁴

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang No. 22 Tahun 2007, sebagian kewenangan dalam pembentukan Pengawas Pemilu merupakan kewenangan dari KPU. Namun selanjutnya berdasarkan keputusan Mahkamah Konstitusi terhadap *judicial review* yang dilakukan oleh Bawaslu terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007, rekrutmen pengawas Pemilu sepenuhnya menjadi kewenangan dari Bawaslu. Kewenangan utama dari Pengawas Pemilu menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 adalah untuk mengawasi pelaksanaan tahapan Pemilu, menerima pengaduan, serta menangani kasus-kasus pelanggaran administrasi, pelanggaran pidana Pemilu, serta kode etik.⁶⁷⁵

Bawaslu RI beserta jajarannya memiliki kewenangan untuk mengawasi penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran Pemilu. Selain itu Undang-Undang No. 15 Tahun 2011, Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Undang-Undang No. 8 Tahun 2012),⁶⁷⁶ dan Undang-undang Pilkada telah memberikan legitimasi bagi institusi Bawaslu beserta jajarannya untuk menyelesaikan sengketa non hasil Pemilu dan Pilkada (*the election unresult decision*).

Dinamika kelembagaan pengawas Pemilu ternyata masih berjalan dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Secara kelembagaan pengawas Pemilu dikuatkan kembali dengan dibentuknya lembaga tetap pengawas Pemilu di tingkat provinsi dengan nama Badan Pengawas Pemilu Provinsi (Bawaslu Provinsi). Selain itu pada bagian kesekretariatan Bawaslu juga didukung oleh unit kesekretariatan eselon I dengan nomenklatur Sekretariat Jenderal Bawaslu. Selain itu pada konteks kewenangan, selain kewenangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007. Bawaslu berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 juga memiliki kewenangan untuk menangani sengketa Pemilu.

⁶⁷⁴ Johan Erwin Isharyanto.hlm. 85.

⁶⁷⁵ Rozali Abdullah, *Mewujudkan Pemilu yang Lebih Berkualitas (Pemilu Legislatif)*, (Jakarta: Rajawali Press, 2009), hlm. 265.

⁶⁷⁶ Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 117 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5316.

Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) adalah lembaga penyelenggara pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bawaslu juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 perubahan dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang yaitu bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilihan Umum di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Adapun tugas dan wewenang Bawaslu dan kewajiban menurut Pasal 75 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum yaitu:⁶⁷⁷

- 1) Mengawasi Penyelenggaraan Pemilu dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran untuk terwujudnya Pemilu yang demokratis. Tugas tersebut secara singkat dalam diuraikan sebagai berikut:
 - a) Mengawasi persiapan penyelenggaraan Pemilu;
 - b) Mengawasi tahapan penyelenggaraan Pemilu;
 - c) Mengawasi pelaksanaan Putusan Pengadilan;
 - d) Mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen;
 - e) Memantau atas pelaksanaan tindak lanjut penanganan pelanggaran pidana Pemilu;
 - f) Mengawasi atas pelaksanaan putusan pelanggaran Pemilu;
 - g) Evaluasi pengawasan Pemilu;
 - h) Menyusun laporan hasil pengawasan penyelenggaraan Pemilu; dan
 - i) Melaksanakan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perUndang-Undangan.
- 2) Wewenang Pengawas Pemilu sebagai berikut:
 - a) Menerima laporan dugaan pelanggaran terhadap pelaksanaan ketentuan peraturan perUndang-Undangan mengenai Pemilu;
 - b) Menerima laporan adanya dugaan pelanggaran administrasi Pemilu dan mengkaji laporan dan temuan, serta merekomendasikannya kepada yang berwenang;
 - c) Menyelesaikan sengketa Pemilu;
 - d) Membentuk, mengangkat dan memberhentikan Pengawas Pemilu di tingkat bawah; dan
 - e) Melaksanakan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

⁶⁷⁷ Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 101 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5246.

3) Kewajiban Pengawas Pemilu sebagai berikut:

- a) Bersikap tidak diskriminatif dalam menjalankan tugas dan wewenangnya;
- b) Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Pengawas Pemilu pada semua tingkatan;
- c) Menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perUndang-Undangan mengenai Pemilu;
- d) Menyampaikan laporan hasil pengawasan sesuai dengan tahapan Pemilu secara periodik dan/atau berdasarkan kebutuhan; dan
- e) Melaksanakan kewajiban lain yang diberikan oleh peraturan perUndang-Undangan.

3. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP)

Dalam rangka mewujudkan visi pembangunan bangsa melalui peningkatan kualitas demokrasi maka diperlukan institusi-institusi negara untuk mengawal proses penyelenggaraan pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah di seluruh Indonesia. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum Republik Indonesia atau disingkat DKPP RI merupakan lembaga yang dibentuk dalam praktek demokrasi modern di Indonesia.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum memberikan warna baru dalam konteks pengaturan penyelenggara Pemilu. Kehadiran Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang permanen, sebagai kesatuan fungsi dengan penyelenggara Pemilu merupakan langkah progresif dalam upaya untuk menjawab atas pentingnya menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas penyelenggara Pemilu. Penyelenggaraan Pemilu yang berkualitas diperlukan sebagai sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam pemerintahan negara yang demokratis.

