



HUKUM TATA NEGARA

Suatu Pengantar Kuliah



HUKUM TATA NEGARA
Suatu Pengantar Kuliah

SARKAWI, SH., MH.



SARKAWI, SH., MH.

HUKUM TATA NEGARA

Suatu Pengantar Kuliah

Sarkawi, SH.,MH.

HUKUM TATA NEGARA

Suatu Pengantar Kuliah

SARKAWI, SH.,MH.



*Pustaka Bangsa
(Anggota IKAPI)*

Judul : Hukum Tata Negara Suatu Pengantar Kuliah
Penulis : Sarkawi, SH., MH.
Editor : M. Saleh, SH.,MH.
Layout : AlBadawi
Design Sampul : Usman Ali
Cetak : Tim CV. Pustaka Bangsa

Penerbit:

Pustaka Bangsa

e-mail : pustakabangsa05@gmail.com
website : www.pustakabangsa.com
Status Organisasi Penerbit : Anggota IKAPI
Nomor Anggota : 003/NTB/Anggota Luar Biasa/17

Alamat:

Kantor Utama : Jln. Swakarsa VII Nomor 28 Gerisak, Mataram-NTB Telp.
(0370) 629946 / Mobile Phone; +6281999271122
Kantor Cabang : Jalan Udayana Mataram-NTB (Jln. Gili Gde No.12, Komplek
Pertokoan Nusantara) Telp. (0370) 7508536 / Mobile Phone;
+6285338884131 / 08111444499

Terbitan : 22 Mei 2022
Cetakan Pertama: 22 Mei 2022

Penerbit Pustaka Bangsa: Data Katalog Dalam Terbitan (KDT)
Hukum Tata Negara Suatu Pengantar Kuliah
= Sarkawi, SH., MH. =
Pustaka Bangsa, 2022
400 + xi hlm. 15 cm x 23 cm

ISBN: 978-602-6822-77-2

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang memperbanyak, sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk dan dengan cara apapun, tanpa izin penulis dan penerbit.

KATA PENGANTAR

Hukum Tata Negara adalah mata kuliah wajib bagi setiap mahasiswa fakultas hukum. Banyak buku referensi Hukum Tata Negara direkomendasikan oleh pengajarnya sebagai bahan kuliah bagi mahasiswa yang memprogramkan Hukum Tata Negara. Sekian banyak buku referensi tersebut, ternyata tidak banyak mengakomodir keseluruhan materi yang diajarkan di kampus, sehingga acapkali menyulitkan mahasiswa itu sendiri untuk menemukan bahan kuliah yang terangkum dalam satu buku.

Oleh sebab itu, Penulis sebagai salah seorang pengajar, mencoba memberikan solusi terhadap kesulitan mahasiswa tersebut dengan menerbitkan buku yang mencakup semua materi yang diajarkan pada Fakultas Hukum yaitu membahas keseluruhan materi yang terdapat di dalam silabus HTN.

Penulis sadar bahwa buku ini sarat dengan kekurangan, untuk itu penulis sangat mengharapkan kritik dan saran yang membangun demi perbaikan dan kesempurnaan buku ini pada edisi revisi. Menurut hemat penulis, ketidaksempurnaan tersebut tidak boleh menjadi penghalang untuk menerbitkan

buku, sebab tidak ada kesempurnaan yang hakiki di dunia ini karena manusia diciptakan serba kekurangan. Kesempurnaan itu adalah hanyalah milik Allah SWT semata. Jika hendak menunggu kesempurnaan, baru akan menulis buku, maka Penulis yakin tidak akan pernah bisa maju membangun peradaban di muka bumi ini.

Selanjutnya tak lupa Penulis menyampaikan kepada para pembaca, tentang keutamaan ilmu daripada harta. bahwa Ilmu itu adalah pusaka para Nabi, sedangkan harta adalah pusaka Qorun, sadad, Fir'aun dan lain-lainnya. Ilmu itu menjagamu, sedangkan harta malah engkau menjaganya. Jika harta engkau berikan akan berkurang, tapi jika ilmu engkau berikan akan bertambah. Pemilik harta disebut bakhil dan buruk, tapi pemilik ilmu disebut dengan nama keagungan dan kemulyaan. Pemilik harta diakhirat akan dihisab, sedangkan pemilik ilmu akan memperoleh syafa'at. Harta akan hancur berantakan karena lama ditimbun zaman, tetapi ilmu tidak akan rusak dan musnah walaupun ditimbun zaman. Harta membuat hati tenang menjadi keras, sedangkan ilmu malah membuat hati bercahaya. Pemilik harta bisa saja mengaku menjadi Tuhan, akibat harta yang dimilikinya, sedangkan yang berilmu justru mengaku sebagai hamba karena ilmunya.

Semoga buku ini bermanfaat bagi kita semua, khususnya bagi para pembacanya. *Amin ya rabbal alamin.*

Mataram, 22 Mei 2022

Penulis,

ttd.

S a r k a w i

DAFTAR ISI

	Hal
HALAMAN SAMPUL -----	i
KATA PENGANTAR-----	v
DAFTAR ISI -----	vii
BAB I. PENGANTAR HUKUM TATA NEGARA -----	1
A. Pengertian Hukum Tata Negara-----	1
1. Istilah Hukum Tata Negara -----	1
2. Definisi Hukum Tata Negara -----	5
B. Obyek dan Lingkup Kajian Hukum Tata Negara-----	10
C. Hubungan Hukum Tata Negara Dengan Ilmu-Ilmu Lain -----	11
1. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Ilmu Negara-----	11
2. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Ilmu Politik -----	12

	3. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Hukum Administrasi Negara ---	13
BAB II.	SUMBER HUKUM TATA NEGARA -----	15
	A. Pengertian Sumber Hukum -----	15
	B. Macam-Macam Sumber Hukum -----	18
	1. Sumber Hukum Formal -----	18
	2. Sumber Hukum Materil -----	19
	C. Sumber Hukum Tata Negara -----	21
	D. Sumber Hukum Tata Negara Republik Indonesia-----	25
	E. Bentuk Produk Hukum Tata Negara -----	28
BAB III.	ASAS-ASAS DALAM HUKUM TATA NEGARA -----	33
	A. Istilah dan Definisi Asas -----	33
	B. Fungsi dan Tujuan Asas Hukum -----	40
	C. Jenis-Jenis Asas Hukum -----	42
	D. Penggunaan Asas-Asas Hukum -----	45
	E. Asas-Asas Dalam Hukum Tata Negara -----	46
	1. Asas Negara Kesatuan-----	46
	2. Asas Kedaulatan Rakyat -----	50
	3. Asas Negara Hukum-----	50
	4. Asas Pemisahan/Pembagian Kekuasaan-----	87
BAB IV.	NEGARA HUKUM DAN DEMOKRASI-----	115

A.	Negara Hukum-----	115
1.	Teori Negara Hukum -----	115
2.	Negara Hukum di Indonesia-----	118
3.	Pembentukan dan Pembaruan Hukum -----	123
4.	Penegakan Hukum -----	129
B.	Demokrasi -----	134
1.	Istilah Demokrasi-----	134
2.	Negara Hukum Yang Demokratis -----	138
BAB V.	SEJARAH KETATANEGARAAN INDONESIA -----	143
A.	Sejarah Tata Pemerintahan Daerah di Indonesia-----	144
1.	Masa Penjajahan -----	144
2.	Masa Revolusi Fisik di Wilayah Republik Indonesia (1945 – 1949)-----	149
3.	Masa Revolusi Fisik di Wilayah Kekuasaan Belanda-----	157
4.	Masa Republik Indonesia Serikat (1949 -1950) -----	159
5.	Masa Desentralisasi dalam NKRI (1950-1959/Dekrit Presiden) -----	163
6.	Masa Setelah Dekrit Presiden/Orde Lama (1959-1966) -----	169
7.	Masa Orde Baru (1966-1997)-----	173

8.	Masa Transisi (1997-sekarang) -----	176
B.	Sejarah Sistem Tatanegara Indonesia. -----	188
1.	Sebelum Kemerdekaan -----	188
2.	Setelah Kemerdekaan -----	191
BAB VI.	PEMILIHAN UMUM-----	213
A.	Partai Politik-----	213
1.	Fungsi Partai Politik -----	220
2.	Kelemahan Partai Politik-----	225
3.	Partai Politik Pasca Reformasi -----	230
B.	Pemilu -----	233
1.	Pelaksanaan Pemilu -----	233
2.	Tujuan Pemilihan Umum -----	240
3.	Dasar Hukum Pelaksanaan Pemilu ----	244
4.	Teori Pemilihan Umum -----	244
C.	Sistem Pemilihan Umum -----	259
1.	Sistem Pemilu Mekanis dan Organis---	259
2.	Sistem Distrik dan Proporsional -----	262
D.	Sengketa Hasil Pemilu-----	267
E.	Lembaga Penyelenggara Pemilihan Umum-----	271
1.	Komisi Pemilihan Umum (KPU) -----	276
2.	Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia. -----	288

3.	Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum-----	296
BAB VII.	KONSTITUSI INDONESIA -----	299
A.	Pengertian Konstitusi-----	299
B.	Konstitusi Dan Sistem Hukum Nasional ---	308
C.	Konstitusi Negara Republik Indonesia -----	311
D.	Perubahan UUD 1945 -----	316
1.	Tahapan Perubahan -----	316
2.	Implikasi Perubahan UUD 1945 -----	325
E.	Manfaat Berkonstitusi -----	329
F.	Konstitusi Politik, Ekonomi, Dan Sosial ---	333
BAB VIII.	LEMBAGA NEGARA -----	337
A.	Pengertian Lembaga Negara-----	337
B.	Hierarki Lembaga Negara -----	352
C.	Lembaga Negara Menurut UUD 1945-----	361
DAFTAR PUSTAKA-----		375
A.	Buku-Buku -----	375
B.	Internet -----	395
C.	Peraturan Perundang-Undangan -----	398

BAB I

PENGANTAR HUKUM TATA NEGARA

A. Pengertian Hukum Tata Negara

1. Istilah Hukum Tata Negara

Istilah Hukum Tata Negara merupakan hasil terjemahan dari bahasa Belanda “*staatsrecht*”. Dalam bahasa Inggris Hukum tata Negara dipergunakan istilah “*constitutional law*”, dan dalam bahasa Prancis disebut “*droit constitutionnel*” serta dalam bahasa Jerman disebut “*verfassungrecht*”.¹

Pembagian istilah Hukum Tata Negara sudah menjadi kesepakatan di antara para sarjana hukum Belanda untuk dibedakan menjadi “hukum tata Negara dalam arti luas” (*staatsrecht in ruime zin*) dan hukum tata Negara dalam arti

¹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 5

sempit (*staatsrecht in enge zin*). Penggolongan Hukum Tata Negara dalam arti luas antara lain:²

1. Hukum tata Negara dalam arti sempit (*staatsrecht in enge zin*) atau untuk singkatnya dinamakan hukum tata Negara (*staatsrecht*);
2. Hukum Tata Usaha Negara (*administratief recht*).

Dalam istilah Hukum Tata Negara (HTN) tersebut, terdapat dua kata yang pada dasarnya terpisah, yaitu kata hukum dan kata negara. Kata hukum diartikan sebagai peraturan-peraturan mengenai tingkah laku orang di dalam masyarakat yang mempunyai sanksi yang dapat dipaksakan. Hukum ini lahir untuk mengatur dan menyetarakan pelaksanaan kepentingan yang berbeda-beda diantara anggota-anggota masyarakat.³

Hukum bukan hanya mengatur hubungan antara individu dengan individu, melainkan juga antara individu dengan badan hukum atau antara badan hukum dengan badan hukum lainnya (*person* dan *rechtsperson*). Jika dalam hubungan yang diatur itu menyangkut *rechtsperson* yang berwujud Negara, maka peraturan hubungan tingkah laku itu sudah masuk dalam lingkup hukum tata Negara.⁴

Negara adalah organisasi tertinggi di antara satu kelompok atau beberapa kelompok masyarakat yang mempunyai cita-cita untuk bersatu, hidup di dalam daerah

² Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-dasarnya*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983, hlm.11

³ Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, edisi revisi, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2000, hlm.63

⁴ Moh. Mahfud MD, *ibid*, hlm.64

tertentu, dan mempunyai pemerintahan yang berdaulat. Negara bukanlah satu-satunya organisasi di dalam masyarakat, sebab masih ada organisasi-organisasi lainnya seperti organisasi social, keagamaan, kesenian, olah raga dan sebagainya. Namun Negara merupakan organisasi terpenting dan tertinggi dimana setiap orang harus menjadi anggotanya secara otomatis. Pada organisasi selain Negara, orang tidak harus menjadi anggota, tetapi pada Negara, setiap orang dengan sendirinya menjadi anggota tanpa bisa menolak. Negara bisa memaksakan orang dan organisasi-organisasi yang ada di dalamnya untuk tunduk pada peraturan-peraturan yang dibuatnya.⁵

Hukum dibagi ke dalam hukum publik dan hukum privat (hukum Perdata dalam arti luas), termasuk ke dalam hukum publik adalah hukum tata negara dalam arti luas yang terdiri dari dua bagian yaitu hukum tata negara dalam arti sempit disebut hukum tata negara (HTN) dan hukum tata usaha negara atau hukum administrasi negara dan hukum pidana.

Sesudah abad ke 19 karena adanya perubahan-perubahan dalam masyarakat menyebabkan kebutuhan hukum baru sangatlah terasa dalam suatu masyarakat yang berkembang dengan pesat. Sesudah abad ke 19 sistematis ilmu pengetahuan hukum, khususnya dalam bidang hukum publik mengalami perubahan sebagai berikut: Hukum Administrasi Negara yang semula menjadi bagian dari Hukum Tatanegara, berubah menjadi ilmu pengetahuan hukum yang

⁵ Moh. Mahfud MD, *ibid*, hlm.65

berdiri sendiri terlepas dari Hukum Tatanegara, sehingga Hukum publik itu kemudian terdiri dari bagian-bagiannya

Menurut Van Vollenhoven (*“Omtrek Van het administratiefrecht”*, 1926), yang memberikan nama tersendiri kepada bidang hukum baru ini adalah seorang sarjana Perancis, De Gerando (Prof Jr. Baron), yakni “droit administratif” (1819). De Gerando membagi bidang *“Staatsrecht in ruimere zin”* dalam dua bagian yang terpisah, yang kemudian diikuti oleh Oppenheim (Prof Mr. J.), kemudian pendapat ini diselenggarakan lebih jauh oleh Van Vollenhoven, yang menggambarkan hubungan antara *“staatsrecht in engere zin”* atau Hukum Tata Negara (HTN) dan *“administratiefrecht”* (HAN) pada dasarnya adalah sebagai berikut; HTN menyoroti *“de staat in rust”* sedangkan HAN menyoroti *“de swat in beweging”*.

Pada mulanya di dalam perkuliahan pada Perguruan Tinggi, HAN selalu diberikan bersama-sama dengan HTN (*Staats-en AdministratiOrecht*). Di Negeei Belanda, baru setelah tahun 1946 ada pemisahan antara HTN dengan HAN. Di Indonesia, dalam kuliah di Sekolah Tinggi Hukum (RHS, yang didirikan sejak tahun 1924), HAN diberikan dalam satu mata kuliah yang berjudul *“Staats-en Administratiefrecht Van Nederlands-Indie”* (yang diasuh dan diberikan oleh Prof. Mr. J.H.A. Logemann sampai dengan tahun 1941). Baru setelah tahun 1946 diadakan pemisahan antara Staatsrecht (diberikan oleh Prof. Prins). Pada waktu itu istilah yang dipakai adalah Hukum Tata Usaha Negara (HTUN).⁶

⁶ Moh. Kusnardi dan bintang R. Saragi, ilmu negara, edisi revisi (jakarta jaya media pratama 2000)

2. Definisi Hukum Tata Negara

Pengertian Hukum Tata Negara (HTN) adalah sekumpulan peraturan yang mengatur organisasi negara, hubungan antara alat perlengkapan negara dalam garis vertikal dan horizontal serta kedudukan warga negara dan hak-hak azasinya.

Berikut definisi-definisi Hukum Tata Negara menurut beberapa ahli :

1. Van der Pot

Van der Pot Hukum Tata Negara adalah peraturan-peraturan yang menentukan badan-badan yang diperlukan serta wewenang masing-masing badan, hubungannya satu dengan yang lain dan hubungan dengan individu yang lain dalam suatu negara. Apeldoorn Hukum Tata Negara dalam arti sempit yang sama artinya dengan istilah hukum tata negara dalam arti sempit, adalah untuk membedakannya dengan hukum negara dalam arti luas, yang meliputi hukum tata negara dan hukum administrasi negara itu sendiri.

2. Van Vollen Hoven

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

3. Logemann

J.H.A Logemann Hukum Tata Negara adalah hukum yang mengatur organisasi negara. *Het staatsrecht als het recht dat betrekking heeft op de staat -die gezagsorganisatie- blijkt dus functie, dat is staatsrechtelijk gesproken het amb, als kernbegrip, als bouwsteen te hebben.* Bagi Logemann, jabatan merupakan pengertian yuridis dari fungsi, sedangkan fungsi merupakan pengertian yang bersifat sosiologis. Oleh karena negara merupakan organisasi yang terdiri atas fungsi-fungsi dalam hubungannya satu dengan yang lain maupun dalam keseluruhannya maka dalam pengertian yuridis negara merupakan organisasi jabatan atau yang disebutnya *ambtenorganisatie*.

4. Mac Iver

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

5. Kusumadi Pudjosewojo

Dalam bukunya Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia menyebutkan bahwa:"Hukum Tata Negara ialah hukum yang mengatur tata negara (kesatuan atau federal), dan bentuk pemerintahan (kerajaan atau revublik), yang menunjukkan masyarakat-masyarakat hukum yang atasan maupun yang bawahan, beserta tingkatan-tingkatan

(*hierarchie*), yang selanjutnya menegaskan wilayah dan lingkungan rakyat dari masyarakat hukum itu dan akhirnya akhirnya menunjukkan perlengkapan dari masyarakat hukum itu sendiri.

6. Wade Dan Phillips

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

7. Paton George Whitecross

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

8. A.V.Dicey

Dalam bukunya “*An introduction the study of the law of the consrtitution*”, dicey mengatakan: “*as the term is used in England, appears to include all rules in directly or indirectly affect to distribution or exercise of the sovereign power inthe state*” Hukum Tata Negara adalah semua hukum (dituliskan dengan “*all rules*”) yang terletak pada pembagian kekuasaan dalam negara dan pelaksanaan yang tertinggi dalam suatu negara. Titik berat dari definisi ini terletak pada pembagian kekuasaan dalam negara dan pelaksanaan yang tertinggi dalam suatu negara. “All rules”

dalam definisi di atas dimaksudkan sebagai semua ketentuan yang mengatur hubungan antara anggota yang memegang kekuasaan yang tertinggi itu satu dengan lainnya, menentukan kekuasaan yang tertinggi itu dan cara melakukan kekuasaannya.

9. Scholten

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

10. Austin

Mengatakan bahwa *Constitutional Law* menentukan orang-orang tertentu atau golongan-golongan tertentu dari masyarakat yang memegang kekuasaan istimewa tertentu (*Sovereign power*) dalam negara.

11. Apeldorn

Hukum tata negara merupakan orang-orang yang memegang jabatan pemerintahan dan batas-batas kekuasaannya. hukum tata negara di istilahkan hukum negara dalam arti sempit adalah untuk membedakannya dengan hukum negara dalam arti luas , yang meliputi hukum administrasi negara dan hukum tata negara itu sendiri.

12. J. Maurice Duverger

Hukum tata negara adalah salah satu cabang dari hukum publik yang mengatur organisasi dan fungsi-fungsi politik suatu lembaga- Organisasi dan fungsi politik lembaga Negara.

13. R. Kranenburg

Hukum Tata Negara meliputi hukum mengenai susunan hukum dari Negara terdapat dalam UUD.

14. Ph Kleintjets

Hukum Tata Negara Hindia Belanda terdiri dari kaedah-kaedah hukum mengenai tata (*Inrichting Hindia Belanda*), alat perlengkapan kekuasaan negara (*Demet Overheadsgezag*), tata, wewenang (*Bevoegdheden*) dan perhubungan kekuasaan (*Onderlinge Machtverhouding*) diantara alat-alat perlengkapan.

15. Utrecht

Hukum Tata Negara mempelajari kewajiban sosial dan kekuasaan pejabat-pejabat Negara.

16. Kusumadi Pudjosewojo

Hukum Tata Negara 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 mengesahkan wilayah dan lingkungan rakyat dari masyarakat-masyarakat hukum itu dan akhirnya menunjukkan alat-alat perlengkapan (yang memegang kekuasaan penguasa) dari masyarakat hukum itu, beserta

susunan (terdiri dari seorang atau sejumlah orang), wewenang, tingkatan imbang dari dan antara alat perlengkapan itu.

17. J.R. Stellinga

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

B. Obyek dan Lingkup Kajian Hukum Tata Negara

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

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

1. Bentuk Negara (Kesatuan atau Federasi)
2. Bentuk Pemerintahan (Kerajaan atau Republik)
3. Sistem Pemerintahan (Presidentil, Parlementer, Monarki absolute)
4. Corak Pemerintahan (Diktator Praktis, Nasionalis, Liberal, Demokrasi)
5. Sistem Pendelegasian Kekuasaan Negara (Desentralisasi, meliputi jumlah,

6. Dasar, cara dan hubungan antara pusat dan daerah)
7. Garis-garis besar tentang organisasi pelaksana (peradilan, pemerintahan, perundangan)
8. Wilayah Negara (darat, laut, udara)
9. Hubungan antara rakyat dengan Negara (abdi Negara, hak dan kewajiban rakyat sebagai perorangan/golongan, cara-cara pelaksanaan hak dan menjamin hak dan sebagainya)
10. Cara-cara rakyat menjalankan hak-hak ketatanegaraan (hak politik, system perwakilan, Pemilihan Umum, referendum, sistem kepartaian/penyampaian pendapat secara tertulis dan lisan)
11. Dasar Negara (arti Pancasila, hubungan Pancasila dengan kaidah-kaidah hukum, hubungan Pancasila dengan cara hidup mengatur masyarakat, sosial, ekonomi, budaya dan berbagai paham yang ada dalam masyarakat)
12. Ciri-ciri lahir dan kepribadian Negara (Lagu Kebangsaan, Bahasa Nasional, Lambang, Bendera, dan sebagainya).⁷

C. Hubungan Hukum Tata Negara Dengan Ilmu-Ilmu Lain

1. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Ilmu Negara

Keduanya mempunyai hubungan yang sangat dekat, yakni:

1. Ilmu Negara

- ✓ Ilmu Negara mempelajari Negara dalam pengertian abstrak artinya tidak terikat waktu dan tempat.

⁷ Buku ini diterjemahkan oleh Makkatutu dan J.S Pangkreggo serta dikoreksi oleh GHM rieber serta diberi kata pengantar GJ,resiak lalu diterbitkan oleh ihtciar baru-van hoeve, jakarta,pada tahun 1975

- ✓ Ilmu Negara mempelajari konsep-konsep dan teori-teori mengenai negara, serta hakekat negara.

2. Hukum Tata Negara

- ✓ Hukum Tata Negara mempelajari Negara dalam keadaan konkrit artinya negara yang sudah terikat waktu dan tempat.
- ✓ Hukum Tata Negara mempelajari Hukum Positif yang berlaku dalam suatu negara.
- ✓ Hukum Tata Negara mempelajari negara dari segi struktur.

Dengan demikian hubungan antara Ilmu Negara dengan Hukum Tata Negara adalah Ilmu Negara merupakan dasar dalam penyelenggaraan praktek ketatanegaraan yang diatur dalam Hukum Tata Negara lebih lanjut dengan kata lain Ilmu Negara yang mempelajari konsep, teori tentang Negara merupakan dasar dalam mempelajari Hukum Tata Negara.⁸

2. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Ilmu Politik

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

⁸ Kusnadi dan saragih, *op.cit.* halaman 8

adalah produk hukum yang dibentuk oleh alat-alat perlengkapan

Negara yang diberi wewenang melalui prosedur dan tata cara yang sudah ditetapkan oleh Hukum Tata Negara. Dengan kata lain Ilmu Politik melahirkan manusia-manusia Hukum Tata Negara sebaliknya Hukum Tata Negara merumuskan dasar dari perilaku politik/kekuasaan. Menurut Barrents, Hukum Tata Negara ibarat sebagai kerangka manusia, sedangkan Ilmu Politik diibaratkan sebagai daging yang membalut kerangka tersebut.⁹

3. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Hukum Administrasi Negara

Hukum Administrasi Negara merupakan bagian dari Hukum Tata Negara dalam arti luas, sedangkan dalam arti sempit Hukum Administrasi Negara adalah sisanya setelah dikurangi oleh Hukum Tata Negara. Hukum Tata Negara adalah hukum yang meliputi hak dan kewajiban manusia, personifikasi, tanggung jawab, lahir dan hilangnya hak serta kewajiban tersebut hak-hak organisasi batasan-batasan dan wewenang.

Hukum Administrasi Negara adalah yang mempelajari jenis bentuk serta akibat hukum yang dilakukan pejabat dalam melakukan tugasnya.

Menurut Budiman Sinaga, mengenai perbedaan antara Hukum Tata Negara dengan Hukum Administrasi Negara terdapat banyak pendapat. Secara sederhana, Hukum Tata

⁹ Wirjono prodjodikoro. Op. Cit, halaman 3

Negara membahas negara dalam keadaan diam sedangkan Hukum Administrasi Negara membahas negara dalam keadaan bergerak. Pengertian bergerak di sini memang betul-betul bergerak, misalnya mengenai sebuah Keputusan Tata Usaha Negara. Keputusan itu harus diserahkan/dikirimkan dari Pejabat Tata Usaha Negara kepada seseorang.¹⁰

¹⁰ Phillipus M. Hadjon, dkk, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Cet 9, (Jogjakarta: Gajah Mada University Press, 2005)

BAB II

SUMBER HUKUM TATA NEGARA

A. Pengertian Sumber Hukum

Untuk memahami pengertian sumber hukum diberikan perumusan sebagai berikut :¹¹

1. Sumber hukum sebagai asal ketentuan – ketentuan hukum dan aturan-aturan yang menentukan serta mengatur tentang sistem ketatanegaraan suatu negara.
2. Sumber hukum sebagai tempat diketemukannya ketentuan-ketentuan hukum dan aturan-aturan hukum yang menentukan serta mengatur tentang sistem ketatanegaraan suatu Negara.

¹¹ Soehino, *Hukum Tata Negara Sumber-Sumber Hukum Tata Negara*, Liberty Yogyakarta, 2005, hlm. 103

Sementara, pengertian sumber hukum yang dikemukakan oleh para ahli mempunyai pengertian yang bermacam-macam tergantung sudut pandang apa yang dipakai. Sumber hukum menurut tinjauan sejarah akan berbeda dengan pengertian sumber hukum menurut pengertian filosofis. Demikian pula sumber hukum dalam pandangan ahli ilmu hukum akan berbeda dengan pengertian sumber hukum menurut ahli ekonomi dan agama.

Hal ini sesuai dengan pendapat Paton, "*the term sources of law has many meanings and its frequent cause of error unless we scrutines carefully the particular meaning given to it any particular text*".² (istilah sumber hukum itu mempunyai banyak arti yang sering menimbulkan banyak kesalahan-kesalahan, kecuali kalau diteliti dengan seksama mengenai arti tertentu yang diberikan kepadanya dalam pokok pembicaraan tertentu pula.

Selanjutnya, Soedikno martokusumo memberikan penjelasan tentang pengertian sumber hukum sebagai berikut.³

1. Sebagai asas hukum, sebagai sesuatu yang menjadi permulaan hukum, misalnya kehendak tuhan, akal manusia, jiwa bangsa, dan sebagainya;¹²

² Paton dalam Moh. Kusnady dan Harmaily Ibrahim, Op., cit, hal. 49

³ Soedikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1996, hal. 69

⁴ Moh. Kusnady dan harmaily ibrahim, op., cit, hal. 45 dalam E. Utrecht, pengantar dalam hukum Indonesia, Ichtisar, Jakarta, hal. 133-134

⁵ Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busroh, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, Cet. Ketiga, 1991, Hal. 40. Dikutip kembali oleh Ni'matul huda, *Hukum Tata Negara....., Op., Cit.,* hlm. 29-30

2. Menunjukkan hukum terdahulu yang memberikan bahan-bahan pada hukum yang sekarang berlaku, seperti hukum prancis, hukum romawi, dan hukum lain-lain;
3. Sebagai sumber berlakunya, yang memberikan kekuatan berlaku secara formal kepada peraturan hukum (penguasa atau masyarakat);
4. Sebagai sumber dari mana kita dapat mengenal hukum, misalnya dokumen, undang-undang, lontar, batu tulis, dan sebagainya;
5. Sebagai sumber terjadinya hukum atau sumber yang menimbulkan hukum.

Sedangkan pengertian sumber hukum menurut penulis sendiri adalah:

1. Sumber hukum dalam artian sebagai asal hukum positif, wujudnya dalam bentuk yang konkrit berupa keputusan dari yang berwenang.
2. Sumber hukum dalam artian sebagai tempat ditemukannya aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan hukum positif. Baik yang tertulis ataupun tak tertulis.
3. Sumber hukum yang dihubungkan dengan filsafat, sejarah, dan masyarakat. Kita dapatkan sumber hukum filosofis histories dan sosiologis.
4. Sumber hukum dimana kita dapat mengenal hukum seperti; dokumen, undang-undang, lontar, batu tertulis, dan sebagainya, serta Sebagai sumber terjadinya hukum atau sumber yang menimbulkan hukum.

B. Macam-Macam Sumber Hukum

Pembedaan sumber hukum secara garis besar dapat di bedakan menjadi dua, yaitu hukum formal dan hukum materil.⁴

1. Sumber Hukum Formal

Sumber hukum formal adalah sumber hukum yang di kenal dalam bentuknya sehingga hukum berlaku umum, di ketahui dan di taati. Oleh karena itu, hukum dalam arti formal ini dibuat oleh badan yang berwenang untuk membuatnya. Kewenangan badan untuk membuat peraturan perundang-undangan karena adanya perin tah peraturan yang lebih tinggi tingkatannya. Sumber hukum formal di artikan sebagai tempat atau sumber dari mana suatu peraturan memperoleh kekuatan hukum. Hal ini berkaitan dengan bentuk atau cara yang menyebabkan peraturan hukum itu berlaku secara formal.

Suatu sumber hukum dalam arti formal mempunyai ciri-ciri antara lain;⁵

a. Dapat di rumuskan dalam suatu bentuk.

Maksudnya adalah agar suatu norma yang dirumuskan dalam suatu bentuk untuk membedakan dengan norma-norma yang lain misalnya, norma kesusilaan, norma kesopanan dan norma agama. Perumusan norma tersebut di tuangkan dalam bentuk tertulis (peraturan perundang-undangan) yang dibuat oleh badan yang berwenang pula.

Ditinjau dari segi bentuknya yang menyebabkan norma hukum positif dapat di kenali, berarti keputusan yang berwenang tersebut merupakan tempat ditemukannya hukum positif. Dengan demikian sumber hukum formal mengandung pengertian sebagai tempat ditemukannya hukum positif.

- b. Suatu sumber hukum yang bersifat formal dapat berlaku umum, mengikat, dan ditaati.

Dengan perumusan norma hukum, nilai-nilai yang terkandung di dalamnya menjadi patokan, ukuran, dan pedoman yang berlaku umum. Norma hukum yang berlaku umum tersebut dirumuskan dalam bentuk keputusan yang berwenang sehingga mempunyai kekuatan mengikat dan ditaati. Dengan demikian, sumber hukum formal mengandung pula pengertian sebagai hukum positif.

2. Sumber Hukum Materil

Sumber hukum materil merupakan sumber hukum yang menentukan isi hukum. Sumber hukum materil adalah faktor-faktor masyarakat yang mempengaruhi pembentukan hukum, yakni bisa mempengaruhi terhadap pembuatan undang-undang, pengaruh terhadap keputusan hakim, dan sebagainya. Selain itu, sumber hukum materil menyangkut faktor-faktor yang ikut mempengaruhi materi (isi) dari aturan-aturan hukum atau tempat dari mana materi hukum itu diambil.⁶

⁶ Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, UII Perss, Yogyakarta, 2003, hal.42

Dalam berbagai kepustakaan dapat ditemukan ada tiga jenis sumber hukum materil sebagai berikut;

a. Sumber Hukum Historis

Sumber hukum historis dapat diartikan, antara lain;

- 1) Sebagai tempat menemukan hukum pada saat tertentu.

Yaitu sumber hukum historis yang meliputi undang-undang, putusan-putusan hakim, tulisan-tulisan ahli hukum dan tulisan-tulisan yang tidak bersifat yuridis sepanjang memuat pemberitahuan mengenai lembaga-lembaga hukum.

- 2) Sebagai sumber dimana pembuat undang-undang mengambil bahan dalam membentuk peraturan perundang-undangan.

Sumber hukum historis yang kedua ini meliputi sistem-sistem hukum masa lalu yang pernah berlaku pada tempat tertentu, dokumen-dokumen dan surat-surat berharga yang berkenaan dengan hukum pada saat dan tempat tertentu.

b. Sumber Hukum Sosiologis

Sumber hukum dalam pengertian ini meliputi faktor sosial yang mempengaruhi isi hukum positif. Artinya peraturan hukum tertentu mencerminkan kenyataan hidup dalam masyarakat. Dalam pengertian sumber hukum ini, pembuatan peraturan perundang-undang harus pula memperhatikan situasi sosial ekonomi, hubungan sosial, situasi dan perkembangan politik, serta perkembangan internasional. Dengan demikian diharapkan peraturan

hukum yang dihasilkan itu akan sesuai dengan realita kehidupan masyarakat.

c. Sumber Hukum Filosofis

Sumber hukum dalam arti filosofis memiliki arti yaitu sebagai sumber untuk isi hukum yang adil dan sebagai sumber untuk mentaati kewajiban terhadap hukum atau sebagai sumber untuk kekuatan mengikat dari hukum, untuk menjawab pertanyaan; mengapa kita harus mematuhi hukum.

Ada tiga pandangan menurut Sudikno Mertokusumo, mengenai sumber isi hukum, yaitu;⁷

- 1) Pandangan theocratis; menurut pandangan ini isi hukum berasal dari tuhan;
- 2) Pandangan hukum kodrat; menurut pandangan ini isi hukum berasal dari akal manusia;
- 3) Pandangan mazhab historis; menurut pandangan ini isi hukum berasal dari kesadaran hukum.

C. Sumber Hukum Tata Negara

Sumber hukum tata negara terdiri dari hukum materil dan sumber hukum formil. Sumber hukum materil tata negara adalah sumber yang menentukan isi kaidah hukum tata negara. Dapat dikatakan bahwa sumber hukum materil tata negara adalah sumber hukum yang menentukan isi kaidah hukum tata Negara, yaitu: Dasar dan pandangan hidup bernegara seperti Pancasila. Kekuatan politik yang berpengaruh pada saat merumuskan kaidah Hukum Tata

⁷ Soedikmo Mertokusumo, Op., Cit., hlm.71

Negara. Seperti halnya dengan kekuatan dalam proses perumusan dan perancangan perundang-undangan yang tidak lepas dari pada kepentingan kelompok partai dalam merumuskan hukum.

Menurut Bagir Manan dalam bukunya yang berjudul konvensi ketatanegaraan bahwa sumber hukum materil tata negara antara lain:⁸

1. Dasar dan pandangan hidup bernegara.
2. Kekuatan-kekuatan politik yang berpengaruh pada saat merumuskan kaidah-kaidah hukum tata negara.

Sumber hukum dalam arti formal terdiri dari:

1. Hukum perundang-undangan ketatanegaraan.
2. Hukum adat ketatanegaraan.
3. Hukum kebiasaan ketatanegaraan, atau konvensi ketatanegaraan;
4. Yurisprudensi ketatanegaraan;
5. Hukum perjanjian ketatanegaraan;
6. Doktrin ketatanegaraan.

Hukum perundang-undangan adalah hukum tertulis yang dibentuk dengan cara-cara tertentu oleh pejabat yang berwenang dan dituangkan dalam bentuk tertulis. Disebut hukum perundang undangan karena dibuat atau dibentuk dan

⁸ Bagir Manan, Konvensi Ketatanegaraan, Armico, Bandung, 1987, hal. 9 dalam Ni'matul Huda, Hukum Tata Negara Indonesia, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 32

diterapkan oleh badan yang menjalankan fungsi perundang-undangan (legislator).⁹

Sementara hukum adat merupakan hukum yang tidak tertulis yang tumbuh dan berkembang serta dipertahankan oleh sesuatu persekutuan masyarakat hukum adat. Hukum adat diakui sebagai salah satu bentuk hukum yang berlaku. Mengikat bukan hanya pada anggota persekutuan masyarakat, melainkan mengikat pula pada peradila atau administrasi negara yang bertugas menerapkannya dalam situasi konkrit.

Hukum adat ketatanegaraan adalah hukum asli bangsa indonesia di bidang ketatanegaraan adat. Kini hukum adat ketatanegaraan semakin kurang peranannya karena berangsur-angsur diganti oleh hukum perundang-undangan dan konvensi. Contoh hukum adat ketatanegaraan adalah ketentuan-ketentuan mengenai swapraja (kedudukannya, struktur pemerintahannya, organisasi jabatan yang ada di dalamnya, dan sebagainya), mengenai persekutuan-persekutuan hukum ketatanegaraan asli lainnya (desa, kuria, gompong dan sebagainya), dan mengenai peradilan agama.¹⁰

Konvensi adalah hukum yang tumbuh dalam praktek penyelenggaraan negara untuk melengkapi, menyempurnakan dan menghidupkan kaidah-kaidah hukum perundang-undangan atau hukum adat ketatanegaraan.

⁹ Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995, hal. 17

¹⁰ Bagir Manan, *Konvensi.....*, Op., Cit., hal. 15. Lihat Juga dalam Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-dasarnya*, Ghalia Indonesia, Cetakan Pertama, Jakarta 1983, hal.22

Yurisprudensi ialah kumpulan keputusan-keputusan pengadilan¹³ mengenai persoalan ketatanegaraan yang setelah di susun secara teratur memberikan kesimpulan tentang adanya ketentuan-ketentuan hukum tertentu yang ditemukan atau yang di kembangkan oleh badan-badan pengadilan.¹¹

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, paling tidak kumpulan keputusan pengadilan atau yurisprudensi mempunyai kekuatan yang cukup meyakinkan (*persuasive*).¹²

Traktat atau perjanjian nasional ialah persetujuan yang diadakan oleh suatu negara dengan negara-negara lain. Tahapan dari suatu traktat atau perjanjian internasional adalah perundingan, penandatanganan dan pengesahan (ratifikasi) disamping itu ada bentuk lain dari perjanjian

¹³ Syarat Putusan Pengadilan yang dapat dijadikan sumber HTN.

Harus sudah merupakan putusan yang berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijs*); Final and Binding.

Dinilai baik dalam arti memang menghasilkan keadilan bagi pihak-pihak bersangkutan.

Putusan yang harus sudah berulang beberapa kali atau dilakukan dengan pola yang sama di beberapa tempat terpisah.

Norma yang terkandung didalamnya memang tidak terdapat dalam peraturan tertulis yang berlaku, atau walaupun ada, tidak begitu jelas; dan

Putusan itu dinilai telah memenuhi syarat sebagai yurisprudensi dan direkomendasikan oleh tim eksaminasi atau tim penilai tersendiri yang dibentuk oleh Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi untuk menjadi yurisprudensi yang bersifat tetap.

¹¹ Usep Ranawijaya, *Ibid.*, hal. 23-28

¹² Mochtar Kusumaatmaja dan B. Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum Suatu Pengalaman Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Hukum*, Alumnus, Bandung, 2000, hal. 54

internasional yang diadakan pemerintah dengan pemerintah lain yang tidak memerlukan pengesahan.

Doktrin ketatanegaraan adalah ajaran-ajaran tentang hukum tata negara yang di temukan dan di kembangkan di dalam dunia ilmu pengetahuan sebagai hasil penyelidikan dan pemikiran seksama berdasarkan logika formal yang berlaku.¹³

D. Sumber Hukum Tata Negara Republik Indonesia

Sumber hukum tata Negara terdiri dari sumber hukum materil dan sumber hukum formal. Sumber hukum materil tata Negara adalah sumber hukum yang menentukan isi kaedah hukum tata Negara. Pancasila merupakan sumber hukum materil tata Negara Indonesia. Pancasila sebagai pandangan pandangan hidup bangsa dan falsafah Negara menjadi bahan rujukan setiap peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Oleh karena itu, pancasila digunakan juga sebagai alat penguji apakah setiap peraturan bertentangan atau tidak dengan pancasila. Jika suatu peraturan yang berlaku (hukum positif) bertentangan dengan pancasila maka peraturan itu tidak boleh berlaku.

Sumber hukum formal hukum tata Negara republik Indonesia yang pada saat ini berlaku diatur dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, hierarki peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah:

1. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Ketetapan MPR

¹³ Ni'matul Huda, Hukum....., Op., Cit., hal. 36

3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU)
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten

Hierarki Peraturan Perundang- Undangan menurut undang-Undang No. 10 Tahun 2004 :

1. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang /peraturan Pemerintah pengganti Undang-Undang (Perpu)
3. Peraturan Pemerintah
4. Peraturan Presiden
5. Peraturan Daerah
 - a. Perda Provinsi
 - b. Perda Kabupaten/Kota
 - c. Perdes/Peraturan yang setingkat

Selanjutnya materi muatan Undang-Undang berisi :

- a. Mengatur lebih lanjut ketentuan-UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meliputi :
 1. Hak- hak Asasi manusia
 2. Hak dan kewajiban Warga Negara
 3. Pelaksanaan dan penegakan kedaulatan Negara serta pembagian kekuasaan Negara
 4. Wilayah Negara dan pembagian daerah
 5. Kewarganegaraan dan kependudukan
 6. Keuangan Negara

- b. Diperintahkan oleh suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang.

Sementara materi muatan peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang (Perpu) sama dengan materi muatan Undang-Undang sebagai mana mestinya. Sedangkan materi muatan peraturan pemerintah (PP) berisi materi untuk menjal;ankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Materi muatan peraturan presiden berisi materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang untuk melaksanakan peraturan Pemerintah.

Materi muatan peraturan daerah 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.

Sebagai bahan perbandingan tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia pernah diatur dalam ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 dan ketetapan MPR No. III/MPR/2000, sebagai berikut :

Hierarki peraturan perundang-undangan Republik Indonesia menurut Tap MPRS No. XX/MPRS/1966 adalah:

1. Undang - Undang Dasar 1945
2. Ketetapan MPRS
3. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang – Undang
4. Peraturan pemerintah
5. Keputusan Presiden

6. Peraturan-Peraturan lainnya, seperti :

a. Peraturan Menteri

Instruksi Menteri, dan lain-lainnya

Sedangkan hierarki peraturan perundang-undangan Republik Indonesia menurut Tap. MPR No. III/MPR/2000 adalah sebagai berikut :

1. Undang – Undang Dasar 1945
2. Ketetapan MPR
3. Undang-Undang
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)
5. Peraturan Pemerintah
6. Keputusan Presiden
7. Peraturan Daerah.

E. Bentuk Produk Hukum Tata Negara

Produk hukum di Indonesia sangat banyak, dan dari tahun ke tahun Tata urutanyapun berbeda ada yang berdasarkan TAP MPR No.XX/MPRS/1966, ada yang berdasar TAP MPR No.III/MPR/2000, tentang Sumber Hukum dan tata urutan perundangan. Dan ada juga berdasarkan UU No. 10 tahun 2004, tgl 22 Juni 2004.

Berikut adalah tata urutan perundangan menurut UU No. 10 tahun 2004, tgl 22 Juni 2004, yaitu:

- a. Undang-Undang Dasar 1945 UUD 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan.

- ✓ Naskah resmi UUD 1945 adalah: Naskah UUD 1945 yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945 dan diberlakukan kembali dengan Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959.
 - ✓ Naskah Perubahan Pertama, Perubahan Kedua, Perubahan Ketiga, dan Perubahan Keempat UUD 1945 (masing-masing hasil Sidang Umum MPR Tahun 1999, 2000, 2001, 2002).
 - ✓ Undang-Undang Dasar 1945 Dalam Satu Naskah dinyatakan dalam Risalah Rapat Paripurna ke-5 Sidang Tahunan MPR Tahun 2002 sebagai Naskah Perbantuan dan Kompilasi Tanpa Ada Opini.
- b. Undang-undang. Undang-undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.
- ✓ Materi muatan Undang-Undang adalah: Mengatur lebih lanjut ketentuan UUD 1945 yang meliputi: hak-hak asasi manusia, hak dan kewajiban warga negara, pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara, wilayah dan pembagian daerah, kewarganegaraan dan kependudukan, serta keuangan negara.
 - ✓ Diperintahkan oleh suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang.
- c. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ikhwal kegentingan yang

- memaksa. Materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah sama dengan materi muatan Undang-Undang.
- d. Peraturan Pemerintah Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Materi muatan Peraturan Pemerintah adalah materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.
 - e. Peraturan Presiden Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibuat oleh Presiden. Materi muatan Peraturan Presiden adalah materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang atau materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah.
 - f. Peraturan Daerah Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama kepala daerah (gubernur atau bupati/walikota). Materi muatan Peraturan Daerah 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.

Berikut adalah tata urutan perundangan menurut TAP MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah :

1. Undang-Undang Dasar 1945 merupakan hukum dasar tertulis Negara Republik Indonesia, memuat dasar dan garis besar hukum dalam penyelenggaraan negara.
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia merupakan putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai pengembalian kedaulatan rakyat yang ditetapkan dalam sidang-sidang MPR.
3. Undang-Undang (UU) dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama Presiden untuk melaksanakan UUD 1945 serta TAP MPR-RI.
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) Perpu dibuat oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, dengan ketentuan sebagai berikut:
 - ✓ Perpu harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut.
 - ✓ DPR dapat menerima atau menolak Perpu dengan tidak mengadakan perubahan.
 - ✓ Jika ditolak DPR, Perpu tersebut harus dicabut.
5. Peraturan Pemerintah dibuat oleh Pemerintah untuk melaksanakan perintah undang-undang.
6. Keputusan Presiden (Keppres) Keputusan Presiden yang bersifat mengatur dibuat oleh Presiden untuk menjalankan fungsi dan tugasnya berupa pengaturan pelaksanaan administrasi negara dan administrasi pemerintahan.

7. Peraturan Daerah Peraturan daerah propinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) propinsi bersama dengan gubernur.
 - ✓ Peraturan daerah propinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) propinsi bersama dengan gubernur atau DPRD kabupaten/kota bersama Bupati/walikota.
 - ✓ Peraturan daerah kabupaten/kota dibuat oleh DPRD kabupaten/kota bersama bupati/walikota.
 - ✓ Peraturan desa atau yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau yang setingkat, sedangkan tata cara pembuatan peraturan desa atau yang setingkat diatur oleh peraturan daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.

BAB III

ASAS-ASAS DALAM HUKUM TATA NEGARA

A. Istilah dan Definisi Asas

Kata asas berasal dari bahasa arab yaitu *asaasu* atau *al-asaasu* yang berasal dari kata *asasa*. Asas sama dengan *ussu* atau *al-ussu* dan *asasu* atau *al-asasu*, jamak dari *ussu* adalah *isaasu*, yang berarti permulaan bangunan, *muftadau kullu saiin* (setiap permulaan sesuatu), *al-qaa'id* dan diartikan juga sebagai pangkal, dasar, fundamen, pondasi.¹⁴

Dalam Al-Qur'an surat Al-Baqarah ayat 127 disebutkan *wa idj yarfa'u Ibrahimu al-qawaa'ida mina al-baiti wa Isma'ilu*... (artinya; dan ingatlah ketika Ibrahim meninggikan (membina) dasar-dasar/pondasi baitullah

¹⁴ A.W. Munawir dalam Lalu Wira Pria S, "Prinsip Hukum Pertambangan Umum", Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2008, hlm. 8.

bersama Ismail, dan dalam surat An-nahl ayat 26 disebutkan *...fa ata al-Allahu bunyanahum mina al-qawaa'idi... (artinya; maka Allah menghancurkan rumah-rumah mereka dari fondasinya).*

Paul Scholten memberikan definisi asas hukum (*rechtsbeginself*) sebagai “pikiran-pikiran dasar yang terdapat di dalam dan di belakang sistem hukum masing-masing dirumuskan dalam aturan-aturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim yang berkenaan dengan ketentuan-ketentuan dan keputusan-keputusan individual dapat dipandang sebagai penjabarannya”.¹⁵

Sedangkan Karl Larenz memberikan pengertian asas hukum sebagai berikut” *Rechtsprinzipien sind leitende Gedanken einer (moglichen oder bestehenden) rechtlichen Regelung, die selbst noch keine der ‘Anwendung’ faehige Regeln sind, aber in solche umgesetzt werden konnen*”¹⁶ (Asas-asas hukum adalah gagasan yang membimbing dalam pengaturan hukum (yang mungkin ada atau yang sudah ada), yang dirinya sendiri bukan merupakan aturan yang dapat diterapkan, tetapi yang dapat diubah menjadi demikian.

Sudikno Mertokusumo mengemukakan bahwa:

“Asas hukum atau prinsip hukum bukanlah peraturan hukum konkrit, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum sifatnya atau merupakan latar belakang dari peraturan yang konkrit yang terdapat dalam dan dibelakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim

¹⁵ Paul Scholten dalam Bruggink, Op., cit, hlm. 119-120.

¹⁶ Karl Larenz, Ibid, hlm. 121.

yang merupakan hukum positif dan dapat ditemukan dalam mencari sifat-sifat umum dalam peraturan konkrit tersebut”.¹⁷

Menurut van Eikema Hommes asas hukum itu tidak boleh dianggap sebagai norma-norma hukum yang konkrit, akan tetapi perlu dipandang sebagai dasar-dasar hukum umum atau petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku. Pembentukan hukum praktis perlu berorientasi pada asas-asas hukum tersebut. Dengan kata lain asas hukum ialah dasar-dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif.¹⁸

Berdasarkan pengertian prinsip dan asas di atas dapat dipahami yaitu ada dua konsep¹⁹ yang hendak dipadukan pada pembahasan prinsip atau asas yakni kebenaran dan berpikir atau bertindak. Hubungannya terletak pada konsep “landasan”, yaitu setiap aktivitas berpikir atau bertindak selalu harus didasarkan pada kebenaran. Kebenaran saja bukan merupakan prinsip atau asas. Agar kebenaran itu menjadi prinsip atau asas, maka harus dijadikan landasan berpikir atau landasan perbuatan lainnya.²⁰

¹⁷ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 1991, hlm. 33

¹⁸ Sudikno Mertokusumo, *Ibid*, hlm. 32.

¹⁹ Dalam kamus bahasa Indonesia kontemporer, Konsep bermakna: (1) Surat dan sebagainya, rancangan, buram; (2) Gambaran mental suatu obyek, proses, atau apa pun yang berada di luar bahasa, yang dulu digunakan oleh akal budi untuk memahami masalah-masalah lainnya; (3) Pemikiran yang umum; (4) ide atau pendapat yang diabstrakkan melalui peristiwa nyata. Peter salim dan Yenny Salim, *Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer*, Modern English Press, Jakarta, 2002, hlm. 764.

²⁰ A. Rachmad Budiono, “Perlindungan Hukum untuk Pekerja Anak”, *Disertasi*, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2007, hlm. 36.

Dalam bahasa Inggris prinsip disebut *principle*. Sedangkan dalam bahasa latin prinsip disebut "*principium*" yang merupakan paduan kata "*primus*" yang bermakna pertama dan "*capere*" yang bermakna mengambil atau meletakkan sesuatu sebagai hal pertama, awal mula, pangkal pokok, asas, dasar, fundasi.²¹ Dalam *Black's Law Dictionary* kata *principle* diartikan sebagai "*a basic rule, law, or doctrine*".²² Sedangkan *Oxford Advanced Learner's Dictionary* memberikan pengertian principle "*A basic general truth that is the foundation of something, e.g. subject or a system of moral behaviour*" (suatu kebenaran umum yang mendasar yang menjadi dasar dari sesuatu, seperti subyek atau sistem perilaku moral).²³

George W. Paton berpendapat bahwa "*A principle is the broad reason, which lies at the base of rule of law* (suatu prinsip adalah suatu alam pikiran yang dirumuskan secara luas dan yang melandasi adanya suatu norma hukum). Selanjutnya dikatakan bahwa "*through the medium of the principle, law can draw nourishment from the views of the community, for the ratio legis is the wide and, in deducting from it a particular rule, regard may be paid to the circumstances to which the rule is to be applied*" (melalui perantaraan prinsip, hukum dapat dikembangkan dari pandangan masyarakat, karena *ratio legisnya* sifatnya luas, dan, dalam menyimpulkannya suatu peraturan khusus, dapat

²¹ M. Laica Marzuki, *Siri' Bagian Kesadaran Hukum Rakyat Bugis-Makasar (Sebuah Telaah Filsafat Hukum)*, Hasanuddin University Press, 1995, hlm. 144.

²² Bryan E. Garner (ed), *Black Law Dictionary, Eighth Edition*, Thomson West, 2004, hlm. 1086.

²³ Hornby, *Oxford Advanced Learner's Dictionary, Fifth Edition*, Oxford University, 1995, hlm. 919.

dianggap memperhatikan keadaan-keadaan yang menjadi dasar penerapan peraturan tersebut).²⁴

Dalam istilah bahasa Indonesia prinsip bersinonim dengan kata asas yakni kebenaran yang menjadi pokok dasar berpikir, bertindak, dasar dan sebagainya.²⁵ Dalam kepustakaan selain dijumpai istilah prinsip hukum juga disebut sebagai asas hukum. Asas berarti sesuatu yang menjadi tumpuan berpikir atau berpendapat.²⁶

Prinsip hukum merupakan ukuran-ukuran hukum-etis yang memberikan arah bagi pembentukan hukum. Ada juga yang berpendapat bahwa prinsip hukum sebagai dasar atau petunjuk arah pembentukan hukum positif.