Keberadaan DKPP bukanlah hal baru karena sebelumnya sudah ada Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum (DK KPU) sejak tahun 2008. DK KPU adalah *institusi ethic* sesuai amanat Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum untuk menyelesaikan persoalan pelanggaran kode etik bagi penyelenggara. Namun, wewenangnya tidak begitu kuat. Lembaga ini hanya difungsikan memanggil, memeriksa, dan menyidangkan hingga memberikan rekomendasi pada KPU dan bersifat *ad hoc*.

Lahirnya DKPP yang bersifat permanen (sebelumnya pernah dikenal dengan nama Dewan Kehormatan KPU), disebabkan norma hukum dan etik dalam penyelenggara Pemilu dipandang tidak berjalan dengan baik. Karena itu eksistensi lembaga DKPP dalam penataan sistem demokrasi di tengah krisis kepercayaan publik terhadap penyelenggara Pemilu menjadi signifikan dalam upaya meraih kembali *trust* masyarakat, yang dari padanya kemudian diharapkan dapat terwujud dalam kegairahan berpartisipasi dalam setiap aspek kehidupan berbangsa dan bernegara.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

- Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1990
- Abdul Bari Azed dan Makmur Amir, *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, 2005)
- Abdul Ghani Abdullah, *Kebijakan Pembangunan Hukum Nasional*, dalam makalah yang disampaikan pada acara Seminar Nasional Fak. Syariah dan Hukum UIN Sunan Gunung Djati Banung, 17 Desember 2005
- Adnan Buyung Nasution, *Implementasi Perlindungan Hak Asasi Manusia dan Supremasi Hukum*, Makalah dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Bali, 2003
- Aisyah Aminiy, *Pasang Surut Peran DPR-MPR 1945-2004*, (Jakarta: Yayasan Pancur Siwah bekerja sama dengan PP Wanita Islam, 2004)
- Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1986
- Abdurrahman, *Beberapa Pemikiran tentang Otonomi Daerah*, Media Sarana Press, Jakrta, 1987
- Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali, 1985)
- Aziz Syamsuddin, *Proses & Teknik Penyusunan Undang-undang*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011
- A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945 (Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentoek Menyelidiki Oesaha2 Persiapan Kemerdekaan)*, ed. rev., (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004).
- A.G. Pringgodigdo, *Sedjarah Singkat Berdirinja Negara Republik Indonesia*, cet I, (Surabaya: N.V. Pustaka Indonesia, 1958)
- Arif Budiman, *Teori Negara: Negara, Kekuasaan, dan Ideologi*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996
- Artidjo Alkostar, *Pengadilan HAM, Indonesia dan Peradaban*, Yogyakarta, PUSHAM UII, 2004
- Ateng Syafrudin, *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*, Citra Aditya, Bandung, 1993
- A.Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-IV," (Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 1990)

- Bagir Manan, *Politik Hukum Untuk Otonomi Daerah*, Makalah disampaikan pada Kuliah Umum Program Pascasarjana FH. UNSYIAH, Banda Aceh, 26 September 2013
- _____, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995
- _____, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, cet. IV, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, 2004)
- _____, *Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Hak Asasi Manusia di Indonesia*, Yayasan Hak Asasi Manusia, Demokrasi dan Supremasi Hukum, Bandung, 2001
- _____, *Sistem Peradilan Berwibawa (Suatu Pencarian)*, FH UII Press, Yogyakarta, 2005
- _____, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2006
- Bambang Sunggono dan Aries Arianto, *Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Mandar Maju, Bandung, 2001
- Bhenyamin Hoessein, *Perubahan, Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah: Dari Orde Baru ke Era Reformasi*, (Depok: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI, 2009)
- Bondan Gunawan, *Apa itu Demokrasi?*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000
- C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*, Nusamedia, Bandung, 2004
- C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 2008
- C.W. Van Der Pot, *Handboek van Nederlandse Staatsrecht*, Tjeenk Willink, Zwolle, 1983
- Dadang Solihin dan Putut Mahyadi, *Panduan Lengkap otonomi Daerah*, ISMEE, Jakarta, 2002
- Deliar Noer dan Akbarsyah, *KNIP: Komite Nasional Indonesia Pusat Parlemen Indonesia 1945-1950*, cet. I. (Jakarta: Yayasan Risalah, 2005)
- Deliar Noer, *Pemikiran Politik di Negeri Barat*, Rajawali, Jakarta, 1982
- Didi Yazmi Yunaz, *Konsepsi Negara Hukum*, Angkasa Raya, Padang, 1992
- Eep Saefulloh Fatah, *Penghianatan Demokrasi Ala Orde Baru*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000
- Eko Prasjojo, Irfan Ridwan Maksum, dan Teguh Kurniawan, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal dan Efisiensi Struktural*, (Depok: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI, 2006)
- Eric Barendt, *An Introduction to Constitutional Law*, (Oxford: Oxford University Press, 1998)
- Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral: Studi Perbandingan antara Indonesia dengan Berbagai Negara*, (Jakarta: UI Press, 2010)