Ruslan Saleh mengungkapkan ciri-ciri prinsip hukum yaitu:

1. Prinsip hukum adalah fundamen dari sistem hukum;
2. Prinsip hukum lebih umum dari ketentuan Undang-undang dan keputusan;
3. Prinsip hukum merupakan dasar dari sistem hukum.²⁷

Berdasarkan beberapa pengertian tentang asas atau prinsip hukum tersebut di atas juga dapat ditarik kesamaan bahwa asas/prinsip hukum merupakan merupakan landasan bagi pembentukan hukum positif dan atau keputusan hakim, dengan kata lain asas hukum/prinsip hukum harus dijabarkan

²⁴ George W. Paton, *A Text Book of Jurisprudence*, London: Oxford University Press, 1969, hlm. 176.

²⁵ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1997, hlm. 788.

²⁶ *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Op., cit, hlm. 60.

²⁷ Ruslan Saleh dalam A. Rachmad Budiono, Op., cit, hlm. 37.

dalam norma hukum. Dalam konteks ini tepat pandangan dari Bellefroid yang mengatakan bahwa asas hukum atau prinsip hukum merupakan pengendapan hukum positif.²⁸

Prinsip atau Asas hukum dalam undang-undang tidak akan habis kekuatannya untuk melahirkan suatu peraturan hukum, melainkan akan tetap ada dan melahirkan peraturan-peraturan hukum baru. Oleh karena itu asas hukum dapat menjadikan hukum itu menjadi hidup, tumbuh dan berkembang karena asas hukum mengandung nilai-nilai dan tuntutan etis. Itulah sebabnya Paul Scholten menyebut asas hukum sebagai penamaan normatif bagi nilai etika hukum (*value of legal ethic*) walaupun tidak semua nilai etika hukum adalah asas hukum.²⁹

Lain halnya dengan etika yang hakekatnya merupakan pandangan atau pedoman hidup bagaimana orang seharusnya berperilaku. Etika berasal dari kesadaran seseorang yang mengarahkan atau memberikan petunjuk pada perbuatan mana yang baik dan perbuatan mana yang buruk. Etika juga merupakan penilaian terhadap perbuatan seseorang, sehingga etika dapat diartikan sebagai "*the principles of morality*". Artinya Etika bukan berarti perbuatan baik dan buruk, tetapi juga merupakan kesadaran bahwa seseorang harus berbuat baik dalam hidupnya, sehingga akan bertentangan dengan hati bila melanggarnya.

Oleh karena itu asas hukum berfungsi sebagai pedoman, petunjuk, pembimbing para legislator maupun para hakim dalam pembentukan hukum baik hukum perundang-

²⁸ Bellefroid dalam A. Rachmad Budiono, Ibid, hlm. 38.

²⁹ Paul Scholten dalam Laica Marzuki, Op., cit, hlm. 144.

undangan maupun putusan hakim. Hal ini sejalan dengan Notohamidjojo yang mengemukakan bahwa asas-asas hukum ialah dasar-dasar atau petunjuk arah (*richtlijn*) dalam pembentukan hukum positif, dalam arti asas-asas hukum berguna bagi praktik hukum.³⁰ Lebih lanjut Notohamidjojo mengemukakan bahwa dalam pembentukan undang-undang sebagai bagian utama dari pembentukan hukum, disamping adanya peranan hakim dalam pembentukan hukum, asas-asas hukum juga berfungsi sebagai:

1. Pembuat undang-undang harus mempergunakan asas hukum sebagai pedoman (*richtlijnen*) bagi pembentukan hukum (*positiveringsarbeid*). Pengundang-undang perlu meneliti dasar pikiran dari asas hukum itu, merumuskannya dan mengenaikannya dalam pembentukan undang-undang;
2. Hakim seharusnya dan sepatutnya bekerja dengan asas-asas hukum apabila dia harus melakukan interpretasi pada penafsiran artikel-artikel yang kurang jelas, dan dengan mempergunakan asas-asas hukum hakim dapat mengadakan penetapan (*precisering*) daripada keputusan-keputusannya;
3. Hakim perlu mempergunakan asas hukum (*rechtsbeginselen*) apabila ia perlu mengadakan analogi;
4. Hakim dapat melakukan koreksi terhadap peraturan perundang-undangan, apabila peraturan perundang-undangan itu terancam kehilangan maknanya.³¹

³⁰ O Notohamidjojo dalam Yuliandri, Op., cit., hlm. 160.

³¹ Yuliandri, Ibid, hlm. 160-161.

Dari pendapat di atas jelaslah bahwa para pembentuk undang-undang harus menjadikan asas-asas hukum sebagai pedoman dalam pembentukan hukum positif. Demikian halnya para hakim harus menjadikan asas-asas hukum (termasuk asas hukum umum) dalam melakukan interpretasi untuk penemuan hukum maupun pembentukan hukum berkenaan dengan kasus hukum yang diajukan kepadanya sebelum membuat satu keputusan.

B. Fungsi dan Tujuan Asas Hukum

Asas-asas hukum berfungsi untuk menafsirkan aturan-aturan hukum, menjelaskan dan menjustifikasi norma-norma hukum yang di dalamnya memuat kebenaran yang dijadikan landasan dalam pembentukan norma hukum. Menurut Smits sebagaimana dikutip oleh Herlien Budiono, asas-asas hukum berfungsi:

- 1) Asas hukumlah yang memberikan keterjalinan dari aturan hukum yang tersebar;
- 2) Asas hukum dapat difungsikan untuk mencari pemecahan atas masalah-masalah yang muncul dan membuka bidang-bidang liputan masalah baru. Asas hukum juga menjustifikasikan prinsip-prinsip “etika” yang merupakan substansi dari aturan-aturan hukum;
- 3) Asas-asas hukum dalam hal fungsi pertama dan kedua, dapat dipergunakan untuk “menulis ulang” bahan-bahan ajaran hukum yang ada sedemikian sehingga dapat

dimunculkan solusi terhadap persoalan-persoalan baru yang berkembang.³²

Selanjutnya dikemukakan oleh Herlien Budiono bahwa asas hukum bertujuan untuk memberikan arahan yang layak/pantas (*rechtmatig*) dalam hal menggunakan atau menerapkan aturan-aturan hukum.³³ Di samping itu asas hukum berfungsi sebagai pedoman atau arahan orientasi berdasarkan mana hukum dapat dan boleh dijalankan. Asas hukum juga sebagai pedoman dalam menerapkan aturan hukum. Asas-asas hukum membentuk konteks interpretasi yang niscaya dari aturan-aturan hukum.

Menurut Yusril Ihza Mahendra, asas-asas hukum dan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik merupakan *conditio sine quanon* bagi berhasilnya suatu peraturan perundang-undangan dapat diterima dan berlaku di masyarakat karena telah mendapatkan dukungan landasan filosofis, yuridis dan sosiologis.³⁴ Sejalan dengan pendapat tersebut, A. Hamid S Attamimi mengemukakan bahwa asas pembentukan peraturan perundang-undangan memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai bagi penggunaan metode pembentukan yang tepat dan mengikuti proses dan prosedur pembentukan yang telah ditentukan.³⁵

³² Herlien Budiono, *Asas Keseimbangan bagi Hukum Perjanjian Indonesia*, Citra Aditya Bakti Bandung, 2006, hlm. 82.

³³ *Ibid*, hlm. 83.

³⁴ Yusril Ihza Mahendra, "Mewujudkan Supremasi Hukum di Indonesia (Catatan dan Gagasan)", Sekretariat Jenderal Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta, 2002, hlm. 152.

³⁵ A. Hamid S Attamimi, *Op., cit*, hlm. 312.

Berdasarkan berbagai pendapat mengenai prinsip atau asas hukum yang harus diatur dalam asas pembentukan peraturan perundang-undangan di atas, jelaslah bahwa prinsip atau asas hukum berfungsi sebagai pegangan, dasar dan petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif agar produk hukum yang dihasilkan benar-benar sesuai dengan cita hukum (*rechtsidee*) masyarakat yang berintikan pada nilai keadilan, kepastian dan kemanfaatan hukum.

C. Jenis-Jenis Asas Hukum

Berdasarkan pendapat Paul Scholten, Sudikno Mertokusumo mengemukakan ada empat asas hukum yang berlaku universal yakni asas kepribadian, asas persekutuan, asas kesamaan, dan asas kewibawaan. Dalam asas kepribadian, manusia mengendaki adanya kebebasan individu. Asas kepribadian itu mengacu kepada pengakuan kepribadian manusia selaku subjek hukum, penyanggah hak dan kewajiban. Dalam asas persekutuan yang dikehendaki adalah persatuan, kesatuan, dan cinta kasih, keutuhan masyarakat.

Prinsip kesetaraan atau kesamaan menghendaki adanya keadilan dalam arti setiap orang adalah sama di hadapan hukum (*equality before the law*), setiap orang harus diperlakukan sama "*similia similibus*" (yang sama oleh yang sama). Asas kewibawaan memperkirakan adanya ketidaksamaan. Empat asas ini ada pada setiap sistem hukum, meskipun empat asas hukum tersebut terdapat kecenderungan yang satu lebih menonjol dan mendesak yang lain.³⁶

³⁶ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal ...*, Op., cit, hlm. 34.

Terhadap pendapat Scholten tersebut, Arief Sidharta memberikan penjelasan bahwa pertama-tama ada dua pasang asas yang saling berhadapan yakni asas kepribadian berhadapan dengan asas kemasyarakatan (oleh Sudikno diterjemahkan dengan asas persekutuan), kemudian asas persamaan berhadapan dengan asas kewibawaan, dan semuanya itu dipelihara keseimbangannya oleh asas pemisahan baik dan buruk. Dalam konteks sistem hukum, kelima asas universal itu diisi dengan asas-asas kebebasan (yang menjadi ideal asas kepribadian) berhadapan dengan cinta kasih (yang diidealkan oleh asas masyarakat), keadilan (yang diidealkan oleh asas persamaan) berhadapan dengan kepatuhan (yang menjadi ideal asas kewibawaan) yang keseimbangannya dipertahankan oleh pemisahan baik dan buruk.³⁷

Sudikno Mertokusumo membedakan asas hukum umum yang berlaku atas semua bidang hukum dan asas hukum khusus yang berlaku atas bidang-bidang hukum tertentu atau sering merupakan penjabaran dari asas hukum umum.³⁸ Asas hukum umum misalnya *lex posterior derogat legi priori* (undang-undang yang berlaku kemudian membatalkan undang-undang yang terdahulu, sejauh mengatur objek yang sama). *Lex superior derogat legi inferiori* (undang-undang yang lebih tinggi tingkatannya mengalahkan undang-undang yang lebih rendah jika terjadi pertentangan), dan *lex specialis derogat legi generali* (undang-undang yang khusus mengenyampingkan undang-undang yang bersifat umum).

³⁷ Shidarta, "Konsep Diskriminasi dalam Perspektif Filsafat Hukum", dalam Butir-Butir...Op., cit, hlm. 118-119.

³⁸ Shidarta Ibi, hlm. 120

Sementara asas hukum khusus seperti *pacta sunt servanda* (Pasal 1338) KUHPerduta) berlaku dalam lapangan hukum perdata, asas *nullum delictum nulla poena sine praevia lege poenali* (Pasal a ayat (1) KUHP).

Asas hukum juga dapat diklasifikasikan menjadi asas hukum obyektif dan asas hukum subyektif. Masing-masing klasifikasi tersebut dapat dibagi menjadi asas hukum rasional dan asas hukum moral.³⁹ Asas hukum obyektif merupakan prinsip-prinsip dasar bagi pembentukan aturan hukum. Sedangkan asas hukum subyektif merupakan prinsip-prinsip yang menyatakan kedudukan subyek hukum berkaitan dengan hukum. Selanjutnya dijelaskan bahwa asas hukum subyektif yang rasional dan moral mempunyai makna berkaitan erat dengan aturan hidup bersama yang masuk akal (rasional). Itu sebabnya dijadikan titik tolak pembentukan hukum yang baik. Demikian juga untuk asas hukum moral lebih dipandang sebagai unsur ideal. Asas hukum subyektif, baik yang bersifat rasional maupun moral paling tampak pada perkembangan hukum di zaman modern sekarang ini, seiring dengan perkembangan tuntutan terhadap dihormatinya hak-hak asasi manusia.

Asas hukum juga dapat dibedakan menjadi asas hukum konstitutif dan asas hukum regulatif. Asas hukum konstitutif merupakan asas hukum yang harus ada bagi kehidupan suatu sistem hukum, sedangkan asas hukum regulatif perlu bagi berprosesnya sistem hukum tersebut.⁴⁰ Asas hukum tersebut ada yang berlaku umum artinya harus ada pada setiap sistem

³⁹ Theo Hujbers, *Filsafat Hukum*, Kanisius, Yogyakarta, 1995, hlm. 79.

⁴⁰ Soerjono Soekanto dan Sri mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Ringkas*, Rajawali Press, Jakarta, 1985, hlm. 73-74.

hukum. Asas hukum khusus merupakan perwujudan dari kekhususan masyarakat dan kebudayaan yang tercermin dalam sistem hukumnya.

Asas-asas hukum tersebut baik yang konstitutif maupun regulatif dapat dibahas menurut bidang tata hukum, misalnya Hukum Administrasi Negara, Hukum Tata Negara dan seterusnya. Pembentukan kaidah hukum yang tidak didasarkan pada asas-asas hukum konstitutif menghasilkan kaidah yang secara materil bukan merupakan kaidah hukum. Kalau asas-asas hukum regulatif tidak diperhatikan, maka yang dihasilkan adalah kaidah-kaidah hukum yang tidak setara dan tidak adil.

Kaitannya dengan asas dalam ranah hukum tata negara, maka berikut ini akan dijelaskan mengenai asas negara kesatuan, asas kedaulatan rakyat, asas negara hukum dan asas pemisahan kekuasaan/pembagian kekuasaan.

D. Penggunaan Asas-Asas Hukum

Dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ditentukan bahwa pembentukan suatu undang-undang didasarkan pada beberapa asas, meliputi:

- a. pengayoman;
- kemanusiaan;
- kebangsaan;
- kekeluargaan;
- kenusantaraan;

bhineka tunggal ika;

keadilan;

kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;

ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau

keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Selain asas-asas tersebut di atas, Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 juga menentukan dimungkinkannya menggunakan asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Dan dalam rangka penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Bantuan Hukum, digunakan asas-asas sebagai berikut: (a) keadilan; (b) persamaan di hadapan hukum; (c) keterbukaan; (d) efisiensi dan efektivitas; (e) pemberdayaan; dan (f) akuntabilitas.

E. Asas-Asas Dalam Hukum Tata Negara

1. Asas Negara Kesatuan

Negara kesatuan adalah bentuk suatu negara yang merdeka dan berdaulat, dengan satu pemerintahan pusat yang berkuasa dan mengatur seluruh daerah. Namun dalam pelaksanaannya, negara kesatuan ini terbagi kedalam 2 macam sistem pemerintahan yaitu: Sentral dan Otonomi.

a. Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi adalah pemerintahan yang langsung dipimpin oleh pemerintahan pusat, sementara pemerintahan daerah di bawahnya melaksanakan kebijakan pemerintahan pusat. Model pemerintahan Orde Baru di bawah pemerintahan presiden

Soeharto adalah salah satu contoh sistem pemerintahan model ini.

- b. Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi adalah kepala daerah diberikan kesempatan dan kewenangan untuk mengurus urusan pemerintahan di wilayah sendiri. Sistem ini dikenal dengan istilah otonomi daerah atau swatantra. Sistem pemerintahan negara Malaysia dan pemerintahan paske Orde Baru di Indonesia dengan sistem otonomi khusus dapat dimasukkan kedalam model ini

Dalam teori ketatanegaraan, negara kesatuan (*unitary state*) merupakan negara yang sifatnya tunggal, kedaulatan hanya ada pada satu tangan yaitu pemerintahan pusat dan tidak terdiri dari kumpulan negara-negara. Salah satu pandangan yang paling umum dirujuk dalam mengemukakan negara kesatuan adalah pendapat CF. Strong yang mengatakan:

...the essence of a unitary state is that the sovereignty is undivided, or, in order 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.

Berdasarkan pendapat tersebut, karakter yang melekat pada negara kesatuan yaitu supremasi dari parlemen pusat (*the supremacy of the central parliament*) dan tidak adanya badan-badan lain yang berdaulat (*the absence of subsidiary sovereign bodies*) (Strong, *ibid*). Dari pendapat tersebut, kekuasaan pusat menjadi begitu sentral dalam menentukan perkembangan politik di semua level pemerintahan.

Kalau ditelusuri perkembangan pemikiran teori kenegaraan (*general theory of state*), pendapat yang dikemukakan CF. Strong lebih sering digunakan untuk membedakan negara kesatuan dengan negara federal. Karena perkembangan yang terjadi semakin sulit menerima pengelolaan negara yang serba pusat (sentralistik). Misalnya, Daniel Bell dalam tulisannya *The World in 2013* mengemukakan bahwa negara nasional terlalu kecil untuk mengatur dan mengurus masalah-masalah yang sangat besar, tetapi terlalu besar untuk mengatur dan mengurus masalah-masalah yang terlalu besar⁴¹. Menurut Eko Prasajo, konsekuensi logis cara pandang ini adalah penyerahan sebagian kekuasaan kepada unit-unit sub-nasional dan lokal. Karena itu, pengaturan dan penyelenggaraan pemerintahan akan senantiasa berubah secara periodik, baik pada negara yang berstruktur federal maupun negara yang berstruktur unitaris atau kesatuan.⁴²

Pendapat yang sama juga dijelaskan oleh Ateng Syafrudin, yang menyatakan bahwa latar belakang negara kesatuan menganut sistem desentralisasi adalah luas wilayah, makin banyaknya tugas yang harus diurus oleh pemerintah pusat, adanya perbedaan daerah yang satu dengan yang lain yang sukar diatur dan diurus secara sama (*uniform*) oleh pemerintah pusat. Lebih lanjut Ateng Syafrudin menambahkan, dalam konstitusi tiap negara memberikan kewenangan pemerintah negara kepada satu pemerintah,

⁴¹ Eko Prasajo, 2006, **Konstruksi Ulang Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di Indonesia: Antara Sentripetalisme dan Sentrifugalisme**, *Pidato Pengukuhan* sebagai Guru Besar Tetap FISIP UI, Depok. Hal. 3

⁴² *ibid*

yaitu pemerintah pusat, karena penyelenggaraan segala kepentingan hak baik dari pusat maupun dari daerah sebenarnya adalah kewajiban dari pemerintah pusat. Hanya berhubungan dengan luasnya daerah, makin banyak tugas yang harus diurus oleh pemerintah pusat, sejalan dengan kemajuan masyarakat dan negara, perbedaan antara yang satu dengan yang lain yang sukar diketahui dan sukar diatur secara memusat, maka jika keadaan daerah-daerah sudah memungkinkan, pusat menyerahkan kepada daerah untuk mengurus dan menyelenggarakan sendiri kebutuhan-kebutuhan khusus dari daerah-daerah itu. Penyerahan itu dapat diperluas tetapi dapat pula dipersempit oleh pemerintah pusat dengan memperhatikan kepentingan nasional disatu pihak dan memperhatikan kemampuan daerah berkepentingan di lain pihak⁴³.

Jauh hari sebelumnya, tentang Pemberlakuan otonomi daerah yang berbeda antara satu daerah dengan daerah lain, Hans Kelsen mengemukakan pendapatnya bahwa desentralisasi merupakan salah satu bentuk organisasi negara atau tatanan hukum negara. Tatanan Hukum desentralisasi menunjukkan adanya berbagai kaidah hukum yang berlaku sah pada wilayah yang berbeda. Ada kaidah yang berlaku sah untuk seluruh wilayah negara (*central norm*) dan ada kaidah berlaku sah dalam wilayah yang berbeda disebut kaidah desentral atau kaidah lokal (*decentral or local norm*).⁴⁴ Lebih jauh Hans Kelsen menjelaskan bahwa pemberlakuan beberapa

⁴³ Ateng Syafrudin, 1993, Pengaturan Koordinasi Pemerintahan Di Daerah, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung. Hal. 193-194

⁴⁴ Hans Kelsen, 1973, General Theory of Law and State, New York Russell & Russell page 66.

peraturan perundang-undangan mengenai otonomi daerah sebagai tatanan hukum *desentralistik* yang dikaitkan dengan wilayah (*territorial*) sebagai tempat berlakunya kaidah hukum secara sah sebagai konsepsi statis dari desentralisasi, walaupun pengertian desentralisasi Kelsen ini belum menyentuh mengenai kewenangan daerah untuk membuat peraturan sendiri berupa peraturan daerah.

2. Asas Kedaulatan Rakyat

3. Asas Negara Hukum

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ditegaskan bahwa Indonesia disamping berlaku asas kedaulatan rakyat juga berlaku asas kedaulatan hukum, hal ini secara konkrit dapat dilihat di dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yaitu pada BAB I mengenai Bentuk dan Kedaulatan, Pasal 1 menentukan bahwa:

- (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.

Atas dasar Pasal 1 ayat (3) Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut, dapat dipahami bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah berkedaulatan atas hukum. Hal ini bermakna bahwa setiap orang termasuk penyelenggara negara baik eksekutif, legislatif, dan yudikatif maupun lembaga-

lembaga negara harus tunduk dan taat kepada hukum tanpa ada pengecualian.

Pasal 1 ayat (3) Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga mempunyai makna Negara Indonesia merupakan negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), tidak semata-mata berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*), serta pemerintahan berdasarkan konstitusi bukan berdasarkan absolutisme (kekuasaan tanpa batas).

Apakah itu negara hukum? Faham dasar negara hukum adalah bahwa yang berkuasa adalah hukum. Pemerintah melaksanakan kekuasaan yang dimiliki atas dasar, serta dalam batas-batas hukum yang berlaku. Sebaliknya, dalam negara kekuasaan bukan hukum melainkan kemauan sewenang-wenang penguasa yang menentukan pemakaian kekuasaan negara.

Akan tetapi, tidak mungkin mendapatkan jawaban yang sama atas jawaban apakah negara hukum atau *what is rule of law?* Konsep negara mempunyai variasi antara tempat dan waktu yang berbeda sehingga tidak pernah ada definisi yang secara umum diterima. Kenyataan ini sejalan dengan pernyataan yang disampaikan Marjanne Termorshuizen Artz berikut ini:

What is 'Rule of Law'? It is not possible to give an unequivocal answer to this question. Concepts of Rule of Law and Rechtsstaat have varied from one place to the other and over time and no one has ever come up with a definition generally agreed upon. As a result,

there often is a profound degree of misunderstanding between legal scholars and others when discussing 'Rule of Law'.

Oleh karena itu, menurut Marjanne Termorshuizen Artz dapat dikemukakan dua pengertian negara hukum, dalam arti sempit dan dalam arti luas. Dalam arti sempit negara berdasarkan prinsip bahwa pemerintah terikat oleh ketentuan-ketentuan. Sedangkan dalam arti luas tujuan dari pemerintah yang baik terkandung dalam hukum atau hak yang baik yang dituangkan dalam konstitusi dan pengujian yudicial.

Hence we can derive two different manifestations/ meanings for the Rule of Law:

1. *Rule of law in the narrow sense, which means a state based on the principle that the government is bound by rules that have been written and announced beforehand (Gesetzesstaat, Wetsstaat, Socialist legality (Sovjet state), Negara berdasar(kan) atas undang-undang) (compare hereafter the thin conceptions of rule of law);*
2. *Rule of law in the broad sense, which means an ideal for good government with in it the dimension of good Law or Right. In this concept, great emphasis is being laid on the constitution and on judicial review (compares hereafter the thick conceptions of rule of law).*

Secara umum negara hukum dikatakan mempunyai empat ciri. *Pertama*, pemerintah bertindak semata-mata atas dasar hukum yang berlaku. *Kedua*, masyarakat dapat naik banding di pengadilan terhadap keputusan pemerintah dan

pemerintah taat terhadap keputusan hakim. *Ketiga*, hukum sendiri adalah adil dan menjamin hak-hak asasi manusia. *Keempat*, kekuasaan hakim independen dari kemauan pemerintah. Ciri yang pertama menjamin kepastian hukum dan mencegah kesewenangan penguasa. Ciri kedua menunjukkan bahwa penguasa pun berada di bawah hukum, bahwa penggunaan kekuasaan di negara itu harus dipertanggungjawabkan dan tidak tanpa batas.

Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa dalam setiap negara hukum selalu harus ada unsur atau ciri-ciri yang khas, yaitu (i) pengakuan dan perlindungan atas hak-hak asasi manusia; (ii) adanya peradilan yang bebas, mandiri, dan tidak memihak; (iii) adanya pembagian kekuasaan dalam sistem pengelolaan kekuasaan negara; dan (iv) berlakunya asas legalitas hukum dalam segala bentuknya, yaitu bahwa semua tindakan negara harus didasarkan atas hukum yang sudah dibuat secara demokratis sejak sebelumnya, bahwa hukum yang dibuat itu adalah 'supreme' atau di atas segala-galanya, dan bahwa semua orang sama kedudukan-nya di hadapan hukum yang dibuat itu.

Salah satu pemikir terkemuka Eropa yaitu Immanuel Kant menggali lagi ide negara hukum yang sudah dikenal di Yunani pada zaman Plato dengan istilah *nomoi*. Dalam pandangan Immanuel Kant negara hukum hanya dimanfaatkan untuk menegakkan keamanan dan ketertihan di masyarakat (*rust en order*) sehingga dikenal dengan istilah Negara Jaga Malam (*Nachtwakerstaat*).

Setelah Immanuel Kant muncul Julius Stahl yang mengemukakan bahwa pokok-pokok utama negara hukum

(Barat) yang mendasari konsep Negara Hukum yang demokratis ialah:

- a. Berdasarkan hak asasi sesuai pandangan individualistik (John Locke cs.);
- b. Untuk melindungi hak asasi perlu trias politica Montesquieu dengan segala variasi perkembangannya;
- c. Pemerintahannya berdasarkan undang-undang (*wetmatig bestuur*) dalam *Rechtsstaat materil* dan ditambah prinsip *doelmatig bestuur* di dalam *Sociale verzorgingsstaat*.
- d. Apabila di dalam menjalankan pemerintahan masih dirasa melanggar hak asasi maka harus diadili dengan suatu pengadilan administrasi.

Sementara itu menurut A.V Dicey istilah *rule of law* mempunyai tiga arti atau dapat dilihat dari dari tiga sudut yang berbeda yang dapat diketahui dari pernyataan berikut ini.

It means, in the first place, the absolute supremacy or predominance of regular law as opposed to the influence of arbitrary power, and excludes the existence of arbitrariness, of prerogative, or even of wide discretionary authority on the part of the government. It means, again, equality before the law, or equal subjection of all classes to the ordinary law of the land administered by the ordinary law courts; lastly, may be used as a formula for expressing the fact that with us the law of the constitution, the rules which in foreign countries naturally form part of of constitutional code,

are not the source but the consequence of the rights of individual, as defined and enforced by the courts;

Berdasarkan pernyataan di atas dapat diketahui bahwa menurut A.V Dicey istilah *rule of law* dapat berarti hukum mempunyai supremasi atau keutamaan yang mutlak, setiap semua orang mempunyai kedudukan yang sama di hadapan hukum, dan dapat digunakan sebagai formula untuk menunjukkan fakta bahwa hukum konstitusi di Inggris bukan merupakan sumber melainkan konsekuensi dari hak-hak individu.

Dengan demikian unsur-unsur *rule of law* yang dikemukakan A.V Dicey menurut Miriam Budiardjo mencakup hal-hal sebagai berikut:

- a. Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the 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*). Dalil ini berlaku baik untuk orang biasa, maupun untuk pejabat.
- c. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang (di negara lain oleh Undang-Undang Dasar) serta keputusan-keputusan pengadilan.

Perumusan tersebut agak klasik sebab memang ditujukan bagi Negara Hukum Klasik (*Klassieke Rechtsstaat*); namun kurun waktu itu masih dikuasai oleh gagasan bahwa negara dan pemerintah hendaknya tidak turut campur dalam urusan warganya (*staatsonthouding*).

Pada tahun 1989 diadakan seminar tentang Negara Hukum (*pluriforme Rechtsstaat*) oleh Fakultas Hukum Groningen. Unsur dan ciri negara hukum yang terungkap dalam seminar itu antara lain adalah:

- a. Jaminan tentang kebebasan dan hak-hak asasi demokratis yang dikenal sebagai hak asasi yang klasik;
- b. Jaminan tentang hak asasi di bidang sosial (*sociale grondrechten*);
- c. Hal-hal yang berkaitan dengan pembatasan kekuasaan kenegaraan (*machts regulering*) dan sebagainya.

Dengan demikian, negara hukum adalah negara yang penyelenggaraan pemerintahannya dijalankan berdasarkan dan bersarkan hukum yang berakar dalam seperangkat titik tolak normatif berupa asas-asas dasar sebagai asas-asas yang menjadi pedoman dan kriteria penilai pemerintahan dan perilaku pejabat pemerintah.

Keberadaan negara hukum menurut J. Van der Hoeven memprasyaratkan hal-hal berikut ini:

- a. Prediktabilitas perilaku, khususnya perilaku pemerintah, yang mengimplikasikan ketertiban demi keamanan dan ketenteraman bagi setiap orang.
- b. Terpenuhinya kebutuhan materil minimum bagi kehidupan manusia yang menjamin keberadaan manusia yang bermartabat manusiawi.

Salah satu persoalan pokok negara hukum adalah persoalan kekuasaan, utamanya persoalan kewenangan atau wewenang. Dengan mengikuti pendapat-pendapat yang

dikemukakan oleh para pakar, menurut Sri Soemantri unsur-unsur terpenting negara hukum ada empat, yaitu:

- a. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan.
- b. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara).
- c. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara.
- d. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan.

Menurut M. Scheltema, setiap negara berdasarkan atas hukum mempunyai empat asas utama yaitu asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*), asas persamaan (*het gelijkheidsbeginsel*), asas demokrasi (*het democratischebeginsel*), dan asas bahwa pemerintah dibentuk untuk melakukan pelayanan terhadap masyarakat (*het beginsel van de dienende overheid, government for the people*).

Selanjutnya dapat disampaikan pendapat Bagir Manan yang menyatakan bahwa unsur-unsur dan asas-asas dasar negara hukum adalah sebagai berikut:

- a. Pengakuan, Penghormatan dan Perlindungan Hak Asasi Manusia yang Berakar dalam Penghormatan atas Martabat Manusia (*Human Dignify*).
- b. Asas Kepastian Hukum. Negara hukum bertujuan untuk menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian dalam hubungan antar-manusia, yakni menjamin prediktabilitas, dan juga bertujuan untuk

mencegah bahwa hak yang terkuat yang berlaku, bebecapa asas yang terkandung dalam asas kepastian hukum adalah:

1. Asas legalitas, konstitusionalitas, dan supremasi hukum
2. Asas undang-undang menetapkan berbagai perangkat aturan tentang cara pemerintah dan para pejabatnya melakukan tindakan pemerintahan.
3. Asas non-retroaktif perundang-undangan: sebelum mengikat, undang-undang harus diumumkan secara layak.
4. Asas peradilan bebas: objektif-imparsial dan adil-manusiawi.
5. Asas *non-liquet*: hakim tidak boleh menolak perkara yang dihadapkan kepadanya dengan alasan undang-undang tidak jelas atau tidak ada.
6. Hak asasi manusia harus dirumuskan dan dijamin perlindungannya dalam undang-undang dasar (UUD).
7. Asas *Similia Similibus* (Asas Persamaan). Dalam negara hukum, pemerintah tidak boleh mengistimewakan orang tertentu (harus non-diskriminatif). Aturan hukum berlaku sama untuk setiap orang, karena itu harus dirumuskan secara umum dan abstrak. Dua hal penting yang terkandung dalam asas ini adalah:
8. Persamaan kedudukan di hadapan hukum dan pemerintahan.

9. Tuntutan perlakuan yang sama bagi semua warga negara
- c. Asas Demokrasi. Asas demokrasi memberikan suatu cara atau metode pengambilan keputusan. Asas ini menuntut bahwa tiap orang harus mempunyai kesempatan yang sama untuk mempengaruhi tindakan pemerintahan. Asas ini diwujudkan lewat sistem representasi (perwakilan rakyat) yang mempunyai peranan dalam pembentukan undang-undang dan kontrol terhadap pemerintah. Beberapa hal penting dalam asas demokrasi:
1. Pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.
 - 4) Pemerintah bertanggungjawab dan dapat dimintai pertanggungjawaban oleh badan perwakilan rakyat.
 - 5) Semua warga negara memiliki kemungkinan dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan putusan politik dan mengontrol pemerintah.
 - 6) Semua tindakan pemerintahan terbuka bagi kritik dan kajian rasional semua pihak.
 - 7) Kebebasan berpendapat/berkeyakinan dan menyatakan pendapat.
 - 8) Kebebasan pers dan lalu lintas informasi.
 - 9) Rancangan undang-undang harus dipublikasikan untuk memungkinkan partisipasi rakyat secara efektif.

Pemerintah dan Pejabat Pemerintah Mengemban Fungsi Pelayanan Masyarakat. Pemerintah mengemban tugas

untuk memajukan kepentingan warga negara, semua kegiatan pemerintahan harus terarah kesejahteraan umum. Beberapa hal yang terdapat pada asas ini:

1. Asas-asas umum pemerintahan yang layak.
2. Syarat-syarat fundamental bagi keberadaan manusia yang bermartabat manusiawi dijamin dan dirumuskan dalam aturan perundang-undangan, khususnya dalam konstitusi.
3. Pemerintah harus secara rasional menata tiap tindakannya, memiliki tujuan yang jelas dan berhasil guna (*doelmatig*), jadi harus efisien efektif.

Secara harfiah *the rule of law* adalah apa yang disebut peraturan yang berdasarkan hukum. Dalam arti luas berarti bahwa rakyat menaati hukum dan diatur oleh hukum. Akan tetapi dalam teori politik dan teori hukum telah dilihat dalam arti sempit bahwa pemerintah akan diatur dengan hukum. Negara hukum ideal dalam arti sempit sering ditunjukkan dengan kata-kata “pemerintahan berdasarkan hukum dan bukan berdasarkan orang”.

Sesungguhnya pemerintah harus mesti mencakup keduanya, oleh orang dan hukum. Dikatakan bahwa negara hukum berarti semua tindakan pemerintah mesti mempunyai landasan hukum, mesti diberikan wewenang oleh hukum. Tindakan yang tidak berdasarkan kewenangan yang diberikan hukum bukan tindakan pemerintah sebagai pemerintah. Tindakan itu tidak akan mempunyai efek hukum dan sering melanggar hukum. Demikian antara lain pemikiran yang disampaikan Joseph Raz sebagaimana tertuang dalam pernyataan berikut ini.

'The rule of law' means literally, what it says: the rule of the law. Taken in its broadest sense this means that people should obey the law and be ruled by it. But in political and legal theory, it has come to be read in a narrower sense, that the government shall be ruled by the law and subject to it. The ideal of the rule of law in this sense is often expressed by the phrase 'government by law and not by men'. No sooner does one use these formulas than their obscurity becomes evident. Surely, government must be both by law and by men. It is said that the rule of law means that all government action must have foundation in law, must be authorized by law. But is not that a tautology? Actions not authorized by law cannot be the actions of the government as a government. They would be without legal effect and often unlawful.

Negara hukum dapat dikaitkan dengan keberadaan peradilan administrasi. Dalam kerangka pemikiran Negara Hukum (*Rechtstaats gedachte*) keberadaan peradilan administrasi pada hakekatnya merupakan suatu akibat atau konsekuensi logis dari asas bahwa pemerintahan harus didasarkan pada undang-undang (*wetmatigheid van het bestuur*), bahkan dalam pengertian lebih luas lagi, yaitu harus didasarkan pada hukum (*rechtmatigheid*). Hal ini sejalan dengan pendapat Friedrich Jullius Stahl yang mengemukakan empat unsur negara hukum yaitu:

1. Pengakuan hak-hak dasar manusia.
2. Adanya pembagian kekuasaan (*scheiding van macht*).

3. Pemerintahan yang berdasarkan peraturan hukum dan perundang-undangan (*wetmatigheid van het bestuur*).
4. Adanya peradilan administrasi.

Ciri-ciri yang melekat pada peradilan administrasi (*Judicial Control*) terutama adalah:

1. Bahwa pengawasan itu bersifat external control, karena dilakukan oleh suatu lembaga yang berada di luar kekuasaan eksekutif.
2. Bahwa pengawasan itu lebih menekankan pada tindakan represif atau lazim disebut *control a-posteriori*.
3. Bahwa pengawasan itu bertitik tolak pada segi legalitas dari tindakan pemerintah yang dikontrol, yaitu penilaian apakah tindakan tersebut bersifat *rechtmatig* atau tidak.

Namun perlu diingat dan disadari bahwa suatu judicial control tidak selalu harus berada di tangan peradilan administrasi yang terpisah dari peradilan umum, sebab seperti halnya di negara-negara yang mendasarkan pada sistem hukum Anglo-Saxon yang menerapkan prinsip *Rule of Law*, maka peranan kontrol itu berada di tangan peradilan biasa melalui *judicial review*.

Keberadaan konstitusi dalam sebuah negara hukum secara tegas dinyatakan sebagai ciri oleh Thoga H Hutagalung. Dengan demikian ciri-ciri yang terkandung di dalam negara hukum ialah:

1. Adanya konstitusi;
2. Adanya pemisahan kekuasaan, antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif;

3. Mengakui dan menghormati hak-hak asasi manusia seluruhnya;
4. Adanya pemilihan umum yang bebas dan rahasia;
5. Adanya perwakilan yang mempunyai tanggung jawab moral;
6. Adanya peradilan yang bebas agar keadilan tercapai; dan
7. Negara di dalam melaksanakan fungsinya tidak boleh menyimpang dari ketentuan-ketentuan yang dibuatnya sendiri dan senantiasa menjamin kepentingan dan kesejahteraan warganya.

Berdasarkan pendapat di atas keberadaan konstitusi merupakan sesuatu yang tidak boleh diabaikan jika suatu negara hendak menjadi negara hukum. Hal lain yang menarik dari pendapat di atas adalah keharusan negara untuk tidak menyimpang dari ketentuan-ketentuan yang telah dibuatnya sendiri. Tidak jarang terjadi ketentuan yang dibuat negara atau pemerintah ternyata dilanggar dengan alasan ketentuan-ketentuan itu hanya ditujukan kepada rakyat. Padahal semestinya pembuat sendiri harus memberikan contoh bukan malah melanggar.

The aim of the rule of law doctrine is that citizens should know how laws will affect them. The main elements of the doctrine can be briefly summarised. Laws should be perfectly general in form so that no individual or group is specifically picked out for preferential treatment; they should treat people equally; they should not be retrospective in application; and all laws should bind everyone, including government. This

last point links the idea of the rule of law to the idea of constitutionalism and may be exemplified by systems of government that have a rigorous separation of powers, written constitutions and other devices to limit the actions of officials by general rules.

Tujuan ajaran negara hukum adalah memungkinkan warga negara mengetahui bahwa hukum akan mempengaruhi mereka. Unsur-unsur utama dari ajaran ini adalah sebagai berikut. Hukum harus dibentuk secara baik sehingga tidak ada yang dipilih untuk mendapatkan keistimewaan melainkan harus diperlakukan sama dan tidak diterapkan mundur. Hukum harus mengikat semua pihak termasuk pemerintah. Berkaitan dengan konstitusionalisme dapat ditunjukkan melalui sistem pemisahan kekuasaan pemerintah, Undang-Undang Dasar tertulis, dan dengan cara lain untuk membatasi tindakan pejabat.

Gagasan *the rule of law* pertama-tama berarti bahwa kekuasaan pemerintah dan politik mesti dibatasi melalui ketentuan yang telah lebih dulu diumumkan dan diberitahukan dan diterapkan sama secara adil kepada semua dan kedua sekali hukum dibuat mesti ditaati termasuk oleh pihak yang tidak setuju berdasarkan moral. *The notion of the rule of law means firsts that government and political power should be limited by rules published and known in advance and applied equally impartially to all and secondly, that the law once made should be obeyed even by those who disagree with it on moral ground.*

Konsep *the rule of law* dan pemisahan kekuasaan merupakan perluasan dari gagasan konstitusionalisme, yaitu

gagasan bahwa kekuasaan pemerintah harus dibatasi melalui hukum. *The concept of the rule of law and the separation of powers are aspects of the wider notion of 'contitutionalism', that is, the idea that governmental power should be limited by law.*

Dalam UUD 1945 sebelum perubahan tidak secara tegas dicantumkan ketentuan tentang negara hukum. Akan tetapi, dalam Penjelasan UUD 1945 ditemukan kalimat yang menyatakan bahwa Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), dan tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*Machtsstaat*).

Berkaitan dengan kalimat di atas, arti negara hukum tidak terpisahkan dari pilar negara hukum itu sendiri, yaitu paham kedaulatan hukum. Paham kedaulatan hukum adalah ajaran yang menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi terletak pada hukum atau tiada kekuasaan lain apa pun, terkecuali kekuasaan hukum semata yang dalam hal ini bersumber pada Pancasila selaku sumber dari segala sumber hukum.

Meskipun dalam naskah UUD 1945 yang asli tidak ditemukan istilah negara hukum tetapi pencatuman beberapa kalimat dalam Penjelasan merupakan penegasan kalau Indonesia adalah negara hukum. Selain itu, ciri-ciri umum negara hukum dapat ditemukan dalam UUD 1945. *Pertama*, pengakuan terhadap hak-hak dan kewajiban warga negara. *Kedua*, adanya pembagian kekuasaan. Dengan adanya lembaga-lembaga negara menunjukkan adanya pembagian kekuasaan. *Ketiga*, setiap perbuatan atau tindakan pemerintah

harus berdasarkan hukum dan undang-undang. *Keempat*, adanya kekuasaan kehakiman yang bebas.

Jimly Asshiddiqie menyampaikan empat prinsip yang secara bersama-sama merupakan ciri-ciri pokok konsep negara hukum (*rechtsstaat*) yang dirumuskan secara tegas dalam UUD 1945 yaitu:

Pembatasan kekuasaan diatur seperti dengan dirumuskannya prinsip pembagian kekuasaan yang tercermin dalam struktur kelembagaan negara baik vertikal maupun horizontal, ide perlindungan hak asasi manusia dan hak-hak warga-negara, asas legalitas dan prinsip kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, prinsip peradilan bebas yang tidak memihak, dan bahkan kemudian dirumuskan pula ide peradilan administrasi untuk memungkinkan warganegara menuntut hak-haknya atas kekuasaan publik.

Berdasarkan pendapat di atas pembatasan kekuasaan dapat dilakukan melalui pembagian kekuasaan di antara lembaga-lembaga negara, baik secara horizontal maupun vertikal. Di negara hukum tidak ada pemusatan kekuasaan dalam satu lembaga melainkan terbagi di berbagai lembaga sehingga penyalahgunaan dapat dicegah atau paling tidak dikurangi meskipun tidak mungkin dihilangkan sama sekali.

Sebagaimana telah dikemukakan bahwa pemikiran tentang negara hukum pertama-tama berkembang di Eropa. Oleh karena itu, perlu juga mengaitkan pembahasan mengenai negara hukum ini dengan keadaan masyarakat di sana. Teori hukum sendiri secara umum memang tidak dapat

dilepaskan dari konteks masyarakat tertentu. Suatu teori hukum yang terlepas dari konteks masyarakatnya akan menumbuhkan apa yang di dalam kepustakaan Jerman dituangkan melalui ungkapan: *Rechtslehre ohne Recht* atau teori hukum tanpa kenyataan (keadilan). Tata hukum yang ditumbuhkan berdasarkan nalar hukum seperti itu disebut: *Machtloze Normlogiek* atau tata hukum tanpa keadilan ataupun kewibawaan. Contoh pembahasan mengenai hal ini adalah penjelasan Soepomo pada rapat Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI).

Pada saat itu Soepomo mengemukakan bahwa ada dua cara pandang yang penting untuk melihat hubungan masyarakat dan orang seorang. Pertama ialah cara pandang individualistik atau asas perseorangan yang lebih mementingkan perseorangan daripada organisasi atau masyarakat. Cara pandang ini mendasari teori-teori di Eropa Barat dan Amerika Serikat. Kedua ialah cara pandang integralistik atau asas kekeluargaan yang mengutamakan masyarakat daripada perseorangan.

Menurut Soepomo, kedua cara tersebut tidak sesuai dengan cara pandang Indonesia. Cara pandang tentang Negara Hukum di Eropa Barat tidak dapat dijadikan dasar (*bouwstenen*) dalam membentuk konsep Negara Hukum Indonesia. Konsep Negara Hukum Barat hanya sebagai alat perbandingan dalam membentuk konsep Negara Hukum Indonesia. Oleh karena itu, meskipun dalam Penjelasan UUD 1945 digunakan istilah *rechtsstaat*, namun menurut Muhammad Tahir Azhary konsep *rechtsstaat* yang dianut Indonesia bukan konsep negara hukum Barat (Eropa Kontinental) dan bukan pula konsep *rule of law* dari Anglo-

Saxon, melainkan konsep negara hukum sendiri yaitu Negara Hukum Pancasila sendiri dengan ciri-ciri sebagai berikut:

1. Ada hubungan yang erat antara agama dan negara;
2. Bertumpu pada Ketuhanan Yang Maha Esa;
3. Kebebasan beragama dalam arti positif;
4. Ateisme tidak dibenarkan dan komunisme dilarang; serta
5. Asas kekeluargaan dan kerukunan.

Adapun unsur-unsur pokok Negara Hukum RI adalah: (1) Pancasila; (2) MPR; (3) Sistem konstitusi; (4) Persamaan; dan (5) Peradilan bebas.

Terhadap pendapat di atas perlu diberikan catatan sehubungan dengan peranan MPR yang sudah berubah setelah perubahan UUD 1945. Sebelum perubahan UUD 1945 memang MPR mempunyai peranan yang lebih penting dari pada lembaga-lembaga negara lain sehingga dikatakan sebagai lembaga negara tertinggi. Akan tetapi, peran itu sudah sangat berkurang setelah perubahan UUD 1945, antara lain MPR tidak lagi memilih Presiden dan Wakil Presiden, sehingga tidak lagi dapat dikatakan berkedudukan lebih tinggi dari pada lembaga negara lain.

Perbincangan mengenai negara hukum mencakup hubungan antara hukum dan kekuasaan. Apakah kekuasaan tunduk pada hukum atau hukum tunduk pada kekuasaan? Menurut cita-cita perjuangan kemerdekaan bangsa Indonesia yang bertekad menghapuskan penjajahan dari muka bumi, berikut segala akibatnya, yang diinginkan adalah bahwa

Negara Republik Indonesia merupakan suatu negara hukum di mana kekuasaan tunduk pada hukum.

Cita-cita perjuangan sendiri berhubungan dengan cita hukum. Adapun yang dimaksudkan cita hukum adalah cita hukum (*Rechtsidee*, Bel.) dari Republik Indonesia yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945, suatu republik kerakyatan (demokratik) yang didirikan oleh pejuang-pejuang bangsa dengan semboyan "... dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat". Cita-cita ini dirumuskan secara singkat berarti bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara hukum.

Ciri pokok dari cita hukum Negara Republik Indonesia adalah kekuasaan itu tidak tanpa batas, artinya kekuasaan itu tunduk pada hukum. Secara populer dikatakan bahwa negara hukum adalah negara berdasarkan hukum, di mana kekuasaan tunduk pada hukum. Prinsip-prinsip lain yang berkaitan dengan prinsip pokok di atas dan salah satu yang terpenting adalah bahwa dalam negara hukum semua orang sama di hadapan hukum. Dikatakan secara lain ini berarti bahwa hukum memperlakukan semua orang sama tanpa perbedaan yang didasarkan atas ras (keturunan), agama, kedudukan sosial, dan kekayaan.

Terhadap pendapat Mochtar Kusumaatmadja dan B Arief Sidharta tersebut perlu diberikan sedikit catatan agar tidak menimbulkan keraguan bahkan kesalahan dalam penerapan. Persamaan di hadapan hukum tidak dapat diartikan tidak boleh lagi ada perbedaan perlakuan. Dalam hal-hal tertentu tetap mesti ada perbedaan perlakuan. Sebagai contoh, dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara sudah

sepatutnya orang yang mempunyai kekayaan lebih banyak dibebani kewajiban yang lebih besar.

Kenyataan yang terjadi di Indonesia, cukup banyak peraturan perundang-undangan yang membebani rakyat dengan berbagai kewajiban tanpa memperhatikan kemampuan masing-masing, misalnya seorang pemilik rumah mewah seluas 1000 m² akan dibebani kewajiban Pajak Bumi dan Bangunan yang sama dengan seorang pemilik rumah sangat seluas 21 m² hanya karena terletak bersebelahan.

Mengenai negara hukum dalam kaitan dengan UUD 1945 menurut

Moh. Mahfud M.D sebagai *ciri pertama* dari negara hukum adalah adanya pengakuan dan perlindungan atas hak-hak asasi manusia. Ciri ini bisa ditemui di dalam Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945. Di dalam Pembukaan alinea I dinyatakan bahwa kemerdekaan adalah hak segala bangsa, kemudian di dalam alinea IV disebutkan pula salah satu dasar yaitu “kemanusiaan yang adil dan beradab”.

Dalam Batang Tubuh UUD 1945 dapat ditemui beberapa pasal seperti Pasal 27 (persamaan kedudukan setiap warga negara di dalam hukum dan pemerintahan serta persamaan hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak), Pasal 28 (jaminan kemerdekaan untuk berserikat dan berkumpul serta mengeluarkan pikiran), Pasal 29 (jaminan kemerdekaan untuk memeluk agama dan beribadat), dan Pasal 31 (jaminan hak untuk mendapatkan pengajaran).

Dalam Perubahan Kedua UUD 1945 pasal-pasal tersebut telah mengalami perubahan. Khusus Pasal 28 dan 29 perlu

diberikan sedikit komentar. Melalui Perubahan Kedua telah ditambahkan Pasal 28E ayat (1) yang berbunyi: “Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.”

Pasal 28 E ayat (1) ini merupakan bagian dari tambahan Bab XA tentang Hak Asasi Manusia (HAM). Pada saat itu perhatian masyarakat terhadap HAM memang sedang tinggi sehingga MPR merasa perlu memberikan perhatian dan menambahkan beberapa ketentuan ke dalam UUD 1945. Akan tetapi, MPR semestinya berhati-hati dan tidak begitu saja mengikuti arus yang sedang berkembang pada saat itu. Pernyataan bahwa “setiap orang bebas memeluk agama” dalam konteks HAM dapat berarti bebas untuk tidak beragama.

Padahal ketentuan UUD 1945 yang sudah ada, terutama Pasal 29, tidak memungkinkan pilihan ini. Sehubungan dengan itu, jika MPR akan kembali melakukan perubahan terhadap UUD 1945 maka Pasal 28E ayat (1) ini perlu diubah sehingga sesuai dengan Pasal 29, Pembukaan, dan Pancasila. Mengenai kebebasan beragama lebih tepat pendapat Muhammad Tahir Azhary yang berpendapat bahwa ada dua hal yang perlu diperhatikan dalam Negara Hukum Pancasila:

1. Kebebasan beragama harus mengacu pada makna yang positif sehingga pengingkaran terhadap Tuhan Yang Maha Esa (ateisme) ataupun sikap yang memusuhi Tuhan Yang Maha Esa tidak dibenarkan, seperti terjadi di negara-

negara komunis yang membenarkan propaganda anti agama; dan

2. ada hubungan yang erat antara agama dan negara, karena itu baik secara *rigid* atau mutlak maupun secara longgar atau nisbi Negara Republik Indonesia tidak mengenal doktrin pemisahan antara agama dan negara. Karena doktrin semacam ini sangat bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Ciri kedua dari negara hukum adalah adanya peradilan yang bebas dari pengaruh sesuatu kekuasaan atau kekuatan lain dan tidak memihak. Ciri kedua ini dapat dilihat Pasal 24 UUD 1945 yang menegaskan: “Kekuatan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang undang”.

Ciri ketiga dari negara hukum adalah legalitas dalam arti segala bentuk hukum. Segala tindakan seluruh warga negara, baik rakyat biasa maupun penguasa, harus dibenarkan oleh hukum. Di Indonesia sudah ada peraturan yang berisi ketentuan untuk berbagai tindakan. Setiap tindakan harus sah menurut aturan hukum yang ada. Dalam rangka mengamankan ketentuan tersebut di Indonesia telah dibentuk berbagai badan peradilan yang dapat memberikan pemutusan (peradilan) terhadap hal-hal yang tidak dibenarkan hukum.

Jadi semua landasan yang menjadi ciri dari negara hukum dapat ditemui di dalam UUD 1945. Untuk disebut sebagai negara hukum UUD 1945 cukup memberikan jaminan. Yang sering menjadi persoalan adalah pelaksanaannya di lapangan yang kerap kali menimbulkan pertanyaan tentang relevansinya.

Perbedaan antara ketentuan yang berlaku dengan pelaksanaan dapat menimbulkan ketidakpastian hukum. Pelaksanaan di lapangan memang sering dipengaruhi kebijaksanaan dari pelaksana sesuatu ketentuan sehingga selain istilah *rule of law* dikenal juga istilah *rule of kebijaksanaan*. Antara kedua hal ini perlu dilakukan pilihan sehingga jelas hal yang diinginkan.

Sunaryati Hartono berkata tentang *rule of kebijaksanaan* sebagai berikut:

Rule of Kebijaksanaan merupakan kenyataan yang menimbulkan ketidakpastian hukum, sedangkan *Rule of Law* merupakan cita-cita kita untuk menghapuskan keadaan ketidakpastian hukum itu, akan ternyata bahwa kita tidak dapat mengkombinasikan *Rule of Kebijaksanaan* dengan *Rule of Law* itu. Kita harus memilih *salah satu* diantara kedua hal itu. Sebab “*the first duty of the law* (dalam hal ini tentu artinya “para pembentuk hukum dan political *decision-makers*”) *is to know what it wants*”.