- Ferry Kurnia Rizkiyansyah, *Mengawal Pemilu Menatap Demokrasi*, IDEA Publishing, Bandung, 2007
- Firmansyah Arifin, dkk, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, KRHN dan MKRI, Jakarta, 2005
- Fred Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Bina Cipta, Bandung, 1999
- G.J. Wolhoff, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, (Makassar: Timun Mas, 1955)
- Hans Kelsen, Raisul Muttaqien (Penerjemah), *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Nusa Media dan Nuansa, Bandung, 2006
- Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007
- HAW Wijaya, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002
- Hererwyn Jefler Hielsa Malonda, *Green Constitution Masa Depan Pemilu Indonesia*, Penerbit Anom Pustaka, Yogyakarta, 2020
- International IDEA, *International Electoral Standards, Guidelines for reviewing the legal framework of elections* (Stockholm: Publication Office International IDEA, 2002)
- Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, PT. Alumni, Bandung, 2004
- Ismail Sunny, *Amandemen UUD 1945 dan Implikasinya Terhadap Arah Kebijakan Pembangunan Hukum Nasional*, disampaikan dalam Seminar tentang Arah Pembangunan Hukum Menurut UUD 1945 Hasil Amandemen, yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM RI, Jakarta, 29 – 31 Mei 2006
- _____, *Aspek-aspek dari Piagam Hak-hak Asasi manusia dan Hak-hak serta Kewajiban Warga Negara*, dalam Persahi, *Hukum dan Masyarakat*, Majalah Perhimpunan Sarjana Hukum Indonesia, Nomor Simposium Hak-hak Asasi Manusia, Nomor 2 Tahun VII, Jakarta, PN. Balai Pustaka, 1988
- _____, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, (Jakarta: Aksara Baru, 1984)
- I Gde Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, PT. Alumni, Bandung, 2009
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005
- _____, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, Makalah dalam Simposium Nasional yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM, 2003.

- _____, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006)
- _____, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT.Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007
- _____, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta; Konstitusi Press, 2005)
- _____, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, cet. 2 (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010)
- _____, *Teori & Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara*, Indo Hill-Co, Jakarta, 1997
- _____, *Konstitusi Ekonomi*, (Jakarta: Kompas, 2010)
- _____, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994
- Joeniarti, *Selayang Pandang Sumber-sumber Hukum Tata Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1991
- Joko J. Prihatmoko dan Moesafa, *Menang Pemilu di Tengah Oligarki Partai*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008)
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah (Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dengan Kepala Daerah)*, PT. Alumni, Bandung, 2008
- Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa, Bandung, 2012
- Joeniarto, *Negara Hukum*, YBP Gajah Mada, Yogyakarta, 1968
- Kansil, C.S.T dan Christine S.T. Kansil., *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 2008
- Komisi Konstitusi, *Buku I Naskah Akademik Kajian Komprehensif Komisi Konstitusi Tentang Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta, 2004
- Koentjoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Eresco, Bandung, 1987
- Kotan Y. Stefanus, *Makna Kekuasaan Pemerintahan Negara Menurut Bab III Undang-undang Dasar 1945 dan Hubungannya dengan Lembaga Kepresidenan Republik Indonesia*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 2000, hlm. 118-119.
- Kranenburg, B. Sabaroedin (Penerjemah), *Ilmu Negara Umum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1986
- Krishna D. Darumurti dan Umbu Rauta, *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran dan Pelaksanaan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000
- Krisna Harahap, *HAM dan Upaya Penegakkannya di Indonesia*, PT. Grafiti Budi Utama, Bandung

- Kuntana Magnar, *Hubungan Dewan Perwakilan Rakyat dengan Presiden Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945; Pencarian Bentuk dan Isi*, Disertasi, PPS Unpad, Bandung, 2006
- Kusnadi, Muh dan Bintang Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem UUD 1945*, Grammedia, Jakarta, 1978
- K.C. Wheare, *Konstitusi-konstitusi Modern*, Penerjemah: Muhammad Hardani, Pustaka Eureka, Surabaya, 2003
- K.M.L. Tobing, *Perjuangan Politik Indonesia: Persetujuan Roem-Royen dan K.M.B.*, cet. 1, (Jakarta: Haji Masagung, 1987)
- Laporan Penelitian, *Esensi dan Urgensitas Peraturan Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Kerjasama DPD RI dengan Universitas Hasanuddin, 2009
- Laporan Penelitian, *Pengawasan Terhadap Produk Hukum Daerah dalam Rangka Mewujudkan Pembangunan Hukum Nasional*, Kerjasama DPD RI dengan Pusat Kajian Dampak Regulasi dan Otonomi Daerah Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2009
- Lili Rasjidi dan B. Arief Sidharta, *Filsafat Hukum, Mazhab dan Refleksinya*, Remadja Karya, Bandung
- L.J. van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum [Inleiding tot de Studie van het Nederlandse Recht]*, diterjemahkan oleh Oetarid Sadino, cet. 28, (Jakarta: PT Pradnya Paramita, 2000)
- Leo Suryadinata, *Election And Politic In Indonesia*, (Singapura: Intitute Of Sountheas Asian Studies, 1999)
- Malik Haramain, *Gusdur, Militer, dan Politik*, (Yogyakarta: LKiS, 2004)
- Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit ANDI, Yogyakarta, 2004
- Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan (1) (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)*, ed. rev. (Jakarta: Kanisius, 2007)
- Max Boli Sabon, *Fungsi Dewan Pertimbangan Agung Dalam Sistem Pemerintahan Negara Berdasarkan UUD 1945*, Tesis, Program Pascasarjana UNPAD, Bandung, 1993
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, ed. revisi, cet. 3, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008)
- Mochamad Isnaeni Ramdhan, dalam Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, PT. Alumni, Bandung, 2006
- Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegak Konstitusi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010)
- _____, *Politik Hukum di Indonesia*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2014