Sementara itu menurut Mien Rukmini, negara Indonesia sebagai Negara Hukum harus menjunjung tinggi harkat dan martabat manusia. Sebagai suatu Negara Hukum minimal harus mempunyai ciri-ciri tertentu seperti:

1. Pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia;
2. Peradilan yang bebas dan tidak memihak, tidak dipengaruhi oleh suatu kekuasaan/kekuatan lain apapun;

3. Legalitas dari tindakan Negara/Pemerintah dalam arti tindakan aparatur negara yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

Di antara para penulis ada yang menghubungkan negara hukum dengan Pancasila. Unsur-unsur Negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 adalah:

1. Adanya pengakuan terhadap jaminan hak-hak asasi manusia dan warga negara;
2. Adanya pembagian kekuasaan;
3. Dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, pemerintah harus selalu berdasar atas hukum yang berlaku, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis;
4. Adanya kekuasaan kehakiman yang dalam menjalankan kekuasaannya bersifat merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah maupun kekuasaan lainnya.

Selain itu ada yang menghubungkan negara hukum dengan tujuan negara. Negara hukum atau *rule of law* dalam arti yang manakah yang hendak ditegakkan oleh negara Republik Indonesia? Sudah barang tentu, tujuan negara Republik Indonesia yang tercantum dalam kalimat keempat Pembukaan UUD 1945 yaitu "...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...", serta dasar negara Pancasila akan memberikan jawaban yang tepat, bahwa konsep negara hukum atau *rule of*

law dalam arti yang materillah yang hendak ditegakkan di dalam negara Republik Indonesia.

Ada juga yang mengaitkan negara hukum dengan perjuangan bangsa merebut kemerdekaan. Negara Indonesia yang diperjuangkan untuk diwujudkan adalah *Negara Pancasila* dengan ciri-ciri berikut ini.

Pertama-tama, Negara Pancasila adalah negara hukum, yang di dalamnya semua penggunaan kekuasaan harus selalu ada landasan hukumnya dan dalam kerangka batas-batas yang ditetapkan oleh hukum, *a fortiori* untuk penggunaan kekuasaan publik. Jadi, pemerintahan yang dikehendaki adalah pemerintahan berdasarkan, dengan dan oleh hukum (*"rule by law" dan "rule of law"*).

Kedua, Negara Pancasila itu adalah negara demokrasi yang dalam keseluruhan kegiatan menegaranya selalu terbuka bagi partisipasi seluruh rakyat, yang di dalamnya pelaksanaan kewenangan dan penggunaan kekuasaan publik harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat dan harus selalu terbuka bagi pengkajian rasional oleh semua pihak dalam kerangka tata nilai dan tatanan hukum yang berlaku. Selain itu, badan kehakiman menjalankan kewenangannya secara bebas, dan birokrasi pemerintahan lain tunduk pada putusan badan kehakiman, serta warga masyarakat dapat mengajukan tindakan birokrasi pemerintahan ke pengadilan. Pemerintah terbuka bagi pengkajian-kritis oleh Badan Perwakilan Rakyat dan masyarakat berkenaan dengan kebijakan dan tindakan-tindakannya.

Ketiga, Negara Pancasila adalah organisasi seluruh rakyat yang menata diri secara rasional untuk dalam kebersamaan berikhtiar, dalam kerangka dan melalui tatanan kaidah hukum yang berlaku, mewujudkan kesejah-teraaan lahir-batin bagi seluruh rakyat dengan selalu mengacu pada nilai-nilai martabat manusia dan Ketuhanan Yang Maha Esa. Dalam konsepsi Negara Pancasila ini, maka negara dan pemerintah lebih merupakan koordinasi berbagai pusat pengambilan keputusan rasional yang berintikan asas rasionalitas-efisiensi, asas rasionalitas- kewajaran, asas rasionalitas-berkaidah dan asas rasionalitas-nilai, ketimbang organisasi kekuasaan semata-mata. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa Negara Pancasila yang dicita-citakan adalah negara hukum yang berdasarkan asas kerakyatan bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan berkeadilan (keadilan sosial) bagi seluruh rakyat Indonesia serta perdamaian dunia.

Sjachran Basah menamai negara hukum di Indonesia sebagai Negara hukum berdasarkan Pancasila. Negara hukum berdasarkan Pancasila, merupakan negara kemakmuran berdasarkan hukum yang dilandasi oleh Pancasila baik sebagai dasar negara maupun sebagai sumber dari segala sumber hukum dengan menolak absolutisme dalam segala bentuknya.

Dalam kaitan dengan Pancasila menurut Bernard Arief Sidharta dapat dipertimbangkan kemungkinan untuk mengungkapkan konsepsi negara yang demikian ini dengan istilah “Negara Hukum Demokratis Kesejahteraan” untuk menunjuk pada penyempurnaan konsepsi negara “Negara

Kesejahteraan” dengan menggabungkannya pada konsepsi “Negara Hukum” dan “Negara Hukum Demokratis”. Dari aspek filsafat, karakteristik negara hukum Indonesia bersumber dari filsafat Pancasila yang terdapat di dalam Pembukaan UUD 1945, tercermin pada lima nilai yang terdapat, yaitu nilai-nilai yang terdapat pada lima sila Pancasila.

Mohammad Hatta pernah berkata bahwa apabila kita renungkan UUD 1945 sedalam-dalamnya, bahwa segala yang penting bagi bangsa, apalagi yang ditimpakan kepada rakyat sebagai beban materil dan idiil, harus berdasarkan Undang-Undang, nyatalah bahwa negara Republik Indonesia adalah *negara hukum* negara hukum yang berdasarkan Pancasila. Semakin bertambah *keinsafan* hukum dalam masyarakat, semakin dekat kita pada pelaksanaan negara hukum yang sempurna.

La Ode Husen berpendapat bahwa ungkapan “*rechtsstaat*” dapat diartikan sama dengan “negara yang berdasarkan atas hukum”, juga sering diartikan atau diterjemahkan dengan “negara hukum”. Oleh karena itu, dia lebih cenderung menggunakan ungkapan “negara hukum”, dimaksudkan “*rechtsstaat*”. Istilah “negara hukum” menurut dia adalah istilah Indonesia, yang mengandung makna yang khas atau paham Indonesia, tanpa harus menambahkan atribut yang lain, setelah kata “negara hukum”. Konsep-konsep negara hukum itu oleh La Ode Husen ditampilkan dalam tabel berikut ini.

Tabel: 4
Konsep-konsep Negara Hukum

KONSEP NEGARA HUKUM	CIRI-CIRI	UNSUR-UNSUR UTAMA
Nomokrasi Islam	Bersumber dari Quran dan Sunah Nomokrasi bukan Teokrasi, Persaudaraan, dan Humanisme	Musyawaharah, persamaan, peradilan bebas, kesejahteraan
<i>Rechtsstaat</i>	Bersumber dari rasio manusia, liberalistik/individualistik	Pengakuan/perlindungan hak asasi, trias politika, peradilan administrasi, <i>Wetmatigberstuur.</i>
<i>Rule of Law</i>	Bersumber dari rasio manusia, liberalistik/individualistik	<i>Supremacy of law, equality before the law, individual rights</i>
<i>Socialist Legality</i>	Bersumber dari rasio manusia, komunis, atheis, totaliter	Hukum sebagai alat sosialisme
Negara Hukum Pancasila	Hubungan erat antara negara dan agama, bertumpu pada Ketuhanan yang Maha Esa, asas kekeluargaan	Pancasila, sistem pemerintah berdasarkan atas hukum, konstitusi, peradilan bebas & peradilan administrasi, persamaan, pemisahan kekuasaan.

Berdasarkan uraian di atas dapat diketahui ada beberapa istilah yang digunakan untuk menamai negara hukum di Indonesia, yaitu negara hukum Indonesia, negara hukum Pancasila, negara hukum berdasarkan Pancasila, negara berdasarkan hukum, dan negara Hukum Demokratis Kesejahteraan. Penamaan semacam ini memang boleh saja bahkan patut dibanggakan sebab dapat menjadi tanda keberanian mengemukakan pendapat mulai tumbuh di Indonesia. Akan tetapi, penamaan yang selalu mengaitkan dengan hal-hal yang khas Indonesia jika tidak disampaikan secara cermat dapat menjadi “halangan” bagi kalangan di luar Indonesia.

Sehubungan dengan itu perlu dicari istilah lain yang tidak hanya menunjukkan sebagai sesuatu konsep yang berbeda dengan konsep yang sudah ada lebih dulu melainkan suatu konsep yang lebih baru dan lebih baik sehingga dapat diterima dimana saja. Dalam hal ini saya setuju dengan pendapat yang menggunakan istilah Negara Hukum. Keberanian menggunakan istilah dalam bahasa Indonesia perlu semakin ditingkatkan sebagai salah satu upaya untuk semakin memperkenalkan bahasa Indonesia kepada bangsa-bangsa lain di berbagai negara.

Keberadaan Undang-Undang Dasar baru merupakan langkah awal yang harus diikuti dengan langkah-langkah lain termasuk pembuatan berbagai peraturan perundang-undangan. Akan tetapi sebagaimana telah disampaikan di muka yang penting adalah pelaksanaan dari Undang-Undang Dasar itu terutama oleh orang-orang yang kebetulan duduk dalam pemerintahan atau memegang kekuasaan. Pelaksanaan

Undang-Undang Dasar sebagaimana peraturan perundang-undangan lain sangat ditentukan itikad baik.

a. Unsur-Unsur Negara Hukum

Negara Hukum Adalah Negara yang di dalamnya terdapat berbagai aspek peraturan-peraturan yang memang bersifat abstrak yaitu memaksa, dan mempunyai sanksi yang tegas. Gagasan Negara hukum masih bersifat samar-samar dan tenggelam dalam waktu yang sangat panjang, kemudian muncul kembali secara lebih ekplisit pada abad ke-19, yaitu dengan munculnya konsep *rechtsstaat* dari Freidrich Julius Stahl, yang diilhami oleh Immanuel Kant, unsur-unsur Negara hukum adalah:

- 1) Perlindungan hak-hak Asasi Manusia
- 2) Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu.
- 3) Pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan
- 4) Peradilan administrasi dalam perselisihan

Munculnya “unsur peradilan administrasi dalam perselisihan” pada konsep *rechtsstaat* menunjukkan adanya hubungan histories antara Negara Hukum Eropa Kontinental dengan Hukum Romawi. Konsep “*rechtsstaat*” bertumpu pada sistem hukum continental yang disebut “*civil law*” atau “*modern roman law*” Dalam perkembangannya konsepsi Negara hukum tersebut kemudian mengalami penyempurnaan diantaranya :

1. sistem pemerintahan Negara yang didasarkan atas kedaulatan rakyat
2. bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan,
3. adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (Warga Negara) adanya pembagian kekuasaan dalam Negara
4. adanya pengawasan dari badan-badan peradilan yang bebas dan mandiri,arti lembaga peradilan tersebut benar-benar tidak memihak dan tidak berada dibawah pengaruh eksekutif.,
5. adanya peran yang nyata dari anggota-anggota masyarakat atau warga Negara untuk turut serta mengawasi perbuatan dan pelaksanaan yang dilakukan oleh pemerintah.
6. adanya system perekonomian yang dapat menjamin pembagian yang merata sumber daya yang diperlukan bagi kemakmuran warga Negara.

Perumusan unsur-unsur Negara hukum ini tidak terlepas dari falsafah dan sosio politik yang melatar belakangnya, terutama pengaruh falsafah Individualisme, yang menempatkan individu atau warga Negara sebagai *primus inter pares* dalam kehidupan bernegara. Oleh karena itu, unsur pembatasan kekuasaan Negara untuk melindungi hak-hak individu menempati posisi yang signifikan. Semangat membatasi kekuasaan Negara ini semakin kental segera setelah lahirnya adagium yang begitu populer dan Lord Acton, yaitu “*power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely* “ (Manusia yang mempunyai kekuasaan

cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi kekuasaan yang tidak terbatas (absolut) pasti akan disalahgunakan). Model Negara hukum seperti ini berdasarkan catatan sejarah disebut dengan demokrasi konstitusional, dengan cirri pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya.

Dengan kata lain, esensi dari Negara berkonstitusi adalah perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Atas dasar itu keberadaan konstitusi dalam suatu Negara merupakan *condition sine quanon* Negara dan konstitusi merupakan dua lembaga yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya, bila Negara hukum diidentikan dengan keberadaan konstitusi dalam suatu Negara dalam abad ke-20 ini hampir tidak suatu Negara pun yang menganggap suatu Negara modern tanpa menyebutkan dirinya “ Negara berdasar atas hukum “ Negara hukum identik dengan Negara yang berkonstitusi atau Negara yang menjadikan konstitusi sebagai aturan main kehidupan kenegaraan, pemerintahan, dan kemasyarakatan.

Pada dataran implementasi Negara hukum itu memiliki karakteristik dan model yang beragam. Terlepas dari berbagai model Negara hukum tersebut, Budiono mencatat bahwa sejarah pemikiran manusia mengenai politik dan hukum secara bertahap menuju kearah kesimpulan, yaitu Negara merupakan Negara yang akan mewujudkan harapan pada warga Negara akan kehidupan yang tertib, adil, dan sejahtera jika Negara itu diselenggarakan berdasarkan hukum sebagai aturan main Dalam Negara hukum, hukum menjadi aturan permainan untuk mencapai cita-cita bersama sebagai

kesepakatan politik. Hukum juga menjadi aturan permainan untuk menyelesaikan segala macamperselisihan, termasuk juga perselisihan politik dalam rangka mencapai kesepakatan politik tadi. Dengan demikian, hukum tidak mengabdikan kepada kepentingan politik sektarian dan primordial, melainkan kepada cita-cita politik dalam kerangka kenegaraan

Negara Hukum Demokratis, Negara hukum bertumpu pada konstitusi dan peraturan perundang-undangan, dengan kedaulatan rakyat, yang dijalankan melalui system demokrasi. Hubungan antara Negara hukum dan demokrasi tidak dapat dipisahkan. Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna. Demokrasi merupakan cara paling aman untuk mempertahankan kontrol atas Negara hukum. Dengan demikian Negara hukum yang bertopeng pada sistem demokrasi dapat disebut sebagai Negara hukum demokratis

b. Prinsip-prinsip Negara hukum

1) *Asas legalitas*

Pembatasan warga Negara (oleh pemerintah) harus ditemukan dasarnya dalam undang-undang yang merupakan peraturan umum. Undang-undang secara umum harus memberikan jaminan (terhadap warga Negara) dari tindakan (pemerintah) yang sewenang-wenang, kolusi dan berbagai jenis tindakan yang tidak benar

2) *Perlindungan hak-hak asasi*

3) *Pemerintah terikat pada hukum*

Hukum harus dapat ditegakkan ketika hukum itu dilanggar, pemerintah harus menjamin bahwa ditengah masyarakat terdapat instrument yuridis penegakan hukum, pemerintah dapat memaksa seseorang yang melanggar hukum melalui sistem peradilan Negara, memaksakan hukum publik secara prinsip merupakan tugas pemerintah.

4) *Pengawasan oleh hakim yang merdeka*

Negara hukum secara sederhana adalah Negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan Negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan dibawah kekuasaan hukum. Negara hukum menentukan bahwa pemerintah harus tunduk pada hukum, bukannya hukum yang harus tunduk pada pemerintah.

Dalam Negara hukum, hukum ditempatkan sebagai aturan main sebagai dalam penyelenggaraan kenegaraan, pemerintah, dan kemasyarakatan, sementara tujuan hukum itu sendiri antara lain : (diletakan untuk menata masyarakat yang damai ,adil dan bermakna) Artinya sasaran dari Negara hukum adalah terciptanya kegiatan kenegaraan pemerintahan dan kemasyarakatan yang bertumpu pada keadilan, kedamaian dan kemanfaatan atau kebermaknaan. Dalam Negara hukum, eksistensi hukum dijadikan sebagai instrumen dalam menata kehidupan kenegaraan, pemerintahan dan kemasyarakatan.

Pentingnya pemencaran dan pemisahan kekuasaan inilah yang kemudian melahirkan teori pemencaran kekuasaan atau pemisahan kekuasaan. Dengan membaginya

menjadi kekuasaan legislatif (membuat undang-undang), kekuasaan eksekutif (melaksanakan undang-undang) dan kekuasaan federatif (keamanan dan hubungan luar negeri). Bahwa dalam suatu negara ada tiga organ dan fungsi pemerintah yaitu legislatif, eksekutif, dan yudisial, masing-masing organ ini harus dipisahkan karena memusatkan lebih dari satu fungsi dari satu orang atau organ pemerintahan merupakan ancaman kebebasan individu.

Seiring dengan perkembangan kenegaraan dan pemerintahan ajaran Negara hukum yang kini dianut oleh Negara-negara didunia khususnya setelah perang dunia kedua adalah Negara kesejahteraan (*welfar state*) dalam bidang ekonomi yang melarang Negara dan pemerintah mencampuri kehidupan ekonomi masyarakat. Akibat pembatasan ini pemerintah atau administrasi negara menjadi pasif, sehingga sering disebut Negara penjaga malam. Karena timbul adanya kerusuhan-kerusuhan maka konsepsi Negara penjaga malam telah gagal dalam implementasinya. Yang membuat negara mengalami kerugian yang mungkin bukan kerugian materil saja tetapi juga kerugian formil seluruhnya yang dapat menyengsarakan seluruh rakyatnya, demikian pula Negara juga tidak akan terkontrol dalam mengatur segala bentuk-bentuk pemerintahannya dalam kondisi seperti sekarang ini yang belum kondusif serta aman, damai dan sejahtera

Kegagalan inilah yang membuat suatu negara terimplementasi yang menempatkan pemerintah yang harus bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyatnya dan dapat mensejahterakan masyarakatnya kembali seperti sediakala lagi.

Kegagalan implementasi tersebut kemudian muncul gagasan *yang* menempatkan pemerintah sebagai pihak yang bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyatnya, Ciri utama Negara ini adalah munculnya kewajiban pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan umum bagi warganya. Dengan kata lain, ajaran merupakan bentuk konkret yang membatasi peran Negara dan pemerintah untuk mencampuri kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat yang menghendaki pemerintah dan Negara terlibat aktif dalam kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, sebagai langkah untuk mewujudkan kesejahteraan umum, disamping menjaga ketertiban dan keamanan. Sejak Negara turut serta secara aktif dalam pergaulan kemasyarakatan, lapangan pekerjaan pemerintah semakin lama makin luas.

Administrasi Negara disertai kewajiban untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum, diberinya tugas itu yang khusus bagi administrasi Negara agar dapat menjalankan tugas menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya, penyelenggaraan pengajaran bagi semua warga Negara, dan sebagainya secara baik, maka administrasi Negara memerlukan kemerdekaan untuk dapat bertindak atas inisiatif sendiri, terutama dalam penyelesaian soal-soal genting yang timbul dengan sekonyong-konyong dan yang peraturannya penyelenggaraan belum ada, yaitu belum dibuat oleh badan kenegaraan yang disertai fungsi legislatif.

Pemberian kewenangan pada Negara kepada administrasi Negara untuk bertindak sebagai inisiatif itu lazim yaitu, suatu yang didalamnya mengandung kewajiban dan kekuasaan yang luas.

Kewajiban adalah tindakan yang harus dilakukan, sedangkan kekuasaan yang luas itu menyiratkan adanya kebebasan memilih melakukan atau tidak melakukan tindakan. Dalam praktik, kewajiban dan kekuasaan berkaitan erat. Suatu kebebasan yang diberikan kepada alat administrasi, yaitu kebebasan yang pada dasarnya memperkenankan alat administrasi Negara mengutamakan keefektifan tercapainya suatu tujuan dari pada berpegang teguh kepada ketentuan hukum.

4. Asas Pemisahan/Pembagian Kekuasaan

a. Pengertian Pembagian Kekuasaan

Pembagian kekuasaan terdiri dari dua kata, yaitu “pembagian” dan “kekuasaan”. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) pembagian memiliki pengertian proses menceraikan menjadi beberapa bagian atau memecahkan (sesuatu) lalu memberikannya kepada pihak lain. Sedangkan kekuasaan adalah wewenang atas sesuatu atau untuk menentukan (memerintah, mewakili, mengurus, dsb) sesuatu. Sehingga secara harfiah pembagian kekuasaan adalah proses menceraikan wewenang yang dimiliki oleh Negara untuk (memerintah, mewakili, mengurus, dsb) menjadi beberapa bagian (legislatif, eksekutif, dan yudikatif) untuk diberikan kepada beberapa lembaga Negara untuk menghindari pemusatan kekuasaan (wewenang) pada satu pihak/ lembaga.

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim memaknai pembagian kekuasaan berarti bahwa kekuasaan itu memang dibagi-bagi dalam beberapa bagian (legislatif, eksekutif dan

yudikatif), tetapi tidak dipisahkan. Hal ini membawa konsekuensi bahwa diantara bagian-bagian itu dimungkinkan ada koordinasi atau kerjasama (Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1988: 140). Berbeda dengan pendapat dari Jimly Asshiddiqie yang mengatakan kekuasaan selalu harus dibatasi dengan cara memisah-misahkan kekuasaan ke dalam cabang-cabang yang bersifat checks and balances dalam kedudukan yang sederajat dan saling mengimbangi serta mengendalikan satu sama lain, namun keduanya ada kesamaan, yaitu memungkinkan adanya koordinasi atau kerjasama.

Selain itu pembagian kekuasaan baik dalam arti pembagian atau pemisahan yang diungkapkan dari keduanya juga mempunyai tujuan yang sama yaitu untuk membatasi kekuasaan sehingga tidak terjadi pemusatan kekuasaan pada satu tangan yang memungkinkan terjadinya kesewenang-wenangan. Pada hakekatnya pembagian kekuasaan dapat dibagi ke dalam dua cara, yaitu (Zul Afdi Ardian, 1994: 62):

1. Secara vertikal, yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkatnya. Maksudnya pembagian kekuasaan antara beberapa tingkat pemerintahan, misalnya antara pemerintah pusat dengan dan pemerintah daerah dalam negara kesatuan, atau antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian dalam suatu suatu negara federal.
2. Secara horizontal, yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsinya. Dalam pembagian ini lebih menitikberatkan pada perbedaan antara fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif dan yudikatif.

b. Latar Belakang Checks and Balances di Indonesia

Penyelenggaraan kedaulatan rakyat sebelum perubahan UUD 1945 melalui sistem MPR dengan prinsip terwakili telah menimbulkan kekuasaan bagi presiden yang demikian besar dalam segala hal termasuk pembentukan MPR. Periode orde lama (1959-1965), seluruh anggota MPR(S) dipilih dan diangkat langsung oleh Presiden. Tidak jauh berbeda pula pada masa orde baru (1966-1998) dari 1000 orang jumlah anggota MPR, 600 orang dipilih dan ditentukan oleh Presiden.

Hal tersebut menunjukkan bahwa pada masa-masa itu MPR seakan-akan hanya menjadi alat untuk mempertahankan penguasa pemerintahan (presiden), yang mana pada masa itu kewenangan untuk memilih dan mengangkat Presiden dan/ atau Wakil Presiden berada di tangan MPR. Padahal MPR itu sendiri dipilih dan diangkat oleh Presiden sendiri, sehingga siapa yang menguasai suara di MPR maka akan dapat mempertahankan kekuasaannya.

Pengangkatan anggota MPR dari unsur Utusan Daerah dan unsur Utusan Golongan bagi pembentukan MPR dalam jumlah yang demikian besar juga dapat dilihat sebagai penyimpangan konstitusional, karena secara logika dalam hal kenyataan juga terlihat wakil yang diangkat akan patuh dan loyal kepada pihak yang mengangkatnya, sehingga wakil tersebut tidak lagi mengemban kepentingan daerah atau golongan yang diwakilinya. Akibatnya adalah wakil-wakil yang diangkat itu tidak lagi memiliki hubungan dengan yang diwakilinya. Namun terkait dengan hal itu, Presiden sendiri merupakan mandataris MPR yang harus bertanggung jawab

kepadanya. Berdasarkan hal tersebut maka hubungan antara MPR dengan Presiden sangat sulit dilihat sebagai hubungan vertikal atau horizontal, jika terlepas dari MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara dan Presiden sebagai Lembaga Negara yang jelas mempunyai hubungan vertikal. Maka idealnya seluruh anggota MPR itu dipilih rakyat melalui Pemilu.

Dan di sisi lain sesuai dengan ketentuan UUD 1945, keberadaan MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara, dianggap sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Konstruksi ini menunjukkan bahwa MPR merupakan Majelis yang mewakili kedudukan rakyat sehingga menjadikan lembaga tersebut sebagai sentral kekuasaan, yang mengatasi cabang-cabang kekuasaan lainnya. Adanya satu lembaga yang berkedudukan paling tinggi membawa konsekuensi seluruh kekuasaan lembaga-lembaga penyelenggara negara yang berada di bawahnya harus bertanggung jawab kepada MPR. Akibatnya konsep keseimbangan antara elemen-elemen penyelenggara negara atau sering disebut checks and balances system antar lembaga tinggi negara tidak dapat dijalankan.

Pada sistem MPR tersebut, juga menimbulkan kekuasaan bagi presiden yang demikian besar dalam pembentukan undang-undang (fungsi Legislasi) yang seharusnya dipegang DPR. Hal tersebut dapat dilihat dari rumusan pasal 5 ayat (1) naskah asli UUD 1945 yang berbunyi: "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat". Berdasarkan rumusan tersebut, dapat dilihat bahwa MPR mendistribusikan kekuasaan membentuk undang-undang kepada Presiden, atau setidaknya memberikan

kewenangan yang lebih kepada Presiden dalam fungsi legislasi dari pada DPR. Karena keadaan yang demikian sehingga pengawasan dan keseimbangan antar lembaga tinggi negara sangat lemah sekali.

Orde reformasi yang dimulai pada bulan Mei 1998, yang terjadi karena berbagai krisis, baik krisis ekonomi, politik maupun moral. Gerakan reformasi itu membawa berbagai tuntutan, diantaranya adalah Amandemen UUD 1945, penghapusan doktrin dwi fungsi ABRI, penegakan hukum, HAM, dan pemberantasan KKN, serta mewujudkan kehidupan yang demokratis. Tuntutan itu muncul karena masyarakat menginginkan perubahan dalam sistem dan struktur ketatanegaraan Indonesia untuk memwujudkan pemerintahan negara yang demokratis dengan menjamin hak asasi warga negaranya.

Hasil nyata dari reformasi adalah dengan adanya perubahan UUD 1945 yang dilatar belakagi dengan adanya beberapa alasan, yaitu:

- 1) Kekuasaan tertinggi di tangan MPR.
- 2) Kekuasaan yang sangat besar pada Presiden.
- 3) Pasal-pasal yang sifatnya terlalu “luwes” sehingga dapat menimbulkan multi tafsir.
- 4) Kewenangan pada Presiden untuk mengatur hal-hal penting dengan undang-undang.
- 5) Rumusan UUD 1945 tentang semangat penyelenggaraan negara belum cukup didukung ketentuan konstitusi.

Hal-hal tersebut merupakan penyebab mengapa keseimbangan dan pengawasan terhadap lembaga penyelenggara negara dianggap sangat kurang (checks and balances system) tidak dapat berjalan sehingga harus dilakukan Perubahan UUD 1945 untuk mengatasi hal tersebut.

Perubahan UUD 1945 yang terjadi selama empat kali yang berlangsung secara berturut-turut pada tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002 telah membawa dampak yang besar terhadap struktur ketatanegaraan dan sistem penyelenggaraan negara yang sangat besar dan mendasar.

Perubahan itu di antara adalah menempatkan MPR sebagai lembaga negara yang mempunyai kedudukan yang sederajat dengan Lembaga Negara lainnya tidak lagi sebagai Lembaga Tertinggi Negara, pergeseran kewenangan membentuk undang-undang dari Presiden kepada DPR, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, mempetegas penerapan sistem presidensiil, pengaturan HAM, munculnya beberapa lembaga baru seperti Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial, dan lain sebagainya.

Terkait dengan perubahan kedudukan MPR setelah adanya Perubahan UUD 1945 Abdurrahman Wahid menjelaskan bahwa berdasarkan rumusan dari ketentuan Pasal 1 Ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 yang berbunyi "*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*" yang merupakan perubahan terhadap ketentuan Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 sebelumnya yang berbunyi "*Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*".

Dari hasil perubahan tersebut dapat dilihat bahwa konsep kedaulatan rakyat dilakukan oleh suatu Lembaga Tertinggi Negara, yaitu MPR yang dianggap sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, sekarang melalui ketentuan tersebut telah dikembalikan kepada rakyat untuk dilaksanakan sendiri. Konsekuensi dari ketentuan baru itu adalah hilangnya Lembaga Tertinggi Negara MPR yang selama ini dipandang sebagai pemegang sepenuhnya kedaulatan rakyat. Hal ini merupakan suatu perubahan yang bersifat fundamental dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, dengan begitu maka prinsip supremasi MPR telah berganti dengan prinsip keseimbangan antar lembaga negara (*checks and balances*).

Rumusan tersebut juga memang sengaja dibuat sedemikian rupa untuk membuka kemungkinan diselenggarakannya pemilihan presiden secara langsung, agar sesuai dengan kehendak untuk menerapkan sistem pemerintahan presidensial (Abdy Yuhana, 2007: 139). Ni'matul Huda juga berpendapat bahwa dengan adanya pergeseran kewenangan membentuk undang-undang itu, maka sesungguhnya ditinggalkan pula teori "pembagian kekuasaan" (*distribution of power*) dengan prinsip supremasi MPR menjadi "pemisahan kekuasaan" (*seperation of power*) dengan prinsip checks and balances sebagai ciri melekatnya. Hal ini juga merupakan penjabaran lebih jauh dari kesepakatan untuk memperkuat sistem presidensial (Ni'matul Huda, 2003: 19).

Dari dua pendapat tersebut maka dapat disimpulkan bahwa Negara Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 hasil perubahan telah

menganut teori “pemisahan kekuasaan” (*separation of power*) untuk menjamin prinsip *checks and balances* demi tercapainya pemerintahan yang demokratis yang merupakan tuntutan dan cita-cita reformasi.⁴⁵

c. Pembagian Kekuasaan di Indonesia

Dalam ketatanegaraan Indonesia sendiri, istilah “pemisahan kekuasaan” (*separation of power*) itu sendiri cenderung dikonotasikan dengan pendapat Montesquieu secara absolut. Konsep pemisahan kekuasaan tersebut dibedakan secara diametral dari konsep pembagian kekuasaan (*division of power*) yang dikaitkan dengan sistem supremasi MPR yang secara mutlak menolak ide pemisahan kekuasaan ala *trias politica* Montesquieu. Dalam sidang-sidang BPUPKI 1945, Soepomo misalnya menegaskan bahwa UUD 1945 tidak menganut doktrin *trias politica* dalam arti paham pemisahan kekuasaan, melainkan menganut sistem pembagian kekuasaan.

Di sisi lain Jimly Asshiddiqie, berpendapat bahwa setelah adanya perubahan UUD 1945 selama empat kali, dapat dikatakan sistem konstitusi kita telah menganut doktrin pemisahan itu secara nyata. Beberapa yang mendukung hal itu antara lain adalah :

- 1) Adanya pergeseran kekuasaan legislatif dari tangan Presiden ke DPR.
- 2) diadopsinya sistem pengujian konstitusional atas undang-undang sebagai produk legislatif oleh Mahkamah Konstitusi. Dimana sebelumnya undang-undang tidak

⁴⁵ : Anton Praptono, S.H., Tata Negara, 2008, hlm.1

- dapat diganggu gugat, hakim hanya dapat menerapkan undang-undang dan tidak boleh menilai undang-undang.
- 3) diakui bahwa lembaga pelaksana kedaulatan rakyat itu tidak hanya MPR, melainkan semua lembaga negara baik secara langsung atau tidak langsung merupakan penjelmaan kedaulatan rakyat.
 - 4) MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, namun sebagai lembaga negara yang sederajat dengan lembaga negara lainnya.
 - 5) hubungan-hubungan antar lembaga negara itu bersifat saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip checks and balances.

Jadi berdasarkan kelima alasan tersebut, maka UUD 1945 tidak lagi dapat dikatakan menganut prinsip pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal maupun menganut ajaran trias politica Montesquieu yang memisahkan cabang-cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif secara mutlak dan tanpa diiringi oleh hubungan yang saling mengendalikan satu sama lain. Dengan perkataan lain, sistem baru yang dianut oleh UUD 1945 pasca perubahan keempat adalah sistem pemisahan kekuasaan berdasarkan prinsip checks and balances, sehingga masih ada koordinasi antar lembaga negara.

d. Konsep dan Teori Pembagian Kekuasaan

Dalam sebuah praktek ketatanegaraan tidak jarang terjadi pemusatan kekuasaan pada satu tangan, sehingga terjadi pengelolaan sistem pemerintahan yang dilakukan secara absolut atau otoriter, sebut saja misalnya seperti dalam

bentuk monarki dimana kekuasaan berada ditangan seorang raja. Maka untuk menghindari hal tersebut perlu adanya pembagian/pemisahan kekuasaan, sehingga terjadi kontrol dan keseimbangan diantara lembaga pemegang kekuasaan.

1) *Konsep Trias Politika*

Konsep Trias Politika merupakan ide pokok dalam Demokrasi Barat, yang mulai berkembang di Eropa pada abad XVII dan XVIII. Trias Politika adalah anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri dari tiga macam kekuasaan : pertama, kekuasaan legislatif atau membuat undang-undang; kedua, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang; ketiga, kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang.

Trias Politica menganggap kekuasaan-kekuasaan ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. Dengan demikian diharapkan hak-hak asasi warga negara dapat lebih terjamin. Konsep ini pertama kali diperkenalkan dibukunya yang berjudul, *L'Esprit des Lois (The Spirit of Laws)*.

Sebelumnya konsep ini telah diperkenalkan oleh John Locke. Filsuf Inggris mengemukakan konsep tersebut dalam bukunya *Two Treatises on Civil Government* (1690), yang ditulisnya sebagai kritik terhadap kekuasaan absolut raja-raja Stuart di Inggris serta untuk membenarkan Revolusi Gemilang tahun 1688 (*The Glorious Revolution of 1688*) yang telah dimenangkan oleh Parlemen Inggris.

Ide pemisahan kekuasaan tersebut, menurut Montesquieu, dimaksudkan untuk memelihara kebebasan politik, yang tidak akan terwujud kecuali bila terdapat keamanan masyarakat dalam negeri. Montesquieu menekankan bahwa seseorang akan cenderung untuk mendominasi kekuasaan dan merusak keamanan masyarakat tersebut bila kekuasaan terpusat pada tangannya. Oleh karenanya, dia berpendapat bahwa agar pemusatan kekuasaan tidak terjadi, haruslah ada pemisahan kekuasaan yang akan mencegah adanya dominasi satu kekuasaan terhadap kekuasaan lainnya

Karya Montesquieu ini hampir diterapkan diseluruh Negara didunia yang menganut Demokrasi termasuk juga Indonesia. Di Negara Komunis yang hanya mempunyai satu partai cenderung menjauhi konsep Trias Politica terlihat jelas bahwa bentuk pemerintahan hanya dipegang oleh kalangan partai tunggal tersebut saja, sebut saja China, Korea Utara dan Uni Soviet (masa perang dingin) adalah sejumlah Negara yang menjauhi Trias Politica tak heran jika bentuk pemerintahannya bersifat otoriterian karna tidak adanya pembagian kekuasaan.

Beda dengan Negara yang mengenakan sistim Trias Politica. Dengan adanya lembaga Legislatif, kepentingan rakyat dapat terwakili secara baik karna merupakan cermin kedaulatan rakyat. Selain itu lembaga ini juga mempunyai fungsi sebagai *check and balance* terhadap dua lembaga lainnya agar tidak terjadi penyelewengan kekuasaan dengan

begitu jalannya pemerintahan bisa berjalan efektif dan efisien.⁴⁶

Doktrin trias politika ini untuk pertama kali dikemukakan oleh John Locke (1632-1704) dan Montesquieu (1689-1755) dan doktrin ini biasa ditafsirkan sebagai pemisahan kekuasaan. John Locke mengemukakan konsep trias politika ini dalam bukunya berjudul *Two Treatises on Civil Government* yang ditulisnya sebagai kritikan atas kekuasaan absolut. Menurut Locke kekuasaan negara dibagi dalam tiga kekuasaan yaitu: kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan federatif, yang masing-masing terpisah-pisah satu sama lain.

Kekuasaan legislatif ialah kekuasaan membuat peraturan dan undang-undang, kekuasaan eksekutif ialah kekuasaan melaksanakan undang-undang dan di dalamnya termasuk kekuasaan mengadili dan kekuasaan federatif ialah kekuasaan yang meliputi segala tindakan untuk menjaga keamanan negara dalam hubungan dengan negara lain seperti membuat aliansi dan sebagainya (dewasa ini disebut hubungan luar negeri).

Beberapa puluh tahun kemudian, pada tahun 1748, filsuf Perancis Montesquieu mengembangkan lebih lanjut pemikiran Locke ini dalam bukunya *L'Esprit des Lois* (*The Spirit of the Laws*). Karena melihat sifat dari raja-raja Bourbon, dia ingin menyusun suatu sistem pemerintahan dimana warga negaranya merasa lebih terjamin haknya.

⁴⁶ Miriam Budiardjo, **Dasar-Dasar Ilmu Politik**, (Jakarta : Gramedia, 2006), hal. 159

Dalam uraian dia membagi kekuasaan pemerintahan dalam tiga cabang, yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Menurut dia tiga kekuasaan itu haruslah terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas (fungsi) maupun mengenai alat perlengkapan (organ) yang menyelenggarakan. Terutama adanya kebebasan badan yudikatif yang ditekankan oleh Montesquieu, oleh karena disinilah letaknya kemerdekaan individu dan hak azasi manusia itu dijamin dan dipertaruhkan.

Kekuasaan legislatif menurut dia adalah kekuasaan untuk membuat undang-undang kekuasaan eksekutif meliputi penyelenggaraan undang-undang, sedangkan kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang. Jadi berbeda dengan John Locke yang memasukkan kekuasaan yudikatif ke dalam kekuasaan eksekutif, Montesquieu memandang kekuasaan pengadili (yudikatif) itu sebagai kekuasaan yang berdiri sendiri.

Hal ini disebabkan oleh karena dalam pekerjaannya sehari-hari sebagai hakim, Montesquieu mengetahui bahwa kekuasaan eksekutif itu berlainan dengan kekuasaan pengadilan. Sebaliknya oleh Montesquieu kekuasaan hubungan luar negeri yang disebut John Locke sebagai kekuasaan federatif, dimasukkan kedalam kekuasaan eksekutif. Oleh Montesquieu dikemukakan bahwa kemerdekaan hanya dapat dijamin, jika ketiga fungsi tersebut tidak dipegang oleh satu orang atau badan, tetapi oleh tiga orang atau badan yang terpisah.

Dikatakan olehnya: “Kalau kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif disatukan dalam satu orang atau dalam

satu badan penguasa, maka tak akan ada kemerdekaan. Akan merupakan malapetaka kalau seandainya satu orang atau satu badan, apakah terdiri dari kaum bangsawan ataukah dari rakyat jelata, disertai menyelenggarakan ketiga-tiga kekuasaan itu, yakni kekuasaan membuat undang-undang, menyelenggarakan keputusan-keputusan umum dan mengadakan persoalan-persoalan antara individu-individu'. Pokoknya Montesquieu dengan teorinya itu menginginkan jaminan bagi kemerdekaan individu terhadap tindakan sewenang-wenang dari penguasa. Dan hal ini menurut pandangannya, hanya mungkin tercapai, jika diadakan pemisahan mutlak antara ketiga kekuasaan tersebut.⁴⁷

2) Pembagian Kekuasaan Menurut John Locke

John Locke, dalam bukunya yang berjudul “*Two Treaties of Government*” mengusulkan agar kekuasaan di dalam negara itu dibagi dalam organ-organ negara yang mempunyai fungsi yang berbeda-beda. Menurut beliau agar pemerintah tidak sewenang-wenang, maka harus ada pembedaan pemegang kekuasaan-kekuasaan ke dalam tiga macam kekuasaan, yaitu:

- 1) Kekuasaan Legislatif (membuat undang-undang)
- 2) Kekuasaan Eksekutif (melaksanakan undang-undang)
- 3) Kekuasaan Federatif (melakukan hubungan diplomatik dengan negara-negara lain).

Pendapat John Locke inilah yang mendasari muncul teori pembagian kekuasaan sebagai gagasan awal untuk

⁴⁷ Miriam Budiarjo. *Op.Cit*, hal. 151.

menghindari adanya pemusatan kekuasaan (absolut) dalam suatu negara.

3) Pembagian Kekuasaan Menurut Montesquieu

Menurut Montesquieu seorang pemikir berkebangsaan Perancis mengemukakan teorinya yang disebut trias politica. Dalam bukunya yang berjudul “L’esprit des Lois” pada tahun 1748 menawarkan alternatif yang agak berbeda dari pendapat John Locke. Menurut Montesquieu untuk tegaknya negara demokrasi perlu diadakan pemisahan kekuasaan negara ke dalam 3 organ, yaitu:

- 1) Kekuasaan Legislatif (membuat undang-undang).
- 2) Kekuasaan Eksekutif (melaksanakan undang-undang).
- 3) Kekuasaan yudikatif (mengadili bila terjadi pelanggaran atas undang-undang).

Konsep yang dikemukakan oleh John Locke dengan konsep yang dikemukakan oleh Montesquieu pada dasarnya memiliki perbedaan, yaitu:

- a. Menurut John Locke kekuasaan eksekutif merupakan kekuasaan yang mencakup kekuasaan yudikatif karena mengadili itu berarti melaksanakan undang-undang, sedangkan kekuasaan federatif (hubungan luar negeri) merupakan kekuasaan yang berdiri sendiri.
- b. Menurut Montesquieu kekuasaan eksekutif mencakup kekuasaan federatif karena melakukan hubungan luar negeri itu termasuk kekuasaan eksekutif, sedangkan kekuasaan yudikatif harus merupakan kekuasaan yang berdiri sendiri dan terpisah dari eksekutif.

- c. Pada kenyataannya ternyata, sejarah menunjukkan bahwa cara pembagian kekuasaan yang dikemukakan Montesquieu yang lebih diterima. Kekuasaan ferderatif diberbagai negara sekarang ini dilakukan oleh eksekutif melalui Departemen Luar Negerinya masing-masing (Moh. Mahfud MD, 2001: 73). Seperti halnya dalam praktek ketatanegaraan Indonesia selama ini.

Mengenai pembagian kekuasaan seperti yang dikemukakan Montesquieu, yang membagi kekuasaan itu menjadi tiga kekuasaan, yaitu: legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Jimly Asshiddiqie menjelaskan lagi mengenai cabang-cabang dari kekuasaan-kekuasaan itu. Cabang kekuasaan legislatif terdiri dari:

- 1) Fungsi Pengaturan (Legislasi).
- 2) Fungsi Pengawasan (Control).
- 3) Fungsi Perwakilan (Representasi).

Kekuasaan Eksekutif juga mempunyai cabang kekuasaan yang meliputi :

- 1) Sistem Pemerintahan.
- 2) Kementerian Negara.

Begitu juga dengan kekuasaan Yudikatif mempunyai cabang kekuasaan sebagai berikut :

- 1) Kedudukan Kekuasaan Kehakiman.
- 2) Prinsip Pokok Kehakiman.
- 3) Struktur Organisasi Kehakiman.

Jadi menurut Jimly Asshiddiqie kekuasaan itu masing-masing mempunyai cabang kekuasaan sebagai bagian dari kekuasaan yang dipegang oleh lembaga negara dalam penyelenggaraan negara.

e. Teori Pembagian Kekuasaan

Kekuasaan identik dengan negara, hal ini dikarenakan negara mencakup berbagai unsur didalamnya diantaranya wilayah, penduduk, kedaulatan, pengakuan dan adanya pemerintah. Unsur-unsur tersebut yang dikelola dengan kekuasaan. Seperti yang diungkapkan oleh sumantri⁴⁸ yang mendefinisikan negara sebagai suatu organisasi kekuasaan, oleh karenanya dalam setiap organisasi bernama negara, selalu kita jumpai adanya organ atau alat perlengkapan yang mempunyai kemampuan untuk memaksakan kehendaknya kepada siapapun juga yang bertempat tinggal di dalam wilayah kekuasaannya.

Dalam sejarah teori tentang pemisahan kekuasaan mengalami perkembangan dari masa ke masa. Kita kenal dengan istilah *trias politica* yang dahulunya dimunculkan dan ditulis oleh Aristoteles. Teori pemisahan kekuasaan ini awalnya dikemukakan oleh Jhon Locke pada tahun 1690 dan kemudian dikembangkan oleh Montesquie pada pertengahan abad XVIII. Doktrin ini bertujuan mencegah terkonsentrasinya kekuasaan secara absolut disatu tangan, sehingga cenderung sewenang-wenang dan berpeluang menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan.⁴⁹

⁴⁸ Syafie, Inu Kencana. Ilmu Pemerintahan, Mandar Maju, 2007 hal 100.

⁴⁹ Chaidir, Ellydar. Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945, Total Media, 2008 Hal. 50.

Dalam perkembangannya, ternyata di beberapa negara modern sekarang ini jarang yang menerapkan teori pemisahan kekuasaan secara murni (materil) karena selain tidak praktis juga menimbulkan kesewenang-wenangan di dalam lingkungan masing-masing cabang kekuasaan tersebut.⁵⁰

Jika melihat dari konteks perpegangan terhadap penyalahgunaan kekuasaan, konstitusi memegang peranan yang sangat strategis dan mengandung prinsip pembagian kekuasaan yang dikembangkan oleh Jhon Locke dan Montesquieu. Konsep pemisahan kekuasaan yang dijelaskan oleh kedua tokoh itu dikenal dengan teori *Trias Politica*. Jhon Locke membagi kekuasaan menjadi tiga yaitu :

1. Kekuasaan Legislatif, yakni kekuasaan yang memiliki tugas membuat peraturan dan undang-undang.
2. Kekuasaan eksekutif, yakni kekuasaan yang memiliki tugas melaksanakan undang-undang yang didalamnya termasuk kekuasaan mengadili.
3. Kekuasaan federatif, yakni kekuasaan yang memiliki tugas meliputi segala tindakan untuk menjaga keamanan negara dalam hubungan dengan negara lain.

Sedangkan Montesquieu sedikit berbeda dengan pemikiran Jhon Locke. Perbedaan itu ada pada konsep kekuasaan federatif yang diganti dengan kekuasaan yudikatif, untuk lebih jelas dapat kita jabarkan pendapat Montesquieu sebagai berikut :

⁵⁰ Bagir Manan, lembaga Kepresidenan, Gama Media, Yogyakarta, 1999, Hlm.9.

1. Kekuasaan legislatif, memiliki tugas yang sama seperti pendapat Jhon Locke yaitu bertugas membuat undang-undang.
2. Kekuasaan Eksekutif, memiliki tugas yang sama dengan pendapat Jhon Locke yaitu bertugas menjalankan undang-undang. Tetapi Montesquieu memasukkan kekuasaan federatif menjadi bagian dari tugas eksekutif.
3. Kekuasaan Yudikatif, bertugas untuk mengadili atas pelanggaran undang-undang.

Dalam perkembangannya, konsep pemisahan kekuasaan ini tidaklah diterapkan secara tegas, namun mengalami penyesuaian-penyesuaian dengan situasi sosial dan politik negara yang bersangkutan. Disamping itu, logika pemisahan kekuasaan yang didasarkan pada pendekatan horizontal bergeser pada pendekatan vertikal.⁵¹ Dari sinilah, lahir konsep baru yang dikenal dengan istilah pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Dalam konsep ini kekuasaan diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang lembaga-lembaga negara, yang didalamnya berisi tentang tugas dan kewenangan lembaga negara tersebut.⁵² Proses penyelenggaraan negara menurut UUD, maka harus dipahami tentang prinsip pemisahan dan pembagian kekuasaan dan perlu dicermati karena sangat mempengaruhi hubungan dan mekanisme kelembagaan antar lembaga negara. Dengan penegasan prinsip tersebut, sekaligus untuk menunjukkan ciri

⁵¹ Jimly Asshiddiqie, *Format Kemelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH Press, Yogyakarta, 2004, Hlm.219

⁵² Ellydar Chaidir, *Sistem. Op.,Cit, hlm26-27.*

konstitusionalisme yang berlaku dengan maksud untuk menghindari adanya kesewenang-wenangan kekuasaan.

Adanya pergeseran prinsip pembagian kepada pemisahan kekuasaan yang dianut dalam UUD 1945 telah membawa implikasi pada pergeseran kedudukan dan hubungan tata kerja antar lembaga negara dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, baik dalam kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif.⁵³

Konsep pembagian kekuasaan menurut UUD 1945 sebelum amandemen yaitu bahwa kedaulatan tertinggi ada ditangan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Sistem pembagian kekuasaan menurut UUD 1945 sebelum amandemen dapat dianggap sebagai pengertian yang bersifat vertikal. Sedangkan setelah amandemen UUD 1945 sistem yang dianut adalah sistem pemisahan kekuasaan berdasarkan prinsip *check and balances*.⁵⁴

Perubahan UUD 1945 yang telah dilakukan sebanyak 4 (empat) kali maka lembaga negara yang dapat merumuskan politik hukum nasional ada 2 (dua) lembaga negara yaitu MPR dan DPR. MPR dapat merumuskan politik hukum dalam bentuk UUD 1945, sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa MPR berwenang mengubah dan menetapkan UUD. Jimly Asshiddiqie menyebutkan bahwa kata mengubah dan

⁵³ Hidayat Nur Wahid, *Eksistensi Lembaga Negara Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* <http://www.legalitas.org/?q=Eksistensi+Lembaga+Negara+Berdasarkan+Undang+Undang+Dasar+Negara+Republik+Indonesia+Tahun+1945>, diakses pada tanggal 11 Februari 2010

⁵⁴ Muh. Kusnardi, *Loc., Cit.*, hal 20, lihat juga dalam Dahlan Thaib, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta, 2001, hal. 29

menetapkan merupakan bahwa kegiatan tersebut tidak dapat dipisahkan dengan kegiatan mengubah.⁵⁵

Pemahaman kekuasaan negara juga tidak lepas dari konsep organ negara selaku lembaga pelaksana kekuasaan negara. Setiap organ negara mempunyai kewenangan yang diatur dalam konstitusi. Mengenai keberadaan organ negara ada 2 (dua) unsur pokok yang saling berkaitan yaitu *organ* dan *functie*. Organ adalah bentuk atau wadah, sedangkan *functie* adalah gerakan suatu wadah yang sesuai dengan maksud pembentukannya.⁵⁶

Organ atau lembaga negara yang kewenangannya diatur dalam konstitusi dapat menjalankan fungsinya sebagaimana kewenangan yang melekat pada organ tersebut. Sehingga organ yang satu tidak dapat menjalankan kewenangan organ lainnya dan dapat mencegah terjadinya sengketa kewenangan antar organ negara.

Dalam UUD 1945, tiap organ negara ada yang disebutkan namanya secara eksplisit dan ada pula yang disebutkan secara eksplisit hanya fungsinya. Selain itu, ada juga lembaga atau organ yang disebutkan baik nama maupun fungsinya yang kemudian diatur dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.⁵⁷

Majelis Permusyawaratan Rakyat mempunyai kedudukan sebelum amandemen UUD 1945 sebagai lembaga tertinggi negara. kewenangan MPR salah satunya adalah

⁵⁵ Ahmad Syaokani dan A. Hasan Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, PT. Rajawali Grafindo Persada, Jakarta, 2004 hal 114

⁵⁶ Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Konstitusional Lembaga Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hal 45

⁵⁷ *Op.Cit*, hal 46

mengubah dan menetapkan UUD 1945. Menurut ketentuan dalam teori pembagian kekuasaan, MPR selaku lembaga tertinggi mempunyai hubungan horizontal dengan lembaga tinggi negara lainnya. Hubungan tersebut juga ditentukan dalam TAP MPR-RI No III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga Tinggi Negara.

Kewenangan dalam mengubah dan juga menentukan UUD 1945 ditentukan dalam Pasal 37 UUD 1945, dimana UUD 1945 diubah dengan syarat adanya kehadiran anggota MPR sebanyak 2/3 anggota dan membutuhkan suara sebanyak 2/3 suara dari total anggota yang hadir.

Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan kesepakatan dasar dalam mengamandemen UUD 1945 yaitu sebagai berikut:

- Tidak mengubah bagian pembukaan UUD 1945;
- Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- Perubahan dilakukan dengan adendum;
- Mempertegas sistem Presidensial;
- Penjelasan dalam UUD 1945 ditiadakan, hal normatif dalam bagian penjelasan diangkat kedalam pasal-pasal.⁵⁸

Dalam pengertian yang luas, konstitusi berarti semua entitas hukum tertulis atau hukum kasus yang mempengaruhi konstitusi. Dalam pengertian sempit, berarti hanya hukum

⁵⁸ Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi, Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran Dalam Proses Perubahan UUD 1945*, Rajawali Press, 2007, hal 82

yang termuat dalam dokumen yang selanjutnya disebut sebagai konstitusi dan undang-undang untuk mengubah dan mengamandemen konstitusi harus disahkan dengan disertai beberapa tahapan khusus seperti yang ditetapkan dalam konstitusi semula.⁵⁹

Secara harfiah logika hukumnya, MPR selaku lembaga yang mengubah dan menetapkan UUD 1945, maka MPR yang dapat menjaga dan juga menafsirkan UUD 1945. Perubahan terhadap UUD 1945 juga dilakukan salah satunya dengan adendum hanya menambahkan ketentuan umum yang diatur dan disebutkan dalam penjelasan UUD 1945.⁶⁰

Sistem kerjasama antar lembaga negara tidak lagi bersifat horizontal, hal ini disebabkan MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara melainkan lembaga negara. Kedudukan MPR kini sama dengan lembaga negara lainnya, baik dengan lembaga eksekutif, legislatif dan juga lembaga yudikatif.

Pasca amandemen UUD 1945, telah dibentuk lembaga yudikatif baru yang bertugas untuk menjaga dan menafsirkan konstitusi, yaitu MK. Berdasarkan Pasal 24 dan Pasal 24C UUD menyebutkan kedudukan dan kewenangan MK sebagai lembaga negara bidang yudikatif. Oleh karena itu, telah terjadi peralihan kewenangan dalam menafsirkan konstitusi dari MPR kepada MK.