- _____, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2001
- _____, *Demokrasi dan Konstitusi Di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1993
- _____, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 1993
- Moh. Kusnadi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1988
- Mochtar Pabottingi, *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1980)
- Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Jakarta, 1993
- Muhammad Yamin, *Konstituante Indonesia dalam Gelanggang Demokrasi jaitu Pendjelasan tentang Dasar dan Tujuan Konstituante Indonesia dan Perkembangan Konstituante Membuat Undang-Undang Dasar seluruh Dunia sedjak tahun 1787 Sampai Sekarang*, (Jakarta: Djambatan, 1956)
- Muhamad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-undang Dasar*, Siguntang, Jakarta, 1971
- Mukhtie Fajar A., *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia, Malang, 2005
- Mohammad Hatta, *Ke Arah Indonesia Merdeka (1932)* dalam kumpulan karangan, jilid I, Bulan Bintang, Jakarta, 1976.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1988
- Moh. Kusnardi dan Bintang R Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2007
- Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya, pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1992)
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009, 8 Februari 2010.
- Muladi, *Hukum dan Hak Asasi Manusia*, dalam Bagir Manan (ed). *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Kumpulan Esai Guna Menghormati Prof. Dr. Sri Soemantri Martosoewignjo., Gema Media Pratama, Jakarta, 1996
- Mukhti Fadjar. A, *Tipe Negara Hukum*, Bayumedia Publishing, Malang, Jawa Timur, 2005
- Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit ANDI, Yogyakarta, 2004

- M. Solly Lubis, *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, Mandar Maju, Bandung, 1989
- _____, *Perkembangan Garis Politik dan Perundang-undangan Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung, 1983
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005
- _____, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2012
- _____, *Politik Ketatanegaraan Indonesia, Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, FH. UII Press, Yogyakarta, 2003
- Noer Fauzi, *Otonomi Daerah Sumber Daya Alam Lingkungan*, Lipera Pustaka Utama, Jakarta, 2003
- O. Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum Bagi Pembaharuan Negara dan Wibawa Hukum Bagi Pembaharuan Masyarakat Di Indonesia*, Badan Penerbit Kristen, 1970
- Padmo Wahyono (ed), *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984
- Padmo Wahyono, *Ilmu Negara*, Indo Hill.Co, Jakarta, 2003
- _____, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Ind-Hill Co, Jakarta, 1989
- Philipus M. Hadjon, *Ide Negara Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, dalam Bagir Manan (Ed) *Kedaulatan Rakyat HAM dan Negara Hukum*, Kumpulan essai Guna Menghormati 70 Tahun Prof. Dr. Sri Soemantri, S.H., Gaya Media Pratama, Jakrta, 1996.
- Ramlan Surbakti, dkk, *Penanganan Pelanggaran Pemilu*, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, Jakarta, 2011
- Riant Nugroho Dwidjowijoto, *Otonomi Daerah: Desentralisasi Tanpa Revolusi*, PT. Elex Media Komputindo, Jakarta, 2000
- Rozali Abdullah, *Mewujudkan Pemilu yang Lebih Berkualitas (Pemilu Legislatif)*, (Jakarta: Rajawali Press, 2009)
- _____, *Pelaksanaan Otonomi Daerah dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005
- _____, *Pelaksanaan Otonomi Luas & Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2000
- Riwu Kaho, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990
- Rusli Karim, *Perjalanan Partai Politik di Indonesia (Sebuah Potret Pasang Surut)*, (Jakarta: Rajawali, 1983)
- Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998
- _____, *Menafsirkan Undang-undang Dasar*, Cita Bhakti Akademika, Bandung