⁵⁹ Abraham Amos, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia, (Dari Orla, Orba, Sampai Reformasi) Telaah Sosiologi Yuridis dan Yuridis Pragmatis, Krisis Jati Diri Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2005, hal 32

⁶⁰ Sri Sumantri, *Op., Cit.* hal 95

Dalam pandangan hukum menyebutkan bahwa MPR merupakan lembaga negara yang menetapkan konstitusi semestinya dapat menafsirkan konstitusi. Pasca amandemen UUD 1945 sendiri, MPR memberikan kewenangan dalam menjaga konstitusi serta menafsirkan konstitusi pada lembaga negara lainnya yang dibentuk melalui UUD 1945, yaitu MK. Peralihan kewenangan dalam menafsirkan konstitusi dari MPR pada MK merupakan terobosan hukum baru dalam ketatanegaraan Indonesia. Oleh karena MK dapat menafsirkan konstitusi maka MK menafsirkannya sebagaimana tugas dan kewenangannya dalam bidang yudisial.

Dalam melakukan fungsi peradilan terkait kewenangan MK yang diatu dalam Pasal 24C UUD 1945 tersebut, MK melakukan penafsiran terhadap konstitusi sebagai satu-satunya lembaga yang mempunyai kewenangan tertinggi untuk menafsirkan konstitusi, karena disamping sebagai pengawal konstitusi, MK juga disebut sebagai *the sole interpreter of the constitution*.⁶¹

Pembentukan MK merupakan dalam rangka menyempurnakan pelaksanaan reformasi konstitusional yang integral menuju proses demokratisasi yang berfungsi untuk menggantikan fungsi MPR dalam hal menafsirkan konstitusi.⁶²

⁶¹ Jimly Asshiddiqie, *Sengketa.. Op., Cit*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hal 95, dapat juga diliha dalam buku Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, 2005, hal 239

⁶² Jimly Asshiddiqie, *Format, ... ibid*, hal 244

f. Teori Atribusi dan Delegasi Kekuasaan

Sistem kelembagaan negara dengan mekanisme *check and balances* menjadikan kelembagaan negara terpisah antara kekuasaan yang satu dengan kekuasaan yang lainnya. Pengaturan lembaga negara diatur dalam konstitusi sebagaimana bentuk dan fungsi lembaga tersebut. Konstitusi merupakan dasar hukum peraturan perundang-undangan tertinggi.

Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan lembaga yang berwenang dalam menetapkan dan mengubah UUD 1945. Kedudukan MPR sebagai representasi kedaulatan rakyat yang dilakukan berdasarkan UUD 1945. Sebagaimana hakikat kelembagaan, MPR merupakan lembaga politik dimana anggota MPR merupakan lembaga perwakilan politik. Hakikatnya, sebagai lembaga yang menetapkan konstitusi, MPR juga yang dapat menafsirkan konstitusi.

Tuntutan reformasi yang menginginkan adanya penegakan supremasi hukum dan menjadikan hukum sebagai panglima menyebabkan MPR sebagai lembaga yang berwenang menetapkan dan mengubah UUD 1945, memberikan kewenangan dalam menafsirkan konstitusi pada lembaga baru yang kedudukan dan kewenangannya diatur lebih lanjut dalam konstitusi sendiri, yaitu MK. Hal ini menjadikan kewenangan dalam menjaga dan menafsirkan konstitusi beralih pada MK.

Kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau administratif. Karenanya, merupakan

kekuasaan dari segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan wewenang hanya mengenai suatu bagian tertentu saja dari kewenangan. Wewenang (*authority*) adalah hak untuk memberi perintah, dan kekuasaan untuk meminta dipatuhi.⁶³

Kewenangan diperoleh oleh seseorang melalui 2 (dua) cara yaitu dengan atribusi atau dengan pelimpahan wewenang (delegasi). Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Dalam tinjauan Hukum Tata Negara, atribusi ini ditunjukkan dalam wewenang yang dimiliki oleh organ negara dalam menjalankan tugasnya berdasarkan kewenangan yang dibentuk oleh konstitusi maupun pembuat undang-undang. Atribusi ini menunjuk pada kewenangan asli atas dasar konstitusi (UUD) atau peraturan perundang-undangan.⁶⁴

Pelimpahan wewenang adalah penyerahan sebagian dari wewenang pejabat atasan kepada bawahan tersebut membantu dalam melaksanakan tugas- tugas kewajibannya untuk bertindak sendiri. Pelimpahan wewenang ini dimaksudkan untuk menunjang kelancaran tugas dan ketertiban alur komunikasi yang bertanggung jawab, dan sepanjang tidak ditentukan secara khusus oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pendelegasian diberikan biasanya antara organ pemerintah satu dengan organ pemerintah lain, dan biasanya

⁶³ Diah Restuning Maharani , *Teori Kewenangan*, <http://restuningmaharani.blogspot.com/2009/10/teori-kewenangan.html>, diakses pada tanggal 7 Maret 2010

⁶⁴ *Loc., Cit*

pihak pemberi wewenang memiliki kedudukan lebih tinggi dari pihak yang diberikan wewenang. Hal ini tercermin dalam kedudukan MPR memberikan delegasi kewenangan dalam menjaga dan menafsirkan konstitusi berdasarkan UUD 1945 pada MK.⁶⁵ Baik wewenang yang diperoleh berdasarkan atribusi maupun berdasarkan pelimpahan sama-sama harus terlebih dahulu dipastikan bahwa yang melimpahkan benar memiliki wewenang tersebut dan wewenang itu benar ada berdasarkan konstitusi atau peraturan perundang-undangan.⁶⁶

Pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan perundang-undangan, sedangkan dalam delegasi terjadi pelimpahan wewenang yang telah ada oleh Badan yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau pejabat pemerintahan lainnya. Pada atribusi maupun delegasi, adapun pihak yang bertanggung jawab kepada pelaksanaan tugas bersangkutan dibebankan kepada penerima kewenangan.⁶⁷

Perbedaan Delegasi dan Mandat adalah jika Delegasi terdapat pelimpahan wewenang, kewenangan tidak dapat dijalankan secara insidental oleh organ yang memiliki wewenang asli, terjadi peralihan tanggung jawab, harus berdasarkan Undang-Undang, dan harus tertulis, sedangkan jika Mandat terdapat perintah untuk melaksanakan, kewenangan dapat sewaktu-waktu dilaksanakan oleh

⁶⁵ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta., Pustaka LP3ES, 1998, hal 376

⁶⁶ R. Sri Soemantri M., *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Alumni, Bandung, 1992, hal 29

⁶⁷ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1991, hal. 64-66.

mandans, tidak terjadi peralihan tanggung jawab, tidak harus dengan Undang- Undang, dan dapat tertulis atau lisan.

Wewenang pemerintahan adalah bersifat terikat, yakni apa bila peraturan dasar yang menentukan isi dari keputusan yang harus diambil secara terinci, bersifat Fakultatif yaitu badan atau pejabat Tata Usaha Negara tidak wajib menerapkan wewenangnya atau masih ada pilihan yang ditentukan dalam peraturan dasarnya, bersifat Bebas, yaitu peraturan dasarnya memberi kebebasan kepada badan atau pejabat untuk menentukan sendiri mengenai isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya.⁶⁸

⁶⁸ <http://www.ibnurochimconnection.com/2009/08/bab-iv-kewenangan-dan-tindakan-hukum.html>, diakses pada tanggal 6 Maret 2010

BAB IV

NEGARA HUKUM DAN DEMOKRASI

A. Negara Hukum

1. Teori Negara Hukum

Ajaran negara berdasarkan atas hukum (*de rechts staat* dan *the rule of law*) mengandung pengertian bahwa hukum adalah *supreme* dan kewajiban bagi setiap penyelenggara negara atau pemerintah untuk tunduk pada hukum (*subject to the law*). Tidak ada kekuasaan di atas hukum (*above to the law*).⁶⁹

Atas dasar pernyataan di atas maka tidak boleh ada kekuasaan yang sewenang-wenang (*arbitrary power*) atau penyalahgunaan kekuasaan (*misuse of power*) baik pada

⁶⁹ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Jakarta, 2003, hal 11

negara berbentuk kerajaan maupun republik. Secara maknawi, tunduk pada hukum mengandung pengertian pembatasan kekuasaan seperti halnya ajaran pemisahan dan pembagian kekuasaan. Oleh sebab itu, negara berlandaskan hukum memuat unsur pemisahan atau pembagian kekuasaan.⁷⁰

Aristoteles merumuskan negara hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi tercapainya kebahagiaan hidup untuk warga Negara dan sebagai daripada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warganegara yang baik. Peraturan yang sebenarnya menurut Aristoteles ialah peraturan yang mencerminkan keadilan bagi pergaulan antar warga negaranya .maka menurutnya yang memerintah negara bukanlah manusia melainkan “pikiran yang adil”. Penguasa hanyalah pemegang hukum dan keseimbangan saja.⁷¹

Negara Indonesia merupakan salah satu negara yang berlandaskan hukum, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 yaitu negara republik indonesia adalah negara hukum.⁷² Di dalam negara hukum, setiap aspek tindakan pemerintahan baik dalam lapangan pengaturan maupun dalam lapangan pelayanan harus didasarkan pada

⁷⁰ *Loc., Cit*

⁷¹ Aristoteles, *Politik (La Politica)*, diterjemahkan dalam bahasa Inggris oleh Benjamin Jowett dan diterjemahkan dalam bahasa Indonesia oleh Syamsur Irawan Khairie, Cetakan Kedua, Visimedia, Jakarta, 2008, hal 43

⁷² Faisal A. Rani, *Konsep Negara Hukum*, Bahan Kuliah Perkembangan HTN, Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum, Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh, 2009, hal 29

peraturan perundang-undangan atau berdasarkan pada legalitas. Artinya pemerintah tidak dapat melakukan tindakan pemerintahan tanpa dasar kewenangan.

Dalam kepustakaan Indonesia sudah sangat populer dengan penggunaan istilah “negara hukum”, yang merupakan terjemahan langsung dari istilah “*rechtsstaat*”.⁷³ Di samping istilah *rechtsstaat*, istilah lain yang juga sangat populer di Indonesia adalah *the rule of law*, yang juga digunakan untuk maksud negara hukum.⁷⁴

Muhammad Yamin menggunakan kata negara hukum sama dengan *rechtsstaat* atau *government of law*, jelasnya mengatakan bahwa:

“Republik Indonesia ialah negara hukum (*rechtsstaat*, *government of law*) tempat keadilan yang tertulis berlaku, bukanlah negara polisi atau negara militer, tempat polisi dan prajurit memegang pemerintah dan keadilan, bukanlah pula negara kekuasaan (*machtsstaat*) tempat tenaga senjata dan kekuatan badan melakukan sewenang-wenang.”⁷⁵

Pengertian yang mendasar dari negara hukum, dimana kekuasaan tumbuh pada hukum dan semua orang sama di hadapan hukum atau negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan

⁷³ *Op.Cit*, hal 1

⁷⁴ *Loc.,Cit*

⁷⁵ Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1982, hal. 72

kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum.⁷⁶

Prinsip utama negara hukum adalah adanya asas legalitas, peradilan yang bebas, dan perlindungan terhadap hak asasi manusia. Artinya, tindakan penyelenggara negara harus berdasarkan hukum, jadi hukum haruslah diatas kekuasaan.⁷⁷ Dalam konteks inilah UUD 1945 menyatakan bahwa Indonesia adalah negara berdasarkan hukum dan bukan berdasarkan atas kekuasaan. Hukum justru membuat kekuasaan menjadi sah dengan menunjukkan mekanisme penyelenggaraan dan batas suatu tindakan. Peradilan haruslah merdeka dari pengaruh pemerintah dan perlindungan hak asasi manusia dijalankan.⁷⁸

Cita hukum Indonesia adalah Pancasila sebagaimana terkandung dalam pembukaan UUD 1945. Salah satu norma paling mendasar didalam cita hukum adalah cita tentang keadilan, artinya hukum diciptakan haruslah hukum yang adil bagi semua pihak.⁷⁹

2. Negara Hukum di Indonesia

Indonesia diidealkan dan dicita-citakan oleh *the founding fathers* sebagai suatu Negara Hukum (*Rechtsstaat/ The Rule of Law*). UUD 1945 Pasal 1 ayat (3) menegaskan

⁷⁶ Mochtar Kusumaatmadja, *Pemantapan Cita Hukum dan Asas Hukum Nasional di Masa Kini dan Masa Yang Akan Datang*, Makalah, Jakarta, 1995, hal. 1-2

⁷⁷ Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia: Kompilasi Masalah Konstitusi, Dewan Perwakilan dan Partai Politik*, Gema Insani Press, Jakarta, 1996, hal 90

⁷⁸ *Loc., Cit.* dalam Bagir Manan dan Kuntara Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, edisi Revisi, Alumni Bandung, Bandung, 1997, hal 79

⁷⁹ *Ibid*, hal 91

bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”.⁸⁰ Namun, bagaimana cetak biru dan desain makro penjabaran ide negara hukum itu, selama ini belum pernah dirumuskan secara komprehensif. Yang ada hanya pembangunan bidang hukum yang bersifat sektoral. Oleh karena itu, hukum hendaknya dapat dipahami dan dikembangkan sebagai satu kesatuan sistem. Apalagi, negara hendak dipahami sebagai suatu konsep hukum, yaitu sebagai Negara Hukum. Dalam hukum sebagai suatu kesatuan sistem terdapat:⁸¹

1. Elemen kelembagaan (*elemen institusional*),
2. Elemen kaedah *aturan* (*elemen instrumental*), dan
3. Elemen perilaku para subjek hukum yang menyangkut hak dan kewajiban yang ditentukan oleh norma aturan itu (*elemen subjektif dan kultural*).

Ketiga elemen sistem hukum itu mencakup (a) kegiatan pembuatan hukum (*law making*), (b) kegiatan pelaksanaan atau penerapan hukum (*law administrating*), dan (c) kegiatan peradilan atas pelanggaran hukum (*law adjudicating*). Biasanya, kegiatan terakhir lazim juga disebut sebagai kegiatan penegakan hukum dalam arti yang sempit (*law enforcement*) yang di bidang pidana melibatkan peran kepolisian, kejaksaan, advokat, dan kehakiman atau di bidang perdata melibatkan peran advokat (pengacara) dan kehakiman. Selain itu, ada pula kegiatan lain yang sering dilupakan orang, yaitu: (d) pemasyarakatan dan pendidikan hukum (*law socialization and law education*) dalam arti

⁸⁰ Pasal 1 ayat (3) ini merupakan hasil Perubahan Keempat UUD 1945.

⁸¹ Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H. pada acara Seminar “Menyoal Moral Penegak Hukum” dalam rangka Lustrum XI Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. 17 Februari 2006.

seluas-luasnya yang juga berkaitan dengan (e) pengelolaan informasi hukum (*law information management*) sebagai kegiatan penunjang. Kelima kegiatan itu biasanya dibagi ke dalam tiga wilayah fungsi kekuasaan negara, yaitu (i) fungsi legislasi dan regulasi, (ii) fungsi eksekutif dan administratif, serta (iii) fungsi yudikatif atau judicial.⁸² Organ legislatif adalah lembaga parlemen, organ eksekutif adalah birokrasi pemerintahan, sedangkan organ judikatif adalah birokrasi aparaturnya penegakan hukum yang mencakup kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan. Kesemua itu harus pula dihubungkan dengan hirarkinya masing-masing mulai dari organ tertinggi sampai terendah, yaitu yang terkait dengan aparaturnya tingkat pusat, aparaturnya tingkat provinsi, dan aparaturnya tingkat kabupaten/kota.⁸³

Dalam keseluruhan elemen, komponen, hirarki dan aspek-aspek yang bersifat sistemik dan saling berkaitan satu sama lain itulah,⁸⁴ tercakup pengertian sistem hukum yang harus dikembangkan dalam kerangka Negara Hukum Indonesia berdasarkan UUD 1945. Jika dinamika yang berkenaan dengan keseluruhan aspek, elemen, hirarki dan komponen tersebut tidak bekerja secara seimbang dan sinergis, maka hukum sebagai satu kesatuan sistem juga tidak dapat diharapkan tegak sebagaimana mestinya. Sebagai contoh, karena bangsa kita mewarisi tradisi hukum Eropa Kontinental (*civil law*), kita cenderung menumpahkan begitu banyak perhatian pada kegiatan pembuatan hukum (*law*

⁸² Montesquieu, *The Spirit of the laws*, Translated by Thomas Nugent, (London: G. Bell & Sons, Ltd, 1914), Part XI, Chapter 67.

⁸³ Jimly Asshiddiqie, *Loc.cit*

⁸⁴ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, translated by: Anders Wedberg, (New York; Russell & Russell, 1961), hal. 115 dan 123-124.

making), tetapi kurang memberikan perhatian yang sama banyaknya terhadap kegiatan penegakan hukum (*law enforcing*). Bahkan, kitapun dengan begitu saja menganut paradigma dan doktrin berpikir yang lazim dalam sistem *civil law*, yaitu berlakunya *teori fiktie* yang beranggapan bahwa begitu suatu norma hukum ditetapkan, maka pada saat itu setiap orang dianggap tahu hukum. Ketidaktahuan seseorang akan hukum tidak dapat membebaskan orang itu dari tuntutan hukum. Teori ini diberi pembenaran pula oleh prinsip yang juga diakui universal, yaitu persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*). Orang kaya di Jakarta harus diperlakukan sama oleh hukum dengan orang miskin di daerah terpencil ataupun suku terpencil di pulau-pulau kecil di seluruh wilayah Nusantara.⁸⁵

Teori *fiktie* di atas memang *fiktie* sifatnya atau hayalan saja, karena tidak mencerminkan realitas yang sebenarnya. Untuk lingkungan negara-negara maju dan apalagi kecil seperti Belanda dengan tingkat kesejahteraan dan pengetahuan masyarakatnya yang merata, tentu tidak ada persoalan dengan teori fiktie itu. Dalam masyarakat homogen seperti itu informasi hukum yang tersedia dalam masyarakat bersifat simetris. Tetapi di negara yang demikian besar wilayahnya, begitu banyak pula jumlah penduduknya, serta miskin dan terbelakang pula kondisi kesejahteraan dan pendidikannya seperti Indonesia, sudah tentu sistem informasi hukum yang tersedia dalam masyarakat tidak bersifat simetris. Tidaklah adil untuk memaksakan berlaku sesuatu norma hukum kepada mereka yang sama sekali tidak

⁸⁵ Asshiddiqie, Op.Cit, Hal. 2

mengerti, tidak terlibat, dan tidak terjangkau pengetahuannya tentang norma aturan yang diberlakukan itu kepadanya. Jika dalam norma aturan itu terjadi proses kriminalisasi, sudah tentu orang yang bersangkutan terancam menjadi kriminal tanpa ia sendiri menyadarinya. Oleh karena itu, di samping adanya dan di antara kegiatan pembuatan hukum (*law making*) dan penegakan hukum (*law enforcing*), diperlukan kegiatan, yaitu pemasyarakatan hukum (*law socialization*) yang cenderung diabaikan dan dianggap tidak penting selama ini. Padahal, inilah kunci tegaknya hukum. Tanpa basis sosial yang menyadari hak dan kewajibannya secara hukum, maka hukum apapun yang dibuat tidak akan efektif, tidak akan tegak, dan tidak akan ditaati dengan sungguh-sungguh.⁸⁶

Oleh karena itu, memahami hukum secara komprehensif sebagai suatu sistem yang terintegrasi menjadi sangat penting untuk dilakukan. Strategi pembangunan hukum ataupun pembangunan nasional untuk mewujudkan gagasan Negara Hukum (*Rechtsstaat* atau *The Rule of Law*) juga tidak boleh terjebak hanya berorientasi membuat hukum saja, ataupun hanya dengan melihat salah satu elemen atau aspek saja dari keseluruhan sistem hukum tersebut di atas. Itulah sebabnya, saya sering mengemukakan penting kita sebagai bangsa menyusun dan merumuskan mengenai apa yang kita maksud dengan konsepsi Negara Hukum Indonesia yang diamanatkan dalam UUD 1945, terutama sekarang telah ditegaskan dalam rumusan ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Semua lembaga atau institusi hukum yang ada hendaklah dilihat sebagai bagian dari keseluruhan sistem

⁸⁶ Asshiddiqie, Loc.cit

hukum yang perlu dikembangkan dalam kerangka Negara Hukum itu. Untuk itu, bangsa Indonesia perlu menyusun suatu *blue-print*, suatu desain makro tentang Negara Hukum dan Sistem Hukum Indonesia yang hendak kita bangun dan tegakkan di masa depan.⁸⁷

3. Pembentukan dan Pembaruan Hukum

Kita sudah berhasil melakukan *constitutional reform* secara besar-besaran. Jika UUD 1945 yang hanya mencakup 71 butir ketentuan di dalamnya, maka setelah empat kali mengalami perubahan, UUD 1945 sekarang berisi 199 butir ketentuan.

Perubahan UUD 1945 dilakukan secara bertahap dan menjadi salah satu agenda Sidang Tahunan MPR⁸⁸ 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 UUD 1945 adalah membatasi kekuasaan Presiden dan memperkuat

⁸⁷ Jimly Asshiddiqie, Loc. Cit

⁸⁸ 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.

kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga legislatif.⁸⁹

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 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.⁹⁰

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

⁸⁹ Ditetapkan pada tanggal 19 Oktober 1999.

⁹⁰ Ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 2000.

1945 meliputi ketentuan tentang Asas-asas landasan bernegara, kelembagaan negara dan hubungan antar lembaga negara, dan ketentuan-ketentuan tentang Pemilihan Umum.⁹¹

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), (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.⁹²

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 “diantur dengan undang-

⁹¹ Ditetapkan pada tanggal 9 November 2001.

⁹² Ditetapkan pada tanggal 10 Agustus 2002.

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”.⁹³

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

1. Bidang politik pemerintahan
2. Bidang ekonomi dan dunia usaha
3. Bidang Kesejahteraan sosial dan budaya
4. Bidang penataan sistem dan aparatur hukum.⁹⁴

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.⁹⁵ Ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang telah ada yang

⁹³ Jimly Asshiddiqie, Op.cit. Hal. 5

⁹⁴ Jimly Asshiddiqie. Loc.it

⁹⁵ 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), hal. 4.

bersumber pada ketentuan tertentu dalam UUD 1945 sebelum perubahan harus dilihat kembali kesesuaiannya dengan ketentuan hasil perubahan UUD 1945.

Sebagai suatu kesatuan sistem hukum, upaya perubahan perundang-undangan untuk menyesuaikan dengan perubahan UUD 1945 seharusnya adalah bagian yang tidak terpisahkan dari pembangunan hukum nasional secara keseluruhan. Karena itu, perubahan berbagai perundang-undangan sebaiknya dilakukan secara terencana dan partisipatif dalam program legislasi nasional sekaligus bentuk *legislatif review*. Program legislasi nasional harus disusun pertama dan utamanya adalah untuk melaksanakan ketentuan dalam UUD 1945. Berdasarkan ketentuan UUD 1945 dapat dielaborasi perundang-undangan yang harus dibuat dalam program legislasi nasional baik di bidang politik, ekonomi, maupun sosial.⁹⁶

Disamping itu masyarakat juga dapat mengajukan permohonan *constitutional review* kepada Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang yang dianggap merugikan hak konstitusionalnya dalam UUD 1945 yang telah diubah.⁹⁷ Masyarakat juga dapat mengajukan *judicial review* kepada Mahkamah Agung terhadap peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang yang

⁹⁶ Jimly Asshiddiqie, Op.Cit. Hal. 5

⁹⁷ Berdasarkan Pasal 50 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, kewenangan constitutional review Mahkamah Konstitusi dibatasi hanya untuk Undang-Undang yang ditetapkan sesudah perubahan pertama UUD 1945. Namun dalam putusan perkara No. 04/PUU-I/2003 Pasal 50 Undang-Undang Tahun 2003 dikesampingkan oleh Mahkamah Konstitusi karena mereduksi kewenangan Mahkamah Konstitusi berdasarkan UUD 1945.

dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Putusan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 yang telah dibuat oleh Mahkamah Konstitusi terhadap berbagai permohonan pengujian yang diajukan juga harus diperhatikan dalam upaya pembangunan hukum nasional khususnya perubahan perundang-undangan.⁹⁸ Dalam putusan-putusan tersebut memuat pengertian- pengertian dan konsep-konsep terkait dengan pemahaman suatu ketentuan dalam konstitusi. Hingga saat ini telah terdapat berbagai putusan Mahkamah Konstitusi baik di bidang politik⁹⁹, ekonomi¹⁰⁰, dan sosial¹⁰¹ terkait dengan ketentuan dalam UUD 1945.

⁹⁸ Proses *judicial review* secara luas yang meliputi juga *constitutional review* telah menjadi sarana menegakkan supremasi konstitusi di negara-negara demokrasi modern. O. Hood Phillips and Paul Jackson, *Constitutional And Administrative Law*, Eighth Edition, (London: Sweet & Maxwell, 2001), hal. 7-8

⁹⁹ Misalnya Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 011-017/PUU-I/2003 yang mengembalikan hak politik pasif dan aktif eks anggota PKI dan organisasi terlarang lainnya dengan menyatakan bahwa Pasal 60 huruf g Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4277) bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

¹⁰⁰ Misalnya Putusan Mahkamah Konstitusi No. Perkara 002/PUU-I/2003 dalam perkara permohonan konstitusionalitas Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, dan Putusan Mahkamah Konstitusi No. Perkara 001-021-022/PUU-I/2003 yang menyatakan Undang-Undang No. 20 Tahun 2002 secara keseluruhan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat karena Pasal-Pasal yang diuji dan dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945, yaitu Pasal 16, Pasal 17 ayat (3), dan Pasal 68 merupakan jantung dari Undang-Undang No. 20 Tahun 2002.

¹⁰¹ Misalnya Putusan No. Perkara 011/PUU-III/2005 dalam perkara permohonan pengujian Undang- Undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Hukum yang perlu disusun dan diperbarui tidak saja berupa Undang-Undang tetapi juga Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan di lingkungan lembaga-lembaga tinggi negara dan badan-badan khusus dan independen lainnya seperti Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Bank Indonesia, Komisi Pemilihan Umum, dan sebagainya. Demikian pula di daerah-daerah, pembaruan dan pembentukan hukum juga dilakukan dalam bentuk Peraturan Daerah dan nantinya dapat pula berupa Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati dan Peraturan Walikota. Untuk menampung kebutuhan di tingkat lokal, termasuk mengakomodasikan perkembangan norma-norma hukum adat yang hidup dalam masyarakat pedesaan, dapat pula dibentuk Peraturan Desa. Di samping itu, nomenklatur dan bentuk sistem hukumnya juga perlu dibenahi, misalnya, perlu dibedakan dengan jelas antara peraturan (*regels*) yang dapat dijadikan objek *judicial review* dengan penetapan administratif berupa keputusan (*beschikking*) yang dapat dijadikan objek peradilan tata usaha negara, dan putusan hakim (*vonis*) dan fatwa (*legal opinion*).¹⁰²

4. Penegakan Hukum

Penegakan Hukum(*law enforcement*) dalam arti luas mencakup kegiatan untuk melaksanakan dan menerapkan hukum serta melakukan tindakan hukum terhadap setiap pelanggaran atau penyimpangan hukum yang dilakukan oleh subjek hukum, baik melalui prosedur peradilan ataupun melalui prosedur arbitrase dan mekanisme penyelesaian

¹⁰² Jimly Asshiddiqie, Op.Cit. Hal. 6

sengketa lainnya (*alternative desputes or conflicts resolution*). Bahkan, dalam pengertian yang lebih luas lagi, kegiatan penegakan hukum mencakup pula segala aktifitas yang dimaksudkan agar hukum sebagai perangkat kaedah normatif yang mengatur dan mengikat para subjek hukum dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat dan bernegara benar-benar ditaati dan sungguh-sungguh dijalankan sebagaimana mestinya. Dalam arti sempit, penegakan hukum itu menyangkut kegiatan penindakan terhadap setiap pelanggaran atau penyimpangan terhadap peraturan perundang-undangan, khususnya –yang lebih sempit lagi—melalui proses peradilan pidana yang melibatkan peran aparat kepolisian, kejaksaan, advokat atau pengacara, dan badan-badan peradilan.¹⁰³

Karena itu, dalam arti sempit, aktor-aktor utama yang peranannya sangat menonjol dalam proses penegakan hukum itu adalah polisi, jaksa, pengacara dan hakim. Para penegak hukum ini dapat dilihat **pertama-tama** sebagai orang atau unsur manusia dengan kualitas, kualifikasi, dan kultur kerjanya masing-masing. Dalam pengertian demikian persoalan penegakan hukum tergantung aktor, pelaku, pejabat atau aparat penegak hukum itu sendiri. **Kedua**, penegak hukum dapat pula dilihat sebagai institusi, badan atau organisasi dengan kualitas birokrasinya sendiri-sendiri. Dalam kaitan itu kita melihat penegakan hukum dari kacamata kelembagaan yang pada kenyataannya, belum terinstitusionalisasikan secara rasional dan impersonal (*institutionalized*). Namun, kedua perspektif tersebut perlu

¹⁰³ Jimly Asshiddiqie, Op,Cit,Hal.14

dipahami secara komprehensif dengan melihat pula keterkaitannya satu sama lain serta keterkaitannya dengan berbagai faktor dan elemen yang terkait dengan hukum itu sendiri sebagai suatu sistem yang rasional.¹⁰⁴

Profesi hukum perlu ditata kembali dan ditingkatkan mutu dan kesejahteraannya. Para profesional hukum itu antara lain meliputi (i) legislator (politisi),¹⁰⁵ (ii) perancang hukum (*legal drafter*), (iii) konsultan hukum, (iv) advokat, (v) notaris, (vi) pejabat pembuat akta tanah, (vii) polisi, (viii) jaksa, (ix) panitera, (x) hakim, dan (xi) arbiter atau wasit. Untuk meningkatkan kualitas profesionalisme masing-masing profesi tersebut, diperlukan sistem sertifikasi nasional dan standarisasi, termasuk berkenaan dengan sistem kesejahteraannya. Di samping itu juga diperlukan program pendidikan dan pelatihan terpadu yang dapat terus menerus membina sikap mental, meningkatkan pengetahuan dan kemampuan profesional aparat hukum tersebut.¹⁰⁶

Agenda pengembangan kualitas profesional di kalangan profesi hukum ini perlu dipisahkan dari program pembinaan pegawai administrasi di lingkungan lembaga-lembaga hukum tersebut, seperti di pengadilan ataupun di lembaga perwakilan rakyat. Dengan demikian, orientasi peningkatan mutu aparat hukum ini dapat benar-benar dikembangkan secara terarah

¹⁰⁴ Jimly Asshiddiqie, Op.Cit. Hal. 15

¹⁰⁵ Untuk sementara ini, para politisi sebagai legislator di lembaga perwakilan memang belum dapat dikategorikan sebagai profesi yang tersendiri. Akan tetapi, di lingkungan sistem politik yang sudah mapan dan peran-peran profesional telah terbagi sangat ketat, jabatan sebagai anggota parlemen juga dapat berkembang makin lama makin profesional. Politisi lama kelamaan menjadi profesi karena menjadi pilihan hidup profesional dalam masyarakat.

¹⁰⁶ Jimly Asshiddiqie, Loc.Cit.

dan berkesinambungan. Di samping itu, pembinaan kualitas profesional aparat hukum ini dapat pula dilakukan melalui peningkatan keberdayaan organisasi profesinya masing-masing, seperti Ikatan Hakim Indonesia, Ikatan Notaris Indonesia, dan sebagainya. Dengan demikian, kualitas hakim dapat ditingkatkan melalui peranan Mahkamah Agung di satu pihak dan melalui peranan Ikatan Hakim Indonesia di lain pihak.¹⁰⁷

Di samping itu, agenda penegakan hukum juga memerlukan kepemimpinan dalam semua tingkatan yang memenuhi dua syarat. **Pertama**, kepemimpinan diharapkan dapat menjadi penggerak yang efektif untuk tindakan-tindakan penegakan hukum yang pasti; **Kedua**, kepemimpinan tersebut diharapkan dapat menjadi teladan bagi lingkungan yang dipimpinnya masing-masing mengenai integritas kepribadian orang yang taat aturan.¹⁰⁸

Salah satu aspek penting dalam rangka penegakan hukum adalah proses pembudayaan, pemasyarakatan, dan pendidikan hukum (*law socialization and law education*). Tanpa didukung oleh kesadaran, pengetahuan dan pemahaman oleh para subjek hukum dalam masyarakat, nonsens suatu norma hukum dapat diharapkan tegak dan ditaati. Karena itu, agenda pembudayaan, pemasyarakatan dan pendidikan hukum ini perlu dikembangkan tersendiri dalam rangka perwujudan ide negara hukum di masa depan. Beberapa faktor yang terkait dengan soal ini adalah (a) pembangunan dan pengelolaan sistem dan infra struktur

¹⁰⁷ Jimly Asshiddiqie, Loc.Cit

¹⁰⁸ Jimly Asshiddiqie. Loc.Cit

informasi hukum yang berbasis teknologi informasi (*information technology*); (b) peningkatan Upaya Publikasi, Komunikasi dan Sosialisasi Hukum; (c) pengembangan pendidikan dan pelatihan hukum; dan (d) pemasyarakatan citra dan keteladanan-keteladanan di bidang hukum.¹⁰⁹

Dalam rangka komunikasi hukum, perlu dipikirkan kembali kebutuhan adanya media digital dan elektronika, baik radio, televisi maupun jaringan internet dan media lainnya yang dimiliki dan dikelola khusus oleh pemerintah. Mengenai televisi dan radio dapat dikatakan bahwa televisi dan radio swasta sudah sangat banyak dan karena itu, kemungkinan terjadinya dominasi arus informasi sepihak dari pemerintah seperti terjadi selama masa Orde Baru tidak mungkin lagi terjadi. Karena itu, sumber informasi dari masyarakat dan dari pemodal sudah tersedia sangat banyak dan bera- gam. Namun, arus informasi dari pemerintah kepada masyarakat, khususnya berkenaan dengan pendidikan dan pemasyarakatan hukum terasa sangat kurang. Untuk itu, pem- bangunan media khusus tersebut dirasakan sangat diperlukan. Kebijakan semacam ini perlu dipertimbangkan termasuk mengenai kemungkinan memperkuat kedudukan TVRI dan RRI sebagai media pendidikan hukum seperti yang dimaksud.

¹⁰⁹ Jimly Asshiddiqie, Op.Cit. Hal.16

B. Demokrasi

1. Istilah Demokrasi

Demokrasi telah menjadi istilah yang sangat diagungkan dalam sejarah pemikiran manusia tentang tatanan sosio-politik yang ideal¹¹⁰. Demokrasi (Inggris: Democracy) secara bahasa berasal dari bahasa Yunani, yakni *Demokratia*. *Demos* artinya rakyat (people) dan *cratos* artinya pemerintahan atau kekuasaan (rule).

Demokrasi berarti mengandung makna suatu sistem politik dimana rakyat memegang kekuasaan tertinggi, bukan kekuasaan oleh raja atau kaum bangsawan. Konsep demokrasi telah lama diperdebatkan. Pada zaman Yunani kuno, demokrasi sebagai ide dan tatanan politik telah menjadi perhatian para pemikir kenegaraan. Ada yang pro dan ada yang kontra. Plato (429-347 S.M)¹¹¹ dan Aristoteles (384-322 SM)¹¹² tidak begitu percaya pada demokrasi dan menempatkan demokrasi sebagai bentuk pemerintahan yang buruk. Filusuf kenamaan ini lebih percaya pada monarki, yang penguasanya arif dan memperhatikan nasib rakyatnya.

¹¹⁰ Hendra Nurtjahjo, *Filsafat Demokrasi*, PSHTN FH UI, Jakarta, 2005. hlm.1.

¹¹¹ Plato (429-347 s.M) adalah murid Socrates (469-399 S.M), ia dilahirkan pada tanggal 29 Mei 429 S.M di Athena. Plato banyak menghasilkan karya dalam bidang filsafat, politik dan hukum. Diantara karyanya yang termasyur adalah *Politeia* (tentang Negara), *Politicos* (tentang Ahli Negara) dan *Nomoi* (tentang UU), terpetik dalam JJ. Von Schid, *Ahli-ahli Pikir Besar*

¹¹²] Aristoteles (384-322 s.M) berasal dari Stageria. Ia adalah murid Plato (429-347 s.M). Aristoteles banyak menghasilkan karya dalam bidang Filsafat, Logika, Politik, dan Hukum. Karyanya yang termasyur dalam bidanhg Filsafat Hukum adalah *Ethica* dan *Politica*. Terpetik dalam Budiono Kusumohamidjojo, *Filsafat Hukum; Problematika Ketertiban Yang Adil*, Grasindo, Jakarta, 2004, hlm. 38. Tentang Negara dan Hukum, PT. Pembangunan, Jakarta, 1988, hlm. 10.

Plato dapat menerima demokrasi, jika suatu negara belum memiliki UUD, sedangkan Aristoteles dalam format negara politeia, yakni demokrasi dengan UUD atau demokrasi yang bersifat moderen.¹¹³

Salah satu keberhasilan yang dicapai oleh bangsa Indonesia pada masa reformasi adalah reformasi konstitusional (*constitutional reform*). Reformasi konstitusi dipandang merupakan kebutuhan dan agenda yang harus dilakukan karena UUD 1945 sebelum perubahan dinilai tidak cukup untuk mengatur dan mengarahkan penyelenggaraan negara sesuai harapan rakyat, terbentuknya *good governance*, serta mendukung penegakan demokrasi dan hak asasi manusia.¹¹⁴

Pada Sidang Umum MPR 1999, seluruh fraksi di MPR membuat kesepakatan tentang arah perubahan UUD 1945, yaitu:¹¹⁵

- a. Sepakat untuk tidak mengubah Pembukaan UUD 1945;
- b. Sepakat untuk mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. Sepakat untuk mempertahankan sistem presidensiil (dalam pengertian sekaligus menyempumakan agar betul-betul memenuhi ciri-ciri umum sistem presidensiil);

¹¹³ Haedar Nashir, Gagasan dan Gelombang Baru Demokrasi, dalam Mahfud MD, et.all, Wacana Politik dan Demokrasi Indonesia, Pustaka Pelajar, 1999.

¹¹⁴ Jimly Asshiddiqie, Bahan Orasi Ilmiah Peringatan Dies Natalis ke XXI dan Wisuda 2007 Universitas Darul Ulum (Unisda) Lamongan. 29 Desember 2007.

¹¹⁵ Lima kesepakatan tersebut dilampirkan dalam Ketetapan MPR No. IX/MPR/1999 tentang Penugasan Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia untuk Melanjutkan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- d. Sepakat untuk memindahkan hal-hal normatif yang ada dalam Penjelasan UUD 1945 ke dalam pasal-pasal UUD 1945; dan
- e. Sepakat untuk menempuh cara adendum dalam melakukan amandemen terhadap UUD 1945.

Perubahan UUD 1945 dilakukan secara bertahap dan menjadi salah satu agenda Sidang MPR dari 1999 hingga 2002¹¹⁶. Perubahan pertama dilakukan dalam Sidang Umum MPR Tahun 1999. Arah perubahan pertama UUD 1945 adalah membatasi kekuasaan Presiden dan memperkuat kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga legislatif.¹¹⁷

Perubahan kedua dilakukan dalam sidang Tahunan MPR Tahun 2000. Perubahan kedua menghasilkan rumusan perubahan pasal-pasal yang meliputi masalah wilayah negara dan pembagian pemerintahan daerah, menyempumakan perubahan pertama dalam hal memperkuat kedudukan DPR, dan ketentuan-ketentuan terperinci tentang HAM.¹¹⁸

Perubahan ketiga ditetapkan pada Sidang Tahunan MPR 2001. Perubahan tahap ini mengubah dan atau menambah ketentuan-ketentuan pasal tentang asas-asas landasan bemegara, kelembagaan negara dan hubungan antarlembaga negara, serta ketentuan-ketentuan tentang Pemilihan Umum.¹¹⁹ Sedangkan perubahan keempat dilakukan dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 2002. Perubahan Keempat

¹¹⁶ 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.

¹¹⁷ Ditetapkan pada 19 Oktober 1999.

¹¹⁸ Ditetapkan pada 18 Agustus 2000.

¹¹⁹ Ditetapkan pada 9 November 2001.

tersebut meliputi ketentuan tentang kelembagaan negara dan hubungan antarlembaga negara, penghapusan Dewan Pertimbangan Agung (DPA), pendidikan dan kebudayaan, perekonomian dan kesejahteraan sosial, dan aturan peralihan serta aturan tambahan.¹²⁰

Empat tahap perubahan UUD 1945 tersebut meliputi hampir keseluruhan materi UUD 1945. Naskah asli UUD 1945 berisi 71 butir ketentuan, sedangkan perubahan yang dilakukan menghasilkan 199 butir ketentuan.¹²¹ Saat ini, dari 199 butir ketentuan yang ada dalam UUD 1945, hanya 25 (12%) butir ketentuan yang tidak mengalami perubahan. Selebihnya, sebanyak 174 (88%) butir ketentuan merupakan materi yang baru atau telah mengalami perubahan.

Dari sisi kualitatif, perubahan UUD 1945 bersifat sangat mendasar karena mengubah prinsip kedaulatan rakyat yang semula dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR menjadi dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Hal itu menyebabkan semua lembaga negara dalam UUD 1945 berkedudukan sederajat dan melaksanakan kedaulatan rakyat dalam lingkup wewenangnya masing-masing. Perubahan lain adalah dari kekuasaan Presiden yang sangat besar (*concentration of power and responsibility upon the President*) menjadi prinsip saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*). Prinsip-prinsip tersebut

¹²⁰ Ditetapkan pada 10 Agustus 2002.

¹²¹ Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, Makalah Disampaikan dalam Simposium yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM, 2003, hal. 1.

menegaskan cita negara yang hendak dibangun, yaitu negara hukum yang demokratis.

Setelah berhasil melakukan perubahan konstitusional, tahapan selanjutnya yang harus dilakukan adalah pelaksanaan UUD 1945 yang telah diubah tersebut. Pelaksanaan UUD 1945 harus dilakukan mulai dari konsolidasi norma hukum hingga dalam praktik kehidupan berbangsa dan bernegara. Sebagai hukum dasar, UUD 1945 harus menjadi acuan dasar sehingga benar-benar hidup dan berkembang dalam penyelenggaraan negara dan kehidupan warga negara (*the living constitution*).

2. Negara Hukum Yang Demokratis

Salah satu prinsip dasar yang mendapatkan penegasan dalam perubahan UUD 1945 adalah prinsip negara hukum, sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945¹²² yang menyatakan bahwa 'Negara Indonesia adalah negara hukum'. Bahkan secara historis negara hukum (*Rechtsstaat*) adalah negara yang diidealkan oleh para pendiri bangsa sebagaimana dituangkan dalam penjelasan umum UUD 1945 sebelum perubahan tentang sistem pemerintahan negara yang menyatakan bahwa Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtsstaat*)¹²³.

Ide negara hukum sesungguhnya telah lama dikembangkan oleh para filsuf dari zaman Yunani Kuno.

¹²² Hasil perubahan ketiga UUD 1945.

¹²³ Penjelasan UUD 1945 dalam proses perubahan UUD 1945 dihilangkan dengan memasukkan ke dalam materi batang tubuh.

Plato, dalam bukunya “*the Statesman*” dan “*the Law*” menyatakan bahwa negara hukum merupakan bentuk paling baik kedua (*the second best*) guna mencegah kemerosotan kekuasaan. Konsep negara hukum modern di Eropa Kontinental dikembangkan dengan menggunakan istilah Jerman yaitu “*rechtsstaat*” antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain. Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika konsep negara hukum dikembangkan dengan sebutan “*The Rule of Law*” yang dipelopori oleh A.V. Dicey. Selain itu, konsep negara hukum juga terkait dengan istilah nomokrasi (*nomocratie*) yang berarti bahwa penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan negara adalah hukum.¹²⁴

Prinsip-prinsip negara hukum senantiasa berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakat. Kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, serta semakin kompleksnya kehidupan masyarakat di era global, menuntut pengembangan prinsip-prinsip negara hukum. Dua isu pokok yang senantiasa menjadi inspirasi perkembangan prinsip-prinsip negara hukum adalah masalah pembatasan kekuasaan dan perlindungan HAM. Saat ini, paling tidak dapat dikatakan terdapat dua belas prinsip negara hukum, yaitu Supremasi Konstitusi (*supremacy of law*), Persamaan dalam Hukum (*equality before the law*), Asas Legalitas (*due process of law*), Pembatasan Kekuasaan (*limitation of power*), Organ Pemerintahan yang Independen, Peradilan yang Bebas dan Tidak Memihak (*independent and impartial judiciary*), Peradilan Tata Usaha Negara (*administrative court*), Peradilan

¹²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hal. 152.

Tata Negara (*constitutional court*), Perlindungan Hak Asasi Manusia, Bersifat Demokratis (*demokratische-rechtsstaats*), Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare Rechtsstaat*), serta Transparansi dan Kontrol Sosial.¹²⁵

Dalam suatu negara hukum, mengharuskan adanya pengakuan normatif dan empirik terhadap prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Pengakuan normatif mengenai supremasi hukum terwujud dalam pembentukan norma hukum secara hirarkis yang berpuncak pada supremasi konstitusi. Sedangkan secara empiris terwujud dalam perilaku pemerintahan dan masyarakat yang mendasarkan diri pada aturan hukum.

Dengan demikian, segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tersebut harus ada dan berlaku terlebih dulu atau mendahului perbuatan yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan administratif harus didasarkan atas aturan atau *rules and procedures*.

Namun demikian, prinsip supremasi hukum selalu diiringi dengan dianut dan dipraktikkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara

¹²⁵ Asshiddiqie, *Op Cit.*, hal. 154-162.

sepihak oleh dan/atau hanya untuk kepentingan penguasa. Hukum tidak dimaksudkan untuk hanya menjamin kepentingan beberapa orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan keadilan bagi semua orang. Dengan demikian negara hukum yang dikembangkan bukan *absolute rechtsstaat*, melainkan *demokratische rechtsstaat*.

Berdasarkan prinsip negara hukum, sesungguhnya yang memerintah adalah hukum, bukan manusia. Hukum dimaknai sebagai kesatuan hirarkis tatanan norma hukum yang berpuncak pada konstitusi. Hal ini berarti bahwa dalam sebuah negara hukum menghendaki adanya supremasi konstitusi. Supremasi konstitusi disamping merupakan konsekuensi dari konsep negara hukum, sekaligus merupakan pelaksanaan demokrasi karena konstitusi adalah wujud perjanjian sosial tertinggi.

Oleh karena itu, aturan-aturan dasar konstitusional harus menjadi dasar dan dilaksanakan melalui peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelenggaraan negara dan kehidupan masyarakat. Dengan demikian, perubahan UUD 1945 yang bersifat mendasar tentu saja berpengaruh terhadap sistem dan materi peraturan perundang-undangan yang telah ada. Perubahan UUD 1945 membawa implikasi terhadap jenis peraturan perundangan-undangan serta materi muatannya. Adanya perubahan UUD 1945 tentu menghendaki adanya perubahan sistem peraturan perundang-undangan, serta penyesuaian materi muatan berbagai peraturan perundang-undangan yang telah ada dan berlaku.

BAB V

SEJARAH KETATANEGARAAN INDONESIA

Membicarakan tata hukum di Indonesia tidak akan lengkap tanpa mempelajari sejarahnya, karena di Indonesia telah terjadi siklus perkembangan dunia hukum dari masa ke masa. Untuk mendefinisikan sejarah, kiranya agak sulit, karena banyaknya pendekatan etimologi yang digunakan. Pendekatan tersebut menghasilkan pengertian yang hampir sama. Dilihat dari etimologi atau asal kata, sejarah dalam bahasa Latin adalah “Historis”.¹²⁶ Dalam bahasa Jerman disebut “Geschichte” yang berasal dari kata geschchen, berarti “sesuatu yang terjadi”.¹²⁷ Sedangkan istilah “Historis”

¹²⁶ *Ismail Sunny*, Pergeseran Kekuasaan Eksekutif (*Jakarta; Aksara Baru, 1983*), 13. Lihat juga dalam *Ni'matul Huda*, Hukum Tata Negara..., 109.

¹²⁷ *Ibid.*

menyatakan kumpulan fakta kehidupan dan perkembangan manusia.¹²⁸

Sejarah tata negara di Indonesia dimulai dari sebelum kemerdekaan, berdirinya negara kesatuan RI 17 Agustus 1945, dimana kemerdekaan RI diproklamasikan hingga saat ini. Dengan kumandang proklamasi saat itu membawa makna bahwa, Indonesia sudah menjadi negara yang harus diingat segala sejarah perjuangan para pahlawan dari sebelum merdeka hingga telah merdeka saat ini.

Berikut ini penulis kemukakan sejarah ketatanegaraan dari sudut tata pemerintahan daerah dan dari sudut sejarah tatanegara Indonesia.

A. Sejarah Tata Pemerintahan Daerah di Indonesia

1. Masa Penjajahan

a. Hindia Belanda

Reglement op beleid der regering van nederlandsch indie merupakan peraturan dasar ketatanegaraan Pemerintah Hindia Belanda, dalam peraturan ini tidak mengenal desentralisasi. Menurut *reglement* ini, Hindia Belanda diperintah secara sentralistik, tetapi pada pemerintahan yang sentralistik ini dijalankan pula dekonsentrasi.

Dekonsentrasi adalah tugas pemerintah yang dilimpahkan dari aparatur pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat daerah yang lebih rendah tingkatannya secara

¹²⁸ Ni'matul Huda, Hukum Tata Negara..., 110.

hierarkhis dari masing-masing lingkungan wilayah jabatan tertentu yang disebut daerah administratif.

Daerah Administratif menurut reglement ini adalah *Gewest* (kemudian disebut *residentie*) yang masing-masing selanjutnya dibagi dalam *afdeling*, *district* dan *onderdistrict*. Susunan Pemerintah Hindia Belanda yang sentralistik berlangsung sampai permulaan abad XX.

Timbulnya perkembangan baru yang bermula dari suara-suara kalangan penduduk Eropa Timur Asing dan Elit Indonesia yang menyerukan agar pemerintahan disusun secara modern. Di kalangan Bangsa Belanda sendiri timbul gerakan *ethische politiek* yang kesemuanya itu mendorong pemerintahan Kerajaan Belanda pada Tahun 1903 mengeluarkan Undang-Undang Tentang Desentralisasi. Ciri-ciri pokok desentralisasi menurut Undang-undang ini adalah:

1. Kemungkinan pembentukan suatu daerah dengan keuangan sendiri yang perumusannya dilakukan oleh sebuah dewan
2. Bagi daerah yang memenuhi syarat dikeluarkan ordantie pembentukannya diikuti dukungan sejumlah uang dari kas Negara yang diserahkan kepada daerah tersebut serta dibentuk dewan pengurusnya yang bersangkutan
3. Ketua dewan setempat dipegang oleh pejabat pusat yang menjadi kepala *Gewest* yang bersangkutan. Untuk daerah administrative yang lain ditunjuk dalam peraturan perundang-undangan pembentukan, pada umumnya dipegang oleh pejabat pusat yang menjadi kepala daerah administrative

4. Anggota dewan setempat sebagian diangkat, sebagian duduk karena jabatannya dalam pemerintahan dan sebagian dipilih, kecuali dewan kota, sejak 1917 semuanya dipilih. Masa jabatan dewan daerah sampai tahun 1925 ditentukan 6 tahun dan 4 tahun sesudahnya.
5. Dewan setempat mempunyai wewenang menetapkan peraturan setempat sepanjang belum diatur dalam perundang-undangan pusat.
6. Pengawasan terhadap daerah baik berupa kewajiban daerah untuk meminta pengesahan terlebih dahulu bagi keputusannya maupun hak menunda atau membatalkan keputusan daerah ada pada gubernur jenderal Hindia Belanda.

Penyelenggaraan desentralisasi seperti tersebut di atas setelah Perang Dunia I dianggap kurang memuaskan. Masyarakat menuntut diberikan wewenang lebih luas dalam bidang pemerintahan. Perkembangan dalam dan luar negeri mendorong pemerintah Belanda memenuhi tuntutan, misalnya pada 1917 dibuka kemungkinan pembentukan *volksraad*. Selanjutnya tahun 1922 dijalankan pembaruan pemerintahan yang memungkinkan penyelenggaraan desentralisasi dan dekonsentrasi.

Ciri-ciri pokok **desentralisasi** berdasarkan **Undang-Undang Tahun 1922** adalah sebagai berikut:

1. Kemungkinan provinsi otonom dengan wilayah dan kekuasaan yang lebih luas dari *gewest*, terbagi dalam *regentshap* dan *stadgemeente* yang juga otonom

2. Otonomi daerah itu dan tugasnya untuk membantu melaksanakan peraturan perundangan pusat
3. Susunan Pemerintah Daerah umumnya terdiri dari 3 organ, yaitu Raad (dewan), College yang menjalankan pemerintahan sehari-hari dan kepala daerah (gubernur, residen, bupati)
4. Kepala daerah yang merupakan pejabat pusat sebagai kepala daerah administrative sekaligus sebagai organ daerah yaitu ketua raad dan ketua college dari daerah yang bersangkutan
5. Pengawasan terhadap daerah dilakukan oleh gubernur jenderal, daerah-daerah provinsi oleh college provinsi yang bersangkutan. Kepala daerah sebagai pejabat pusat menjalankan pengawasan terhadap pelaksanaan otonomi dalam daerahnya

Pembentukan daerah otonom sejak tahun 1903 dilakukan di daerah yang langsung dikuasainya. Disamping daerah otonom seperti yang disebut di atas masih ada lagi daerah otonom lainnya yaitu persekutuan adat asli Indonesia, misalnya: Desa, Huta, Kuria, marga atau nagari.

Disamping pemerintahan langsung (terhadap daerah yang dikuasai) ada pemerintahan tidak langsung terhadap kerajaan-kerajaan asli Indonesia dengan cara diikat dengan kontrak-kontrak politik. Dalam kontrak, Belanda mengakui tetap berdirinya kerajaan-kerajaan tersebut dan haknya menyelenggarakan pemerintahan rumah tangganya sendiri. Ada kontrak jangka panjang, misal dengan kesunanan Surakarta dan kontrak jangka pendek memuat pernyataan

kerajaan asli Indonesia mengakui kekuasaan Belanda dan berjanji akan mentaati segenap peraturan yang akan ditetapkan Belanda.

b. Masa Pendudukan Jepang

Pada 9 Maret 1942 pemerintahan Hindia Belanda menyerah kepada pihak Jepang, selanjutnya Jepang memberlakukan pemerintahan militer di daerah-daerah yang telah didudukinya. Bekas wilayah Hindia Belanda dibagi dalam 3 daerah pemerintahan, yaitu:

1. Pemerintahan militer angkatan darat berkedudukan di Jakarta untuk Jawa dan Madura
2. Pemerintahan militer angkatan darat berkedudukan di Bukittinggi untuk Sumatera
3. Pemerintahan militer angkatan laut berkedudukan di Makasar untuk daerah Sulawesi, Kalimantan, Nusa Tenggara, Maluku dan Irian Barat

Pemerintah terdiri dari *gunsireikan* (panglima Besar Tentara Jepang), *gunseikan* (pembesar pemerintah bala tentara Jepang). Selanjutnya semua badan pemerintahan dengan kekuasaannya, hukum dan undang-undang dari Pemerintah Hindia Belanda untuk sementara diakui asalkan tidak bertentangan dengan aturan Pemerintah Militer Jepang.

Provinsi pada masa Hindia Belanda tidak dilanjutkan, sebutan daerah pemerintahan termasuk kepala pemerintahannya diganti dengan nama dalam bahasa Jepang. *Syuu* untuk keresidenan, *ken* untuk kabupaten, *si* untuk pemerintahan kota. Wewenang dewan dan *college* dijalankan

oleh kepala pemerintahan (*kentyoo, sityoo*). Pada masa jepang menganut pemerintahan tunggal dan sentralistik

2. Masa Revolusi Fisik di Wilayah Republik Indonesia (1945 – 1949)

a. UU No. 1 Tahun 1945

Sidang PPKI tanggal 19 Agustus 1945 menetapkan antara lain bahwa untuk sementara wilayah Indonesia dibagi dalam 8 provinsi yang masing-masing dikepalai oleh seorang gubernur, yaitu Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sumatera, Borneo, Sulawesi, Maluku dan Sunda Kecil. Provinsi dibagi dalam keresidenan yang dikepalai oleh seorang residen. Gubernur dan residen dibantu oleh Komite Nasional Daerah (KND).

Sidang PPKI tanggal 23 Agustus 1945 menetapkan beberapa keputusan tentang Komite nasional, yaitu:

1. Komite Nasional dibentuk di seluruh Indonesia dengan pusatnya adalah di Jakarta;
2. Komite Nasional adalah penjelmaan kebulatan tujuan dan cita-cita Bangsa Indonesia untuk menyelenggarakan kemerdekaan berdasar kedaulatan rakyat;
3. Usaha-usaha komite Nasional, yaitu:
 - a. Menyatakan kemauan rakyat;
 - b. Mempersatukan rakyat;
 - c. Membantu menenteramkan rakyat;

- d. Membantu pemimpin dalam menyelenggarakan cita-cita bangsa.
4. Komite Nasional Pusat memimpin dan memberi petunjuk kepada Komite nasional di daerah, bila perlu didirikan komite nasional di pusat daerah di tiap-tiap provinsi
5. Komite Nasional di Pusat, di Pusat daerah dan di daerah dipimpin oleh seorang ketua dan beberapa anggota pengurus yang bertanggung jawab kepada komite nasional.

Maklumat Wakil Presiden No. X Tanggal 16 Oktober 1945 menetapkan Komite Nasional Pusat (KNP) melaksanakan tugas legislatif sebelum MPR dan DPR dibentuk. Kemudian untuk mengatur pemerintahan di daerah keluarlah UU No. 1 Tahun 1945 Tanggal 23 November 1945, yang diantaranya memuat:

1. Penjelasan Pasal 1

Komite Nasional Daerah (KND) diadakan di tingkat keresidenan, kota dan kabupaten. Pada tingkat lainnya tidak perlu diadakan/dilanjutkan. Bila ada daerah yang menghendaki KND, dapat mengusulkan kepada Menteri dalam negeri. Peraturan ini tidak berlaku bagi daerah Yogyakarta dan Surakarta yang belum jelas gambarannya.

2. Penjelasan Pasal 2

Komite Nasional Daerah (KND) berubah sifatnya menjadi badan perwakilan rakyat daerah (BPRD) diketuai oleh kepala daerah. Akan tetapi Kepala daerah bukan anggota BPRD sehingga tidak mempunyai hak suara. Jumlah anggota BPRD sebanyak-banyaknya 100 orang untuk

keresidenan dan 60 orang untuk kabupaten. Wewenang BPRD, diantaranya:

- a. Mengadakan peraturan-peraturan untuk kepentingan daerahnya (otonom)
- b. Tugas Pembantuan (*medebewind*) dan *selfgovernment*
- c. Membuat peraturan pelaksanaan UU umum dengan ketentuan harus disahkan lebih dahulu oleh pemerintah atasan (wewenang diantara otonomi dan *selfgovernment*)

3. Penjelasan Pasal 3

Komite Nasional Daerah yang sudah berubah sifatnya dari KND lama, memilih sekurang-kurangnya 5 orang untuk duduk di badan eksekutif (BE). Jumlah badan eksekutif menjadi 6 orang termasuk kepala daerah untuk memutuskan sesuatu bila terjadi yang setuju dan tidak setuju jumlahnya sama.

4. Penjelasan Pasal 4

Ketua Komite Nasional Daerah lama menjadi wakil Ketua Badan Legislatif dan wakil ketua badan eksekutif.

5. Penjelasan Pasal 5

Pemerintah daerah menanggung biaya Komite Nasional Daerah, bila ada kekurangan pusat menambah

6. Penjelasan pasal 6

UU no 1 tahun 1945 disetujui oleh pemerintah pada tanggal 23 November 1945, perubahan di daerah-daerah harus selesai dalam waktu 14 hari.

Sesuai dengan keadaan di Jawa dan Sumatera, Komite Nasional Daerah (KND) dibentuk melalui maklumat Gubernur Sumatera No. 8/M.G.S, yang isinya meniru UU No. 1 Tahun 1945 yang menyatakan KND dibentuk di provinsi, keresidenan, kota otonom dan daerah-daerah lainnya yang dianggap perlu. KND ini menjadi DPRD yang mengatur rumah tangganya sendiri. Seperti di Jawa, DPRD membentuk BE sebanyak 5 orang dan kerjanya sama dengan Pasal 3 UU No. 1 Tahun 1945. Akan tetapi di Sumatera, Kepala Daerah menjadi ketua merangkap anggota ari BE dan Badan Yudikatif (DPRD), sehingga mempunyai hak suara. Ketua KND lama diangkat menjadi Wakil Ketua DPRD dan BE. Di Provinsi Sumatera dibentuk sebuah DPRD dengan nama Dewan Perwakilan Sumatera yang beranggota 100 orang sebagai wakil dari keresidenan-keresidenan dengan perbandingan 100 ribu penduduk memperoleh seorang wakil. Provinsi Sumatera dibagi menjadi 3 sub provinsi, yaitu:

1. Sub Provinsi Sumatera Selatan, meliputi Keresidenan Bangka Belitung, Bengkulu, Lampung dan Palembang;
2. Sub Provinsi Sumatera tengah, meliputi Keresidenan Jambi, Riau dan Sumatera Barat;
3. Sub Provinsi Sumatera Utara, meliputi Keresidenan Aceh, Sumatera Timur dan Tapanuli.

Daerah Yogyakarta ada 2 kerajaan, yaitu Kesultanan Yogyakarta dan Pakualaman. Kedudukan Kesultanan

Yogyakarta dengan Pemerintah Hindia Belanda (HB) diikat dalam perjanjian (kontrak) politik jangka panjang. Kedudukan Pakualaman diikat dengan perjanjian politik jangka pendek. Pada tanggal 19 Agustus 1945, Presiden Republik Indonesia (RI) menerbitkan piagam kedudukan yang disampaikan Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan Sri Paku Alam VIII yang menyatakan bahwa keduanya menjadi kepala daerah masing-masing sebagai bagian dari Wilayah RI. Dalam proses selanjutnya kedua daerah bergabung menjadi satu Daerah Istimewa Yogyakarta, dan memiliki 1 Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD).

Kesunanan Surakarta dan mangkunegaran pada waktu Pemerintahan HB juga terikat kontrak politik jangka panjang dan jangka pendek. Setelah kemerdekaan dan diterbitkan Piagam Presiden RI yang menyatakan Sri Susuhunan Paku Buwono XII dan Mangkunegaran VIII menjadi kepala daerah masing-masing dan dibentuk KND, dan atas usul Badan Pekerja Harian di wilayah ini dibentuk pemerintahan *directorium*. Terjadi pro dan kontra, pihak mangkunegaran tidak menyetujui pemerintahan bentuk tersebut. Pemerintahan tidak berjalan lancar, Kabupaten Karanganyar, diikuti Boyolali, Klaten dan Sragen melepaskan diri dari Mangkunegaran. Akhirnya pada tanggal 15 Juli 1946, Pemerintah Pusat mengeluarkan Penetapan Pemerintah No. 16/S.D. yang menyatakan, antara lain: Sebelum bentuk pemerintahan daerah kesunanan dan mangkunegaran ditetapkan dengan UU, untuk sementara kedua daerah tersebut dipandang sebagai satu keresidenan Surakarta.

Pendeklarasian Keresidenan Surakarta dan mangkunegaran segera dimulai dengan membentuk DPRD di

Keresidenan Kabupaten dan Kota Surakarta. Walaupun pada awalnya pemerintahan Keresidenan Surakarta mendapat banyak hambatan dari pihak kesunanan, tetapi tetap berjalan. Oleh karenanya Ex Kesunanan Surakarta tidak menjadi Daerah Istimewa seperti Yogyakarta.

b. UU NO. 22 Tahun 1948

Keluarnya UU No. 22 Tahun 1948 disambut gembira oleh daerah-daerah, karena ada dasar yang lebih sempurna untuk perkembangan Pemerintahan Daerah berdasarkan kedaulatan rakyat. Berhubung kesibukan menghadapi pemberontakan PKI dan Agresi Militer Belanda (AMB) II, Pemerintah RI belum sempat melaksanakan UU No. 22 tahun 1948. Seperti:

1. RUU tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang tinggal ditandatangani presiden gagal karena AMB II.
2. Penyusunan daerah-daerah otonomi di Sumatera Tengah terhenti karena AMB II.

Setelah AMB II, Pemerintah Darurat di Sumatera mulai melaksanakan UU no. 22 Tahun 1948 dengan membentuk provinsi dan kabupaten otonom, melaksanakan bimbingan dan pengawasan terhadap daerah otonom, penyerahan sumber keuangan daerah dan pengaturan keuangan daerah. Pembagian daerah otonom menurut UU ini dapat dibedakan ke dalam 2 jenis dan 3 tingkatan, yaitu:

1. Jenis daerah otonomi biasa, terdiri dari tingkat provinsi, tingkat kabupaten, kota besar, daerah istimewa setingkat kabupaten dan tingkat desa atau kota kecil;

2. Jenis daerah otonomi istimewa, terdiri dari tingkat daerah istimewa setingkat provinsi, tingkat kabupaten, kota besar, tingkat desa dan kota kecil

Kekuasaan pemerintah daerah, setiap daerah mempunyai 2 kekuasaan yaitu Kekuasaan Otonom dan *Medebewind*. Otonomi adalah Hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Sedangkan *Medebewind* adalah hak menjalankan peraturan-peraturan dari pemerintah pusat atau daerah tingkat atasannya berdasarkan perintah pihak atasan tersebut. Kewajiban yang diserahkan kepada daerah menurut UU ini adalah:

1. Penyerahan Penuh, artinya meliputi azasnya (prinsip-prinsip), caranya menjalankan kewajiban/pekerjaan yang diserahkan itu diberikan semuanya kepada daerah (hak otonomi)
2. Penyerahan tidak penuh, artinya penyerahan hanya mengenai caranya menjalankan pekerjaan saja, prinsip-prinsipnya ditentukan oleh Pemerintah Pusat sendiri (hak medebewind)

Dalam menjalankan kekuasaannya, daerah diawasi oleh instansi di atasnya. Pengawasan tersebut berupa:

1. Pengawasan Preventif, yaitu hak memberikan pengesahan terhadap daerah sebelum dijalankan
2. Pengawasan Refresif, yaitu hak menunda/membatalkan kepala daerah atau peraturan daerah yang dianggap bertentangan dengan kepentingan umumn aturan pemerintah pusat/daerah yang lebih tinggi.

Sumber Keuangan daerah berasal dari: Pajak daerah termasuk retribusi, hasil perusahaan daerah, pajak negara yang disewakan kepada daerah, lain-lain (pinjaman, subsidi/sokongan, hasil penjualan/penyewaan barang milik daerah, derma: warisan/wakaf dari penduduk, hasil undian). Dengan adanya sumber keuangan ini, tidak ada lagi penutupan/ penggalangan dari pemerintah pusat.

Aparatur pemerintah daerah terdiri dari DPRD dan DPD yang mempunyai ketuanya sendiri-sendiri, ketua DPRD dipilih oleh dan daripada anggota DPRD. Ketua DPD adalah kepala daerah, tidak merangkap sebagai ketua DPRD. Jumlah anggota DPRD ditentukan dalam UU pembentukan daerah yang bersangkutan, karena tiap daerah jumlah penduduknya berbeda-beda. Anggota DPRD tidak boleh merangkap jabatan, misal: Presiden/wapres, menteri, ketua dan anggota BPK, kepala daerah, anggota DPD dari daerah yang setingkat lebih atas, pegawai yang bertanggung jawab tentang keuangan daerah, kepala jawatan atau sekretaris daerah. Wewenang DPRD menurut UU ini diantaranya adalah:

1. Mengatur dan mengurus Rumah Tangga daerahnya
2. Menjalankan peraturan yang diperintahkan pihak atasan
3. Membuat peraturan daerah dalam rangka otonomi atau medebewind
4. Menetapkan anggaran belanja dan pendapatan
5. Memilih para anggota DPD, membuat pedoman cara kerjanya dan meminta pertanggungjawabannya
6. Mengajukan calon kepala daerah kepada instansi yang berwenang mengangkat.

Anggota DPD dipilih oleh dan dari Anggota DPRD dengan dasar perwakilan berimbang menurut partai yang duduk di DPRD. DPD bertanggung jawab kepada DPRD, DPRD berhak memberhentikan anggota DPD yang dipilihnya. Jumlah anggota DPD ditentukan pula dalam UU pembentukannya. Wewenang utama DPD adalah menjalankan pemerintahan sehari-hari dan mewakili daerahnya di muka/di luar pengadilan.

3. Masa Revolusi Fisik di Wilayah Kekuasaan Belanda

a. Indonesia Bagian Barat

September 1945, tentara sekutu yang diwakili Tentara Inggris datang ke Indonesia untuk mengurus pemindahan Tentara Jepang dan mengembalikan tawanan perang sekutu. Kedatangan mereka diikuti oleh Pemerintahan HB, lengkap dengan kekuatan militernya. Setelah Tentara Inggris meninggalkan Indonesia, Pemerintahan HB dapat memegang kekuasaan di Wilayah Indonesia Bagian Timur, Kalimantan, Sulawesi, Maluku, Irian Barat dan Sunda Kecil dan beberapa kota di Jawa dan Sumatera. Pemerintah HB bermaksud berkuasa kembali di Indonesia, tetapi menghadapi kenyataan bahwa di Indonesia telah berdiri Negara RI. Konflik kepentingan ini diselesaikan melalui perundingan dan ditandatangani Perjanjian Linggarjati pada Tanggal 25 Maret 1947. Dalam perjanjian ini disetujui bahwa Pemerintah Indonesia dan Belanda akan bersama-sama mengusahakan terbentuknya Negara Indonesia Serikat yang terdiri dari Negara RI, Negara Borneo dan Negara Timur Besar.

Pembentukan RIS pada dasarnya bukan tujuan, hanya sebagai siasat untuk mendapatkan waktu persiapan menyusun kekuatan. Setelah kekuasaan militernya dianggap cukup, Belanda melancarkan AMB I, yaitu melebarkan wilayah dari kota-kota yang didudukinya di Jawa dan Sumatera, Pada tanggal 21 Juli 1947. Untuk mengamankan konsolidasinya, Belanda mengadakan lagi perjanjian dengan RI, yaitu perjanjian Renville pada Tanggal 17 Januari 1948. Menghadapi usaha-usaha Belanda ini, Pemerintah RI berusaha memperkokoh pemerintahannya dengan mengeluarkan UU No. 22 Tahun 1948 Tentang Pemerintahan Daerah.

Pada Tanggal 19 Februari 1948, Belanda melancarkan AMB II sebagai langkah terakhir untuk menguasai seluruh Indonesia. Sebelum Presiden dan wakil Presiden ditangkap, beliau telah memberikan mandat kepada Menteri Kemakmuran (Mr. Sjafrudin Prawiranegara) yang sedang berada di Sumatera untuk membentuk Pemerintah Darurat RI di Sumatera. Pada Tanggal 22 Desember 1948 Pemerintah Darurat RI terbentuk dan mulailah babak Perang Gerilya melawan Belanda. Berkat perlawanan Indonesia dan reaksi-reaksi Luar negeri yang mengutuk AMB, memaksa Belanda berunding lagi dengan Pemerintah RI, melalui Perjanjian Roem Royen pada Tanggal 7 Mei 1949. Presiden dan Wapres serta menteri-menteri RI yang ditawan dibebaskan, kemudian Pemerintahan Darurat RI mengembalikan mandatnya ke Presiden RI di Yogyakarta pada tanggal 4 Agustus 1949. Kemudian terjadi lagi perundingan yang bernama Konferensi Meja Bundar di Den Haag, Belanda yang menghasilkan persetujuan tentang Pembentukan suatu Negara Republik

Indonesia Serikat. Hal ini merupakan awal pengakuan negara penjajah Belanda kepada Indonesia.

b. Indonesia Bagian Timur

Pasukan Inggris meninggalkan Indonesia Bagian Timur pada Tanggal 1 Juli 1946 dari Pelabuhan Makasar. Pemerintah HB segera berdiri, selanjutnya dibentuk daerah otonom yang meliputi Kalimantan dan Indonesia Bagian Timur, di bawah Komisaris yang memegang kekuasaan Gubernur. Pemerintah Daerah di Indonesia Bagian Timur terdiri dari:

1. Daerah Kalimantan, meliputi 9 daerah otonom
2. Daerah Sulawesi, meliputi 11 daerah otonom
3. Daerah Maluku, meliputi 3 daerah otonom

Usaha Belanda untuk tetap mempertahankan pengaruhnya dengan memelopori pembentukan Negara Indonesia Serikat, yaitu dengan membentuk Negara Indonesia Timur pada Tanggal 24 Desember 1946

4. Masa Republik Indonesia Serikat (1949 -1950)

a. Hindia Belanda

Setelah Pemerintah HB kembali di Indonesia, mencari siasat supaya tetap mempertahankan kekuasaannya, pucuk pimpinan Pemerintah HB, yaitu H.J. Van Mook, mencetuskan gagasan tentang pembentukan Negara Serikat/federal. Diawali dengan Konferensi Malino di Sulawesi pada Tanggal 15 -25 Juli 1946, dihadiri oleh wakil-wakil daerah yang telah dikuasai kembali oleh Belanda, dilanjutkan dengan Konferensi Pangkalpinang di Pulau Bangka pada Tanggal 1-12

Oktober 1946. Seterusnya Konferensi Denpasar di Pulau Bali pada Tanggal 2-24 Desember 1946 memastikan terbentuknya Negara Indonesia Serikat, yaitu ditandai oleh lahirnya Negara Indonesia Timur yang meliputi pulau-pulau Sunda Kecil, Sulawesi, Maluku. Kemudian dilanjutkan pembentukan Negara-negara bagian:

1. Negara Sumatera Timur
2. Negara Madura
3. Negara Pasundan
4. Negara Sumatera Selatan

Selain Negara-negara bagian tersebut dibentuk pula suatu daerah yang karena kondisinya belum disebut sebagai negara bagian tetapi hak-haknya sama dengan negara bagian, yaitu:

- | | |
|------------------------|----------------------------------------|
| 1. Dayak Besar | 6. Daerah Banjar |
| 2. Kalimantan Tenggara | 7. Kalimantan Timur |
| 3. Bangka | 8. Daerah Istimewa
Kalimantan Barat |
| 4. Belitung | |
| 5. Riau | 9. Jawa Tengah |

Setelah Perjanjian Roem Rojen, RI hasil Proklamasi 1945 terpaksa ikut serta dalam pembentukan Negara Indonesia Serikat dan hadir dalam Konferensi Meja Bundar (KMB). Peserta KMB adalah Delegasi Kerajaan Belanda, Delegasi RI Proklamasi 1945 dan Delegasi BFO (*Bijeenkomstroor Federal Overleg*). BFO adalah wakil segenap negara bagian dan satuan kenegaraan ciptaan Pemerintah HB.

b. Daerah Otonom dalam RIS

Menurut pasal 2 Konsitusi RIS, negara federal ini disusun atas 7 Negara Bagian dan 9 satuan kenegaraan yang tegak berdiri. Irian Barat tidak masuk ke dalam RIS karena masih merupakan sengketa antara Belanda dan Indonesia yang menurut rencana akan diselesaikan dalam jangka 1 (satu) tahun. Ada juga beberapa wilayah yang tidak merupakan negara bagian RIS, yaitu distrik Federal Jakarta, Kota Waringin, Padang dan Sabang. Pemerintahan atas daerah ini dilakukan oleh alat perlengkapan federal.

Secara garis besar yang membentuk Negara RIS adalah:

- | | |
|------------------------------------------------------|-------------------------------------------|
| 1. Negara Republik Indonesia (hasil Proklamasi 1945) | 10. Satuan Kenegaraan Bangka |
| 2. Negara Indonesia Timur | 11. Satuan Kenegaraan Belitung |
| 3. Negara Sumatera Timur | 12. Satuan Kenegaraan Riau |
| 4. Negara Madura | 13. Satuan Kenegaraan Kalimantan Timur |
| 5. Negara Pasundan | 14. Satuan Kenegaraan Daerah Banjar |
| 6. Negara Sumatera Selatan | 15. Satuan Kenegaraan DI Kalimantan Barat |
| 7. Negara Jawa Timur | 16. Satuan Kenegaraan Jawa Tengah |
| 8. Satuan Kenegaraan Dayak Besar | |
| 9. Satuan Kenegaraan Kalimantan Tenggara | |

c. Keruntuhan Sistem Federal

Negara RIS tidak pernah berakar pada sanubari rakyat, sebagian besar rakyat Indonesia tidak pernah sungguh-sungguh menginginkan suatu negara federal, melainkan

negara kesatuan seperti Konstitusi Proklamasi (UUD 1945). Berdasarkan atas desakan rakyat, Pemerintah Negara Jawa Timur memisahkan diri dari RIS dan bergabung ke RI, kemudian disusul berturut-turut Pemerintah Negara Pasundan, Pemerintah Negara Sumatera Selatan, Pemerintahan DI Kalimantan Barat. Kemudian untuk memungkinkan pembukaan suatu negara bagian, ditetapkan UU darurat No. 11 Tahun 1950 tentang cara perusahaan susunan kenegaraan dari RIS. Berdasarkan UU ini, satuan-satuan kenegaraan dari RIS yang menginginkan keluar dari RIS dibubarkan oleh Presiden RIS dan wilayahnya digabung dengan Negara Bagian RI Proklamasi 1945. Sejak Maret 1950, berturut-turut dibubarkan daerah-daerah bagian:

1. Jawa Tengah
2. Jawa Timur
3. Madura
4. Padang
5. Sabang
6. Pasundan
7. Sumatera Selatan
8. Kalimantan Timur
9. Banjar
10. Dayak Besar
11. Kalimantan Tenggara
12. Kota Waringin
13. Bangka
14. Belitung
15. Riau

Tinggal 2 (dua) negara bagian yang belum bergabung ke dalam RI Proklamasi 1945 yaitu: Negara Indonesia Timur dan Negara Sumatera Timur, mereka memberikan mandat kepada RIS untuk berunding dengan RI untuk membentuk negara kesatuan. Pada tanggal 19 Mei 1950 antara Pemerintah RIS dan Pemerintah RI mencapai persetujuan untuk membentuk negara kesatuan dengan merubah konsitusi RIS dimana pasal-pasal yang mengenai bentuk federasi dihapuskan. Akhirnya keluarlah UU RIS no. 7 Tahun 1950 tentang perubahan

Konstitusi RIS menjadi UUD Sementara Tahun 1950 atau dikenal dengan UUDS 1950.

Pada hari Ulang Tahun RI ke 5 Tanggal 17 Agustus 1950, berdirilah Negara Kesatuan RI hasil peleburan dari Negara RI, Negara Indonesia Timur dan Negara Sumatera Timur.

5. Masa Desentralisasi dalam NKRI (1950-1959/Dekrit Presiden)

a. Pembentukan Provinsi dan Daerah Istimewa setingkat provinsi

Setelah pengakuan kedaulatan dan kembali ke Negara Kesatuan, Pemerintah RI dapat mencurahkan kembali perhatian untuk melaksanakan pembentukan daerah-daerah otonomi dalam rangka desentralisasi sesuai dengan UU Nomor 22 Tahun 1948. Langkah pertama yang dilakukan adalah pembentukan propinsi, selanjutnya berturut-turut dibentuk:

1. Propinsi Jawa Timur, meliputi: Keresidenan-keresidenan Besuki, Bojonegoro, Kediri, Madiun, Madura, Malang dan Surabaya;
2. Propinsi Jawa Tengah, meliputi: Keresidenan-keresidenan Banyumas, Kedu, Pati, Pekalongan, Semarang dan Surakarta;
3. Propinsi Jawa Barat, meliputi: Keresidenan-keresidenan Banten, Bogor, Jakarta, Priangan dan Cirebon;

4. Propinsi Sumatera Selatan, meliputi: Keresidenan-keresidenan Bangka, Belitung, Bengkulu, Lampung dan Palembang;
5. Propinsi Sumatera Tengah, meliputi: Keresidenan-keresidenan Jambi, Riau dan Sumatera Barat;
6. Propinsi Sumatera Utara, meliputi: Keresidenan-keresidenan Aceh, Sumatera Timur dan Tapanuli.

Tiap-tiap propinsi memiliki DPRD sebanyak 75 orang sedang Dewan Pemerintahan (DP) sebanyak 5 orang, dengan masa jabatan ditetapkan sampai 15 Juli 1955. Jumlah anggota DPRD ditetapkan atas dasar setiap 240.000 penduduk mendapat seorang wakil. Pemerintahan Keresidenan dihapuskan, para residen diperbantukan di propinsi. Daerah Yogyakarta dibentuk menjadi Daerah Istimewa setingkat propinsi, meliputi: daerah Kesultanan Yogyakarta dan Pakualaman. Jumlah anggota DPRD ditetapkan 40 orang, sedang DPD sebanyak 5 orang. Ada 15 macam urusan yang diserahkan oleh pemerintah pusat untuk menjadi urusan urusan rumah tangga daerah, antara lain:

Urusan Umum; Urusan Pemerintahan Umum; Urusan Agraria; Urusan pengairan, jalan dan gedung; Urusan Perikanan, Pertanian dan koperasi; Urusan kehewanian; Urusan kerajinan, perdagangan dalam negeri dan perindustrian; Urusan perburuhan; Urusan sosial; Urusan pembagian; Urusan penerangan; Urusan pendidikan, pengajaran dan kebudayaan; Urusan kesehatan; Urusan lalu lintas dan angkutan bermotor; Urusan perusahaan.

b. Pembentukan Kabupaten, Kota Besar, Kota Kecil

Langkah lebih lanjut setelah pembentukan propinsi adalah pembentukan kabupaten, kota besar dan kota kecil yang masing-masing mendapat hak otonom menurut urusan yang kurang lebih sama setiap daerah yaitu 15 urusan.

c. PP Nomor 39 Tahun 1950

Sebagai peraturan pelaksana dari UU No. 22 Tahun 1948, dalam PP No. 39 Tahun 1950 untuk Pembentukan aparatur daerah. Peraturan ini dimungkinkan untuk segera dibentuk pemerintah daerah di tingkat propinsi, Kabupaten, Kota Besar dan Kota Kecil dalam kerangka NKRI. Pemerintah Daerah (Pemda) yang dibentuk adalah DPRD Sementara (DPRD-S) dan DPD Sementara (DPD-S). Dengan adanya mosi dari anggota DPR-S untuk mencabut PP No 39 Tahun 1950 karena dianggap kurang demokratis dan banyak kekurangannya, serta telah berlangsungnya Pemilu pada September 1955 maka PP No 39 Tahun 1950 dibekukan dan keluarlah UU No 14 Tahun 1956. Dalam hal ini DPR-S meletakkan jabatan bersama-sama pada tanggal 1 Juli 1956. UU No. 14 Tahun 1956 merupakan UU peralihan sampai ditetapkannya UU No. 1 Tahun 1957 oleh DPR hasil Pemilu 1955.

d. UU Nomor 1 Tahun 1957

UU ini disebut juga UU tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah 1956. Adapun Ketentuan-ketentuan pokok di dalamnya adalah sebagai berikut:

1. Sistem Otonomi Riil

sebagai suatu sistem ketatanegaraan dalam penyelenggaraan desentralisasi berdasarkan keadaan dan fakta-fakta yang nyata sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang riil dari daerah-daerah atau pusat. Tidak digariskan secara tegas yang mana menjadi urusan Rumah tangga masing-masing daerah dan manakah menjadi urusan pusat. Hanya sebagai patokan ditetapkan bahwa menurut peraturan perundang-undangan ditugaskan sendiri oleh pusat kepada dirinya sendiri untuk diatur dan diurus. Urusan pusat yang tidak diatur secara tegas dalam peraturan perundangan yang tertulis dimasukkan ke dalam pengertian *Kepentingan Umum* atau *kepentingan Nasional*. Selain dari apa yang dipegang sendiri oleh pusat dan yang termasuk kepentingan umum itu merupakan urusan dan kepentingan rumah tangga daerah.

2. Pembagian daerah

Pasal 2 ayat 1 menetapkan: bahwa RI dibagi dalam daerah besar dan kecil yang berhak mengurus rumah tangganya. Istilah *daerah* merupakan istilah teknis yang berarti suatu organisasi yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri. Untuk pengertian teritorium dipakai istilah *wilayah*. Daerah dibedakan menjadi 2 macam, yaitu: Daerah Swatantra dan daerah Istimewa (daerah swapraja). Kedua daerah ini terletak pada kedudukan kepala daerahnya saja. Daerah juga dibedakan dalam 3 tingkatan, yaitu:

- a. Daerah Tingkat I, termasuk Kotapraja Jakarta
- b. Daerah Tingkat II, termasuk Kotapraja

- c. Daerah Tingkat III Kota praja walaupun tergolong daerah tingkat II, tidak dapat dibagi ke dalam daerah tingkat II, kecuali Jakarta Raya. Daerah Tingkat I adalah propinsi, tingkat II adalah kabupaten, tingkat III namanya dapat diberikan di dalam peraturan pembentukan. Pembentukan suatu daerah dan perubahan wilayahnya ditentukan dengan UU.
3. Hubungan Kekuasaan antara daerah dengan pusat.
- Pasal terpenting yang mendukungnya dalam pasal 31, 32, 33 dan 38.
- a. Pasal 31 ayat 1, setiap daerah berhak mengatur dan mengurus segala urusan rumah tangganya.
 - b. Pasal 31 ayat 2, sebagai kekuatan pangkal, setiap daerah dalam peraturan pembentukannya telah ditetapkan urusan-urusan yang diatur dan diurus oleh daerah tersebut.
 - c. Pasal 31 ayat 3 dan 4, setiap saat dengan memperhatikan kemampuan suatu daerah, kekuasaan pangkal dapat ditambah dengan urusan-urusan lain oleh pemerintah pusat atau daerah atasannya.
 - d. Pasal 32 dan 33, kepada sesuatu daerah otonom pemerintah pusat atau daerah atasannya dapat diberikan tugas pembantuan (*medebewind*).
 - e. Pasal 38 ayat 2, suatu daerah tidak boleh mengatur pokok-pokok dan hal yang telah diatur dalam peraturan perundangan pemerintah pusat atau daerah yang tingkanya lebih tinggi.

- f. Pasal 38 ayat 3, peraturan daerah dengan sendirinya tidak berlaku bila pokok-pokok yang diaturnya sudah diatur oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
4. Adanya otonomi daerah

Daerah-daerah tidak boleh mengakibatkan rusaknya hubungan negara dalam negara kesatuan. Oleh karena itu pemerintah pusat mempunyai hak untuk menjaga supaya hal tersebut tidak terjadi. Dalam UU ini menetapkan ada 4 macam hak, yaitu:

 - a. Hak pengawasan : Preventif dan Refresif
 - b. Hak Angket : untuk menyelidiki pelaksanaan otonomi dan *medebewind*
 - c. Hak Sangsi : Apabila daerah melalaikan mengurus rumah tangganya sendiri, pemerintah pusat berhak menetapkan suatu cara untuk mengurus daerah itu.
 - d. Hak Yudisil : untuk mengadili sengketa
 5. Organisasi Pemerintah Daerah

Alat perlengkapan pemerintah daerah menurut UU ini terdiri dari DPRD dan DPD, kepala daerah adalah ketua merangkap anggota DPD. Anggota DPRD dipilih oleh rakyat untuk masa 4 tahun, menurut UU pemilihan daerah, jumlah anggota DPRD suatu daerah ditetapkan dalam UU pembentukan daerah dengan batasan sebagai berikut:

 - a. Daerah Tingkat I minimal 35 orang, maksimal 75 orang
 - b. Kotapraja Jakarta Raya dan Daerah Istimewa Yogyakarta maksimal 50 orang

- c. Daerah Tingkat II minimal 15 orang, maksimal 35 orang
- d. Daerah Tingkat III minimal 10 orang, maksimal 15 orang
- e. Anggota DPD dipilih oleh dan dari anggota DPRD atas dasar perwakilan dan perimbangan. Ketua dan wakil ketua tidak boleh menjadi anggota DPD, berhenti dari DPRD berarti berhenti dari DPD

6. Masa Setelah Dekrit Presiden/Orde Lama (1959-1966)

a. Kembali Ke UUD 1945

Pada Tanggal 26 Maret 1956 dibentuklah kabinet hasil koalisi 28 partai, dengan diantaranya yaitu partai-partai besar, seperti: PNI, Masyumi, NU dan PKI. Berbagai partai ini yang masing-masing membawa misi pendirian dan kepentingan sendiri. Oleh karena itu, mengakibatkan banyak masalah negara pokok tidak dapat diselesaikan secara memuaskan. Sebagai akibat dari itu, dalam masyarakat timbul perasaan tidak puas terhadap pemerintah. Ketegangan antara pemerintah pusat dan daerah memuncak, pada tanggal 15 februari 1958, tokoh-tokoh di Sumatera Tengah mengumumkan pembentukan Pemerintah Revolusioner Republik Indonesia (PRRI). Di Sumatera Utara terjadi pemberontakan, demikian pula di Sulawesi. Konstituante yang telah bersidang selama 2 tahun, belum juga dapat menyelesaikan Undang-undang yang baru, konflik kepentingan antar partai politik berlangsung terus. Anjuran pemerintah untuk menetapkan Konstitusi RI diambil saja oleh Konstituante. Akhirnya pada Tanggal 5 Juli 1959 keluarlah Dekrit Presiden kembali ke UUD 1945.

Setelah berlakunya UUD 1945, dibentuk MPRS dan DPAS, DPR dipilih oleh rakyat pada Tahun 1955 berjalan terus dan menjalankan fungsinya sesuai dengan UUD 1945 ditambah anggota DPD terdiri dari wakil golongan politik dan golongan fungsional, kemudian dinamakan DPR-GR (Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong), serta harus bersedia melaksanakan Manipol-usdek (Manifesto politik, UUD 1945, Sosialisme ala Indonesia, Demokrasi Terpimpin, ekonomi terpimpin, kepribadian). Hal ini dinyatakan pada Tanggal 17 Agustus 1945.

b. UU No. 18 tahun 1965

Melalui perundingan yang cukup panjang dalam DPR-GR akhirnya pada Tanggal 1 September 1965 diundangkan dan mulai berlaku UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. UU ini menggantikan perundangan tentang pemerintah daerah sebelumnya. Namun dalam Pasal 29 Ayat 1, masih menetapkan segala peraturan pelaksanaan yang ditetapkan berdasarkan UU No. 1 Tahun 1957 dan semua peraturan desentralisasi yang terdahulu tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan isi dan maksud UU no. 18 Tahun 1965. Dalam UU ini diantaranya diatur:

1. Pembagian Daerah

- a. Provinsi dan atau Kotapraja sebagai Daerah Tingkat I
- b. Kabupaten dan atau Kotamadya sebagai Daerah Tingkat II
- c. Kecamatan dan atau Kotapraja sebagai Daerah Tingkat III

- d. Daerah Swatantra Tingkat I, DI Yogyakarta, DI Aceh menjadi Provinsi
 - e. Daerah Khusus Jakarta Raya menjadi Kota Raya.
2. Bentuk dan Susunan Pemerintah Daerah
- a. Pemerintah daerah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD
 - b. Kepala daerah dalam menjalankan pemerintahan di daerah sehari-hari dibantu Wakil Kepala daerah dan Badan Pemerintahan Harian.
3. Kepala Daerah
- a. Kepala Daerah diangkat Oleh:
 - 1) Presiden bagi DT I
 - 2) Menteri Dalam Negeri (Mendagri) atas persetujuan Presiden bagi DT II
 - 3) Kepala DT I atas persetujuan Mendagri bagi DT III yang ada dalam DT I
 - b. Pencalonan
 - 1) Calon Kepala DT I minimal 2 orang dan calon maksimal 4 orang, diajukan oleh DPRD yang bersangkutan. Bila calon tidak memenuhi syarat untuk diangkat maka DPRD yang bersangkutan diminta oleh Mendagri atas nama Presiden untuk mengajukan pencalonan ke 2 dengan disertai alasan penolakan. Apabila pencalonan ke-2 juga tidak memenuhi syarat maka Presiden mengangkat kepala daerah dari luar pencalonan.

2) Calon Kepala DT II minimal 2 orang dan calon maksimal 4 orang diajukan oleh DPRD yang bersangkutan. Apabila calon tidak memenuhi syarat untuk diangkat DPRD yang bersangkutan diminta oleh Mendagri untuk mengajukan pencalonan ke-2 disertai alasan penolakan. Apabila pencalonan ke-2 juga tidak memenuhi syarat, Presiden mengangkat kepala daerah dari luar pencalonan

c. Persyaratan

- 1) Memenuhi syarat untuk diangkat sebagai pejabat negara sesuai dengan aturan kepegawaian
- 2) Persyaratan lain:
- 3) Berjiwa Proklamasi dan tidak pernah memusuhi revolusi Indonesia
- 4) Menyetujui Manipol-Usdek dan aktif melaksanakannya.
- 5) Tidak sedang dicabut hak memilih dan dipilihnya.

4. Wakil Kepala Daerah

Bagi DT I, Waka diangkat dengan minimal 2 calon maksimal 4 calon oleh presiden. Bagi DT II oleh Mendagri dengan persetujuan Presiden. Bagi DT III oleh Kepala DT I dengan persetujuan Mendagri. Persyaratan untuk diangkat kepala daerah berlaku pula untuk pengangkatan Waka.

5. DPRD

- a. TK I jumlah anggota minimal 45 orang maksimal 75 orang (200.000 penduduk = 1 wakil)
 - b. TK II jumlah anggota minimal 25 orang maksimal 40 orang (10.000 penduduk = 1 wakil)
 - c. TK III jumlah anggota minimal 15 orang maksimal 25 orang (2000 penduduk = 1 wakil)
6. Kekuasaan, Tugas dan Kewajiban Pemerintah Daerah

Azas	Dekosentrasi	Desentralisasi	Tugas Perbantuan
Wilayah (bersifat Administrasi)	Provinsi Kabupaten/Kotamadya Kecamatan Kelurahan/Desa	DT I DT II Kecamatan Desa	DT I DT II Kecamatan Desa/Kelurahan
Pemrintah Daerah	Instansi Vertikal Provinsi Kabupaten/Kotamadya Kecamatan Keluarahan/Desa	Dinas Dinas Kecamatan Kelurahan/Desa	Dinas Dinas Kecamatan Kelurahan/Desa

7. Masa Orde Baru (1966-1997)

Pada saat ini lahir UU No. 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, dengan pertimbangan sebagai berikut:

- a. UU No. 18 Tahun 1965 tidak sesuai lagi dengan perkembangan jaman
- b. UUD 1945
- c. Sejauh mungkin ada penyeragaman pemerintah daerah sesuai dengan sifat negara kesatuan
- d. Wilayah negara dibagi menjadi daerah besar dan daerah kecil yang bersifat otonomi maupun administratif
- e. Adanya hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab.
- f. Penyelenggaraan Pemerintah daerah didasarkan pada azas desentralisasi, dekosentrasi dan tugas pembantuan

Dalam UU ini juga terdapat pengertian-pengertian tentang pemerintahan, yaitu:

- a. Pemerintah Pusat atau pemerintahan adalah perangkat NKRI yang terdiri dari presiden beserta pembantu-pembantunya.
- b. Pemerintah daerah adalah kepala daerah dan DPRD
- c. Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya
- d. Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri
- e. Tugas Pembantuan adalah tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan

- kepada pemerintah daerah oleh pemerintah atau pemerintah daerah tingkat atasnya
- f. Daerah otonom disebut daerah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri dalam ikatan NKRI
 - g. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah (kepala wilayah atau instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabatnya di daerah
 - h. Wilayah administratif disebut wilayah adalah lingkungan kerja perangkat pemerintah yang menyelenggarakan pemerintahan umum di daerah
 - i. Instansi vertikal adalah perangkat dari departemen-departemen atau lembaga-lembaga bukan departemen yang mempunyai lingkungan kerja di wilayah bersangkutan.

Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan, wilayah NKRI dibagi dalam daerah otonomi dan wilayah administratif.

1. Daerah Otonom

- a. Dalam Rangka azas desentralisasi dibentuk dan disusun DT I dan DT II
- b. Perkembangan dan pengembangan otonomi didasarkan pada kondisi Poleksosbudhankam
- c. Pengaturan Daerah otonom ada dalam Pasal 4 ayat (1), Pasal 7, Pasal 8, Pasal 10 ayat (1), (2), Pasal 11, Pasal 12

2. Wilayah Administrasi

- a. Pada hakekatnya adalah pemerintah pusat yang diberikan azas dekosentrasi.
- b. Dibentuk Provinsi, Kabupaten, kecamatan dan kelurahan.

Apabila melihat hal ini maka kepala daerah TK I adalah penguasa tunggal, karena Gubernur berdasarkan tugas dari pusat atau pemegang hak dekosentrasi dan kepala daerah DT I merupakan pemegang hak otonomi.

8. Masa Transisi (1997-sekarang)

a. UU. No. 22 tahun 1999

Memperhatikan pengalaman penyelenggaraan otonomi daerah pada masa lampau yang menganut prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab dengan penekanan pada otonomi yang lebih merupakan kewajiban daripada hak dan situasi masyarakat setelah reformasi yang menginginkan adanya desentralisasi kekuasaan pemerintah hasil reformasi 1997 lahirlah UU No.22 Tahun 1999. Demi terpenuhinya gejolak masyarakat itu, dalam UU ini pemberian kewenangan otonomi kepada daerah kabupaten dan daerah kota didasarkan pada asas desentralisasi saja dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab.

Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup, berkembang di daerah.

Otonomi yang 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 tujuan pemberian 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 NKRI.

Prinsip-prinsip Otonomi daerah dalam UU ini:

1. Penyelenggaraan Otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah
2. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas dan bertanggung jawab
3. Pelaksanaan otonomi daerah kabupaten dan daerah kota, sedangkan otonomi daerah provinsi merupakan otonomi terbatas
4. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah
5. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom, sehingga dalam daerah

kabupaten dan daerah kota tidak lagi ada wilayah administrasi. Demikian pula di kawasan-kawasan khusus yang dibina oleh pemerintah atau pihak lain, seperti badan otoritas, kawasan industri, kawasan kehutanan, kawasan pertambangan, kawasan perkotaan baru, kawasan pariwisata dan semacam itu berlaku ketentuan peraturan daerah otonom

6. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintah daerah.
7. Pelaksanaan asas dekosentrasi diletakan pada daerah provinsi dalam kedudukan sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah
8. Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari pemerintah kepada daerah, tetapi juga dari pemerintah dan daerah kepada desa yang disertai dengan pembiayaan, saran dan prasarana, serta sumber dan manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

Pembagian daerah, menurut undang-undang ini dengan pokok-pokoknya sebagai berikut:

1. Sistem ketatanegaraan Indonesia wajib menjalankan prinsip pembagian kewenangan berdasarkan asas dekosentrasi dan desentralisasi dalam rangka NKRI

2. Daerah yang dibentuk berdasarkan desentralisasi dan dekosentrasi adalah daerah provinsi, sedangkan daerah yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi adalah daerah kabupaten dan daerah kota. Daerah yang dibentuk dengan asas desentralisasi berwenang untuk menentukan dan melaksanakan kebijakan atas prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat
3. Pembagian daerah di luar daerah provinsi dibagi habis ke dalam daerah otonom. Dengan demikian wilayah administrasi yang berada dalam daerah kabupaten dan daerah kota dapat dijadikan daerah otonom atau dihapus
4. Kecamatan yang menurut UU No. 5 Tahun 1974 sebagai daerah administrasi dalam rangka dekosentrasi, menurut UU ini kedudukannya diubah menjadi perangkat daerah kabupaten atau daerah kota.

Prinsip Penyelenggaraan Pemerintah Daerah, adalah:

1. Digunakannya asas desentralisasi, dekosentrasi, dan tugas pembantuan
2. Penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh dan bulat yang dilaksanakan di daerah kabupaten dan daerah kota
3. Asas pembantuan yang dapat dilaksanakan di daerah provinsi, daerah kabupaten, daerah kota dan desa.

Susunan Pemerintah Daerah dan Hak DPRD meliputi DPRD dan Pemerintah Daerah. DPRD dipisahkan dari Pemda dengan maksud untuk lebih memberdayakan DPRD dan Meningkatkan pertanggungjawaban pemda kepada rakyat. Oleh karena itu, hak-hak DPRD cukup luas dan diarahkan

untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat menjadi kebijakan daerah dan melakukan fungsi pengawasan

Kepala Daerah merupakan pimpinan pemerintahan sekaligus pimpinan daerah dan pengayoman masyarakat sehingga kepala daerah harus mampu berpikir, bertindak dan bersikap dengan lebih mengutamakan kepentingan bangsa, negara dan masyarakat umum.

Pertanggungjawaban kepala daerah:

1. Gubernur sebagai kepala daerah bertanggung jawab kepada DPRD
2. Gubernur sebagai wakil pemerintah bertanggung jawab kepada presiden
3. Bupati/Walikota bertanggung jawab kepada DPRD Kabupaten/Kota dan berkewajiban memberikan laporan kepada presiden melalui Mendagri dalam rangka pembinaan dan pengawasan

Kepegawaian, kebijakan kepegawaian diarahkan pada kebijakan yang mendorong pengembangan otonomi daerah sehingga kepegawaian di daerah yang dilaksanakan oleh daerah otonomi sesuai dengan kebutuhannya, baik pengangkatan, penempatan, pemindahan, dan mutasi maupun pemberhentian sesuai dengan peraturan perundangan mutasi antar daerah kabupaten dan daerah kota dalam daerah provinsi yang diatur oleh gubernur. Mutasi antar daerah provinsi dan/atau antar daerah kabupaten dan daerah kota didasarkan pada kesepakatan daerah otonom tersebut

Keuangan Daerah:

1. Untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab, diperlukan kewenangan dan kemampuan menggali sumber keuangan sendiri, yang didukung oleh perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah antara provinsi dan kabupaten/kota yang merupakan prasyarat dalam sistem pemerintahan daerah
2. Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah kewenangan keuangan yang melekat pada setiap kewenangan pemerintahan menjadi kewenangan daerah

Pemerintahan Desa:

1. Desa atau yang disebut dengan nama lain sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa, sebagaimana dimaksud dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945. Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai pemerintahan desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokrasi, dan pemberdayaan masyarakat
2. Penyelenggaraan pemerintah desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Kepala desa bertanggung jawab pada BPD dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugas tersebut kepada bupati.

Desa dapat melakukan perbuatan hukum, baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda, dan bangunan serta dapat dituntut dan menuntut di pengadilan. Untuk itu kepala desa mempunyai

wewenang untuk melakukan perbuatan hukum dan mengadakan perjanjian yang saling menguntungkan

3. Sebagai perwujudan demokrasi, di desa dibentuk BPD atau sebutan lain yang sesuai dengan budaya yang berkembang di desa yang bersangkutan, yang berfungsi sebagai lembaga legislasi dan pengawasan dalam hal pelaksanaan peraturan desa, anggaran pendapatan dan belanja desa, dan keputusan kepala desa
4. Di desa dibentuk lembaga masyarakat desa lainnya sesuai dengan kebutuhan desa. Lembaga dimaksud merupakan mitra pemerintah desa dalam rangka pemberdayaan masyarakat desa
5. Desa memiliki sumber pembiayaan berupa pendapatan desa, bantuan pemerintah dan pemerintah daerah, pendapatan lain-lain yang sah, sumbangan pihak ketiga dan pinjaman desa
6. Berdasarkan hak asal-usul desa yang bersangkutan, kepala desa mempunyai wewenang untuk mendamaikan perkara sengketa dari para warganya
7. Dalam upaya meningkatkan dan mempercepat pelayanan kepada masyarakat yang bercirikan perkotaan dibentuk kelurahan sebagai unit pemerintahan kelurahan yang berada di dalam daerah kabupaten dan/atau daerah kota.

b. UU No.32 Tahun 2004

Latar belakang, tidak lama setelah UU No. 22 Tahun 1999 dilaksanakan, ternyata banyak kasus penyelenggaraan otonomi daerah yang tidak sesuai dengan tujuan reformasi yang mendambakan perbaikan. Banyak daerah-daerah

otonom menggunakan otonomi daerah untuk membuat raja-raja kecil di daerah sehingga semangat otonomi menjadi *kebablasan*.

Otonomi seluas-luasnya, yaitu daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam UU ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan sendiri untuk memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Otonomi nyata, suatu prinsip untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah.

Otonomi bertanggung jawab, adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Pembentukan Daerah dan Kawasan Khusus, Pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat di samping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal. Penetapan kawasan khusus di daerah otonom untuk menyelenggarakan fungsi-

fungsi pemerintahan tertentu yang bersifat khusus dan untuk kepentingan nasional/berskala nasional. Pemerintah wajib mengikutsertakan pemerintah daerah dalam pembentukan daerah khusus.

Pembagian Urusan Pemerintah:

1. Urusan Pemerintah Pusat: Politik Luar Negeri, pertahanan dan keamanan, Moneter, Yustisi, dan agama dan bagian tertentu urusan pemerintah lainnya yang berskala nasional.
2. Urusan yang bersifat *Concurrent*, yaitu urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah. Kriteria urusan *concurrent* yaitu:
 - a. Eksternalitas, yaitu pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak/akibat yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Dampak lokal menjadi urusan kabupaten/kota, regional menjadi urusan provinsi nasional menjadi kewenangan pemerintah.
 - b. Akuntabilitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan pertimbangan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani suatu bagian urusan adalah perangkat pemerintah yang lebih langsung/dekat dengan dampak/akibat dari urusan yang ditangani tersebut.

- c. Efisiensi adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan tersedianya sumber daya (personil, dana dan peralatan) untuk mendapatkan ketepatan, kepastian dan kecepatan hasil yang harus dicapai dalam penyelenggaraan bagaian urusan.
- d. Keserasian hubungan, yaitu pengelolaan bagian urusan pemerintah dikerjakan oleh tingkat pemerintahan yang berbeda bersifat saling berhubungan (interkoneksi), saling tergantung (interdependensi), dan saling mendukung sebagai satu kesatuan sistem dengan memperhatikan cakupan kemanfaatan

Pemerintahan Daerah, adalah pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah yaitu pemerintah daerah dan DPRD. Kepala Daerah adalah kepala pemerintah daerah yang dipilih secara demokratis dipilih oleh rakyat secara langsung berdasarkan UU No.22 Tahun 2003 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Perangkat Daerah, adalah pembantu kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, terdiri dari:

1. Sekretariat: unsur staf yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi

Lembaga Teknis daerah: Unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik

Lembaga Dinas Daerah: unsur pelaksana urusan daerah

Keuangan Daerah, Gubernur/bupati/walikota bertanggung jawab atas pengelolaan keuangan daerah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan daerah. Hak daerah untuk mendapatkan sumber keuangan, berupa:

1. Kepastian tersedianya pendanaan dari pemerintah sesuai dengan urusan pemerintah yang diserahkan
2. Kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah
3. Mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan Dana perimbangan lainnya
4. Mengelola kekayaan daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan.

Peraturan daerah dan Peraturan kepala daerah, Penyelenggara pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban dan tanggung jawabnya serta kuasa peraturan perundangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan melalui Perda dan Peraturan Kepala Daerah. Perda dibuat bersama antara pemerintah daerah dan DPRD.

Kepegawaian Daerah, suatu sistem dan prosedur yang diatur dalam perundangan sekurang-kurangnya meliputi perencanaan, persyaratan, pengangkatan, penempatan, pendidikan dan pelatihan, penggajian, pemberhentian, pensiun, pembinaan, kedudukan, hak, kewajiban, tanggung jawab, larangan, sanksi dan penghargaan yang merupakan subsistem dari sistem kepegawaian nasional.

Pembinaan dan pengawasan, Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintah daerah adalah upaya yang dilakukan oleh pemerintah dan atau gubernur selaku wakil pemerintah di daerah untuk mewujudkan tercapai tujuan penyelenggaraan otonomi daerah. Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku.

Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yuridiksi, berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan/atau dibentuk dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di kabupaten/kota, sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Sebagai wahana demokrasi di desa dibentuk BPD atau sebutan lainnya yang sesuai dengan budaya yang berkembang di desa bersangkutan.