- Riswandha Imawan dalam Miriam Budiardjo dan Ibrahim Ambong (editor), *Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, cet II, 1995.
- R.Z. Leirissa, *Kekuatan Ketiga dalam Perjuangan Kemerdekaan Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Sejarah, 2006)
- R.M. A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945 (Memuat Salinan Dokumen Otentik Badan Oentoek Menyelidiki Oesaha2 Persiapan Kemerdekaan)*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004)
- Sadu Wasistono, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Fokusmedia, Bandung, 2003
- Saafroedin Bahar, et. al. eds., *Risalah Sidang Badan Penyelenggara Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945-22 Agustus 1945*, ed. III, cet. 2, (Jakarta: Sekretariat Negara R.I., 1995)
- Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, Pusataka Sinar harapan, Jakarta, 2000
- Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI), *Panduan dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003)
- Siti Waridah dkk, *Sejarah Nasinonal dan Umum*, (Yogyakarta: Bumi Aksara, 2003)
- Soedikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum; Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1996
- Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta, 1981
- Soehino, *Hukum Tata Negara (Sejarah Ketatanegaraan Indonesia)*, Liberty, Yogyakarta, 1992
- Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1993.
- Solly, M. Lubis, *Ilmu Negara*, Alumni, Bandung, 1981
- Sujamto, *Cakrawala Otonomi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 1993
- Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012
- Sujamto, *Otonomi Daerah Yang Nyata dan Bertanggung Jawab*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990
- Sobirin Malim, *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*, UII Press, Yogyakarta, 2001

- Sujamto, *Otonomi Daerah yang Nyata dan Bertanggungjawab*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990
- Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan, Kajian Teoritis dan Yuridis Terdap Pidato Nawaksara*, Garmedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997
- Sri Soemantri, *Undang-Undang Dasar 1945; Kedudukan dan Aspek-aspek Perubahannya*, Unpad Press, Bandung, 2002
- _____, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta, 1984
- Sjachran Basah, *Ilmu Negara*, Ichtiar Baru-van Hoeve, Jakarta, 1980
- Sri Soemantri M. *Bunga Rampai Hukum Tata Negara*, Alumni Bandung, 1992
- Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap-Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung
- Tjahya Supriatna, *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Bumi Aksara, Jakarta, 1996
- Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Penerbit Kencana, Jakarta, 2011
- Utrecht. E, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichtiar Baru, Jakarta, 1990
- Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik*, cet. 2 (Bandung-Jakarta: PT Eresco, 1981)
- WJS Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1976
- Y.W. Sunindhia dan Ninik Widiyanti, *Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan Di Daerah*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 1996

B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tentang Referendum, Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1983
- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara, Ketetapan MPR RI Nomor X/MPR/1998
- Ketetapan tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan tahun 2002, Pasal 2 Ketetapan Nomor I/MPR/2003
- Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Tugas Pembantuan
- Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

- Undang-Undang No. 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 114, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4429).
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 23 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5656). Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (Lembaran Negara Tahun 2015 Nomor 57 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678).
- Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, LN Nomor 82 Tahun 2011, TLN Nomor 5234
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 101 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5246.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 137, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4250).
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4252).
- Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara No. 126 Tahun 2004, TLN No. 4438
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 No. 39, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 3889).
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3817), Keppres No. 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

PROFIL PENULIS

Dr. H. Utang Rosidin, S.H., M.H



Penulis lahir di Garut pada tanggal 5 Februari 1979, anak Keempat dari Pasangan Bpk Didin (Alm.) dan Ibu Hj. Ebot Tadjrimi. Menempuh studi mulai dari Sekolah Dasar di SDN Cisitu Wanaraja Garut (Lulus tahun 1992), MTs Persis Sukarendah Garut (Lulus tahun 1996), MA Persis Bentar Garut (Lulus tahun 1999), Program Sarjana pada Program Studi Ilmu Hukum UIN Sunan Gunung Djati Bandung (Lulus tahun 2003), Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Padadjaran (lulus tahun 2009), dan Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran (Lulus tahun 2014).

Bekerja sebagai Dosen pengampu mata kuliah Hukum Tata Negara pada Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Gunung Djati Bandung sejak tahun 2004, selain itu juga tercatat sebagai Pengajar pada Sekolah Tinggi Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (STISIP) Syamsul 'Ulum Sukabumi (2004-2009), Pengajar pada Sekolah Tinggi Agama Islam Persatuan Islam Garut (2007-2013), Pengajar pada Program Magister Ilmu Hukum Univ. Islam Syekh Yusuf Tangerang (2010-2016), Pengajar pada Program Magister (S-2) Ilmu Hukum Univ. Islam Nusantara (2011 sd 2018), Pengajar Program Magister (S-2) Ilmu Hukum Sekolah Tinggi Ilmu Hukum (STIH) Pertiba Pangkalpinang Bangka Belitung (2008 sd Sekarang), Pengajar pada Program Pascasarjana UIN Sunan Gunung Djati Bandung (2011 sd Sekarang), Pengajar (Tutor) pada Program Studi Ilmu Hukum Universitas Terbuka (2015 sd Sekarang).