Kepala desa pada dasarnya bertanggung jawab kepada rakyat yang dalam tata cara dan prosedur pertanggungjawabannya disampaikan kepada bupati atau walikota melalui camat. Kepada BPD, kepala desa wajib memberikan keterangan laporan pertanggungjawabannya dan kepada rakyat menyampaikan informasi pokok-pokok pertanggungjawabannya. Akan tetapi, rakyat melalui BPD bisa menanyakan dan/atau meminta keterangan lebih lanjut terhadap hal-hal lain yang berjalan dengan pertanggungjawaban yang dimaksud.

B. Sejarah Sistem Tatanegara Indonesia.

1. Sebelum Kemerdekaan

a. Masa Vereenigde Oostindische Compagnie (1602-1799)¹²⁹

Pada masa ini bermula dari hak istimewa yang diberikan oleh pemerintah Belanda kepada VOC berupa hak octrooi (meliputi monopoli pelayaran dan perdagangan, mengumumkan perang, mengadakan perdamaian dan mencetak uang). Akhirnya Gubernur Jenderal Pieter Both diberi wewenang untuk membuat peraturan guna menyelesaikan masalah dalam lingkungan pegawai VOC hingga memutuskan perkara perdata dan pidana. Kumpulan peraturan pertama kali dilakukan pada tahun 1642, Kumpulan ini diberi nama Statuta Batavia. Pada tahun 1766 dihasilkan kumpulan ke-2 diberi nama Statuta Bara. Kekuasaan VOC berakhir pada 31 Desember 1799.

b. Masa Besluiten Regerings (1844-1855)

Tata hukum Hindia Belanda terdiri dari :

- (1) Peraturan-peraturan tertulis yang dikodifikasikan.
- (2) Peraturan-peraturan tertulis yang tidak dikodifikasikan.
- (3) Peraturan-peraturan tidak tertulis (hukum adat) yang khusus berlaku bagi golongan Eropa.

Pada masa ini, raja mempunyai kekuasaan mutlak dan tertinggi atas daerah-daerah jajahan termasuk kekuasaan mutlak terhadap harta milik negara bagian yang lain.

¹²⁹ <https://ferryyanto88.wordpress.com/2014/05/27/sejarahketatanegaraan-indonesia-pra-kemerdekaan, di upload tanggal 25 mei 2014>

Kekuasaan mutlak raja itu diterapkan pula dalam membuat dan mengeluarkan peraturan yang berlaku umum dengan nama Algemene Verordening (Peraturan pusat). Ada 2 macam keputusan raja :

- a. Ketetapan raja sebagai tindakan eksekutif disebut Besluit. Seperti ketetapan pengangkatan Gubernur Jenderal.
- b. Ketetapan raja sebagai tindakan legislatif disebut Algemene Verodening atau Algemene Maatregel van Bestuur (AMVB).

Pada masa ini pula dimulai penerapan politik agraria yang disebut dengan kerja paksa oleh Gubernur Jenderal Du Bus De Gisignes. Pada tahun 1830 Pemerintah Belanda berhasil mengkodifikasikan hukum perdata yang diundangkan pada tanggal 1 Oktober 1838.³⁵

c. Masa Regerings Reglement/RR (1855-1926)

Pada masa ini Berhasil diundangkan :

- (1) Kitab Hukum pidana untuk golongan Eropa melalui S.1866:55.
- (2) Algemene Politie Strafreglement sebagai tambahan Kitab Hukum Pidana untuk Golongan Eropa.
- (3) Kitab Hukum Pidana orang bukan Eropa melalui S.1872:85.
- (4) Politie Strafreglement bagi orang bukan Eropa.
- (5) Wetboek Van Strafrecht yang berlaku bagi semua golongan penduduk melalui S.1915:732 mulai berlaku 1 Januari 1918

d. Masa Indische Straatsregeling (1926-1942)

Pada masa ini berdasarkan pasal 163 IS penduduk dibagi menjadi 3 Golongan menjadi :

- (1) Golongan Eropa – Hukum Eropa
- (2) Golongan Timur Asing – Sebagian Hukum Eropa dan sebagian Hukum Adat.
- (3) Golongan Pribumi – Hukum Adat.

Tujuan pembagian golongan ini adalah untuk menentukan sistem hukum mana yang berlaku bagi masing-masing golongan berdasarkan pasal 131 IS. Untuk hukum acara digunakan Reglement op de Burgelijk Rechtsvordering dan Reglement op de Strafvordering untuk Jawa dan Madura. Susunan Peradilannya :

- a. Residentiegerecht
- b. Ruud van Justitie
- c. Hooggerechtshoj

Untuk yang diluar Jawa dan Madura diatur dalam Recht Reglement Brugengewesten berdasarkan S.1927:227. Hukum acara yang berlaku bagi masingmasing golongan, susunan peradilannya adalah sebagai berikut :

- a. Pengadilan Swapraja
- b. Pengadilan Agama
- c. Pengadilan Militer

Untuk golongan Pribumi berlaku hukum adat dalam bentuk tidak tertulis tetapi dapat diganti dengan ordonansi

yang dikeluarkan Pemerintah Belanda berdasarkan pasal 131 (6) IS.

e. Masa Jepang (Osamu Seirei)³⁶

Pada masa penjajahan Jepang daerah Hindia dibagi menjadi Indonesia Timur (dibawah kekuasaan AL Jepang berkedudukan di Makassar) dan Indonesia Barat (dibawah kekuasaan AD Jepang yang berkedudukan di Jakarta). Peraturan-peraturan yang digunakan untuk mengatur pemerintahan dibuat dengan dasar “Gun Seirei” melalui Osamu

Seirei. Pasal 3 Osamu Seirei No. 1/1942 menentukan bahwa “semua badan pemerintahan dan kekuasaannya, hukum dan undang-undang dari pemerintah yang lalu tetap diakui sah untuk sementara waktu, asal tidak bertentangan dengan peraturan pemerintah militer.”

2. Setelah Kemerdekaan

a. Periode 18 Agustus 1945 - 27 Desember 1949.

Kemerdekaan Indonesia pada awal pemerintahan masa orde lama ini merupakan awal mula Indonesia menyatakan dirinya bebas dari penjajahan sesuai dengan isi teks proklamasi 17 Agustus 1945 dan disusul dengan pengesahan UUD 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945. Menurut Ismail Sunny dalam bukunya Pergeseran Kekuasaan Eksekutif, menyebutkan bahwa kesahan UUD 1945 harus dipertimbangkan dengan menuntuk kepada berhasilnya revolusi Indonesia. Karena revolusi Indonesia berhasil dan

yang bentuk keberhasilannya adalah UUD 1945 sebagai konstitusi yang sah Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹³⁰

Pendapat tersebut didasarkan kepada pendapat Hans Kelsen yang mengatakan bahwa jika suatu revolusi rakyat, atau suatu republik di robah beentuknya oleh Presiden, dan jika pemerintahan baru sanggup mempertahankan konstitusi baru adalah suatu cara yang efektif maka menurut hukum Internasional pemerintahan dan konstitusi ini pemerintah yang sah dan konstitusi yang berlaku bagi negara itu.¹³¹

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

Di dalam penjelasan pasal 4 UUD 19445 diatas pada masa orde lama sebelum diadakan perubahan terhadap UUD 1945 ada istilah komite nasional yang keberadaannya diakui

¹³⁰ Kusnardi & Harmali Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta, CV. Sinar Bakti: 1988). h. 90

¹³¹ *Ibid.*, h. 90

oleh Undang-undang dan memiliki kwenangan yang cukup luas, dimana komite tersebut bersama presiden akan membentuk pondasi kehidupan ketatangaraan Indonesia. Untuk memperkuat posisi komite nasional kemudian dikeluarkan maklumat wakil presiden No X tahun 1945, dalam maklumat tersebut ditentukan bahwa sebelum MPR dan DPR dibentuk, kepada komit nasional diberikan kekuasaan legislatif dan ikut serta menentukan Garis-garis Besar Haluan Negara (BGHN). Dapat dipahami bahwa komite nasional doberi kedudukan sebagai badan legislatif. Apabila dihubungkan dengan pasal 5 ayat 1 UUD 1945 maka hal itu mengandung arti bahwa kekuasaan untuk menetapkan undang-undang dijalankan oleh presiden dengan persetujuan komite nasional.¹³²

Keadaan Tatanegara Indonesia pada masa orde lama ini sebelum diadakan perubahan belum nampak jelas pemisahan kekuasaan *check and balances* antar lembaga negara baik *eksekutif*, *legislatif* dan *yudikatif*, hal ini dikarenakan oleh keanggotaan lembaga tertinggi neegara masih didominasi oleh struktur perpolitikan yang tidak sehat. Seperti yang telah diuraikan diatas bahwa kepala negara dalam menjalankan roda pemerintahannya dibantu oleh komite nasional, sehingga berpengaruh terhadap susunan pemerintahan Indonesia yang menganut ajaran *Trias Politica* yang membagi membagi kekuasaan negara itu terbagi kepada tiga badan pemerintahan yaitu *eksekutif* sebagai pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan, *legislatif* sebagai Pembuat Peraturan Perundang-undangan dan *yudikatif* sebagai lembaga yang

¹³² Kusnardi & Harmali Ibrahim, *Ibid.*, h. 112

mengadili jika penjelasan peraturan dijalankan sebagaimana mestinya. Masing-masing badan pemerintahan ini mempunyai tugas yang berbeda dan saling melakukan pengawasan. Hal ini bertujuan agar negara tidak di dominasi oleh seorang kepala pemerintahan yang merujuk kepada pemerintahan yang absolut, meliankan terciptanya *chack and balance* antara badan pemerintahan baik *eksekutif, legislatif* dan *yudikatif*.

Dalam rangka persiapan kemerdekaan Indonesia maka dibentuk BPUPKI, yang telah berhasil membuat Rancangan Dasar Negara pada tanggal 25 Mei s.d. 1 Juni 1945 dan Rancangan UU Dasar pada tanggal 10 Juli s.d. 17 Juli 1945. Pada tanggal 11 Agustus 1945 BPUPKI dibubarkan dan dibentuk PPKI yang melanjutkan upaya-upaya yang telah dilakukan oleh BPUPKI dan berhasil membuat UUD 1945 yang mulai diberlakukan tanggal 18 Agustus 1945.¹³³ Setelah Proklamasi Kemerdekaan RI pada tanggal 17 Agustus 1945, maka hal-hal yang dilakukan adalah :³⁸

- (1) Menetapkan UUD Negara RI pada tanggal 17 Agustus 1945.
- (2) Menetapkan Soekarno-Hatta sebagai Presiden dan Wakil Presiden.
- (3) Pembentukan Departemen-Departemen oleh Presiden.
- (4) Pengangkatan anggota Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) oleh Presiden

¹³³ M. Tolchah Mansoer, Pembahasan Beberapa Aspek KekuasaanKekuasaan Eksekutif dan Legeslatif di Indonesia, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1983), 105.

Sistem pemerintahan negara menurut Undang-Undang Dasar 1945 adalah Sistem Pemerintahan Presidensial (Sistem Kabinet Presidensial), yang bertanggung jawab terhadap jalannya pemerintahan adalah Presiden. Menteri-menteri sebagai pembantu Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden.

Presiden adalah Mandataris Majelis Rakyat dan bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dalam kurun waktu berlakunya Undang-Undang Dasar 1945 telah terjadi "perubahan praktik ketatanegaraan" Republik Indonesia tanpa mengubah ketentuan Undang-Undang Dasar 1945. Perubahan tersebut ialah dengan keluarnya Maklumat Wakil Presiden tanggal 16 Oktober 1945 dan Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945. Dengan keluarnya Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945 tersebut terjadi perubahan dari sistem pemerintahan Presidensial (Sistem Kabinet Presidensial) menjadi sistem pemerintahan Parleментар (Sistem Kabinet Parleментар).³⁹

Sehingga dengan Maklumat-maklumat tersebut menimbulkan persoalan dalam pelaksanaan pemerintahan mengenai system pemerintahan dimana menurut Pasal 4 UUD 45 ditegaskan bahwa "Presiden memegang kekuasaan pemerintahan dan Pasal 17 menetapkan bahwa " Menteri Negara diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden, system pemerintahan menurut UUD 1945 adalah Sistem Presidentil. Sedangkan menurut Maklumat Pemerintah meletakkan pertanggung-

jawaban Kabinet kepada KNIP yang merupakan ciri dari system Parlementer.¹³⁴

Pada periode ini, konstitusi yang berlaku adalah UUD 1945 yang ditetapkan dan disahkan oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945. Menurut UUD yang berdaulat itu adalah rakyat dan dilakukan oleh MPR, sebagaimana ditetapkan pada pasal 1 ayat 2 UUD 1945. Karena MPR melakukan kedaulatan rakyat, oleh UUD ditetapkan pula beberapa hak dan wewenangnya seperti menetapkan UUD dan GBHN, memilih dan mengangkat presiden dan mengubah UUD.¹³⁵

b. Periode 27 Desember 1949 - 17 Agustus 1950

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

Sejalan dengan usaha Belanda tersebut terjadilah Agresi I pada tahun 1947 dan Agresi ke II 1948. Akibat dari hal ini kemudian dan pengaruh dari Perserikatan Bangsa-bangsa, maka di Den Haag diadakan konferensi meja bundar dan dibentuk panitia Ketatanegaraan dan hukum tata negara yang antara lain membahas rancangan Konstitusi sementara

¹³⁴ Lihat penjelasan pasal 4 dan pasal 5 ayat (2) jo. Pasal 17 UUD 1945.

¹³⁵ Ni'matul Huda, Hukum Tata Negara..., 110.

Negara Republik Indonesia Serikat terhitung dari tanggal 23 Agustus 1949 sampai 2 November 1949.¹³⁶

Konferensi ini dihadiri oleh wakil-wakil dari negara Republik Indonesia, dan dalam konferensi itu dihasilkan tiga persetujuan pokok, yaitu:¹³⁷

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

Dengan berdirinya Negara Republik Indonesia Serikat, maka Republik Indonesia merupakan salah satu dari negara bagian dalam negara Republik Indonesia Serikat. Dan wilayahnya sesuai dengan pasal 2 Undang-undang Dasar Republik Indonesia Serikat (UUD RIS) adalah daerah yang disebut dalam perjanjian *renville*. UUD 1945 yang semula berlaku di seluruh wilayah Indonesia maka mulai tanggal 27 Desember 1949, hanya berlaku di negara bagian Republik Indonesia.¹³⁸ Namun Konstitusi RIS tidak berjalan lama dikarenakan didalam pasal 186 Undang-undang Dasar Republik Indonesia Serikat disebutkan bahwa konstituante bersama-sama dengan pemerintah selekas-lekasnya menetapkan konstitusi RIS dari redaksi pasal tersebut UUD RIS bersifat sementara.

¹³⁶ Taufiqurrahman Syahuri, *Op., cit*, h.13

¹³⁷ Kusnardi & Hermali Ibrahim, *Op, cit*, h.93

¹³⁸ *Ibid.*, h.94

Kondisi demikian disebabkan oleh situasi dan kondisi Indonesia ketika itu masih dalam tahap awal untuk menata ketatanegaraan Indonesia, kemudian Konstitusi R.I.S secara materil bertentangan dengan konstitusi Undang-undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik (NKRI).

Dengan demikian pada periode ini tidak lepas dari keinginan Belanda kembali berkuasa di Indonesia. Untuk merealisasikan tujuan tersebut Belanda mengadakan dua cara:¹³⁹

- 1) Melakukan kontak senjata (agresi) yaitu agresi I tahun 1947 dan agresi II tahun 1948.
- 2) Cara diplomatis, yaitu Belanda mengintimidasi PBB dan mengatakan bahwa keberadaan NKRI tidak ada dan TNI hanyalah perampok malam. Atas saran PBB diadakanlah KMB di Den Haag, Belanda dengan isi:
 - a) Mendirikan Negara Republik Indonesia Serikat.
 - b) Penyerahan kedaulatan kepada Republik Indonesia Serikat.
 - c) Didirikan Uni antara Republik Indonesia Serikat dengan kerajaan Belanda.
 - d) Sebagai negara serikat, maka UUD 1945 sebagai hukum dasar tidak berlaku lagi. Untuk itu perlu membuat UUD baru.

¹³⁹ M. Tolchah Mansoer, *Pembahasan Beberapa Aspek...*, 43.

c. Periode 17 Agustus 1950 - 5 Juli 1959.

Sejarah lahirnya kembali UUD 1945 Negara Republik Indonesia Serikat tidak bertahan lama dikarenakan perubahan UUD 1945 menjadi UUD R.I.S hanya bersifat sementara dikarenakan Indonesia sejak 17 Agustus 1945 menghendaki sifat negara kesatuan. Hal ini dapat dibuktikan dengan Negara yang tergabung dengan RIS satu persatu kembali kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sehingga akhirnya tinggal 3 negara bagian yang masih tergabung di dalam R.I.S, dari keadaan tersebut mengurangi wibawa RIS yang mencerminkan sistem pemerintahan yang *Federal*.

Akhirnya dicapai kata sepakat antara Negara Republik Indonesia Serikat yang mewakili Negara Indonesia Timur dan Negara Sumatera dan Republik Indonesia untuk kembali kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), persetujuan tersebut tertuang didalam suatu persetujuan 19 Mei 1950 dimana tercapai kata sepakat bahwa akan kembali kepada Negara Kesatuan Indonesia sebagaimana di Proklamirkan pada 17 Agustus 1945.¹⁴⁰

Sifat sementarannya dari UUD 1950 jelas disebutkan dalam pasal 134 UUD 1950 dimana diharuskan konstituante bersama dengan pemerintah menyusun UUD Republik Indonesia yang akan menggantikan UUD yang berlaku saat itu (UUD 1950). Atas amanat dasar tersebut telah dilaksanakan pemilihan umum pada bulan Desember 1955 untuk memilih anggota konstituante. Pemilihan umum ini dilaksanakan berdasarkan Undang-undang No. 07 Tahun

¹⁴⁰ Tapiqurrahman Syahuri, *Op., cit.* h.19

1953 dan sebagai hasilnya pada tanggal 10 November 1956 di Bandung diresmikanlah Lembaga Konstituante.

Setelah berjalan dua tahun anggota dari Lembaga Konstituante tidak dapat menyusun UUD baru sedangkan keadaan Indonesia dikhawatirkan akan timbul perpecahan, permasalahan tidak tercapainya penyusunan UUD baru disebabkan oleh beberapa faktor antara lain:¹⁴¹

a. Faktor internal yaitu adanya perdebatan yang sudah lama muncul kembali tentang dasar negara yang sebenarnya sehubungan dengan dihapusnya tujuh kata pada sila pertama pancasila. Sehingga muncul dua pandangan yaitu satu sisi menginginkan pancasila yangterkait dengan agama (syariat islam), dan satu sisi menginginkan pancasila tanpa ada kata agama (syariaat islam). Perdebatan ini muncul kembali karena kelompok islam mengenyampingkan dahulu prinsip-prinsip mereka sendiri tentang filsafat negara dan konstitusi. Dengan pengharapa dimasa mendatang dimana keadaan mereka mengizinkan mereka kembali untuk melakukan musyawarah. Namun pada saat kembalinya Undang-undang Dasar 1945 setelah Undang-undang Dasar Sementara, tetap pancasila terkait dengan agama tidak juga terwujud.¹⁴²

¹⁴¹ *Ibid.*, h.20

¹⁴² Endang Saifuddin Anshari, *Piagam Jakarta 22 Juni 1945*, (Jakarta: Rajawali, 1986),h.72

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

Dari tiga faktor diatas maka pada tanggal 22 April 1959 atas nama pemerintah presiden memberikan amanat di depan sidang Pleno Konstituante yang berisi anjuran agar konstituante meenetapkan UUD 1945 sebagai UUD yang tetap bagi Republik Indonesia. Pada tanggal 5 Juli 1959 presiden mengeluarkan keputusan presiden No. 150 tentang dekrit, yang lebih dikenal dengan dekrit presiden yang isinya.¹⁴³

1. Pembubaran Konstituante
2. Tidak berlakunya UUDS 1950
3. Berlakunya kembali UUD 1945

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

Periode ini adalah persetujuan mendirikan NKRI kembali tertuang dalam perjanjian 19 Mei 1950. Untuk mewujudkan tujuan itu dibentuklah suatu panitia yang

¹⁴³ Elidar Chaidir, Sudi Fahmi, *Op., cit.*, h. 11

bertugas membuat UUD yang bertugas pada tanggal 12 Agustus 1950. Rancangan UUD tersebut oleh badan pekerja komite nasional pusat dan dewan perwakilan rakyat serta senat RIS pada tanggal 14 Agustus 1950 disahkan, dan dinyatakan mulai berlaku pada tanggal 17 Agustus 1950. Mengenai bentuk negara diatur dalam alinea 4 UUDS 1950 yang menentukan, ”maka kami menyusun kemerdekaan itu dalam suatu piagam negara yang berbentuk republik kesatuan... “.144 Demikian pula yang ditegaskan pada pasal 1 ayat 1 UUDS 1950 yang menentukan rakyat Indonesia merdeka dan berdaulat ialah negara hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan.¹⁴⁵

Seperti halnya UUD 1949, UUD 1950 juga bersifat sementara. Pada tahun 1956 Presiden Soekarno mendirikan badan konstituante yang bertugas untuk menyusun UUD. Tetapi badan konstituante ini belum dapat menyelesaikan tugasnya. Untuk mengatasi hal tersebut maka pada tanggal 22 April 1959 atas nama pemerintah, presiden memberikan amanat di depan sidang pleno konstituante yang berisi anjuran agar konstituante menetapkan saja UUD 1945 sebagai UUD yang tetap bagi RI. Setelah diberikan tenggang waktu, konstituante belum juga mampu menyusun UUD.¹⁴⁶ Dengan kekhawatiran akan terjadi disintegrasi dan perpecahan,

¹⁴⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Kostitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Kerjasama Antara Mahkamah Konstitusi RI dengan Pusat Studi HTN FH UI, 2004), 37.

¹⁴⁵ Ibid.

¹⁴⁶ Ibid, 39. *Pembahasan lebih komprehensif tentang materi Dekrit Presiden 5 Juli 1959, lihat dalam Adnan Buyung Nasution, Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1955-1959*, (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1995), 414-420.

sebagai tindak lanjutnya pada Minggu 5 Juli 1959, di Istana Negara Presiden mengeluarkan dekrit yang berisi:¹⁴⁷

- (1) Pembubaran konstituante.
- (2) Menetapkan UUD 1945 berlaku lagi bagi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, terhitung mulai hari tanggal penetapan dekrit ini dan tidak berlakunya lagi UUDS 1950.
- (3) Pembentukan MPRS yang terdiri atas anggota MPR ditambah dengan utusan-utusan daerah dan golongan serta pembentukan DPA sementara. Maka dengan dekrit presiden ini, berlaku kembali UUD 1945. Untuk mewujudkan pemerintahan negara berdasarkan UUD 1945 dibentuklah alat-alat perlengkapan negara seperti: presiden dan para menteri, DPR, MPR, DPA dan lain-lain

Pada tanggal 17 Agustus 1950 Indonesia resmi kembali menjadi Negara Kesatuan RI berdasarkan UUDS tahun 1950, yang pada dasarnya merupakan Konstitusi RIS yang sudah diubah. Walaupun sudah kembali kepada bentuk Negara kesatuan, namun perbedaan antara daerah yang satu dengan daerah yang lain masih terasa, adanya ketidakpuasan, adanya menyesal dan ada pula yang setuju yang pada akhirnya timbul pemberontakan separatisme.¹⁴⁸

Pada waktu berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) penyelenggaraan pemerintahan negara menganut sistem pemerintahan Kabinet Parlementer (Sistem

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ Adnan Buyung Nasution, *Pergulatan Tanpa Henti Menabur Benih Reformasi*, (Jakarta: Aksara Karunia, 2004), 144.

Pertanggungjawaban Menteri). Sistem Kabinet Parlementer pada masa berlakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat belum berjalan sebagaimana mestinya, sebab belum terbentuk Dewan Perwakilan Rakyat hasil pemilihan umum, sedangkan pada waktu berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara, Sistem Kabinet Parlementer baru berjalan sebagaimana mestinya, setelah terbentuk Dewan Perwakilan Rakyat/Badan Konstituante berdasarkan pemilihan umum tahun 1955. Tugas Badan Konstituante adalah menyusun UUD untuk menggantikan UUDS 1950. Namun Badan konstituante gagal merumuskan/ menyusun UUD, sehingga pada 5 Juli 1959 Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden, yang menyatakan membubarkan Badan Konstituante dan memberlakukan kembali UUD 1945 sebagai UUD Negara RI.¹⁴⁹

d. Periode 5 Juli 1959 s.d. 11 Maret 1966 (Masa Orde Lama/Demokrasi Terpimpin)

Sejak Dekrit Presiden 5 Juli 1959, sistem pemerintahan Negara yang dianut kembali berdasar pada Undang-Undang Dasar 1945, yakni berdasar pada sistem pemerintahan Presidensial. Sistem pemerintahan berdasar Undang-Undang Dasar. Masa Orde Lama/Demokrasi Terpimpin (5 Juli 1959 - 11 Maret 1966), dalam praktik sistem pemerintahan Negara Presidensial belum sesuai dengan ketentuanketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Sistem pemerintahan Presidensial dijalankan dengan berdasar Demokrasi Terpimpin, semua kebijakan atas kehendak atau didominasi oleh Pemimpin sehingga terjadi penyimpangan-

¹⁴⁹ Ibid.

penyimpangan atau Penyelewengan-penyelewengan terhadap Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang dilakukan Pemimpin dalam hal ini oleh Presiden.¹⁵⁰

Sehingga banyak menimbulkan kekacauan social budaya dan tidak stabilnya politik dan hukum ketata negaraan Indonesia yang kemudian dikeluarkannya Surat Perintah dari Presiden Soekarno kepada Letnan Jenderal Soeharto yaitu Surat Perintah 11 Maret 1966 (SUPERSEMAR), untuk mengambil segala tindakan dalam menjamin keamanan dan ketentraman masyarakat serta stabilitas jalannya pemerintahan (menjalankan tugas presiden).¹⁵¹

Dengan dikeluarkannya dekrit 5 Juli 1959 oleh prsiden, menurut Hazairin, dalam bukunya Demokrasi Panca Sila, menganggap bahwa perujukan dekrit 5 Juli 1959 pada piagam Jakarta itu sangat penting bagi penjelasan Pasal 29 ayat 1 UUD 1945.³⁴ Pada pasal 29 ini terjadi lagi perdebatan antara kaum nasioanalis agama dengn kaum nasionalis yang lain atas dasar pernyataan bahwa dengan dikeluarkannya dekrit 5 Juli 1959 yang intinya presiden ingin kembali kepada UUD 1945 sebagai dasar dan Konstitusi Negara Republik Indonesia.

Adapun pembahasan yang tidak kala penting selama perjalanan orde lama dan orde baru terjadi empat klai perubahan adalah pembaharuan hukum yang berparadikma pancasila berarti pembaharuan atas hukum-hukum atau pembuatan hukum-hukum baru yang memuat dan memancarkan nilai-nilai pacasila didalamnya. Sepanjang

¹⁵⁰ Joeniarto. "Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia".(Yogyakarta: Bumi Aksara, 1990), 45.

¹⁵¹ Ibid.

sejarah ketatanegaraan Indonesia pada masa orde baru ini presiden memiliki kekuasaan tertinggi sehingga tercermini pemerintahan yang demokratis dan otoriter dengan sistem pemerintahan pada masa orde baru ini adalah sentralistis, yaitu semua sistem yang terpusat pada pemerintahan pusat sehingga tidak tercapainya apa yang telah dimuat didalam UUD 1945 sebagai Konstitusi Negara Republik Indonesia.

Di dalam UUD 1945 menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi dengan berorientasi kepada Hak Asasi Manusia namun pada penerapannya kebebasan dan keikutsertaan warga negara Indonesia baik secara langsung ataupun tidak langsung melalui Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Ini dapat dilihat dalam pemilihan kepala negara (Presiden) yang dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat yang tanpa melibatkan warga negara dalam pemilihan tersebut.

e. Periode 11 Maret 1966 - 21 Mei 1998 (Masa Orde Baru/ Demokrasi Pancasila)

Atas dasar Surat Perintah 11 Maret 1966 (SUPERSEMAR), merupakan akar awal jatuhnya Presiden Soekarno dan tampak kekuasaan Negara dipegang oleh Jenderal Soeharto. Masa Orde Baru/Demokrasi Pancasila (11 Maret 1966 - 21 Mei 1998), penyelenggaraan pemerintahan negara dengan sistem pemerintahan Presidensial dengan berdasar pada Demokrasi Pancasila pada awal pemerintahan Orde Baru mengadakan koreksi total atas penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan pada masa Orde Lama.¹⁵²

¹⁵² Adnan Buyung Nasution, *Pergulatan Tanpa Henti...*, 145.

Dengan demikian, sistem pemerintahan presidensial sudah dilaksanakan sesuai ketentuan Undang-Undang Dasar 1945, tetapi dalam praktiknya Presiden Soeharto selama berkuasa kurang lebih 32 tahun cenderung melakukan KKN. Sehingga pada tahun 1998 terjadi gejolak yang sangat luar biasa dari masyarakat, yang menuntut mundurnya Soeharto sering disebut gerakan reformasi, yang kemudian memaksa Presiden Soeharto turun dari jabatannya, dan akhirnya pada tanggal 21 Mei 1998 Soeharto menyatakan berhenti sebagai Presiden, dan melimpahkan kepada Wakil Presiden, yakni B. J. Habibie sebagai Presiden Baru.¹⁵³

f. Masa Reformasi

Masa Orde Reformasi (21 Mei 1998 sampai sekarang), penyelenggaraan pemerintahan masih tetap berlandaskan Undang-Undang Dasar 1945, yakni menganut sistem pemerintahan presidensial. Namun, dalam pelaksanaannya dilakukan secara kritis (reformis) artinya peraturan perundangan yang tidak berjiwa reformis diubah/diganti. Sistem Presidensial ini lebih dipertegas di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sesudah Perubahan. Di samping itu, dianut sistem pemisahan cabang-cabang kekuasaan negara yang utama dengan prinsip *checks and balances*. Contohnya adalah dengan adanya pemisahan antara Mahkamah Agung dengan Mahkamah Konstitusi berdasarkan amanat dari Pasal 24 UUD 1945 amandemen, yaitu dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 Tentang Mahkamah Konstitusi.¹⁵⁴

¹⁵³ Ibid.

¹⁵⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan...*, 40.

Kemudian adanya Komisi Pemberantasan Korupsi dan Peradilan Tipikor, Komisi Yudisial, Badan pemeriksa Keuangan (BPK) serta pemisahan lembaga Negara yang tegas, dan lain-lain. Yang terpenting adalah perubahan sistem pemerintahan di Indonesia dari yang tersentralisasi menjadi desentralisasi yaitu dengan adanya Otonomi Daerah berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah.

Pada masa ini, kepemimpinan rezim B.J.Habibie tidak ada legitimasi dan tidak mendapat dukungan social politik dari sebagian besar masyarakat. Akibatnya B.J.Habibie tidak mampu mempertahankan kekuasaannya. Kemudian, melalui pemilu presiden yang ke empat K.H. Abdurrahman Wahid terpilih secara demokratis di parlemen sebagai presiden RI. Akan tetapi, Karen aK.H. Abdurrahman Wahid membuat beberapa kebijakan yang kurang sejalan dengan proses demokratisasi itu sendiri, maka pemerintah sipil K.H. Abdurrahman Wahid terpaksa tersingkir dengan melalui proses yang cukup panjang serta melelahkan di parlemen.¹⁵⁵

Pada masa reformasi ini ditandai dengan adanya perubahan terhadap UUD 1945. Perubahan ini dilakukan sebanyak 4 (empat) kali tahap perubahan dan dilaksanakan selama 4 (empat) tahun mulai dari tahun 1999, 2000, 2001, dan tahun 2002.

1) Perubahan Pertama UUD 1945 Pada Tahun 1999

Adanya perubahan terhadap UUD 1945 terjadinya setelah di sampainya tuntutan reformasi, yang diantara

¹⁵⁵ Bewa Ragawino, S.H., M.SI., Hukum Tata Negara, Universitas Padjadjaran, 2007, hlm.107

berkenaan dengan reformasi konstitusi (*constitutional reform*). Kedudukan dan kekuasaan presiden Republik Indonesia sangat dominan, lebih-lebih dalam praktek penyelenggaraan negara.

Parameter yang dilihat dalam kurun waktu demokrasi terpimpin 1959 sampai dengan 1967, MPRS yang menurut UUD merupakan lembaga tertinggi dikendalikan oleh presiden sehingga kekuasaan *eksekutif* ketika itu lebih dominan dari kekuasaan kelembagaan *legislatif* walaupun lembaga *legislatif* sebagai lembaga tertinggi negara, sedangkan dalam kurun waktu 1967 sampai 1998 DPR yang menurut UUD dapat mengajukan usul inisiatif RUU, tidak dapat melakukan haknya karena semua RUU berasal dari pemerintah. Sehingga dalam amandemen pertama UUD dilakukan upaya anatar lain: *Pertama*, mengurangi atau mengendalikan kekuasaan presiden, *Kedua*, hak legislasi dikembalikan kepada DPR dan presiden hanya berhak mengajukan RUU kepada DPR, keputusan diterima atau ditolak RUU tersebut berada pada kekuasaan legislatif.¹⁵⁶

2) Perubahan Kedua UUD 1945 Pada Tahun 2000

Setelah perubahan pertama tahun 1999, satu tahun berjalan waktu kembali dilakukan amandemen terhadap materi muatan UUD 1955. Perubahan kedua ini dilakukan pada tahun 2000 terhadap materi muatan UUD 1945 adalah perubahan terhadap substansi yang meliputi: pemerintahan daerah, wilayah negara, warga negara dan penduduk, hak asasi manusia (HAM), pertahanan dan keamanan negara, bendera, bahasa, lambang negara dan lagu kebangsaan serta

¹⁵⁶ *Ibid.*, h. 25

tujuh lembaga DPR khusus dalam hal keanggotaan, fungsi, hak maupun tentang cara pengisiannya.

Pelaksanaan amandemen kedua ini tampak jelas pada perluasan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM) yang ditempatkan pada bab tersendiri, yaitu BAB XA tentang Hak Asasi Manusia yang terdiri dari pasal 28A sampai 28J.¹⁵⁷ Selain materi muatan yang mengatur tentang Hak Asasi Manusia (HAM) amandemen kedua ini juga meamandemen materi muatan yang berhubungan dengan DPR sebagai wakil rakyat di pemerintahan.

3) Perubahan Ketiga UUD 1945 Pada Tahun 2001

Amandemen ketiga terhadap materi muatan UUD 1945 diputuskan pada Rapat Paripurna MPR-RI ke-7, tanggal 9 November 2001 sidang Tahunan MPR RI. Menurut Sri Sumantri, perubahan ketiga dilakukan menurut teori konstitusi, terhadap susunan ketatanegaraan yang bersifat mendasar bahkan substansi penjelasan yang sifatnya normatif dimasukkan kedalam batang tubuh UUD 1945.¹⁵⁸

Perubahan yang mendasarkan pada amandemen ketiga UUD 1945 meliputi antara lain: Pergeseran kedudukan dan kekuasaan MPR, Eksistensi negara hukum Indonesia, Pembatasan terhadap jabatan Presiden dan wakil Presiden serta mekanisme pemilihan, Pembentukan lembaga baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, Pengaturan tambahan bagi lembaga DPK, dan Pemilu yang melibatkan rakyat secara langsung sebagai demokrasi.

¹⁵⁷ Perbandingan materi muatan yang diperluas pada pasal 28 UUD 1945 tentang hak asasi manusia (HAM) sebelum dan sesudah amandemen.

¹⁵⁸ Titik Triwulan Tutik, *Op., cit.*, h. 3

4) Perubahan Keempat UUD 1945 Pada Tahun 2002

Dalam amandemen keempat pada tahun 2002 merupakan amandemen terakhir yang menggunakan pasal 37 UUD 1945 pra amandemen yang dilakukan oleh MPR. Amandemen yang dilakukan terhadap sembilan item materi muatan UUD 1945 pada perubahan keempat, antara lain: Perubahan terhadap keanggotaan MPR, Pemilihan presiden dan wakil presiden tahap kedua, Kemungkinan presiden dan wakil presiden berhalangan tetap, Tentang kewenangan presiden, Hal keuangan negara dan Bank Senral, Pendidikan dan kebudayaan, Perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial, Aturan tambahan dan aturan peralihan, dan Kedudukan penjelasan UUD 1945. Berkaitan dengan pengisian keanggotaan MPR dinyatakan bahwa MPR terdiri atas anggota DPR dan DPD yang dipilih melalui pemilihan umum.

Hal ini dapat dipahami bahwa tidak ada keanggotaan MPR yang keberadaanya diangkat sebagaimana yang terjadi pada nasa pra-amandemen UUD 1945 yang menyatakan keanggotaan MPR yang merupakan utusan golongan dan ABRI yang dilakukan melalui pengangkatan bukan pemilihan. Dalam hal amandemen pasal yang mengatur tentang pengisian keanggotaan MPR dapat dikatakan telah mencerminkan demokrasi dengan melibatkan rakyat secara langsung untuk memilih perwakilannya di pemerintahan.

BAB VI

P E M I L U

A. Partai Politik

Partai politik mempunyai posisi (status) dan peranan (role) yang sangat penting dalam setiap sistem demokrasi. Partai memainkan peran penghubung yang sangat strategis antara proses-proses pemerintahan dengan warga negara. Bahkan banyak yang berpendapat bahwa partai politiklah yang sebetulnya menentukan demokrasi, seperti dikatakan oleh Schattscheider (1942), *“Political parties created democracy”*. Karena itu, partai merupakan pilar yang sangat penting untuk diperkuat derajat pelembagaannya (*the degree of institutionalization*) dalam setiap sistem politik yang demokratis. Bahkan, oleh Schattscheider dikatakan pula, *“Modern democracy is unthinkable save in terms of the parties”*.

Namun demikian, banyak juga pandangan kritis dan bahkan skeptis terhadap partai politik. Yang paling serius di antaranya menyatakan bahwa partai politik itu sebenarnya tidak lebih daripada kendaraan politik bagi sekelompok elite yang berkuasa atau berniat memuaskan ‘nafsu birahi’ kekuasaannya sendiri. Partai politik hanya lah berfungsi sebagai alat bagi segelintir orang yang kebetulan beruntung yang berhasil memenangkan suara rakyat yang mudah dikelabui, untuk memaksakan berlakunya kebijakan-kebijakan publik tertentu ‘*at the expense of the general will*’ (Rousseau, 1762) atau kepentingan umum (Perot, 1992).

Dalam suatu negara demokrasi, kedudukan dan peranan setiap lembaga negara haruslah sama-sama kuat dan bersifat saling mengendalikan dalam hubungan “*checks and balances*”. Akan tetapi jika lembaga-lembaga negara tersebut tidak berfungsi dengan baik, kinerjanya tidak efektif, atau lemah wibawanya dalam menjalankan fungsinya masing-masing, maka yang sering terjadi adalah partai-partai politik yang rakus atau ekstrim lah yang merajalela menguasai dan mengendalikan segala proses-proses penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan.

Oleh karena itu, sistem kepartaian yang baik sangat menentukan bekerjanya sistem ketatanegaraan berdasarkan prinsip “*checks and balances*” dalam arti yang luas. Sebaliknya, efektif bekerjanya fungsi-fungsi kelembagaan negara itu sesuai prinsip “*checks and balances*” berdasarkan konstitusi juga sangat menentukan kualitas sistem kepartaian dan mekanisme demokrasi yang dikembangkan di suatu negara. Semua ini tentu berkaitan erat dengan dinamika pertumbuhan tradisi dan kultur berpikir bebas dalam

kehidupan bermasyarakat. Tradisi berpikir atau kebebasan berpikir itu pada gilirannya mempengaruhi tumbuh-berkembangnya prinsip-prinsip kemerdekaan berserikat dan berkumpul dalam dinamika kehidupan masyarakat demokratis yang bersangkutan.

Tentu saja, partai politik adalah merupakan salah satu saja dari bentuk pelembagaan sebagai wujud ekspresi ide-ide, pikiran-pikiran, pandangan, dan keyakinan bebas dalam masyarakat demokratis. Di samping partai politik, bentuk ekspresi lainnya terjelma juga dalam wujud kebebasan pers, kebebasan berkumpul, ataupun kebebasan berserikat melalui organisasi-organisasi non-partai politik seperti lembaga swadaya masyarakat (LSM), organisasi-organisasi kemasyarakatan (Ormas), organisasi non pemerintah (NGO's), dan lain sebagainya.

Namun, dalam hubungannya dengan kegiatan bernegara, peranan partai politik sebagai media dan wahana tentulah sangat menonjol. Di samping faktor-faktor yang lain seperti pers yang bebas dan peranan kelas menengah yang tercerahkan, dan sebagainya, peranan partai politik dapat dikatakan sangat menentukan dalam dinamika kegiatan bernegara. Partai politik betapapun juga sangat berperan dalam proses dinamis perjuangan nilai dan kepentingan (*values and interests*) dari konstituen yang diwakilinya untuk menentukan kebijakan dalam konteks kegiatan bernegara.

Partai politik lah yang bertindak sebagai perantara dalam proses-proses pengambilan keputusan bernegara, yang menghubungkan antara warga negara dengan institusi-institusi kenegaraan. Menurut Robert Michels dalam

bukunya, “Political Parties, A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy”, “... organisasi ... merupakan satu-satunya sarana ekonomi atau politik untuk membentuk kemauan kolektif”¹⁵⁹.

Kesempatan untuk berhasil dalam setiap perjuangan kepentingan sangat banyak tergantung kepada tingkat kebersamaan dalam organisasi. Tingkat kebersamaan itu terorganisasikan secara tertib dan teratur dalam pelaksanaan perjuangan bersama di antara orang-orang yang mempunyai kepentingan yang sama yang menjadi anggota organisasi yang bersangkutan.

Karena itu, dapat dikatakan bahwa berorganisasi itu merupakan prasyarat mutlak dan hakiki bagi setiap perjuangan politik. Dengan begitu, harus diakui pula bahwa peranan organisasi partai sangat penting dalam rangka dinamika pelebagaan demokrasi. Dengan adanya organisasi, perjuangan kepentingan bersama menjadi kuat kedudukannya dalam menghadapi pihak lawan atau saingan, karena kekuatan-kekuatan yang kecil dan terpecah-pecah dapat dikonsolidasikan dalam satu front.

Proses pelebagaan demokrasi itu pada pokoknya sangat ditentukan oleh pelebagaan organisasi partai politik sebagai bagian yang tak terpisahkan dari sistem demokrasi itu sendiri. Karena itu, menurut Yves Meny and Andrew Knapp¹⁶⁰, “*A democratic system without political parties or*

¹⁵⁹ Robert Michels, Partai Politik: Kecenderungan Oligarkis dalam Birokrasi, Penerbit Rajawali, Jakarta, 1984, hal.23.

¹⁶⁰ Yves Meny and Andrew Knapp, Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany, third edition, Oxford University Press, 1998, hal. 86.

with a single party is impossible or at any rate hard to imagine". Suatu sistem politik dengan hanya 1 (satu) partai politik, sulit sekali dibayangkan untuk disebut demokratis, apalagi jika tanpa partai politik sama sekali.

Tingkat atau derajat pelembagaan partai politik itu sendiri dalam sistem demokrasi, menurut Yves Meny dan Andrew Knapp, tergantung kepada 3 (tiga) parameter, yaitu (i) "*its age*", (ii) "*the depersonalization of organization*", dan (iii) "*organizational differentiation*".¹⁶¹ Setiap organisasi yang normal tumbuh dan berkembang secara alamiah menurut tahapan waktunya sendiri. Karena itu, makin tua usianya, ide-ide dan nilai-nilai yang dianut di dalam organisasi tersebut semakin terlembagakan (*institutionalized*) menjadi tradisi dalam organisasi.

Organisasi yang berkembang makin melembaga cenderung pula mengalami proses "*depersonalisasi*". Orang dalam maupun orang luar sama-sama menyadari dan memperlakukan organisasi yang bersangkutan sebagai institusi, dan tidak dicampur-adukkannya dengan persoalan personal atau pribadi para individu yang kebetulan menjadi pengurusnya. Banyak organisasi, meskipun usianya sudah sangat tua, tetapi tidak terbangun suatu tradisi dimana urusan-urusan pribadi pengurusnya sama sekali terpisah dan dipisahkan dari urusan keorganisasian. Dalam hal demikian, berarti derajat pelembagaan organisasi tersebut sebagai institusi, masih belum kuat, atau lebih tegasnya belum terlembagakan sebagai organisasi yang kuat.

¹⁶¹ Ibid. hal. 7.

Jika hal ini dihubungkan dengan kenyataan yang terjadi di Indonesia, banyak sekali organisasi kemasyarakatan yang kepengurusannya masih sangat *“personalized”*. Organisasi-organisasi besar di bidang keagamaan, seperti Nahdhatul Ulama, Muhammadiyah, dan lain-lain dengan derajat yang berbeda-beda, masih menunjukkan gejala personalisasi yang kuat atau malah sangat kuat. Organisasi-organisasi di bidang kepemudaan, di bidang sosial, dan bahkan di bidang pendidikan, banyak sekali yang masih *‘personalized’*, meskipun derajatnya berbeda-beda. Bahkan, saking bersifat *‘personalized’*nya organisasi yang dimaksud, banyak pula di antaranya yang segera bubar tidak lama setelah ketuanya meninggal dunia.

Gejala *“personalisasi”* juga terlihat tatkala suatu organisasi mengalami kesulitan dalam melakukan suksesi atau pergantian kepemimpinan. Dikatakan oleh Monica dan Jean Charlot,¹⁶²

“Until a party (or any association) has surmounted the crisis of finding a successor to its founder, until it has drawn up rules of succession that are legitimate in the eyes of its members, its ‘institutionalization’ will remain precarious”.

Selama suatu organisasi belum dapat mengatasi krisis dalam pergantian kepemimpinannya, dan belum berhasil meletakkan dasar pengaturan yang dapat diakui dan dipercaya oleh anggotanya, maka selama itu pula pelembagaan organisasi tersebut masih bermasalah dan belum dapat

¹⁶² Monica and Jean Charlot, ‘Les Groupes Politiques dans leur Environnement’ in J. Leca and M. Grawitz (eds.), *Traite de Science Politique*, iii (Paris: PUF, 1985), 437; dalam *Ibid.*, hal. 89.

dikatakan kuat. Apalagi jika pergantian itu berkenaan dengan pemimpin yang merupakan pendiri yang berjasa bagi organisasi bersangkutan, seringkali timbul kesulitan untuk melakukan pergantian yang tertib dan damai. Namun, derajat pelembagaan organisasi yang bersangkutan tergantung kepada bagaimana persoalan pergantian itu dapat dilakukan secara “*impersonal*” dan “*depersonalized*”.

Jika kita menggunakan parameter “*personalisasi*” ini untuk menilai organisasi kemasyarakatan dan partai-partai politik di tanah air kita dewasa ini, tentu banyak sekali organisasi yang dengan derajat yang berbeda-beda dapat dikatakan belum semuanya melembaga secara “*depersonalized*”. Perhatikanlah bagaimana partai-partai seperti Partai Golongan Karya (GOLKAR), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Bulan Bintang (PBB), dan sebagainya. Ada yang diiringi oleh perpecahan, ada pula yang belum sama sekali berhasil mengadakan forum Kongres, Musyawarah Nasional atau Muktamar.

Di samping kedua parameter di atas, derajat pelembagaan organisasi juga dapat dilihat dari segi “*organizational differentiation*”. Yang perlu dilihat adalah seberapa jauh organisasi kemasyarakatan ataupun partai politik yang bersangkutan berhasil mengorganisasikan diri sebagai instrumen untuk memobilisasi dukungan konstituennya. Dalam sistem demokrasi dengan banyak partai politik, aneka ragam aspirasi dan kepentingan politik yang saling berkompetisi dalam masyarakat memerlukan penyalurannya yang tepat melalui pelembagaan partai politik.

Semakin besar dukungan yang dapat dimobilisasikan oleh dan disalurkan aspirasinya melalui suatu partai politik, semakin besar pula potensi partai politik itu untuk disebut telah terlembagakan secara tepat.

Untuk menjamin kemampuannya memobilisasi dan menyalurkan aspirasi konstituen itu, struktur organisasi partai politik yang bersangkutan haruslah disusun sedemikian rupa, sehingga ragam kepentingan dalam masyarakat dapat ditampung dan diakomodasikan seluas mungkin. Karena itu, struktur internal partai politik penting untuk disusun secara tepat. Di satu pihak ia harus sesuai dengan kebutuhan untuk mobilisasi dukungan dan penyaluran aspirasi konstituen. Di pihak lain, struktur organisasi partai politik juga harus disesuaikan dengan format organisasi pemerintahan yang diidealkan menurut visi partai politik yang dimintakan kepada konstituen untuk memberikan dukungan mereka. Semakin cocok struktur internal organisasi partai itu dengan kebutuhan, makin tinggi pula derajat pelembagaan organisasi yang bersangkutan.

1. Fungsi Partai Politik

Pada umumnya, para ilmuwan politik biasa menggambarkan adanya 4 (empat) fungsi partai politik. Keempat fungsi partai politik itu menurut Miriam Budiardjo, meliputi sarana¹⁶³: (i) sarana komunikasi politik, (ii) sosialisasi politik (*political socialization*), (iii) sarana rekrutmen politik (*political recruitment*), dan (iv) pengatur konflik (*conflict*

¹⁶³Miriam Budiardjo, Pengantar Ilmu Politik, Gramedia, Jakarta, 2000, hal. 163-164.

management). Dalam istilah Yves Meny dan Andrew Knapp¹⁶⁴, fungsi partai politik itu mencakup fungsi (i) mobilisasi dan integrasi, (ii) sarana pembentukan pengaruh terhadap perilaku memilih (*voting patterns*); (iii) sarana rekrutmen politik; dan (iv) sarana elaborasi pilihan-pilihan kebijakan;

Keempat fungsi tersebut sama-sama terkait satu dengan yang lainnya. Sebagai sarana komunikasi politik, partai berperan sangat penting dalam upaya mengartikulasikan kepentingan (*interests articulation*) atau “*political interests*” yang terdapat atau kadang-kadang yang tersembunyi dalam masyarakat. Berbagai kepentingan itu diserap sebaik-baiknya oleh partai politik menjadi ide-ide, visi dan kebijakan-kebijakan partai politik yang bersangkutan. Setelah itu, ide-ide dan kebijakan atau aspirasi kebijakan itu diadvokasikan sehingga dapat diharapkan mempengaruhi atau bahkan menjadi materi kebijakan kenegaraan yang resmi.

Terkait dengan komunikasi politik itu, partai politik juga berperan penting dalam melakukan sosialisasi politik (*political socialization*). Ide, visi dan kebijakan strategis yang menjadi pilihan partai politik dimasyarakatkan kepada konstituen untuk mendapatkan ‘*feedback*’ berupa dukungan dari masyarakat luas. Terkait dengan sosialisasi politik ini, partai juga berperan sangat penting dalam rangka pendidikan politik. Partai lah yang menjadi struktur-antara atau ‘*intermediate structure*’ yang harus memainkan peran dalam

¹⁶⁴ Yves Meny and Andrew Knapp, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, third edition, Oxford University Press, 1998.

membumikan cita-cita kenegaraan dalam kesadaran kolektif masyarakat warga negara.

Misalnya, dalam rangka keperluan memasyarakatkan kesadaran negara berkonstitusi, partai dapat memainkan peran yang penting. Tentu, pentingnya peran partai politik dalam hal ini, tidak boleh diartikan bahwa hanya partai politik saja yang mempunyai tanggungjawab eksklusif untuk memasyarakatkan UUD. Semua kalangan, dan bahkan para pemimpin politik yang duduk di dalam jabatan-jabatan publik, khususnya pimpinan pemerintahan eksekutif mempunyai tanggungjawab yang sama untuk itu. Yang hendak ditekankan disini adalah bahwa peranan partai politik dalam rangka pendidikan politik dan sosialisasi politik itu sangat lah besar.

Fungsi ketiga partai politik adalah sarana rekrutmen politik (*political recruitment*). Partai dibentuk memang dimaksudkan untuk menjadi kendaraan yang sah untuk menyeleksi kader-kader pemimpin negara pada jenjang-jenjang dan posisi-posisi tertentu. Kader-kader itu ada yang dipilih secara langsung oleh rakyat, ada pula yang dipilih melalui cara yang tidak langsung, seperti oleh Dewan Perwakilan Rakyat, ataupun melalui cara-cara yang tidak langsung lainnya.

Tentu tidak semua jabatan yang dapat diisi oleh peranan partai politik sebagai sarana rekrutmen politik. Jabatan-jabatan profesional di bidang-bidang kepegawai-negerian, dan lain-lain yang tidak bersifat politik (*poticial appointment*), tidak boleh melibatkan peran partai politik. Partai hanya boleh terlibat dalam pengisian jabatan-jabatan yang bersifat

politik dan karena itu memerlukan pengangkatan pejabatnya melalui prosedur politik pula (*political appointment*).

Untuk menghindarkan terjadinya percampuradukan, perlu dimengerti benar perbedaan antara jabatan-jabatan yang bersifat politik itu dengan jabatan-jabatan yang bersifat teknis-administratif dan profesional. Di lingkungan kementerian, hanya ada 1 jabatan saja yang bersifat politik, yaitu Menteri. Sedangkan para pembantu Menteri di lingkungan instansi yang dipimpinnya adalah pegawai negeri sipil yang tunduk kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang kepegawaian.

Jabatan dibedakan antara jabatan negara dan jabatan pegawai negeri. Yang menduduki jabatan negara disebut sebagai pejabat negara. Seharusnya, supaya sederhana, yang menduduki jabatan pegawai negeri disebut pejabat negeri. Dalam jabatan negeri atau jabatan pegawai negeri, khususnya pegawai negeri sipil, dikenal adanya dua jenis jabatan, yaitu jabatan struktural dan jabatan fungsional.