Selain menjalankan aktivitas sebagai tenaga pengajar, penulis juga aktif di beberapa organisasi, antara lain di Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI) Orwil Jawa Barat, Dewan Tafkir Pimpinan Pusat Persatuan Islam, Majelis Wilayah KAHMI Jawa Barat, Majelis Daerah KAHMI Kabupaten Bandung, Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara (APHTN-HAN), Asosiasi Pengajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi (APHAMK), Asosiasi Dosen Perbandingan Hukum Indonesia (ADPHI), dan Asosiasi Penyelenggara Program Studi Ilmu Hukum (APPSIH) Perguruan Tinggi Keagamaan Islam Negeri.

Beberapa Karya artikel dalam Jurnal maupun Buku yang telah diterbitkan diantaranya adalah, *Pengantar Hukum Indonesia* (2010), *Otonomi Daerah dan Desentralisasi* (2010), *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah* (2014),

Retribusi IMTA dalam Meningkatkan Pendapatan Daerah (2016), Agama Sebagai Haluan Bernegara (2017), Penetapan Status Daerah Khusus, Otonomi Khusus, dan Daerah Istimewa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (2018), Pengantar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi (2018), Penataan Kewenangan dan Hubungan Antar Lembaga Penyelenggara Pemilu dalam Mewujudkan Penyelenggaraan Pemilu yang Demokratis (2019), Partisipasi Masyarakat Desa dalam Proses Pembentukan Perdes (2019), Pemberdayaan Desa dalam Sistem Pemerintahan Daerah (2019), Pengaturan Dana Kompensasi Penggunaan Tenaga Kerja Asing sebagai Retribusi Daerah dalam Upaya Peningkatan Pendapatan Daerah (2021), Agama dan Ideologi Negara Sebagai Pedoman Memajukan Kesejahteraan Umum (2021), Penanganan Tindak Lanjut Temuan dan Pelanggaran Pemilu oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum dalam Mewujudkan Pemilu yang Berintegritas (2021), dan tulisan-tulisan yang lainnya.

LAMPIRAN



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
SEKRETARIAT JENDERAL

UNDANG-UNDANG DASAR
NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945
DALAM SATU NASKAH



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
SEKRETARIAT JENDERAL

**UNDANG-UNDANG DASAR
NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945
DALAM SATU NASKAH**

**UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA
TAHUN 1945**

PEMBUKAAN

(P r e a m b l e)

Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan peri-kemanusiaan dan peri-keadilan.

Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.

Atas berkat rakhmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya.

Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia dan

*) : Perubahan Pertama
**) : Perubahan Kedua
***) : Perubahan Ketiga
****) : Perubahan Keempat

Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

UNDANG-UNDANG DASAR

BAB I BENTUK DAN KEDAULATAN

Pasal 1

- (1) Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik.
- (2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. ***)
- (3) Negara Indonesia adalah negara hukum. ***)

BAB II MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

Pasal 2

- (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 ibu kota negara.
- (3) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.

Pasal 3

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. ***)
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. ***/****)

*) : Perubahan Pertama
**) : Perubahan Kedua
***) : Perubahan Ketiga
****) : Perubahan Keempat

- (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar. ***/****)

BAB III

KEKUASAAN PEMERINTAHAN NEGARA

Pasal 4

- (1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.
- (2) Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.

Pasal 5

- (1) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat *)
- (2) Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

Pasal 6

- (1) Calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden. ***)
- (2) Syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang. ***)

Pasal 6A

- (1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. ***)
- (2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum. ***)

*) : Perubahan Pertama
**) : Perubahan Kedua
***) : Perubahan Ketiga
****) : Perubahan Keempat

- (3) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden. ***)
- (4) Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden. ****)
- (5) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang. ***)

Pasal 7

Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan. *)

Pasal 7A

Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. ***)

Pasal 7B

- (1) Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. ***)

*) : Perubahan Pertama
**) : Perubahan Kedua
***) : Perubahan Ketiga
****) : Perubahan Keempat

- (2) Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat. ***)
- (3) Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat. ***)
- (4) Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi. ***)
- (5) Apabila 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, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. ***)
- (6) Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut. ***)
- (7) Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat. ***)

*) : Perubahan Pertama
**) : Perubahan Kedua
***) : Perubahan Ketiga
****) : Perubahan Keempat

Pasal 7C

Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat.***)

Pasal 8

- (1) Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya. ***)
- (2) Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden. ***)
- (3) Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tigapuluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai akhir masa jabatannya. ****)

Pasal 9

- (1) Sebelum memegang jabatannya, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh dihadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat sebagai berikut :

Sumpah Presiden (Wakil Presiden):

" Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti, kepada Nusa dan Bangsa".

*) : Perubahan Pertama
**) : Perubahan Kedua
***) : Perubahan Ketiga
****) : Perubahan Keempat

Janji Presiden (Wakil Presiden) :

"Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa" . *)

- (2) Jika Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat mengadakan sidang, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan disaksikan oleh pimpinan Mahkamah Agung. *)

Pasal 10

Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara.

Pasal 11

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

Pasal 12

Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.