Jenjang jabatan itu masing-masing telah ditentukan dengan sangat jelas hirarkinya dalam rangka penjenjangan karir. Misalnya, jenjang jabatan struktural tersusun dalam mulai dari eselon 5, 4, 3, 2, sampai ke eselon 1. Untuk jabatan fungsional, jenjang jabatannya ditentukan berdasarkan sifat pekerjaan di masing-masing unit kerja. Misalnya, untuk dosen di perguruan tinggi yang paling tinggi adalah guru besar. Jenjang di bawahnya adalah guru besar madya, lektor kepala, lektor kepala madya, lektor, lektor madya, lektor muda, dan asisten ahli, asisten ahli madya, asisten. Di bidang-bidang lain,

baik jenjang maupun nomenklatur yang dipakai berbeda-beda tergantung bidang pekerjaannya.

Untuk pengisian jabatan atau rekrutmen pejabat negara/kenegaraan, baik langsung ataupun tidak langsung, partai politik dapat berperan. Dalam hal ini lah, fungsi partai politik dalam rangka rekrutmen politik (*political recruitment*) dianggap penting. Sedangkan untuk pengisian jabatan negeri seperti tersebut di atas, partai sudah seharusnya dilarang untuk terlibat dan melibatkan diri.

Fungsi keempat adalah pengatur dan pengelola konflik yang terjadi dalam masyarakat (*conflict management*). Seperti sudah disebut di atas, nilai-nilai (*values*) dan kepentingan-kepentingan (*interests*) yang tumbuh dalam kehidupan masyarakat sangat beraneka ragam, rumit, dan cenderung saling bersaing dan bertabrakan satu sama lain. Jika partai politiknya banyak, berbagai kepentingan yang beraneka ragam itu dapat disalurkan melalui polarisasi partai-partai politik yang menawarkan ideologi, program, dan alternatif kebijakan yang berbeda-beda satu sama lain.

Dengan perkataan lain, sebagai pengatur atau pengelola konflik (*conflict management*) partai berperan sebagai sarana agregasi kepentingan (*aggregation of interests*) yang menyalurkan ragam kepentingan yang berbeda-beda itu melalui saluran kelembagaan politik partai. Karena itu, dalam kategori Yves Meny dan Andrew Knapp, fungsi pengelola konflik dapat dikaitkan dengan fungsi integrasi partai politik. Partai mengagregasikan dan mengintegrasikan beragam kepentingan itu dengan cara menyalurkannya dengan sebaik-

baiknya untuk mempengaruhi kebijakan-kebijakan politik kenegaraan.

2. Kelemahan Partai Politik

Adanya organisasi itu, tentu dapat dikatakan juga mengandung beberapa kelemahan. Di antaranya ialah bahwa organisasi partai cenderung bersifat oligarkis. Organisasi dan termasuk juga organisasi partai politik kadang-kadang bertindak dengan lantang untuk dan atas nama kepentingan rakyat, tetapi dalam kenyataannya di lapangan justru berjuang untuk kepentingan pengurusnya sendiri. Seperti dikemukakan oleh Robert Michels sebagai suatu hukum besi yang berlaku dalam organisasi bahwa¹⁶⁵,

“Organisasilah yang melahirkan dominasi si terpilih atas para pemilihnya, antara si mandataris dengan si pemberi mandat dan antara si penerima kekuasaan dengan sang pemberi. Siapa saja yang berbicara tentang organisasi, maka sebenarnya ia berbicara tentang oligarki”.

Untuk mengatasi berbagai potensi buruk partai politik seperti dikemukakan di atas, diperlukan beberapa mekanisme penunjang. **Pertama**, mekanisme internal yang menjamin demokratisasi melalui partisipasi anggota partai politik itu sendiri dalam proses pengambilan keputusan. Pengaturan mengenai hal ini sangat penting dirumuskan secara tertulis dalam anggaran dasar (*constitution of the party*) dan anggaran rumah tangga partai politik bersangkutan yang ditradisikan dalam rangka “*rule of law*”.

¹⁶⁵ Lihat Kata Pengantar Seymour Martin Lipset, dalam Robert Michels, *Ibid.*, hal. xxvii.

Di samping anggaran dasar dan anggaran rumah tangga, sesuai tuntutan perkembangan, perlu diperkenalkan pula sistem kode etika positif yang dituangkan sebagai “*Code of Ethics*” yang dijamin tegaknya melalui dewan kehormatan yang efektif. Dengan begitu, di dalam dinamika internal organisasi partai, berlaku tiga dokumen sekaligus, yaitu “*Code of Law*” yang tertuang dalam anggaran dasar (*constitution of the political party*), “*Code of Conduct*” (*code of organizational good conducts*) yang tertuang dalam anggaran rumah tangga, dan “*Code of Ethics*” dalam dokumen yang tersendiri. Dengan demikian, norma hukum, norma moral, dan norma etika diharapkan dapat berfungsi efektif membangun kultur internal setiap partai politik. Aturan-aturan yang dituangkan di atas kertas, juga ditegakkan secara nyata dalam praktek, sehingga prinsip ‘*rule of law*’, dan ‘*rule of ethics*’ dapat sungguh-sungguh diwujudkan, mulai dari kalangan internal partai-partai politik sebagai sumber kader kepemimpinan negara.

Di dalam ketiga kode normatif tersebut tersedia berbagai prosedur kerja pengurus dan hubungannya dengan anggota, pengaturan mengenai lembaga-lembaga internal, mekanisme hubungan lembaga-lembaga, serta mekanisme penyelesaian konflik yang elegan dan dapat dijadikan pegangan bersama. Dengan begitu setiap perbedaan pendapat dapat disalurkan secara baik dan konflik dapat diatasi agar tidak membawa kepada perpecahan yang tidak demokratis dan biasanya kurang beradab (*uncivilised conflict*).

Kedua, mekanisme keterbukaan partai melalui mana warga masyarakat di luar partai dapat ikut-serta berpartisipasi dalam penentuan kebijakan yang hendak diperjuangkan

melalui dan oleh partai politik. Partai politik harus dijadikan dan menjadi sarana perjuangan rakyat dalam turut menentukan bekerjanya sistem kenegaraan sesuai aspirasi mereka. Karena itu, pengurus hendaklah berfungsi sebagai pelayan aspirasi dan kepentingan bagi konstituennya.

Untuk itu, diperlukan perubahan paradigma dalam cara memahami partai dan kegiatan berpartai. Menjadi pengurus bukan lah segala-galanya. Yang lebih penting adalah menjadi wakil rakyat. Akan tetapi, jika menjadi status sebagai menjadi faktor penentu terpilih tidaknya seseorang menjadi wakil rakyat, maka setiap orang tentu akan berlomba-lomba menjadi pengurus dan bahkan pimpinan puncak partai politik.

Akibatnya, menjadi pengurus dianggap keharusan, dan kelak dapat sekaligus menjadi wakil rakyat. Dua-duanya dirangkap sekaligus, dan untuk seterusnya partai politik hanya akan berfungsi sebagai kendaraan bagi individu para pengurusnya untuk terus mempertahankan posisi sebagai wakil rakyat atau untuk meraih jabatan-jabatan publik lainnya. Kepengurusan partai politik di masa depan memang sebaiknya diarahkan untuk menjadi pengelola yang profesional yang terpisah dan dipisahkan dari para calon wakil rakyat. Mungkin ada baiknya untuk dipikirkan bahwa kepengurusan partai politik dibagi ke dalam 3 (tiga) komponen, yaitu (i) komponen kader wakil rakyat, (ii) komponen kader pejabat eksekutif, dan (iii) komponen pengelola profesional. Ketiganya diatur dalam struktur yang terpisah, dan tidak boleh ada rangkap jabatan dan pilihan jalur. Pola rekrutmen dan promosi diharuskan mengikuti

jalur yang sudah ditentukan dalam salah satu dari ketiga jalur tersebut.

Jika seseorang berminat menjadi anggota DPRD, atau DPR, maka ia diberi kesempatan sejak awal untuk menjadi anggota Dewan Perwakilan Partai atau yang dapat disebut dengan nama lain, yang disediakan tersendiri strukturnya dalam kepengurusan Partai. Sedangkan kader yang berminat duduk di lembaga eksekutif tidak duduk di Dewan Perwakilan, melainkan duduk dalam Dewan Kabinet atau yang disebut dengan nama lain. Di luar kedua struktur itu, adalah struktur kepengurusan biasa yang dijabat oleh para profesional yang digaji oleh partai dan tidak dimaksudkan untuk direkrut menjadi wakil rakyat ataupun untuk dipromosikan menduduki jabatan di lingkungan pemerintahan.

Ketiga kelompok pengurus tersebut hendaknya jangan dicampur aduk atau terlalu mudah berpindah-pindah posisi dan jalur. Kalaupun ada orang yang ingin pindah jalur karena alasan yang rasional, maka hal itu dapat saja dimungkinkan dengan memenuhi syarat-syarat tertentu, sehingga tidak justru menjadi *'stimulus'* bagi kaum *'oportunis'* yang akan merusak rasionalitas kultur demokrasi dan *'rule of law'* di dalam partai. Untuk mendorong agar mekanisme kepengurusan dan pengelolaan partai menjadi makin baik, pengaturannya perlu dituangkan dalam undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya. Hal itu tidak cukup hanya diatur dalam anggaran dasar dan anggaran rumah tangga partai yang bersangkutan.

Mekanisme pertama dan kedua tersebut di atas, berkaitan dengan aspek internal organisasi partai politik. Di samping itu, diperlukan pula dukungan iklim eksternal yang tercermin dalam, yaitu: **Ketiga**, penyelenggaraan negara yang baik dengan makin meningkatnya kualitas pelayanan publik (public services), serta keterbukaan dan akuntabilitas organisasi kekuasaan dalam kegiatan penyelenggaraan negara. Dengan adanya pelayanan umum yang baik disertai keterbukaan dan akuntabilitas pemerintahan dan penyelenggara negara lainnya, iklim politik dengan sendirinya akan tumbuh sehat dan juga akan menjadi lahan subur bagi partai politik untuk berkembang secara sehat pula.

Keempat, berkembangnya pers bebas yang semakin profesional dan mendidik. Media pers adalah saluran komunikasi massa yang menjangkau sasaran yang sangat luas. Perannya dalam demokrasi sangat menentukan. Karena itu, pers dianggap sebagai “*the fourth estate of democracy*”, atau untuk melengkapi istilah “*trias politica*” dari Montesquieu, disebut juga dengan istilah “*quadru politica*”.

Kelima, kuatnya jaminan kebebasan berpikir (*freedom of thought*), dan berekspresi (*freedom of expression*), serta kebebasan untuk berkumpul dan beorganisasi secara damai (*freedom of peaceful assembly and association*). Pada intinya kebebasan dalam peri kehidupan bersama umat manusia itu adalah bermula dari kebebasan berpikir (*freedom of thought*). Dari kebebasan berpikir itu lah selanjutnya berkembang prinsip-prinsip “*freedom of belief*”, “*freedom of expression*”, “*freedom of assembly*”, “*freedom of association*”, “*freedom of the press*”, dan sebagainya dan seterusnya. Oleh sebab itu, iklim atau kondisi yang sangat diperlukan bagi dinamika

pertumbuhan dan perkembangan partai politik di suatu negara, adalah iklim kebebasan berpikir. Artinya, partai politik yang baik memerlukan lahan sosial untuk tumbuh, yaitu adanya kemerdekaan berpikir di antara sesama warga negara yang akan menyalurkan aspirasi politiknya melalui salah satu saluran yang utama, yaitu partai politik.

Dalam sistem *'representative democracy'*, biasa dimengerti bahwa partisipasi rakyat yang berdaulat terutama disalurkan melalui pemungutan suara rakyat untuk membentuk lembaga perwakilan. Mekanisme perwakilan ini dianggap dengan sendirinya efektif untuk maksud menjamin keterwakilan aspirasi atau kepentingan rakyat. Oleh karena itu, dalam sistem perwakilan, kedudukan dan peranan partai politik dianggap sangat dominan¹⁶⁶.

3. Partai Politik Pasca Reformasi

Pada periode awal kemerdekaan, partai politik dibentuk dengan derajat kebebasan yang luas bagi setiap warga negara untuk membentuk dan mendirikan partai politik. Bahkan, banyak juga calon-calon independen yang tampil sendiri sebagai peserta pemilu 1955. Sistem multi partai terus dipraktikkan sampai awal periode Orde Baru sejak tahun 1966. Padal pemilu 1971, jumlah partai politik masih cukup banyak. Tetapi pada pemilu 1977, jumlah partai politik mulai dibatasi hanya tiga saja. Bahkan secara resmi yang disebut sebagai partai politik hanya dua saja, yaitu PPP dan PDI. Sedangkan Golkar tidak disebut sebagai partai politik, melainkan golongan karya saja.

¹⁶⁶ Lihat Dawn Oliver, *Constitutional Reform in the UK*, Oxford University Press, 2003, hal. 35.

Baru di masa reformasi kebebasan berpartai kembali dibuka dan tiba-tiba jumlah partai politik meningkat tajam sesuai dengan tingkat keanekaragaman yang terdapat dalam masyarakat majemuk Indonesia. Sistem multi partai ini tentu sangat menyulitkan bagi penerapan sistem pemerintahan presidential untuk bekerja efektif. Hal itu, terbukti dalam pemerintahan yang terbentuk di masa reformasi, mulai dari pemerintahan BJ. Habibie, pemerintahan Abdurrahman Wahid, dan pemerintahan Megawati sampai ke pemerintahan SBY jilid 1 maupun jilid 2 dewasa ini. Keperluan mengakomodasikan kepentingan banyak partai politik untuk menjamin dukungan mayoritas di parlemen sangat menyulitkan efektifitas pemerintahan, termasuk pemerintahan SBY-Boediono yang ada sekarang.

Namun demikian, di masa depan, terutama mulai pemilu 2014 kelak, tentu keadaannya akan berubah semakin baik. Sejalan dengan tahap-tahap konsolidasi sistem politik yang dilakukan sebagai respons atas banyaknya pengalaman pahit selama periode sepuluh tahun reformasi, Mahkamah Konstitusi telah memutuskan satu kebijakan penting, yaitu pemilihan umum dengan sistem suara terbanyak sebagai sistem yang dianggap paling sesuai dengan maksud UUD 1945 mengatur tentang pelaksanaan pemilihan umum.

Implikasi lebih lanjut dari sistem suara terbanyak itu tentu di masa depan (mulai tahun 2014), peranan individu wakil rakyat akan berkembang menjadi semakin penting. Sementara itu, peranan partai politik sebagai organisasi dalam penentuan nomor urut menjadi semakin kurang penting. Dalam jangka panjang, siapa saja yang berkeinginan menjadi wakil rakyat haruslah lebih dekat kepada rakyat daripada

menghabiskan waktu menjadi pengurus partai politik yang diharapkan dapat menjamin diperolehnya nomor urut calon dengan nomor kecil.

Akibat positifnya adalah (i) para wakil rakyat akan semakin dekat dengan rakyat dan karena itu akan lebih menjamin keterwakilan aspirasi rakyat di lembaga perwakilan rakyat, dan (ii) kepengurusan partai politik akan berkembang menjadi semakin profesional. Menjadi pengurus partai politik tidak lagi menarik. Yang justru lebih penting adalah bagaimana membuat diri anda dikenal oleh para calon pemilih sehingga pada saat pemilu nanti, anda dapat memperoleh kemungkinan yang lebih besar untuk terpilih. Akibat lebih lanjut adalah bahwa partai politik akan lebih terurus dan diurus oleh pengurusnya, bukan saja pada saat menjelang pemilu tetapi sepanjang lima tahun masa kerja pengurus itu harus aktif menjadikan partai politik dekat kepada rakyat. Dengan demikian, pelembagaan partai politik dalam sistem demokrasi kita di masa depan dapat diharapkan berkembang semakin kuat, dan dengan begitu masa depan demokrasi kita dapat diharapkan menjadi semakin tumbuh sehat.

Demikianlah beberapa sumbang saran saya kepada pengurus Partai Amanat Nasional. Jika kecenderungan di masa depan dapat diantisipasi dengan benar dan tepat, tentu Partai Amanah Nasional akan tumbuh dan berkembang dengan sehat. Potensi partai ini untuk berkembang terbuka lebar. Di tengah keruntuhan partai-partai lain dalam menghadapi persaingan dengan partai SBY, penurunan kursi PAN dapat dikatakan sangat tipis, bahkan dapat dikatakan tidak signifikan. Artinya, kinerja PAN dalam pemilu 2009

yang lalu cukup baik. Karena itu, kekuatan yang ada sekarang dapat semakin ditingkatkan di masa-masa mendatang, terutama dalam menghadapi pemilu 2014. Akan tetapi, jika kecenderungan di masa depan tidak diantisipasi secara tepat oleh Pengurus Partai Amanat Nasional, tentulah hal itu akan berpengaruh pula terhadap eksistensi partai reformasi ini di masa depan.

B. Pemilu

1. Pelaksanaan Pemilu

Seperti dikemukakan oleh Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, dalam paham kedaulatan rakyat (*democracy*), rakyatlah yang dianggap sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara.¹⁶⁷

Rakyatlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan diselenggarakan. Rakyatlah yang menentukan tujuan yang hendak dicapai oleh negara dan pemerintahannya itu. Dalam praktik, sering dijumpai bahwa di negara yang jumlah penduduknya sedikit dan ukuran wilayahnya tidak begitu luas saja pun, kedaulatan rakyat itu tidak dapat berjalan secara penuh. Apalagi di negara-negara yang jumlah penduduknya banyak dan dengan wilayah yang sangat luas, dapat dikatakan tidak mungkin untuk menghimpun pendapat rakyat seorang demi seorang dalam menentukan jalannya suatu pemerintahan. Lagi pula, dalam masyarakat modern seperti sekarang ini, tingkat kehidupan berkembang sangat kompleks dan dinamis, dengan tingkat kecerdasan warga yang tidak merata dan dengan tingkat

¹⁶⁷ Kusnardi dan Ibrahim, op. cit., hal. 328.

spesialisasi antar sektor pekerjaan yang cenderung berkembang semakin tajam. Akibatnya, kedaulatan rakyat tidak mungkin dilakukan secara murni. Kompleksitas keadaan menghendaki bahwa kedaulatan rakyat itu dilaksanakan dengan melalui sistim perwakilan (*representation*).

Dalam kedaulatan rakyat dengan sistem perwakilan atau demokrasi biasa juga disebut sistem demokrasi perwakilan (*representative democracy*) atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*). Di dalam praktik, yang menjalankan kedaulatan rakyat itu adalah wakil-wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan rakyat yang disebut parlemen. Para wakil rakyat itu bertindak atas nama rakyat, dan wakil-wakil rakyat itulah yang menentukan corak dan cara bekerjanya pemerintahan, serta tujuan apa yang hendak dicapai baik dalam jangka panjang maupun dalam jangka waktu yang relatif pendek. Agar wakil-wakil rakyat benar-benar dapat bertindak atas nama rakyat, maka wakil-wakil rakyat itu harus ditentukan sendiri oleh rakyat, yaitu melalui pemilihan umum (*general election*). Dengan demikian, pemilihan umum itu tidak lain merupakan cara yang diselenggarakan untuk memilih wakil-wakil rakyat secara demokratis. Oleh karena itu, bagi negara-negara yang menyebut diri sebagai negara demokrasi, pemilihan umum (*general election*) merupakan ciri penting yang harus dilaksanakan secara berkala dalam waktu-waktu yang tertentu.

Peserta pemilihan umum itu dapat bersifat kelembagaan atau perorangan calon wakil rakyat. Peserta pemilihan umum merupakan perorangan apabila yang dicalonkan adalah

bersifat pribadi.¹⁶⁸ Akan tetapi, meskipun calon itu bersifat pribadi, biasanya mesin politik untuk mendukung pencalonan dan kegiatan kampanye tetap diperlukan yang bersifat kelembagaan.

Kelembagaan yang dimaksud itulah yang biasanya disebut partai politik, yaitu organisasi yang secara sengaja dibentuk untuk tujuan-tujuan yang bersifat politik, seperti untuk kepentingan rekrutmen politik dan komunikasi politik, dan sebagainya. Oleh karena itu, partai politik terkait erat dengan kegiatan pemilihan umum. Bahkan, dapat dikatakan partai politik itu merupakan pilar yang penting dalam sistem demokrasi perwakilan yang secara periodik menyelenggarakan kegiatan pemilihan umum.

Pentingnya pemilihan umum diselenggarakan secara berkala dikarenakan oleh beberapa sebab. Pertama, pendapat atau aspirasi rakyat mengenai berbagai aspek kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat dinamis, dan berkembang dari waktu ke waktu.

Dalam jangka waktu tertentu, dapat saja terjadi bahwa sebagian besar rakyat berubah pendapatnya mengenai sesuatu kebijakan negara. Kedua, di samping pendapat rakyat dapat berubah dari waktu ke waktu, kondisi kehidupan bersama dalam masyarakat dapat pula berubah, baik karena dinamika dunia internasional ataupun karena faktor dalam negeri sendiri, baik karena faktor internal manusia maupun karena faktor eksternal manusia. Ketiga, perubahan-perubahan

¹⁶⁸ Lihat mengenai ketentuan calon peserta pemilu, baik itu bagi calon anggota DPR, DPD, DPRD, maupun bagi calon Presiden dan Wakil Presiden dalam UU No. 12 Tahun 2003 dan UU No. 23 Tahun 2003.

aspirasi dan pendapat rakyat juga dapat dimungkinkan terjadi karena pertambahan jumlah penduduk dan rakyat yang dewasa.

Mereka itu, terutama para pemilih baru (*new voters*) atau pemilih pemula, belum tentu mempunyai sikap yang sama dengan orang tua mereka sendiri. Lagi pula, keempat, pemilihan umum perlu diadakan secara teratur untuk maksud menjamin terjadinya pergantian kepemimpinan negara, baik di cabang kekuasaan eksekutif maupun legislatif.

Untuk menjamin siklus kekuasaan yang bersifat teratur itu diperlukan mekanisme pemilihan umum yang diselenggarakan secara berkala, sehingga demokrasi dapat terjamin, dan pemerintahan yang sungguh-sungguh mengabdikan kepada kepentingan seluruh rakyat dapat benar-benar bekerja efektif dan efisien. Dengan adanya jaminan sistem demokrasi yang beraturan demikian itulah kesejahteraan dan keadilan dapat diwujudkan dengan sebaik-baiknya.

Di samping itu, untuk memberi kesempatan kepada rakyat, baik mereka yang sudah pernah memilih maupun para pemilih pemula itu untuk turut menentukan kebijakan kenegaraan dan pemerintahan, maka pemilihan umum (*general election*) itu harus dilaksanakan secara berkala atau periodik dalam waktu-waktu tertentu.

Untuk itu, ada negara yang menentukan bahwa pemilihan umum dilaksanakan sekali dalam lima tahun seperti Republik Indonesia,¹⁶⁹ dan ada pula negara seperti

¹⁶⁹ Lihat Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 yang menentukan: "Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali".

Amerika Serikat yang menentukan pemilihan Presiden dan Wakil Presidennya dalam jangka waktu empat tahun sekali. Selain itu, negara-negara yang menganut sistim pemerintahan parlementer, pemilihan umum itu dapat pula diselenggarakan lebih kerap lagi sesuai dengan kebutuhan.

Kegiatan pemilihan umum (general election) juga merupakan salah satu sarana penyaluran hak asasi warga negara yang sangat prinsipil. Oleh karena itu, dalam rangka pelaksanaan hak-hak asasi warga negara adalah keharusan bagi pemerintah untuk menjamin terlaksananya penyelenggaraan pemilihan umum sesuai dengan jadwal ketatanegaraan yang telah ditentukan.

Sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat di mana rakyatlah yang berdaulat, maka semua aspek penyelenggaraan pemilihan umum itu sendiri pun harus juga dikembalikan kepada rakyat untuk menentukannya. Merupakan pelanggaran terhadap hak-hak asasi apabila pemerintah tidak menjamin terselenggaranya pemilihan umum, memperlambat penyelenggaraan pemilihan umum tanpa persetujuan para wakil rakyat, ataupun tidak melakukan apa-apa sehingga pemilihan umum tidak terselenggara sebagaimana mestinya.

Dalam sistem demokrasi modern, legalitas dan legitimasi pemerintahan merupakan faktor yang sangat penting. Di satu pihak, suatu pemerintahan haruslah terbentuk berdasarkan ketentuan hukum dan konstitusi, sehingga dapat dikatakan memiliki legalitas. Di lain pihak, pemerintahan itu juga harus legitimate, dalam arti bahwa di samping legal, ia juga harus dipercaya.

Tentu akan timbul keragu-raguan, apabila suatu pemerintah menyatakan diri sebagai berasal dari rakyat, sehingga dapat disebut sebagai pemerintahan demokrasi, padahal pembentukannya tidak didasarkan hasil pemilihan umum. Artinya, setiap pemerintahan demokratis yang mengaku berasal dari rakyat, memang diharuskan sesuai dengan hasil pemilihan umum sebagai ciri yang penting atau pilar yang pokok dalam sistem demokrasi modern.

Sejalan dengan hal tersebut, International Commission of Jurist dalam konferensinya di Bangkok pada tahun 1965 memberikan definisi tentang suatu pemerintahan dengan perwakilan atau representative government sebagai "*a government deriving its power and authority are exercised through representative freely chosen and responsible to them*". Kemudian, untuk adanya suatu "*Representative government under the Rule of Law*", konferensi itu menetapkan salah satu syarat adanya pemilihan yang bebas.¹⁷⁰ Oleh karena itulah, maka dapat dikatakan bahwa pemilihan umum merupakan syarat yang mutlak bagi negara demokrasi, yaitu untuk melaksanakan kedaulatan rakyat.

Di samping pemilihan umum, metode penyaluran pendapat umum rakyat juga dapat dilakukan dengan referendum dan plebisit. Namun yang dikenal di Indonesia hanya referendum. Misalnya, untuk mengatasi jangan sampai UUD 1945 diubah dengan mudah, Majelis Permusyawaratan Rakyat pernah menetapkan Ketetapan MPR tentang

¹⁷⁰ Ismail Suny, Mekanisme Demokrasi Pancasila, (Jakarta: Aksara Baru, 1987), hal. 14.

Referendum, yaitu TAP MPR Nomor IV/MPR/1983.¹⁷¹ Meskipun kemudian dengan Keputusan MPR Nomor VIII/MPR/1998, Keputusan Nomor IV/MPR/1983 ini dicabut kembali, tetapi menarik untuk dicatat bahwa lembaga referendum itu pernah dikenal dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, meskipun hal itu belum pernah dipraktikkan.

Pasal 2 Keputusan MPR No. IV/MPR/1983 itu menentukan, "Apabila MPR berkehendak untuk merubah UUD 1945, terlebih dahulu harus meminta pendapat rakyat melalui referendum".¹⁷² Pasal 3 menentukan, "Referendum dilaksanakan oleh Presiden/Mandataris MPR yang diatur dengan undang-undang". Sedangkan dalam Pasal 4 Keputusan ini dinyatakan, "Dengan ditetapkannya Keputusan tentang Referendum ini, maka ketentuan Undang-Undang mengenai pengangkatan 1/3 anggota Majelis ditinjau kembali". Dari kutipan tersebut dapat kita ketahui bahwa ketentuan operasional mengenai penyelenggaraan referendum itu sendiri masih harus dielaborasi dalam undang-undang. Akan tetapi, secara umum dapat diketahui bahwa tujuan referendum itu adalah untuk meminta pendapat rakyat apakah rakyat menyetujui atau tidak menyetujui kehendak MPR untuk mengubah UUD 1945.

Dengan demikian, penyelenggaraan referendum tersebut harus dilakukan mendahului pelaksanaan upaya oleh MPR dalam mewujudkan kehendaknya untuk mengubah UUD 1945 itu. Artinya, sebelum usul perubahan UUD 1945 itu diajukan sesuai dengan ketentuan UUD 1945, maka

¹⁷¹ Republik Indonesia, Himpunan Keputusan MPRS dan MPR Tahun 1960 s/d 2002, Sekretariat Jenderal MPR-RI, Jakarta, 2002, hal. 797-800.

¹⁷² Ibid. hal. 799.

kehendak atau rencana untuk mengajukan usul perubahan itu haruslah terlebih dulu diajukan kepada rakyat melalui referendum untuk dimintakan pendapat apakah rakyat setuju atau tidak.

2. Tujuan Pemilihan Umum

Tujuan penyelenggaraan pemilihan umum itu ada 4 (empat), yaitu:¹⁷³

- a. Untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai;
- b. untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan;
- c. untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; dan
- d. untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga ne gara.

Seperti dimaklumi, kemampuan seseorang bersifat terbatas. Di samping itu, jabatan pada dasarnya merupakan amanah yang berisi beban tanggung jawab, bukan hak yang harus dinikmati. Oleh karena itu, seseorang tidak boleh duduk di suatu jabatan tanpa ada kepastian batasnya untuk dilakukannya pergantian. Tanpa siklus kekuasaan yang dinamis, kekuasaan itu dapat mengeras menjadi sumber malapetaka. Sebab, dalam setiap jabatan, dalam dirinya selalu ada kekuasaan yang cenderung berkembang menjadi sumber

¹⁷³ Bandingkan dengan pendapat Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim yang hanya menyebutkan tiga macam tujuan pemilu, yaitu (i) memungkinkan terjadinya peralihan pemerintahan secara aman dan tertib, (ii) untuk melaksanakan kedaulatan rakyat, dan (iii) dalam rangka melaksanakan hak - hak asasi warga negara. Lihat Kusnardi dan Ibrahim, *op.cit.*, hal. 330.

kesewenang-wenangan bagi siapa saja yang memegangnya. Untuk itu, pergantian kepemimpinan harus dipandang sebagai sesuatu yang niscaya untuk memelihara amanah yang terdapat dalam setiap kekuasaan itu sendiri.

Dalam Pemilu, yang dipilih tidak saja wakil rakyat yang akan duduk di lembaga perwakilan rakyat atau parlemen, tetapi juga para pemimpin pemerintahan yang duduk di kursi eksekutif. Di cabang kekuasaan legislatif, para wakil rakyat itu ada yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat, ada yang duduk di Dewan Perwakilan Daerah, dan ada pula yang akan duduk di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, baik di tingkat provinsi ataupun di tingkat kabupaten dan kota. Sedangkan di cabang kekuasaan pemerintahan eksekutif, para pemimpin yang dipilih secara langsung oleh rakyat adalah Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota. Dengan adanya pemilihan umum yang teratur dan berkala, maka pergantian para pejabat dimaksud juga dapat terselenggara secara teratur dan berkala.

Oleh karena itu adalah sangat wajar apabila selalu terjadi pergantian pejabat baik di lembaga pemerintahan eksekutif maupun di lingkungan lembaga legislatif. Pergantian pejabat di negara-negara otoritarian dan totaliter berbeda dengan yang dipraktikkan di negara-negara demokrasi. Di negara-negara totaliter dan otoritarian, pergantian pejabat ditentukan oleh sekelompok orang saja.

Kelompok orang yang menentukan itu bersifat oligarkis dan berpuncak di tangan satu orang. Sementara di lingkungan

negara-negara yang menganut paham demokrasi, praktik yang demikian itu tidak dapat diterapkan.

Di negara-negara demokrasi, pergantian pejabat pemerintahan eksekutif dan legislatif ditentukan secara langsung oleh rakyat, yaitu melalui pemilihan umum (*general election*) yang diselenggarakan secara periodik.

Maka pemilihan umum (*general election*) juga disebut bertujuan untuk memungkinkan terjadinya peralihan pemerintahan dan pergantian pejabat negara yang diangkat melalui pemilihan (*elected public officials*). Dalam hal tersebut di atas, yang dimaksud dengan memungkinkan di sini tidak berarti bahwa setiap kali dilaksanakan pemilihan umum, secara mutlak harus berakibat terjadinya pergantian pemerintahan atau pejabat negara. Mungkin saja terjadi, pemerintahan suatu partai politik dalam sistem parlementer memerintah untuk dua, tiga, atau empat kali, ataupun seorang menjadi Presiden seperti di Amerika Serikat atau Indonesia dipilih untuk dua kali masa jabatan. Dimaksud "memungkinkan" di sini adalah bahwa pemilihan umum itu harus membuka kesempatan sama untuk menang atau kalah bagi setiap peserta pemilihan umum itu.

Pemilihan umum yang demikian itu hanya dapat terjadi apabila benar-benar dilaksanakan dengan jujur dan adil (*jurdil*). Tujuan ketiga dan keempat pemilihan umum itu adalah juga untuk melaksanakan kedaulatan rakyat dan melaksanakan hak asasi warga negara. Untuk menentukan jalannya negara, rakyat sendirilah yang harus mengambil keputusan melalui perantaraan wakil-wakilnya yang akan duduk di lembaga legislatif. Hak-hak politik rakyat untuk

menentukan jalannya pemerintahan dan fungsi-fungsi negara dengan benar menurut UUD adalah hak rakyat yang sangat fundamental. Oleh karena itu, penyelenggaraan pemilihan umum, di samping merupakan perwujudan kedaulatan rakyat, juga merupakan sarana pelaksanaan hak-hak asasi warga negara sendiri. Untuk itulah, diperlukan pemilihan umum guna memilih para wakil rakyat itu secara periodik. Demikian pula di bidang eksekutif, rakyat sendirilah yang harus memilih Presiden, Gubernur, Bupati, dan Walikota untuk memimpin jalannya pemerintahan, baik di tingkat pusat, di tingkat provinsi, maupun di tingkat kabupaten/kota.¹⁷⁴

Di samping itu, pemilihan umum itu juga penting bagi para wakil rakyat sendiri ataupun para pejabat pemerintahan untuk mengukur tingkat dukungan dan kepercayaan masyarakat kepadanya. Demikian pula bagi kelompok warga negara yang tergabung dalam suatu organisasi partai politik, pemilihan umum itu juga penting untuk mengetahui seberapa besar tingkat dukungan dan kepercayaan rakyat kepada kelompok atau partai politik yang bersangkutan. Melalui analisis mengenai tingkat kepercayaan dan dukungan itu, tergambar pula mengenai aspirasi rakyat yang sesungguhnya sebagai pemilik kedaulatan atau kekuasaan tertinggi dalam negara Republik Indonesia.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa pemilihan umum itu tidak saja penting bagi warga negara, partai politik, tapi juga pejabat penyelenggara negara. Bagi penyelenggara negara yang diangkat melalui pemilihan umum yang jujur

¹⁷⁴ Lihat ketentuan-ketentuan pada “Bagian Kedelapan: Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah” dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

berarti bahwa pemerintahan itu mendapat dukungan yang sebenarnya dari rakyat.

Sebaliknya, jika pemerintahan tersebut dibentuk dari hasil pemilihan umum yang tidak jujur maka dukungan rakyat itu hanya bersifat semu.

3. Dasar Hukum Pelaksanaan Pemilu

Dasar hukum yang kita pegang adalah Undang-Undang (UU) Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Pemilu) UU Nomor 7 Tahun 2017 tersebut merupakan penyederhanaan dan penggabungan dari 3 (tiga) buah undang-undang sebelumnya, yakni UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pilpres, UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, dan UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD

4. Teori Pemilihan Umum

Secara universal Pemilihan Umum (Pemilu) adalah instrumen mewujudkan kedaulatan rakyat yang berkeinginan membentuk pemerintahan yang absah dan sarana mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan rakyat. Menurut **Demos**, sebuah negara dinyatakan sebagai negara yang demokratis apabila ia telah menjalankan pemilihan umum yang jujur, rahasia, adil, bebas dan langsung.¹⁷⁵ Sementara menurut **Soedarsono**, Pemilu adalah syarat minimal bagi adanya demokrasi dan diselenggarakan dengan tujuan untuk

¹⁷⁵ Tim Penulis Demos, *Menjadikan Demokrasi Bermakna Masalah dan Pilihan di Indonesia*, (Jakarta; Demos,2005), hlm. 75

memilih wakil rakyat, wakil daerah, Presiden untuk membentuk pemerintahan demokratis.¹⁷⁶

Hal ini sejalan dengan berbagai pendapat para pakar Ilmu Hukum Tata Negara, bahwa pemerintah dalam menentukan jalannya negara dan keterlibatannya dalam berbagai sektor kehidupan masyarakat, telah menimbulkan dua tanggapan, yakni: *Pertama*, tanggapan yang mempertanyakan relevansi realitas tersebut dengan prinsip demokrasi sebagai salah satu prinsip hidup bernegara yang fundamental. Tanggapan ini seakan menggugat kenyataan bahwa peranan negara yang begitu besar dan yang pada batas tertentu telah menghambat aspirasi dan partisipasi dari bawah adalah realitas yang agaknya kurang menguntungkan bagi pelaksana demokrasi dan perlu diambil langkah-langkah konstruktif. *Kedua*, tanggapan yang mencoba menjelaskan atau memberi pijakan teoritis atas realitas kepolitikan yang menunjukkan dominasi peran negara itu.¹⁷⁷ Sedangkan menurut **Jimly Asshidikie**, kedaulatan rakyat dengan sistem perwakilan atau demokrasi biasa juga disebut sistem demokrasi perwakilan (*representative democracy*) atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*).¹⁷⁸

Sementara itu menurut berbagai deklarasi dan konvensi internasional maupun regional, seperti Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia 1948, Perjanjian Internasional tentang

¹⁷⁶ Soedarsono, *Mahkamah Konstitusi Sebagai Pengawal Demokrasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, hlm. 1

¹⁷⁷ Moh. Mahfud, MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, (Jakarta; PT. Rineka Cipta, 2003), hlm. 1.

¹⁷⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, (Jakarta; 2006), hlm. 168

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, dirumuskan 15 aspek Pemilihan Umum demokratis. Kelima belas aspek itu adalah sebagai berikut :¹⁷⁹

1. Penyusunan Kerangka Hukum

Kerangka hukum pemilu harus disusun sedemikian rupa sehingga tidak bermakna ganda, mudah difahami dan harus dapat menyoroti semua unsur sistem Pemilu yang diperlukan untuk memastikan Pemilu yang demokratis. Istilah “Kerangka Hukum Pemilu” mengacu pada semua undang-undang dan dokumen hukum yang terkait dengan Pemilu. Secara khusus “Kerangka Hukum Pemilu” meliputi ketentuan konstitusional, undang-undang Pemilu dan semua undang-undang lain yang berdampak pada Pemilu.¹⁸⁰ Termasuk kerangka hukum Pemilu adalah peraturan yang dikeluarkan oleh badan penyelenggara Pemilu dan kode etik. Dalam kerangka hukum itu harus ditegaskan bahwa kekuasaan badan-badan pelaksana Pemilu dinyatakan secara jelas, dibedakan, dan diuraikan untuk mencegah terjadinya pertentangan atau tumpang tindih kekuasaan yang sedang dijalankan oleh badan-badan lainnya.

2. Pemilihan Sistem Pemilu

¹⁷⁹ Tim Peneliti, 2006, *Kajian Kebijakan : Sistem Penegakan hukum Pemilu* (2009-2014) USAID, DRSP, Jakarta hlm. 7-11

¹⁸⁰ Undang-undang Pemilu harus menghindari ketentuan yang bertentangan antara undang-undang yang mengatur Pemilu dan undang-undang yang mengatur Pemilu lokal. Ketentuan yang mengatur Pemilu Nasional harus sesuai dengan ketentuan yang mengatur Pemilu lain karena keputusan pengadilan di satu tingkat dapat mempengaruhi perundang-undangan pada wilayah hukum lainnya.

Standar Internasional menyebutkan, didalam sistem Pemilu harus terdapat badan-badan yang dipilih, frekwensi Pemilu dan Lembaga Penyelenggaraan Pemilu. Sistem Pemilu harus memastikan bahwa pembagian politik masuk dalam kerangka hukum pemilu untuk menjamin kepesertaan dan keterwakilan politik sehingga pertentangan antara kelompok dapat diakomodasikan. Pemilihan sistem Pemilu terlebih dahulu harus menghitung-hitung sistem Pemilu mana yang dapat memenuhi tujuan-tujuan dan sesuai dengan keadaan sosial, politik, geografis dan sejarah negara.¹⁸¹

3. Penetapan Daerah Pemilihan

Kerangka hukum pemilu harus memastikan bahwa daerah pemilihan dibuat sedemikian rupa sehingga setiap suara setara untuk mencapai derajat keterwakilan yang efektif. Kerangka hukum mesti merumuskan bagaimana merencanakan dan menetapkan daerah pemilihan agar dari awal kelompok-kelompok politik menyadari akan konsekwensi-konsekwensinya.

4. Hak Memilih dan Dipilih

Kerangka hukum harus memastikan semua warga negara yang memenuhi syarat dijamin bisa ikut dalam pemilihan

¹⁸¹ Memilih sistem Pemilu merupakan keputusan paling penting untuk negara demokrasi. Suatu sistem Pemilu dapat membantu “*merekayasa*” hasil-hasil tertentu, seperti menganjurkan kerja sama dan akomodasi terhadap masyarakat yang terlibat. Sistem Pemilu merupakan aturan dan prosedur yang memungkinkan suara yang telah dipungut dalam suatu pemilihan diterjemahkan menjadi kursi dalam badan legislatif atau instansi lain. Sistem Pemilu juga dapat mempengaruhi sistem politik (seperti perkembangan sistem kepartaian) serta berfungsi penting dalam hubungan antar warga negara dan pemimpin mereka (seperti pertanggung jawaban politik, keterwakilan, dan daya tangkap).

tanpa diskriminasi. Jaminan bahwa setiap warga negara bisa menggunakan hak memilih dan hak dipilih sedemikian penting sehingga diberesapa negara ketentuan tersebut masuk kedalam konstitusi.

5. Badan Penyelenggaraan Pemilu

Badan Penyelenggaraan Pemilu harus dijamin bisa bekerja independen. Hal ini merupakan persoalan penting karena masing-masing pelaksana Pemilu membuat dan melaksanakan keputusan yang dapat mempengaruhi hasil Pemilu. Oleh karena itu, badan tersebut harus bekerja dalam kerangka waktu yang cukup, memiliki sumberdaya mumpuni, dan tersedia dana yang memadai. Kerangka hukum Pemilu harus mengatur ukuran, komposisi, dan masa kerja anggota badan pelaksanaan Pemilu. Juga perlu diatur hubungan antara badan pelaksanaan Pemilu pusat dan badan-badan Pemilu tingkat yang lebih rendah serta hubungan antara semua badan Pemilu dengan badan eksekutif. Kerangka hukum membuat ketentuan tentang mekanisme untuk memperoses, memutuskan, dan menangani keluhan dalam Pemilu secara tepat waktu.

6. Pendaftaran Pemilih dan Daftar Pemilih

Kerangka hukum harus mewajibkan penyimpanan daftar pemilih secara transparan dan akurat, melindungi hak warga negara yang memenuhi syarat untuk mendaftar, dan mencegah pendaftaran orang secara tidak syah atau curang. Hak untuk memberikan suara dilarang apabila kerangka hukum mempersulit seseorang mendaftar untuk memberikan suara. Hak untuk memberikan suara juga

dilarang apabila kerangka hukum gagal menjamin akurasi daftar pemilih atau memudahkan pemberian suara secara curang.

7. Akses Kertas Suara Bagi Partai Politik dan Kandidat

Semua partai politik dan kandidat dijamin dapat bersaing dalam Pemilu atas dasar perlakuan yang adil. Pendaftaran partai politik dan ketentuan akses kertas suara pada waktu Pemilu diatur secara berbeda. Prosedur mendapatkan akses kertas suara mungkin sama dengan pendaftaran partai politik, tetapi kerangka hukum pemilu dapat membuatnya lebih mudah bagi partai politik yang telah terdaftar untuk berada dikertas suara. Kerangka hukum pemilu harus mengatur hak bagi individu dan kelompok untuk secara bebas mendirikan partai politik mereka sendiri atau organisasi politik lainnya, dengan jaminan hukum yang memungkinkan mereka bersaing satu sama lain atas dasar perlakuan yang adil dihadapan hukum.

8. Kampanye Pemilu yang Demokratis

Kerangka hukum harus menjamin setiap partai politik dan kandidat menikmati kebebasan mengeluarkan pendapat dan kebebasan berkumpul, serta memiliki akses terhadap para pemilih dan semua pihak yang terkait (*Stake Holder*) dalam proses pemilihan. Pemilu adalah alat untuk menerjemahkan kehendak umum para pemilih kedalam pemerintahan perwakilan sehingga semua partai dan kandidat harus dapat menyampaikan program-program, masalah politik, dan pemecahan yang mereka ajukan secara bebas kepada para pemilih selama masa

kampanye. Masa kampanye harus ditetapkan dan harus dimulai setelah pencalonan yang syah dari partai dan kandidat serta diakhiri satu atau dua hari sebelum pemberian suara.

9. Akses Media dan Kebebasan Berekspresi

Semua partai politik dan kandidat memiliki akses ke media. Kerangka hukum harus menjamin mereka diperlakukan secara adil oleh media yang dimiliki atau dikendalikan oleh negara. Tidak ada pembatasan terhadap kebebasan berekspresi partai politik dan para kandidat selama kampanye.¹⁸² Dengan demikian, masyarakat umum dapat mengetahui platform politik, pandangan, dan sasaran dari semua partai dan kandidat dengan cara tidak bias. Perlakuan yang adil ini harus ada di semua media cetak maupun elektronik.

10. Pembiayaan dan Pengeluaran

Kerangka hukum harus memastikan semua partai politik dan kandidat diperlakukan secara adil oleh ketentuan hukum yang mengatur pembiayaan dan pengeluaran kampanye. Tersedianya alternatif pilihan bagi pemilih tergantung kepada adanya partai-partai politik kuat. Pada gilirannya partai-partai politik memerlukan basis dana untuk membiayai kampanye dan kegiatan operasional

¹⁸² Masalah akses yang merata bagi peserta Pemilu ini bisa muncul di media swasta yang tidak dimiliki pemerintah. Jika problem ini muncul, mungkin perlu diatur lebih lanjut, seharusnya, diskriminasi juga tidak terjadi di media swasta. Apabila iklan politik dibolehkan, media swasta harus mengenakan tarif yang sama kepada semua partai dan kandidat tanpa perbedaan. Sejumlah wilayah hukum melarang iklan politik dalam bentuk apapun; namun di wilayah hukum lain larangan tersebut dianggap sebagai pelanggaran terhadap kebebasan berbicara dan berekspresi.

partai. Dengan demikian sudah semestinya kerangka hukum menentukan pembiayaan kampanye partai dan kandidat. Ketentuan yang berkaitan dengan pembiayaan partai politik dan para kandidat kadangkala tidak terdapat dalam undang-undang Pemilu tapi dalam undang-undang yang terpisah. Pada dasarnya ada dua bentuk pembiayaan partai dan kandidat; pendanaan dari negara dan pendanaan swasta dalam bentuk sumbangan yang datang dari berbagai sumber.

11. Pemungutan Suara

Kerangka hukum harus memastikan tempat pemungutan suara dapat diakses semua pemilih. Terdapat pencatatan yang akurat atas kertas suara dan jaminan kerahasiaan kertas suara. Standar internasional mengharuskan suara diberikan dengan menggunakan kertas suara yang rahasia atau dengan menggunakan prosedur pemungutan suara lain yang setara, bebas, dan rahasia.¹⁸³ Karenanya, undang-undang Pemilu harus menjamin kerahasiaan pemungutan suara. Harus pula dipastikan adanya mekanisme lain untuk mencegah kecurangan atau pemberian suara ganda. Namun prosedur pemberian suara tidak boleh terlalu rumit atau berbelit-belit sehingga menghambat proses pemberian suara.

12. Penghitungan dan Rekapitulasi Suara

¹⁸³ Ketentuan tentang pemberian suara di tempat pemungutan suara harus memastikan keamanan kertas suara. Kertas suara tidak boleh ditandai sebelumnya. Kerahasiaan kertas suara merupakan suatu perlawanan yang efektif terhadap pembelian suara, intimidasi terhadap pemilih, dan pengaruh-pengaruh lain yang tidak semestinya. Panitia pemungutan suara dan pihak lain, kecuali pada saat penghitungan suara, tidak diperbolehkan melihat kertas suara yang telah ditandai oleh pemilih.

Penghitungan suara yang adil, jujur, dan terbuka merupakan dasar dari Pemilu yang demokratis. Oleh karena itu, kerangka hukum harus memastikan agar semua suara dihitung dan ditabulasi atau direkapitulasi dengan akurat, merata, adil, dan terbuka. Hal ini mengharuskan penghitungan, pentabulasian, dan pengkonsolidasian suara dihadiri oleh perwakilan partai, kandidat, pemantau, dan masyarakat umum. Kerangka hukum harus menentukan kehadiran perwakilan partai dan kandidat serta pengkonsolidasian suara.¹⁸⁴ Undang-undang harus mengatur bahwa setiap gugatan terhadap penghitungan suara oleh perwakilan partai dan kandidat atau keluhan tentang pengoperasian tempat pemungutan suara harus dicatat secara tertulis oleh ketua panitia tempat pemungutan suara. Laporan itu disertakan dalam laporan ketua panitia tempat pemungutan suara tentang pemungutan suara yang diserahkan kepada badan pelaksana pemilu.

13. Peranan Wakil Partai dan Kandidat

Guna melindungi integritas dan keterbukaan Pemilu, perwakilan partai dan kandidat harus dapat mengamati semua proses pemungutan suara. Kerangka hukum harus menjelaskan hak dan kewajiban perwakilan partai dan kandidat di tempat pemungutan suara dan penghitungan

¹⁸⁴ Kerangka hukum itu harus menjelaskan rumusan yang akan digunakan untuk mengkonversikan suara menjadi kursi di parlemen. Ambang batas perolehan suara (*threshold*), kuota, dan semua perincian dari rumusan pemilihan harus dinyatakan dengan jelas. Semua kemungkinan seperti hasil seri, pengunduran diri atau kematian seorang kandidat juga harus tercakup. Undang-undang itu harus mencantumkan kriteria yang jelas untuk menentukan kertas suara mana yang sah atau tidak sah.

suara. Harus juga dijelaskan, meskipun perwakilan partai dan kandidat mempertanyakan keputusan petugas pemungutan dan penghitungan suara, namun dia tidak boleh mempengaruhi pemilih, mengabaikan petunjuk petugas dan mengganggu pemungutan dan penghitungan suara.

14. Pemantau Pemilu

Untuk menjamin transparansi dan meningkatkan kredibilitas, kerangka hukum harus menetapkan bahwa pemantau pemilu dapat memantau semua tahapan Pemilu. Kehadiran pemantau Pemilu dari dalam maupun luar negeri di negara-negara yang demokrasinya sedang berkembang cenderung menambah kredibilitas dan legitimasi terhadap proses pemilu yang dipantau. Pemantauan juga berguna untuk mencegah kecurangan pemilu, khususnya pada saat pemungutan suara.

15. Kepatuhan Terhadap Hukum dan Penegakan Peraturan Pemilu

Kerangka hukum pemilu harus mengatur mekanisme dan penyelesaian hukum yang efektif untuk menjaga kepatuhan terhadap undang-undang pemilu. Dalam hal ini hak memilih dan dipilih setiap warga negara harus dijamin dan pelanggaran terhadap menggunakan hak memilih dan dipilih akan dikenakan sanksi. Kerangka hukum harus memastikan adanya larangan-larangan dan sanksi-sanksi terhadap siapa saja yang melanggar larangan-larangan tersebut.

Sedangkan pendapat **Robert Dahl**, **S. Huntington** dan **Bingham Powell**, yang dikemukakan oleh **Afan Gaffar** dan kawan-kawan mengemukakan, bahwa mekanisme pemilukada yang demokratis apabila memenuhi parameter:

1. pemilihan umum dilakukan secara teratur dengan tenggang waktu yang jelas, kompetitif, jujur dan adil.
2. rotasi kekuasaan harus terjadi karena kalau dalam sebuah negara hanya seseorang yang berkuasa secara terus menerus, atau hanya satu partai politik yang mengendalikan roda pemerintahan secara dominan dari waktu ke waktu maka dinegara tersebut dapat dinyatakan tidak memiliki derajat demokrasi yang cukup.
3. rekrutmen secara terbuka, demokrasi menumbuhkan peluang untuk mengadakan kompetisi karena semua orang dan kelompok mempunyai hak dan peluang yang sama, yaitu mereka yang memenuhi syarat-syarat umum; dan
4. akuntabilitas publik. Para pemegang jabatan publik harus dapat mempertanggungjawabkan kepada publik apa yang dilakukannya baik secara pribadi atau sebagai pejabat publik.¹⁸⁵

Dari uraian di atas, maka Pemilukada yang dilakukan secara demokratis hendaknya memenuhi asas-asas umum pemilihan secara universal dengan mekanisme yang memenuhi parameter sebagai berikut :

¹⁸⁵ Syaukani, Afan Gaffar, M. Riyas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, (Yogyakarta; Kerjasama Pustaka Pelajar dan Pusat Kajian Etika Politik dan Pemerintahan, 2002), hlm. 12-13.

1. Penyelenggara adalah lembaga yang netral dan independen.
2. Setiap orang yang memenuhi syarat mempunyai kesempatan yang sama untuk dipilih, dan ada pilihan (alternatif) yang bersaing secara jujur.
3. Para pemilih dijamin menggunakan hak pilihnya yang tertib dan dapat berpartisipasi secara luas.
4. Perhitungan suara yang adil, jujur dan terbuka.
5. Penetapan hasil berdasarkan suara terbanyak.
6. Berkala, sehingga memungkinkan terjadi pergantian kepala daerah secara damai tanpa konflik.
7. Berasaskan Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur dan Adil.