*) : Perubahan Pertama
**) : Perubahan Kedua
***) : Perubahan Ketiga
****) : Perubahan Keempat

Pasal 13

- (1) Presiden mengangkat duta dan konsul.
- (2) Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. *)
- (3) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. *)

Pasal 14

- (1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. *)
- (2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. *)

Pasal 15

Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang. *)

Pasal 16

Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang. *****)

*) : Perubahan Pertama
**) : Perubahan Kedua
***) : Perubahan Ketiga
*****) : Perubahan Keempat

BAB IV
DEWAN PERTIMBANGAN AGUNG

Dihapus. ****)

BAB V
KEMENTERIAN NEGARA

Pasal 17

- (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.
- (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. *)
- (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. *)
- (4) Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang. ***)

BAB VI
PEMERINTAH DAERAH

Pasal 18

- (1) 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. **)
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. **)
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. **)
- (4) Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis. **)
- (5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. **)

*) : Perubahan Pertama
**) : Perubahan Kedua
***) : Perubahan Ketiga
****) : Perubahan Keempat

- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. **)
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. **)

Pasal 18A

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan Undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. **)
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang. **)

Pasal 18B

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang. **)
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisonalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang. **)

*) : Perubahan Pertama
**) : Perubahan Kedua
***) : Perubahan Ketiga
****) : Perubahan Keempat

BAB VII DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

Pasal 19

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum. **)
- (2) Susunan Dewan Perwakilan rakyat diatur dengan undang-undang. **)
- (3) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun. **)

Pasal 20

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. *)
- (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. *)
- (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu. *)
- (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang. *)
- (5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan. **)

Pasal 20A

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. **)
- (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. **)
- (3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas. **)

*) : Perubahan Pertama
**) : Perubahan Kedua
***) : Perubahan Ketiga
****) : Perubahan Keempat

- (4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang. **)

Pasal 21

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang. *)

Pasal 22

- (1) Dalam hal ihwal 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 harus dicabut.

Pasal 22A

Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang. **)

Pasal 22B

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang. **)

*) : Perubahan Pertama
**) : Perubahan Kedua
***) : Perubahan Ketiga
****) : Perubahan Keempat

BAB VIIA *)**
DEWAN PERWAKILAN DAERAH

Pasal 22C

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum. ***)
- (2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat. ***)
- (3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun. ***)
- (4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang. ***)

Pasal 22D

- (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. ***)
- (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. ***)
- (3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai : otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. ***)

*) : Perubahan Pertama
**) : Perubahan Kedua
***) : Perubahan Ketiga
****) : Perubahan Keempat

- (4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang. ***)

BAB VIIB *)** **PEMILIHAN UMUM**

Pasal 22E

- (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. ***)
- (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. ***)
- (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik. ***)
- (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan. ***)
- (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. ***)
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang. ***)

BAB VIII **HAL KEUANGAN**

Pasal 23

- (1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. ***)
- (2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah. ***)

*) : Perubahan Pertama
**) : Perubahan Kedua
***) : Perubahan Ketiga
****) : Perubahan Keempat

- (3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu. ***)

Pasal 23A

Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang. ***)

Pasal 23B

Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang. ****)

Pasal 23C

Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang. ***)

Pasal 23D

Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang. ****)

BAB VIIIA *) BADAN PEMERIKSA KEUANGAN**

Pasal 23E

- (1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri. ***)
- (2) Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya. ***)
- (3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang. ***)

*) : Perubahan Pertama
**) : Perubahan Kedua
***) : Perubahan Ketiga
****) : Perubahan Keempat

Pasal 23F

- (1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden. ***)
- (2) Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota. ***)

Pasal 23G

- (1) Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibu kota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi. ***)
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang. ***)

BAB IX KEKUASAAN KEHAKIMAN

Pasal 24

- (1) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. ***)
- (2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. ***)
- (3) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang. ****)

Pasal 24A

- (1) Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang. ***)
- (2) Hakim agung harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum. ***)

*) : Perubahan Pertama
**) : Perubahan Kedua
***) : Perubahan Ketiga
****) : Perubahan Keempat

- (3) Calon hakim agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden. ***)
- (4) Ketua dan wakil ketua Mahkamah Agung dipilih dari dan oleh hakim agung. ***)
- (5) Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya diatur dengan undang-undang. ***)

Pasal 24B

- (1) Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. ***)
- (2) Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela. ***)
- (3) Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. ***)
- (4) Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan undang-undang. ***)

Pasal 24C

- (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. ***)
- (2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar. ***)
- (3) Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang

*) : Perubahan Pertama
**) : Perubahan Kedua
***) : Perubahan Ketiga
****) : Perubahan Keempat

oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden. ***)

- (4) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi. ***)
- (5) Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara. ***)
- (6) Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang. ***)

Pasal 25

Syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diperhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan undang-undang.

BAB IXA **) **WILAYAH NEGARA**

Pasal 25A**)**

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang. **)

BAB X **WARGA NEGARA DAN PENDUDUK **)**

Pasal 26

- (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) Penduduk ialah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia. **)
- (3) Hal-hal mengenai warga negara dan penduduk diatur dengan undang-undang. **)

*) : Perubahan Pertama
**) : Perubahan Kedua
***) : Perubahan Ketiga
****) : Perubahan Keempat

Pasal 27

- (1) Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.
- (2) Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.
- (3) Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara. **)

Pasal 28

Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.

BAB XA **) HAK ASASI MANUSIA

Pasal 28A

Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya. **)

Pasal 28B

- (1) Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah. **)
- (2) Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. **)

Pasal 28C

- (1) Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia. **)
- (2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya. **)

*) : Perubahan Pertama
**) : Perubahan Kedua
***) : Perubahan Ketiga
****) : Perubahan Keempat

Pasal 28D

- (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum. **)
- (2) Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja. **)
- (3) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. **)
- (4) Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan. **)

Pasal 28E

- (1) Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal diwilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali. **)
- (2) Setiap orang atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya. **)
- (3) Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat. **)

Pasal 28F

Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia. **)

Pasal 28G

- (1) Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang dibawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi. **)
- (2) Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan dan perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain. **)

*) : Perubahan Pertama
**) : Perubahan Kedua
***) : Perubahan Ketiga
****) : Perubahan Keempat

Pasal 28H

- (1) Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. **)
- (2) Setiap orang mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan. **)
- (3) Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat. **)
- (4) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun. **)

Pasal 28I

- (1) Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dihadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun. **)
- (2) Setiap orang berhak bebas atas perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu. **)
- (3) Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban. **)
- (4) Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah. **)
- (5) Untuk menegakan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundangan-undangan. **)

*) : Perubahan Pertama
**) : Perubahan Kedua
***) : Perubahan Ketiga
****) : Perubahan Keempat

Pasal 28J

- (1) Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. **)
- (2) Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis. **)

BAB XI A G A M A

Pasal 29

- (1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.
- (2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

BAB XII PERTAHANAN DAN KEAMANAN NEGARA **)

Pasal 30

- (1) Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara. **)
- (2) Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Indonesia Republik Indonesia, sebagai kekuatan utama, dan rakyat, sebagai kekuatan pendukung. **)
- (3) Tentara Nasional Indonesia terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara sebagai alat negara bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara. **)
- (4) Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum. **)

*) : Perubahan Pertama
**) : Perubahan Kedua
***) : Perubahan Ketiga
****) : Perubahan Keempat

- (5) Susunan dan kedudukan Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, hubungan kewenangan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia di dalam menjalankan tugasnya, syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan diatur dengan undang-undang. **)

BAB XIII

PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN**)**

Pasal 31

- (1) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan. *****)
- (2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya. *****)
- (3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang. *****)
- (4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. *****)
- (5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia. *****)

*) : Perubahan Pertama
**) : Perubahan Kedua
***) : Perubahan Ketiga
****) : Perubahan Keempat

Pasal 32

- (1) Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya. ****)
- (2) Negara menghormati dan memelihara bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional. ****)

BAB XIV PEREKONOMIAN NASIONAL DAN KESEJAHTERAAN SOSIAL**)**

Pasal 33

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. ****)
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang. ****)

*) : Perubahan Pertama
**) : Perubahan Kedua
***) : Perubahan Ketiga
****) : Perubahan Keempat

Pasal 34

- (1) Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara. ****)
- (2) Negara mengembangkan sistim jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan. ****)
- (3) Negara bertanggungjawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak. ****)
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang. ****)

BAB XV BENDERA, BAHASA, DAN LAMBANG NEGARA , SERTA LAGU KEBANGSAAN **)

Pasal 35

Bendera Negara Indonesia ialah Sang Merah Putih.

Pasal 36

Bahasa Negara ialah Bahasa Indonesia.

Pasal 36A

Lambang negara ialah Garuda Pancasila dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika. **)

Pasal 36B

Lagu Kebangsaan ialah Indonesia Raya. **)

Pasal 36C

Ketentuan lebih lanjut mengenai Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan diatur dengan undang-undang. **)

*) : Perubahan Pertama
**) : Perubahan Kedua
***) : Perubahan Ketiga
****) : Perubahan Keempat

BAB XVI

PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR

Pasal 37

- (1) Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. ****)
- (2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya. ****)
- (3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. ****)
- (4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya limapuluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. ****)
- (5) Khusus mengenai bentuk negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan. ****)

ATURAN PERALIHAN

Pasal I

Segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini. ****)

Pasal II

Semua lembaga negara yang ada masih tetap berfungsi sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar dan belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini. ****)

Pasal III

Mahkamah Konstitusi dibentuk selambat-lambatnya pada 17 Agustus 2003 dan sebelum dibentuk segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung. ****)

*) : Perubahan Pertama
**) : Perubahan Kedua
***) : Perubahan Ketiga
****) : Perubahan Keempat

ATURAN TAMBAHAN

Pasal I

Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003. ****)

Pasal II

Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal. ****)

*) : Perubahan Pertama
**) : Perubahan Kedua
***) : Perubahan Ketiga
****) : Perubahan Keempat