Menurut **M. Rusli Karim**: “Pemilu merupakan salah satu sarana utama untuk menegakkan tatanan demokrasi (kedaulatan rakyat), yang berfungsi sebagai alat menyetatkan dan menyempurnakan demokrasi, bukan sebagai tujuan demokrasi”.¹⁸⁶

Dalam ranah demokrasi, Pemilu menurut **Tataq Chidmad** pada prinsipnya lebih bermakna sebagai : *pertama*, kegiatan partisipasi politik dalam menuju kesempurnaan oleh berbagai pihak; *kedua*, sistem perwakilan yang selama ini bukan partisipasi langsung, dalam bahasa politik merupakan kepanjangan tangan dimana terjadi perwakilan penentuan akhir dalam memilih elit politik yang berhak duduk mewakili

¹⁸⁶ M. Rusli Karim, *Pemilu Demokratis Kompetitif*, (Yogyakarta; Tiara Nacana Yogya, 1991), hlm. 2

masyarakat; *ketiga*, sirkulasi pada elit politik yang berujung pada perbaikan *performance* pelaksana eksekutifnya”.¹⁸⁷

Para ahli politik menyimpulkan, bahwa antara pemilu dan demokrasi terjadi korelasi yang cukup signifikan artinya pemilu setidaknya dapat digunakan sebagai tolok ukur dalam menentukan kadar demokrasi sebuah sistem politik.¹⁸⁸ **Eep Saifullah Fatah** berpendapat, bahwa kadar demokrasi sebuah pemerintahan dapat diukur, antara lain dari ada tidaknya pemilu yang mengabsahkan pemerintah, dengan begitu pemilu mempunyai dua makna penting yaitu sebagai formalitas politik dan sebagai alat demokrasi.¹⁸⁹

Menurut **Meriam Budiardjo**, di kebanyakan negara demokrasi dinegara barat, pemilu dianggap sebagai lambang, sekaligus tolok ukur dari demokrasi. Hasil pemilu yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat, dianggap dengan agak akurat mencerminkan partisipasi serta aspirasi masyarakat”.¹⁹⁰

Pemilihan umum dipandang sebagai unsur penting sistem politik demokrasi, ada empat alasan yaitu : *Pertama*, pemilihan umum merupakan prosedur dan mekanisme

¹⁸⁷Tataq Chidmad, *Kritik Terhadap Pemilihan Langsung*, (Yogyakarta; Pustaka Widyatama, 2004), hlm. 1

¹⁸⁸ Dahl (1985) Carter dan Herz (1982), Mayo (1982) Ranny (1990) dan Sundhaussen (1992) adalah beberapa diantara sarjana politik yang sepakat bahwa Pemilu merupakan satu kriteria penting untuk mengukur kadar demokrasi. Mereka mendefinisikan mengenai penempatan pemilu sebagai kriteria demokrasi modern yang pernah di kembangkan para sarjana ilmu politik. Eef Saefullah Fatah, *Masalah dan Prospek Demokrasi di Indonesia*, (Jakarta; Ghalia Indonesia, 1994), hlm. 5-13.

¹⁸⁹*Ibid.* hlm. 14

¹⁹⁰ Meriam Budiardjo, *Demokrasi di Indonesia, Demokrasi Parlemen dan Demokrasi Pancasila*, (Jakarta; Gramedia Pustaka Utama, 1996), hlm. 243

pendelegasian sebagian kedaulatan rakyat kepada penyelenggara negara, baik yang akan duduk dalam lembaga legislatif maupun dalam lembaga eksekutif di pusat dan daerah. Untuk bertindak atas nama rakyat dan mempertanggungjawabkannya kepada rakyat. *Kedua*, pemilihan umum merupakan prosedur dan mekanisme pemindahan perbedaan aspirasi dan pertentangan kepentingan dari masyarakat ke dalam lembaga penyelenggara negara, baik di pusat maupun daerah, untuk kemudian dibicarakan dan diputuskan secara beradab. *Ketiga*, pemilihan umum merupakan prosedur dan mekanisme perubahan politik secara teratur/tertib dan periodik baik perubahan sirkulasi elit politik maupun perubahan arah dan pola kebijakan publik. Dan *Keempat*, pemilihan umum juga dapat digunakan sebagai prosedur dan mekanisme *engineering* untuk mewujudkan tatanan politik dan pola perilaku politik yang disepakati bersama.¹⁹¹

Pemilihan umum (pemilu) merupakan sarana bagi masyarakat untuk ikut menentukan figur dan arah kepemimpinan negara atau daerah dalam periode tertentu. Ketika demokrasi mendapat perhatian yang luas dari masyarakat dunia, penyelenggaraan pemilu yang demokratis menjadi syarat penting dalam pembentukan kepemimpinan sebuah negara. Pemilu memiliki fungsi utama untuk menghasilkan kepemimpinan yang benar-benar mendekati kehendak rakyat. Oleh karena itu, pemilu merupakan salah satu sarana legitimasi kekuasaan.

¹⁹¹ Ramlan Surbakti, "Pemilikada Secara Langsung Oleh Rakyat Merupakan Bagian dari Pemilu" *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, hlm. 7.

Pemilu dapat dikatakan aspiratif dan demokratis apabila memenuhi beberapa persyaratan. *Pertama*, pemilu harus bersifat kompetitif, dalam artian peserta pemilu harus bebas dan otonom. *Kedua*, pemilu yang diselenggarakan secara berkala, dalam artian pemilu harus diselenggarakan secara teratur dengan jarak waktu yang jelas. *Ketiga*, pemilu harus inklusif, artinya semua kelompok masyarakat harus memiliki peluang yang sama untuk berpartisipasi dalam pemilu. Tidak ada satu pun kelompok yang diperlakukan secara diskriminatif dalam proses pemilu. *Keempat*, pemilih harus diberi keleluasaan untuk mempertimbangkan dan mendiskusikan alternatif pilihannya dalam suasana bebas, tidak di bawah tekanan, dan akses memperoleh informasi yang luas. *Kelima*, penyelenggara pemilu yang tidak memihak dan independen.

Sebagaimana pemilu nasional, pemilihan kepala daerah di era kini juga merupakan sarana untuk memilih dan mengganti pemerintahan secara damai dan teratur. Melalui pemilihan kepala daerah, rakyat secara langsung memilih pemimpinnya di daerah sekaligus memberikan legitimasi kepada siapa yang berhak dan mampu untuk memerintah.

Berdasarkan pendapat-pendapat sebagaimana dikemukakan di atas, dengan demikian pemilihan kepala daerah yang dilaksanakan dengan menjunjung tinggi aturan main yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan akan dapat memberikan manfaat bagi perkembangan demokrasi, bagi calon terpilih maupun bagi masyarakat.

C. Sistem Pemilihan Umum

1. Sistem Pemilu Mekanis dan Organik

Oleh karena pemilihan umum adalah salah satu cara untuk menentukan wakil-wakil rakyat yang akan duduk dalam Badan Perwakilan Rakyat, maka dengan sendirinya terdapat berbagai sistem pemilihan umum.

Sistem pemilihan umum berbeda satu sama lain, tergantung dari sudut mana hal itu dilihat. Dari sudut kepentingan rakyat, apakah rakyat dipandang sebagai individu yang bebas untuk menentukan pilihannya, dan sekaligus mencalonkan dirinya sebagai calon wakil rakyat, atau apakah rakyat hanya dipandang sebagai anggota kelompok yang sama sekali tidak berhak menentukan siapa yang akan menjadi wakilnya di lembaga perwakilan rakyat, atau juga tidak berhak untuk mencalonkan diri sebagai wakil rakyat.

Berdasarkan hal tersebut, sistem pemilihan umum dapat dibedakan dalam dua macam, yaitu antara (i) sistem pemilihan mekanis, dan (ii) sistem pemilihan organik. Sistem pemilihan mekanis mencerminkan pandangan yang bersifat mekanis yang melihat rakyat sebagai massa individu-individu yang sama. Baik aliran liberalisme, sosialisme, dan komunisme sama-sama mendasarkan diri pada pandangan mekanis.

Liberalisme lebih mengutamakan individu sebagai kesatuan otonom dan memandang masyarakat sebagai suatu kompleks hubungan-hubungan antar individu yang bersifat kontraktual, sedangkan pandangan sosialisme dan khususnya

komunisme, lebih mengutamakan totalitas kolektif masyarakat dengan mengecilkan peranan individu. Namun, dalam semua aliran pemikiran di atas, individu tetap dilihat sebagai penyandang hak pilih yang bersifat aktif dan memandang korps pemilih sebagai massa individu-individu, yang masing-masing memiliki satu suara dalam setiap pemilihan, yaitu suaranya masing-masing secara sendiri-sendiri.

Sementara itu, dalam sistem pemilihan yang bersifat organis, pandangan organis menempatkan rakyat sebagai sejumlah individu-individu yang hidup bersama dalam berbagai macam persekutuan hidup berdasarkan geneologis (rumah tangga, keluarga), fungsi tertentu (ekonomi, industri), lapisan-lapisan sosial (buruh, tani, cendekiawan), dan lembaga-lembaga sosial (universitas). Kelompok-kelompok dalam masyarakat dilihat sebagai suatu organisme yang terdiri atas organ-organ yang mempunyai kedudukan dan fungsi tertentu dalam totalitas organisme, seperti komunitas atau persekutuan-persekutuan hidup. Dengan pandangan demikian, persekutuan-persekutuan hidup itulah yang diutamakan sebagai penyandang dan pengendali hak pilih.

Dengan perkataan lain, persekutuan-persekutuan itulah yang mempunyai hak pilih untuk mengutus wakil-wakilnya kepada badan-badan perwakilan masyarakat. Apabila dikaitkan dengan sistem perwakilan seperti yang sudah diuraikan di atas, pemilihan organis ini dapat dihubungkan dengan sistem perwakilan fungsional (*function representation*) yang biasa dikenal dalam sistem parlemen dua kamar, seperti di Inggris dan Irlandia. Pemilihan anggota Senat Irlandia dan juga para Lords yang akan duduk di House

of Lords Inggris, didasarkan atas pandangan yang bersifat organis tersebut.

Dalam sistem pemilihan mekanis, partai-partai politiklah yang mengorganisasikan pemilih-pemilih dan memimpin pemilih berdasarkan sistem dua-partai atau pun multi-partai menurut paham liberalisme dan sosialisme, ataupun berdasarkan sistem satu-partai menurut paham komunisme. Tetapi dalam sistem pemilihan organis, partai-partai politik tidak perlu dikembangkan, karena pemilihan diselenggarakan dan dipimpin oleh tiap-tiap persekutuan hidup itu sendiri, yaitu melalui mekanisme yang berlaku dalam lingkungannya sendiri.

Menurut sistem mekanis, lembaga perwakilan rakyat merupakan lembaga perwakilan kepentingan umum rakyat seluruhnya. Sedangkan, menurut sistem yang kedua (organis), lembaga perwakilan rakyat itu mencerminkan perwakilan kepentingan-kepentingan khusus persekutuan-persekutuan hidup itu masing-masing. Dalam bentuknya yang paling ekstrim, sistem yang pertama (mekanis) menghasilkan parlemen, sedangkan yang kedua (organis) menghasilkan dewan korporasi (korporatif). Kedua sistem ini sering dikombinasikan dalam struktur parlemen dua-kamar (bikameral), yaitu di negara-negara yang mengenal sistem parlemen bikameral.¹⁹²

Seperti yang sudah dikemukakan di atas, misalnya, parlemen Inggris dan Irlandia yang bersifat bikameral

¹⁹² Ismail Suny, *Sistim Pemilihan Umum yang menjamin Hak-hak Demokrasi Warga Negara*, dalam himpunan karangan dan tulisan Ismail Suny mengenai Pemilihan Umum, dihimpun oleh Harmaily Ibrahim, 1970. Lihat juga G.J. Wolhoff, *Op Cit.*, 1960.

mencerminkan hal itu, yaitu pada sifat perwakilan majelis tingginya. Di Inggris hal itu terlihat pada House of Lords, dan di Irlandia pada Senatnya yang para anggotanya semua dipilih tidak melalui sistem yang mekanis, tetapi dengan sistem organis.

2. Sistem Distrik dan Proporsional

Sistem yang lebih umum, dan karena itu perlu diuraikan lebih rinci, adalah sistem pemilihan yang bersifat mekanis. Sistem ini biasa dilaksanakan dengan dua cara yaitu:

- a. Perwakilan distrik/mayoritas (single member constituencies); dan
- b. Sistem perwakilan berimbang (*proportional representation*).

Sistem yang pertama, yaitu sistem distrik, biasa dinamakan juga sebagai sistem single member constituencies¹⁹³ atau sistem the winner's take-all. Dinamakan demikian, karena wilayah negara dibagi dalam distrik-district pemilihan atau daerah-daerah pemilihan (dapil) yang jumlahnya sama dengan jumlah anggota lembaga perwakilan rakyat yang diperlukan untuk dipilih.

Misalnya, jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditentukan 500 orang, maka wilayah negara dibagi dalam 500 distrik atau daerah pemilihan (dapil) atau constituencies. Artinya, setiap distrik atau daerah pemilihan akan diwakili

¹⁹³ Ibid., hal. 10; Lihat juga J. A. Corry, *Democratic Government and Politics*, (Toronto: University of Toronto Press, 1960), hal. 266 dst; Sri Soemantri, *Sistim Dua Partai*, (Jakarta: Bina Tjipta, 1968), hal. 15 dst.; Soegondo Soemodiredjo, *Sistim Pemilihan Umum*, (Jakarta : Nasional, 1952).

oleh hanya satu orang wakil yang akan duduk di Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu dinamakan sistem distrik, atau single member constituencies.

Sebagian sarjana juga menamakan sistem ini sebagai sistem mayoritas, karena yang dipilih sebagai wakil rakyat dari suatu daerah ditentukan oleh siapa yang memperoleh suara yang terbanyak atau suara mayoritas untuk daerah itu, sekalipun kemenangannya hanya bersifat mayoritas relatif (tidak mayoritas mutlak).

Misalnya, di daerah pemilihan 1, calon A memperoleh suara 100.000, B memperoleh suara 99.999, C memperoleh 100.001, maka yang dinyatakan terpilih menjadi wakil dari daerah pemilihan 1 untuk menjadi anggota lembaga perwakilan rakyat adalah C. Sebab, setiap distrik hanya diwakili oleh satu orang yang memperoleh suara yang paling banyak, meskipun bukan mayoritas mutlak.

Kelebihan sistem ini tentu saja banyak. Setiap calon dari suatu distrik, biasanya adalah warga daerah itu sendiri, atau meskipun datang dari daerah lain, tetapi yang pasti bahwa orang itu dikenal secara baik oleh warga daerah yang bersangkutan. Dengan demikian, hubungan antara para pemilih dengan para calon harus erat dan saling mengenal dengan baik. Bagi para pemilih tentunya calon yang paling mereka kenal sajalah yang akan dipilih.

Sebaliknya, karena calon yang dipilih adalah orang yang sudah dikenal dengan baik, tentu diharapkan bahwa yang bersangkutan juga sudah sangat mengerti keadaan-keadaan yang perlu diperjuangkannya untuk kepentingan rakyat daerah yang diwakilinya itu.

Sedangkan pada sistem yang kedua, yaitu sistem perwakilan berimbang atau perwakilan proporsional,¹⁹⁴ persentase kursi di lembaga perwakilan rakyat dibagikan kepada tiap-tiap partai politik, sesuai dengan persentase jumlah suara yang diperoleh tiap-tiap partai politik. Umpamanya, jumlah pemilih yang sah pada suatu pemilihan umum tercatat ada 1.000.000 (satu juta) orang.

Misalnya, jumlah kursi di lembaga perwakilan rakyat ditentukan 100 kursi, berarti untuk satu orang wakil rakyat dibutuhkan suara 10.000. Pembagian kursi di Badan Perwakilan Rakyat tersebut tergantung kepada berapa jumlah suara yang didapat setiap partai politik yang ikut pemilihan umum. Jika sistem ini dipakai, maka dalam bentuk aslinya tidak perlu lagi membagikan korps pemilih atas jumlah daerah pemilihan. Korps pemilih boleh dibagi atas sejumlah daerah pemilihan dengan ketentuan bahwa tiap-tiap daerah pemilihan (dapil) disediakan beberapa kursi sesuai dengan jumlah penduduknya.

Meskipun jumlah kursi untuk suatu pemilihan ditentukan sesuai dengan jumlah penduduk yang boleh mengikuti pemilihan, dan ditentukan pula bahwa setiap kursi membutuhkan suara dalam jumlah tertentu, namun apabila ternyata tidak semua penduduk memberikan suara atau ada sebagian yang tidak sah, maka persentase untuk satu kursi juga menjadi berubah.

¹⁹⁴ Ismail Suny, *op. cit.* Lihat juga Corry, *Democratic Government and Politics*, *op. cit.*, hal. 237 *dst*; James Hogan, *Election and Representation*, (Cork University Press, 1945), hal. 10 *dst*. 122 *dst*.

Oleh karena itu, sistem proporsional ini dikenal agak rumit cara perhitungannya. Bahkan, sistem proporsional ini dapat dilaksanakan dengan ratusan variasi yang berbeda-beda. Namun, secara garis besar, ada dua metode utama yang biasa dikenal sebagai variasi, yaitu metode single transferable vote dengan hare system, dan metode list-system.

Pada metode pertama, Single Transferable Vote dengan Hare System, pemilih diberi kesempatan untuk memilih pilihan pertama, kedua, dan seterusnya dari daerah pemilihan yang bersangkutan. Jumlah perimbangan suara yang diperlukan untuk pemilih ditentukan, dan segera jumlah keutamaan pertama dipenuhi, dan apabila ada sisa suara, maka kelebihan suara itu dapat dipindahkan kepada calon pada urutan berikutnya, dan demikian seterusnya. Dengan kemungkinan penggabungan suara itu, maka partai politik yang kecil dimungkinkan mendapat kursi di lembaga perwakilan rakyat, meskipun semula tidak mencapai jumlah imbalan suara yang ditentukan. Konsekuensi dari sistem ini adalah bahwa penghitungan suara agak berbelit-belit dan membutuhkan kecermatan yang seksama. Sedangkan pada metode list system, para pemilih diminta memilih diantara daftar-daftar calon yang berisi sebanyak mungkin nama-nama wakil rakyat yang akan dipilih dalam pemilihan umum.

Partai politik yang kecil-kecil biasanya sangat menyukai sistem pemilihan proporsional, karena dimungkinkan adanya penggabungan suara. Jika partai politik A, berdasarkan jumlah imbalan suara hanya akan mempunyai satu orang wakil yang duduk di lembaga perwakilan, tetapi karena metode perhitungan berdasarkan hare system, dapat saja memperoleh 2 (dua) kursi lebih banyak. Sebaliknya, sistem proporsional ini

kurang disenangi oleh partai politik yang besar, karena perolehannya dapat terancam oleh partai-partai yang kecil.

Namun, terlepas dari perbedaan antara metode single transferable vote dengan hare system dan list system, yang jelas sistem pemilihan perwakilan berimbang atau perwakilan proporsional ini diakui mempunyai banyak kelebihan dibandingkan dengan sistim distrik. Misalnya, tidak adanya suara pemilih yang hilang dan diabaikan dalam mekanisme penentuan wakil rakyat yang akan terpilih. Akibat dari hare system, maka memang tidak ada suara yang hilang, sehingga oleh karenanya sistem ini sering dikatakan lebih demokratis, dan mengakibatkan lembaga perwakilan rakyat cenderung bersifat lebih nasional daripada kedaerahan.

Namun, sistem ini banyak juga kelemahannya, misalnya cara perhitungannya agak rumit, dan cenderung mengutamakan peranan partai politik daripada para wakil rakyat secara langsung. Setiap sistem selalu mengandung kelebihan dan kelemahannya sendiri-sendiri. Tidak ada yang sempurna di dunia ini. Bahkan, negara-negara yang tadinya menganut sistim distrik cenderung berusaha untuk mengadopsi sistim proporsional, tetapi negara-negara yang biasa dengan sistim proporsional dan banyak mengalami sendiri kekurangan-kekurangannya, cenderung berusaha untuk menerapkan sistim distrik yang dianggapnya lebih baik. Semua pilihan itu tergantung tingkat kebutuhan riil yang dihadapi setiap masyarakat yang ingin memperkembangkan tradisi dan sistem demokrasi yang diterapkan di masing-masing negara.

D. Sengketa Hasil Pemilu

Hasil pemilihan umum berupa penetapan final hasil penghitungan suara yang diikuti oleh pembagian kursi yang diperebutkan, yang diumumkan secara resmi oleh lembaga penyelenggara pemilihan umum seringkali tidak memuaskan peserta pemilihan umum, yang tidak berhasil tampil sebagai pemenang. Kadang-kadang terjadi perbedaan pendapat dalam hasil perhitungan itu antara peserta pemilihan umum dan penyelenggara pemilihan umum, baik karena kesengajaan maupun karena kelalaian, baik karena kesalahan teknis atau kelemahan yang bersifat administratif dalam perhitungan ataupun disebabkan oleh faktor human error. Jika perbedaan pendapat yang demikian itu menyebabkan terjadinya kerugian bagi peserta pemilihan umum, maka peserta pemilihan yang dirugikan itu dapat menempuh upaya hukum dengan mengajukan permohonan perkara perselisihan hasil pemilihan umum ke Mahkamah Konstitusi.¹⁹⁵

Jenis perselisihan atau sengketa mengenai hasil pemilihan umum ini tentu harus dibedakan dari sengketa yang timbul dalam kegiatan kampanye, ataupun teknis pelaksanaan pemungutan suara. Jenis perselisihan hasil pemilihan umum ini juga harus pula dibedakan dari perkara-perkara pidana yang terkait dengan subjek-subjek hukum dalam penyelenggaraan pemilihan umum.

¹⁹⁵ Berdasarkan pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004, Pilkada langsung tidak termasuk dalam kategori pemilihan umum sebagaimana dimaksudkan Pasal 22E UUD 1945. Sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diputuskan oleh Mahkamah Agung, sebagaimana diatur dalam Pasal 106 UU No. 32 Tahun 2004. Lihat dan pelajari secara cermat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004 bertanggal 21 Maret 2005.

Siapa saja yang terbukti bersalah melanggar hukum pidana, diancam dengan pidana dan harus dipertanggungjawabkan secara pidana pula menurut ketentuan yang berlaku di bidang peradilan pidana. Misalnya, A mencuri surat suara, maka hal itu tergolong pelanggaran hukum pidana yang diadili menurut prosedur pidana.

Sedangkan B melanggar jadwal kampanye yang menjadi hak calon lain, maka pelanggaran semacam ini harus diselesaikan secara administratif oleh lembaga penyelenggara pemilihan umum yang bertanggung jawab di bidang itu.

Demikian pula jika C mengajukan permohonan perkara perselisihan hasil pemilu ke Mahkamah Konstitusi. Namun di dalam persidangan di Mahkamah Konstitusi, C berkolusi dengan pejabat Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPU) dengan memalsukan bukti-bukti di persidangan yang tidak dapat dibantah oleh pejabat Komisi Pemilihan Umum (KPU) Pusat dalam persidangan. Di kemudian hari, terbukti bahwa data-data yang diajukan oleh KPU Daerah itu palsu, maka hal tersebut sepenuhnya merupakan perkara pidana pemalsuan yang merugikan semua pihak dan harus dipertanggungjawabkan secara pidana. Akan tetapi, sepanjang menyangkut hasil pemilihan umum yang sudah diputus final dan mengikat oleh Mahkamah Konstitusi dalam persidangan yang terbuka untuk umum, persoalan tindak pidana dimaksud tidak lagi ada kaitannya dengan hasil pemilihan umum.

Dalam persidangan di Mahkamah Konstitusi, semua pihak, termasuk apalagi kepada pihak KPU selaku lembaga penyelenggara pemilu dan pihak-pihak yang kepentingannya terkait lainnya, sudah diberi kesempatan yang cukup dan

leluasa untuk membantah atau menolak bukti-bukti yang diajukan oleh pihak pemohon perkara, tetapi karena ternyata bukti-bukti dimaksud tidak terbantahkan, maka perkara perselisihan hasil pemilu itu sudah diputus final dan mengikat oleh Mahkamah Konstitusi.¹⁹⁶

Biasanya, hal-hal yang berkenaan dengan kualitas bukti yang dianggap tidak benar itu justru datang belakangan oleh pihak penyelenggara pemilihan umum. Akan tetapi, roda penyelenggaraan negara dan pemerintahan tidak boleh digantungkan kepada kealpaan atau kelalaian penyelenggara pemilu sebagai satu kesatuan institusi penyelenggara pemilihan umum di seluruh Indonesia. KPU adalah satu institusi. Perkara perselisihan hasil pemilu adalah perkara formal yang membutuhkan teknik-teknik pembuktian yang juga bersifat formal dan dengan jadwal yang pasti. Kepastian hukum sangat diutamakan dalam hal ini. Sikap mengutamakan keadilan bagi satu orang tidak mungkin dibenarkan, apabila hal itu justru akan menimbulkan ketidakpastian hukum (*rechtszekerheid*). Sebab, dalam jenis perkara perselisihan hasil pemilihan umum, tanpa adanya kepastian hukum (*rechtszekerheid*) yang tegas, niscaya dapat timbul ketidakadilan dalam seluruh mekanisme penyelenggaraan negara dan karena itu dapat menimbulkan ketidakadilan bagi semua warga negara.

Tidak semua negara memiliki Mahkamah Konstitusi ataupun mekanisme penyelesaian perselisihan hasil pemilihan

¹⁹⁶ Mengenai prosedur dan tata cara beracara di Mahkamah Konstitusi mengenai perselisihan hasil pemilu lihat Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 04/PMK/2004 Tahun 2004 tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum bertanggal 4 Maret 2004.

umum melalui Mahkamah Konstitusi. Di negara-negara yang tidak memiliki lembaga seperti ini, biasanya perkara-perkara pemilu itu langsung ditangani oleh Mahkamah Agung. Di Amerika Serikat, perkara seperti ini juga ditangani oleh Mahkamah Agung negara bagian, dan baru setelah itu ditangani oleh Mahkamah Agung Federal. Tetapi, di Brazil, peradilan pemilu ini dilembagakan secara tersendiri, yaitu untuk menangani semua aspek perkara hukum yang terkait dengan pemilihan umum.

Dengan ada mekanisme peradilan terhadap sengketa hasil pemilihan umum ini, maka setiap perbedaan pendapat mengenai hasil pemilihan umum tidak boleh dikembangkan menjadi sumber konflik politik atau bahkan menjadi konflik sosial yang diselesaikan di jalanan. Penyelesaian perbedaan mengenai hasil perhitungan suara pemilihan umum menyangkut pertarungan kepentingan politik antar kelompok warga negara sudah seharusnya diselesaikan melalui jalan hukum dan konstitusi. Dengan kewenangannya untuk mengadili dan menyelesaikan perkara perselisihan hasil pemilu ini, dapat dikatakan bahwa Mahkamah Konstitusi diberi tanggung jawab untuk menyediakan jalan konstitusi bagi para pihak yang bersengketa, yaitu antara pihak penyelenggara pemilihan umum dan pihak peserta pemilihan umum.

Beberapa kendala dan tantangan yg dihadapi oleh KPU, antara lain adalah: (i) sistem aturan yg membutuhkan stabilitas. Untuk itu KPU harus bersikap taat asas saja, semua ketentuan yang ada sekarang mengikat sampai ada aturan baru yang mengubahnya; (ii) warisan citra dari KPU periode yang lalu tidak menguntungkan. Karena itu, KPU harus

bekerja lebih profesional dan sungguh-sungguh menjaga kepercayaan; dan (iii) sistem pengawasan telah berkembang lebih independen, lebih kuat, dan bisa lebih efektif, bahkan dapat berakhir dengan ancaman pemberhentian terhadap anggota KPU melalui mekanisme Bawaslu dan Dewan Kehormatan yang belum pernah ada dalam sejarah Indonesia sebelumnya.

Contoh kasus-kasus yang telah diselesaikan melalui mekanisme Bawaslu dan Dewan Kehormatan KPU adalah (i) Sumsel, (ii) Papua, (iii) Sumbar, dan (iv) Sulut. Ada yang dijatuhi sanksi pemberhentian dan pemberhentian sementara, ada pula yang justru direhabilitasi dan dibenarkan kebijakannya. KPU Sumsel 4 orang diberhentikan dan 1 orang diberhentikan sementara; KPU Papua 2 orang diberhentikan; KPU Sumbar 1 orang diduga terlibat anggota parpol tetapi tidak terbukti sehingga direhabilitasi; dan KPU Provinsi Sulut yang mengambil alih kewenangan KPU Manado dibenarkan oleh Dewan Kehormatan karena terbukti tidak melanggar undang-undang.

Dalam pembuktian persidangan di MK, alat bukti yang paling penting adalah (i) bukti surat, dan (ii) bukti kesaksian. Oleh karena itu, baik pihak penyelenggara pemilu maupun pihak peserta pemilu sebaiknya menyiapkan, dan bahkan secara khusus haruslah mengadakan pelatihan calon saksi di seluruh daerah pemilihan dan di tempat-tempat pemungutan suara (TPS).

E. Lembaga Penyelenggara Pemilihan Umum

Sesuai dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan

Umum, yang dimaksud dengan Pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dengan demikian penyelenggara pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi pemilihan Umum, Badan Pengawas pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara langsung oleh rakyat.

Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 telah menentukan bahwa "Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali". Dalam Pasal 22E ayat 5 ditentukan pula bahwa "Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang

bersifat nasional, tetap, dan mandiri”. Oleh sebab itu, menurut UUD 1945 penyelenggara pemilihan umum itu haruslah suatu komisi yang bersifat (i) nasional, (ii) tetap, dan (iii) mandiri atau independen.¹⁹⁷

Peserta pemilu terdiri atas (i) partai politik, beserta para anggotanya yang dapat menjadi calon dalam rangka pemilihan umum, (ii) calon atau anggota Dewan Perwakilan Rakyat, (iii) calon atau anggota Dewan Perwakilan Daerah, (iv) calon atau anggota DPRD, (v) calon atau Presiden atau Wakil Presiden, (vi) calon atau Gubernur atau Wakil Gubernur, (vii) calon atau Bupati atau Wakil Bupati, (viii) calon atau Walikota atau Wakil Walikota. Kedelapan pihak yang terdaftar di atas mempunyai kepentingan langsung atau tidak langsung dengan keputusan-keputusan yang akan diambil oleh Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara pemilu, sehingga oleh karenanya KPU harus terbebas dari kemungkinan pengaruh mereka itu.

Di Inggris, komisi semacam ini dinamakan The Electoral Commission dengan jumlah anggota antara 5 (lima) sampai dengan 9 (sembilan) orang Commissioner yang ditetapkan oleh Ratu atas usul House of Commons untuk masa jabatan 10 (sepuluh) tahun.¹⁹⁸ Mereka dapat diberhentikan dari jabatannya oleh Ratu juga atas usul House of Commons. Komisi ini diberi tanggung jawab sebagai penyelenggara semua kegiatan pemilihan umum dan referendum yang

¹⁹⁷ Penyelenggara pemilu harus independen karena harus bersifat netral dan tidak boleh memihak. Komisi pemilihan umum itu tidak boleh dikendalikan oleh partai politik ataupun oleh pejabat negara yang mencerminkan kepentingan partai politik atau peserta atau calon peserta pemilihan umum.

¹⁹⁸ Michael T. Milan, *Constitutional Law: The Machinery of Government*, 4th edition, (London: Old Bailey Press, 2003), hal. 115-116.

diselenggarakan di Inggris, baik yang bersifat lokal, regional, maupun yang bersifat nasional. Demikian pula, pembagian kursi ataupun redistribusi kursi pemilihan legislatif, pendaftaran partai politik, pengaturan mengenai pendapatan dan pengeluaran partai, kegiatan kampanye dan iklan partai politik di media massa dan media elektronika lainnya, semuanya menjadi tanggung jawab dari Electoral Commission.

Dalam Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, disebutkan bahwa yang dimaksud dengan Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat.

Lembaga penyelenggara pemilu yaitu:¹⁹⁹

1) Komisi Pemilihan Umum (KPU)

Komisi Pemilihan Umum, selanjutnya disingkat KPU, adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang bertugas melaksanakan Pemilu. Jumlah anggota KPU sebanyak 7 orang

2) Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu)

Badan Pengawas Pemilu, selanjutnya disingkat Bawaslu, adalah lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Jumlah Anggota Bawaslu RI adalah 5 Orang.

¹⁹⁹ <https://www.indonesiabaik.id/infografis/tiga-lembaga-penyelenggara-pemilu-apa-saja>, diunduh pada tanggal 21 Mei 2022

3) Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP)

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, selanjutnya disingkat DKPP, adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu. DKPP bersifat tetap dan berkedudukan di Ibu Kota Negara. DKPP terdiri dari 7 orang unsur KPU, Bawaslu, DPR, dan dari pemerintah

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum disebutkan tentang lembaga-lembaga yang menyelenggarakan pemilihan umum (pemilu), yaitu sebagai berikut:

- a. *Komisi Pemilihan Umum* yang selanjutnya disingkat KPU adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri dalam melaksanakan pemilu.
- b. *Komisi Pemilihan Umum Provinsi* yang selanjutnya disingkat KPU Provinsi adalah Penyelenggara pemilu di provinsi.
- c. *Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota* yang selanjutnya disingkat KPU Kabupaten/Kota adalah penyelenggara Pemilu di kabupaten/kota.
- d. *Badan Pengawas Pemilu* yang selanjutnya disebut Bawaslu adalah lembaga Penyelenggara pemilu yang mengawasi Penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- e. *Badan Pengawas Pemilu Provinsi* yang selanjutnya disebut Bawaslu Provinsi adalah badan yang mengawasi Penyelenggaraan Pemilu di wilayah provinsi.

- f. *Badan Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota* yang selanjutnya disebut Bawaslu Kabupaten/Kota adalah badan untuk mengawasi Penyelenggaraan pemilu di wilayah kabupaten/kota.
- g. *Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu* yang selanjutnya disingkat DKPP adalah lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu.

1. Komisi Pemilihan Umum (KPU)

Komisi Pemilihan Umum (KPU) adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota adalah Penyelenggara Pemilu di Provinsi dan Kabupaten/Kota. Wilayah kerja KPU meliputi seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. KPU menjalankan tugasnya secara berkesinambungan dan dalam menyelenggarakan Pemilu, KPU bebas dari pengaruh pihak manapun berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan wewenangnya. KPU berkedudukan di ibu kota negara Republik Indonesia, KPU Provinsi berkedudukan di ibu kota provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota berkedudukan di ibu kota kabupaten/kota.

Dalam menjalankan tugasnya, KPU dibantu oleh Sekretariat Jenderal; KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota masing-masing dibantu oleh sekretariat. Jumlah anggota KPU sebanyak 7 (tujuh) orang; KPU Provinsi sebanyak 5 (lima) orang; dan KPU Kabupaten/Kota sebanyak 5 (lima) orang. Keanggotaan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota terdiri atas seorang ketua merangkap anggota dan anggota. Ketua KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota dipilih

dari dan oleh anggota. Setiap anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota mempunyai hak suara yang sama. Komposisi keanggotaan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota memperhatikan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus). Masa keanggotaan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota 5 (lima) tahun terhitung sejak pengucapan sumpah/janji.

Keberadaan penyelenggara Pemilu terdapat dalam Pasal 22-E 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 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. 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, dan 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, dan KPU Kabupaten/Kota sebagai lembaga penyelenggara pemilihan umum yang permanen dan Bawaslu sebagai lembaga pengawas Pemilu. KPU dalam menjalankan tugasnya bertanggung jawab sesuai dengan peraturan perundang-undangan serta dalam hal penyelenggaraan seluruh tahapan pemilihan umum dan tugas lainnya.

KPU memberikan laporan Presiden kepada Dewan Perwakilan Rakyat. 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. Di dalam 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.

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, dan 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, dan KPU Kabupaten/Kota sebagai lembaga penyelenggara pemilihan umum yang permanen dan Bawaslu sebagai lembaga pengawas Pemilu. KPU dalam menjalankan tugasnya bertanggung jawab sesuai dengan peraturan perundang-undangan serta dalam hal penyelenggaraan seluruh tahapan pemilihan umum dan tugas lainnya. KPU memberikan laporan Presiden kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

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.

Di dalam 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.

Menjelang Pemilu 2014, pada Januari 2014 Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MK RI) mengabulkan permohonan Effendi Gazali melalui Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013. Pemohon memandang bahwa Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang digelar setelah 3 bulan pelaksanaan pemilihan legislatif (pasal 3 ayat 5 dan pasal 112 Undang-Undang 42 Tahun 2008) bertentangan dengan konstitusi/UUD 1945. Putusan tersebut memerintahkan untuk Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden harus digelar serentak bersamaan dengan Pemilihan Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Menindaklanjuti Putusan MK tersebut, Pemerintah sebagai inisiator bersama DPR RI merancang desain pemilihan umum serentak tahun 2019 dengan menggabungkan 3 (tiga) UU, yakni 1) UU No. 42 Tahun 2008, 2) UU No. 15 Tahun 2011, dan 3) UU No. 12 Tahun 2012 ke

dalam satu naskah undang-undang, menjadi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

a. Tugas dan Kewenangan KPU

Tugas KPU sebagaimana diatur dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, yaitu:

- 1) Merencanakan program dan anggaran serta menetapkan jadwal
- 2) Menyusun tata kerja KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPSLN, dan KPPSLN
- 3) Menyusun Peraturan KPU untuk setiap tahapan Pemilu
- 4) Mengoordinasikan, menyelenggarakan, mengendalikan, dan memantau semua tahapan Pemilu
- 5) Menerima daftar Pemilih dari KPU Provinsi
- 6) Memutakhirkan data Pemilih berdasarkan data Pemilu terakhir dengan memperhatikan data kependudukan yang disiapkan dan diserahkan oleh Pemerintah dan menetakannya sebagai daftar Pemilih
- 7) Membuat berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara serta wajib menyerahkannya kepada saksi Peserta Pemilu dan Bawaslu
- 8) Mengumumkan calon anggota DPR, calon anggota DPD, dan Pasangan Calon terpilih serta membuat berita acaranya

- 9) Menindaklanjuti dengan segera putusan Bawaslu atas temuan dan laporan adanya dugaan pelanggaran atau sengketa Pemilu
- 10) Menyosialisasikan Penyelenggaraan Pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU kepada masyarakat
- 11) Melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan Penyelenggaraan Pemilu
- 12) Melaksanakan tugas lain dalam Penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Selanjutnya pada Pasal 13, KPU memiliki kewenangan sebagai berikut:

- 1) Menetapkan tata kerja KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN
- 2) Menetapkan Peraturan KPU untuk setiap tahapan Pemilu
- 3) Menetapkan Peserta Pemilu
- 4) Menetapkan dan mengumumkan hasil rekapitulasi penghitungan suara tingkat nasional berdasarkan hasil rekapitulasi penghitungan suara di KPU Provinsi untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dan untuk Pemilu DPR serta hasil rekapitulasi penghitungan suara di setiap KPU Provinsi untuk Pemilu anggota DPD dengan membuat berita acara penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara
- 5) Menerbitkan keputusan KPU untuk mengesahkan Pemilu dan mengumumkannya

- 6) Menetapkan dan mengumumkan perolehan jumlah kursi anggota DPR, anggota DPRD provinsi, dan anggota DPRD kabupaten/kota untuk setiap partai politik Peserta Pemilu anggota DPR, anggota DPRD provinsi, dan anggota DPRD kabupaten/kota
- 7) Menetapkan standar serta kebutuhan pengadaan dan pendistribusian perlengkapan
- 8) Membentuk KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan PPLN
- 9) Mengangkat, membina, dan memberhentikan anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, dan anggota PPLN
- 10) Menjatuhkan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara anggota KPU Provinsi, anggota KPU Kabupaten/Kota, anggota PPLN, anggota KPPSLN dan Sekretaris Jenderal KPU yang terbukti melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan Penyelenggaraan Pemilu yang sedang berlangsung berdasarkan putusan Bawaslu dan/atau ketentuan perundang-undangan
- 11) Menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana Kampanye Pemilu dan mengumumkan laporan sumbangan dana Kampanye Pemilu
- 12) Melaksanakan wewenang lain dalam Penyelenggaraan Pemilu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

b. Sekretariat Jenderal Komisi Pemilihan Umum

Sekretariat Jenderal Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia (disingkat Setjen KPU RI) merupakan unsur pendukung kerja KPU. Setjen KPU RI dipimpin oleh seorang Sekretaris Jenderal (Sekjen) yang pengangkatannya dan pemberhentianya oleh Presiden atas usulan KPU. Sekjen KPU RI dalam tugasnya dibantu dua Deputi dan satu Inspektur Utama.

Posisi Setjen KPU sangat strategis terutama dalam mendukung kelancaran tugas, wewenang KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota demi suksesnya tahapan pemilu maupun pemilihan di Indonesia. Sekjen KPU bertanggungjawab kepada Ketua KPU dan menyampaikan laporan berkala tepat pada waktunya. Setjen KPU dalam melaksanakan tugas dan fungsinya melakukan koordinasi dan bekerjasama dibawah KPU. Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, Setjen KPU wajib menerapkan akuntabilitas kinerja aparatur.

1) Tugas

- 1) Membantu penyusunan program dan anggaran pemilu
- 2) Memberikan dukungan teknis administratif dan membantu pelaksanaan tugas KPU dalam menyelenggarakan pemilu
- 3) Membantu perumusan dan penyusunan Rancangan Peraturan dan Keputusan KPU
- 4) Memberikan bantuan hukum dan memfasilitasi penyelesaian sengketa pemilu

- 5) Membantu penyusunan laporan penyelenggaraan kegiatan dan pertanggungjawaban KPU
- 6) Membantu pelaksanaan sistem pengendalian internal
- 7) Membantu pelaksanaan tugas lain sesuai dengan ketentuan perundang-undangan

2) *Fungsi*

- 1) Penyusunan rencana dan program kerja serta laporan kegiatan KPU
- 2) Pemberian dukungan administratif dan teknis penyelenggaraan pemilu
- 3) Pelaksanaan pengelolaan sumber daya manusia, ketatausahaan, perlengkapan dan kerumahtangaan dan pengelolaan keuangan di KPU
- 4) Fasilitasi penyusunan Rancangan Peraturan dan Keputusan KPU, bantuan hukum dan fasilitasi penyelesaian sengketa pemilu
- 5) Pelaksanaan dokumentasi hukum, hubungan masyarakat, dan kerja sama di bidang penyelenggaraan pemilu
- 6) Pembinaan dan penataan organisasi dan tata laksana di lingkungan Sekretariat Jenderal KPU, Sekretariat KPU Provinsi, dan Sekretariat KPU Kabupaten/Kota
- 7) Pelayanan kegiatan pengumpulan, pengolahan, dan penyajian data, serta penyusunan laporan kegiatan KPU

- 8) Koordinasi dan pembinaan terhadap pelaksanaan tugas unit organisasi di lingkungan Sekretariat Jenderal KPU, Sekretariat KPU Provinsi, dan Sekretariat KPU Kabupaten/Kota
- 9) Pelaksanaan pengawasan internal di lingkungan Sekretariat Jenderal KPU
- 10) Fasilitasi pelaksanaan sistem pengendalian internal; dan
- 11) Pelaksanaan dukungan yang bersifat substantif kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan KPU

3) *Wewenang*

- 1) Mengadakan dan mendistribusikan perlengkapan penyelenggaraan pemilu berdasarkan norma, standar, prosedur, dan kebutuhan yang ditetapkan oleh KPU
- 2) Mengadakan perlengkapan penyelenggaraan pemilu sebagaimana dimaksud pada huruf (a) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
- 3) Mengangkat tenaga pakar/ahli berdasarkan kebutuhan atas persetujuan KPU
- 4) Memberikan layanan administrasi, ketatausahaan, dan kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- 5) Menjatuhkan sanksi administratif dan/atau menonaktifkan sementara pegawai Sekretariat Jenderal KPU, Sekretariat KPU Provinsi, dan Sekretariat KPU Kabupaten/Kota, yang nyata-nyata melakukan tindakan yang mengakibatkan terganggunya tahapan

penyelenggaraan pemilu yang sedang berlangsung berdasarkan putusan Badan Pengawas Pemilu dan/atau berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan

2. Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia.²⁰⁰

Badan Pengawas Pemilihan Umum (disingkat Bawaslu) adalah lembaga penyelenggara Pemilu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bawaslu diatur dalam bab IV Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Jumlah anggota Bawaslu sebanyak 5 (lima) orang. Keanggotaan Bawaslu terdiri atas kalangan profesional yang mempunyai kemampuan dalam melakukan pengawasan dan tidak menjadi anggota partai politik. Dalam melaksanakan tugasnya anggota Bawaslu didukung oleh Sekretariat Jenderal Badan Pengawas Pemilihan Umum.

Dalam sejarah pelaksanaan pemilu di Indonesia, istilah pengawasan pemilu sebenarnya baru muncul pada era 1980-an. Pada pelaksanaan Pemilu yang pertama kali dilaksanakan di Indonesia pada 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.

200

https://id.wikipedia.org/wiki/Badan_Pengawas_Pemilihan_Umum_Republik_Indonesia, diunduh pada tanggal 18 Mei 2022

Walaupun pertentangan ideologi pada saat itu cukup kuat, tetapi dapat dikatakan sangat minim terjadi kecurangan dalam pelaksanaan tahapan, walaupun 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 1955 merupakan Pemilu di Indonesia yang paling ideal.

Kelembagaan Pengawas Pemilu baru muncul pada pelaksanaan Pemilu 1982, dengan nama Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilu (Panwaslak Pemilu). Pada saat itu sudah mulai muncul distrust terhadap pelaksanaan Pemilu yang mulai dikooptasi oleh kekuatan rezim penguasa. Pembentukan Panwaslak Pemilu pada Pemilu 1982 dilatari oleh protes-protes atas banyaknya pelanggaran dan manipulasi penghitungan suara yang dilakukan oleh para petugas pemilu pada Pemilu 1971. Karena palanggaran dan kecurangan pemilu yang terjadi pada Pemilu 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 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 meminimalisasi campur tangan penguasa dalam pelaksanaan Pemilu mengingat penyelenggara Pemilu sebelumnya, yakni LPU, 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. Menurut UU ini dalam pelaksanaan pengawasan Pemilu dibentuk sebuah lembaga adhoc terlepas dari struktur KPU yang terdiri dari Panitia Pengawas Pemilu, 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 Pemilu dengan dibentuknya sebuah lembaga tetap yang dinamakan Badan Pengawas Pemilu (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.

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 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.

Dinamika kelembagaan pengawas Pemilu ternyata masih berjalan dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu. 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.²⁰¹

a. Anggota

Keanggotaan Bawaslu terdiri atas individu yang memiliki kemampuan pengawasan penyelenggaraan Pemilu. Anggota Bawaslu berjumlah 5 (lima) orang terdiri atas seorang ketua merangkap anggota dan anggota. Ketua Bawaslu dipilih dari dan oleh anggota Bawaslu. Masa keanggotaan Bawaslu adalah 5 (lima) tahun terhitung sejak pengucapan sumpah/janji.

²⁰¹ www.bawaslu.go.id: Sejarah Pengawasan Pemilu

b. Tugas, Wewenang, dan Kewajiban

Tugas, wewenang, dan kewajiban Bawaslu Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 adalah:²⁰²

- 1) Bawaslu menyusun standar tata laksana kerja pengawasan tahapan penyelenggaraan Pemilu sebagai pedoman kerja bagi pengawas Pemilu di setiap tingkatan.
- 2) Bawaslu bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran untuk terwujudnya Pemilu yang demokratis yang meliputi:
 - a) mengawasi persiapan penyelenggaraan Pemilu yang terdiri atas:
 - i) perencanaan dan penetapan jadwal tahapan Pemilu;
 - ii) perencanaan pengadaan logistik oleh KPU;
 - iii) pelaksanaan penetapan daerah pemilihan dan jumlah kursi pada setiap daerah pemilihan untuk pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota oleh KPU sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - iv) sosialisasi penyelenggaraan Pemilu; dan

²⁰² "Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan umum" (PDF). Diarsipkan dari versi asli (PDF) tanggal 2014-10-28. Diakses tanggal 2015-06-03.

- v) pelaksanaan tugas pengawasan lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
- b) mengawasi pelaksanaan tahapan penyelenggaraan Pemilu yang terdiri atas:
 - i) pemutakhiran data pemilih dan penetapan daftar pemilih sementara serta daftar pemilih tetap;
 - ii) penetapan peserta Pemilu;
 - iii) proses pencalonan sampai dengan penetapan anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pasangan calon presiden dan wakil presiden, dan calon gubernur, bupati, dan wali kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - iv) pelaksanaan kampanye;
 - v) pengadaan logistik Pemilu dan pendistribusiannya;
 - vi) pelaksanaan pemungutan suara dan penghitungan suara hasil Pemilu di TPS;
 - vii) pergerakan surat suara, berita acara penghitungan suara, dan sertifikat hasil penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke PPK;
 - viii) pergerakan surat tabulasi penghitungan suara dari tingkat TPS sampai ke KPU Kabupaten/Kota;
 - ix) proses rekapitulasi hasil penghitungan perolehan suara di PPS, PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, dan KPU;

- x) pelaksanaan penghitungan dan pemungutan suara ulang, Pemilu lanjutan, dan Pemilu susulan;
 - xi) pelaksanaan putusan pengadilan terkait dengan Pemilu;
 - xii) pelaksanaan putusan DKPP; dan
 - xiii) proses penetapan hasil Pemilu.
- c) mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen serta melaksanakan penyusutannya berdasarkan jadwal retensi arsip yang disusun oleh Bawaslu dan ANRI;
 - d) memantau atas pelaksanaan tindak lanjut penanganan pelanggaran pidana Pemilu oleh instansi yang berwenang;
 - e) mengawasi atas pelaksanaan putusan pelanggaran Pemilu;
 - f) evaluasi pengawasan Pemilu;
 - g) menyusun laporan hasil pengawasan penyelenggaraan Pemilu; dan
 - h) melaksanakan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 3) Dalam melaksanakan tugas, Bawaslu berwenang:
- 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 Bawaslu Provinsi;
 - e) mengangkat dan memberhentikan anggota Bawaslu Provinsi; dan
 - f) melaksanakan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 4) Bawaslu berkewajiban:
- 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 kepada Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, dan KPU sesuai dengan tahapan Pemilu secara periodik dan/atau berdasarkan kebutuhan; dan
 - e) melaksanakan kewajiban lain yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

c. Sekretariat Jenderal

Sekretariat Jenderal Bawaslu dibentuk guna mendukung kelancaran tugas dan wewenang Bawaslu. Sekretariat Jenderal Bawaslu berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Ketua Bawaslu. Sekretariat Jenderal Bawaslu dipimpin oleh Sekretaris Jenderal. Sekretariat Jenderal Bawaslu mempunyai tugas memberikan dukungan administratif dan teknis operasional kepada Bawaslu.

d. Badan Pengawas Pemilu Provinsi

Badan Pengawas Pemilu Provinsi, disingkat Bawaslu Provinsi, adalah badan yang dibentuk oleh Bawaslu yang bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu di wilayah provinsi. Bawaslu Provinsi berkedudukan di ibu kota provinsi. Anggota Bawaslu Provinsi diangkat dan diberhentikan oleh Bawaslu.

3. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum atau biasa disingkat DKPP adalah suatu lembaga yang dikhususkan untuk mengimbangi dan mengawasi (*check and balance*) kinerja dari KPU dan Bawaslu serta jajarannya. DKPP bertugas memeriksa dan memutuskan pengaduan dan/atau laporan adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilu. DKPP dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 pasal 109 tentang Penyelenggara Pemilu. DKPP resmi dibentuk pada 12 Juni 2012, terdiri dari 7 anggota yang berasal dari unsur KPU dan Bawaslu masing-masing satu orang, serta dari

unsur tokoh masyarakat yang diajukan oleh DPR dan Pemerintah.²⁰³

Keberadaan DKPP bukanlah hal baru karena sebelumnya sudah ada yang namanya Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum (DK KPU) sejak 2008. DK KPU adalah institusi etik difungsikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu untuk menyelesaikan persoalan pelanggaran kode etik bagi penyelenggara. Namun, wewenangnya tidak begitu kuat, lembaga ini hanya difungsikan memanggil, memeriksa, dan menyinggung hingga memberikan rekomendasi pada KPU dan bersifat ad hoc.

DK KPU dari sisi kompetensi keanggotaan cukup baik tetapi dari aspek struktural kurang seimbang karena didominasi oleh penyelenggara Pemilu. DK KPU beberapa kali dipimpin oleh Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH., dan prestasinya pun tidak mengecewakan publik termasuk pemerintah dan DPR memberikan apresiasi yang positif. Terobosan memberhentikan beberapa anggota KPUD Provinsi/Kabupaten/Kota termasuk salah satu mantan anggota KPU 2010 memberi harapan baru bagi publik pada perubahan.

Dari prestasi yang dianggap baik inilah Pemerintah, DPR, lembaga yudikatif dan lembaga-lembaga pemantau Pemilu sontak mendorong misi mulia ini dengan meningkatkan kapasitas wewenang dan memastikan institusi ini jadi tetap dan tidak hanya menangani kode etik pada KPU tetapi juga Bawaslu di tiap tingkatan lewat produk hukum

²⁰³ Presiden SBY Ambil Sumpah 7 Anggota DKPP

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu. DKPP akhirnya secara resmi lahir pada 12 Juni 2012. Saat ini DKPP terdiri dari 7 anggota yang berasal dari unsur KPU, Bawaslu dan tokoh masyarakat yang diajukan oleh pemerintah dan DPR.

BAB VII

KONSTITUSI INDONESIA

A. Pengertian Konstitusi

Konstitusi dapat dikatakan sebagai kerangka fundamental yang terstruktur dalam sebuah negara. Tanpa konstitusi maka tujuan negara tidak akan tercapai dan hal yang paling memungkinkan adalah tumpang tindihnya antara satu kekuasaan dengan kekuasaan lainnya.

Kata “Konstitusi” berarti “pembentukan”, berasal dari bahasa Perancis *constituer* (kata kerja) atau membentuk. Yang dibentuk adalah negara, dengan demikian konstitusi mengandung makna awal (permulaan) dari segala peraturan perundang-undangan tentang negara. Belanda menggunakan istilah *Grondwet* yaitu berarti suatu undang-undang yang menjadi dasar (*grond*) dari segala hukum. Indonesia menggunakan istilah *Grondwet* menjadi Undang-undang Dasar.

Konstitusi²⁰⁴ dengan istilah lain *Constitution* atau *Verfassung* dibedakan dari Undang-Undang Dasar atau *Grundgesetz*. Karena suatu kekhilafan pandangan orang mengenai konstitusi pada negara-negara moderen, maka pengertian konstitusi itu kemudian disamakan dengan undang-undang dasar. Kekhilafan ini disebabkan oleh pengaruh faham kodifikasi yang menghendaki agar semua peraturan hukum ditulis, demi mencapai kesatuan hukum, kesederhanaan hukum dan kepastian hukum. Begitu besar pengaruh faham kodifikasi, sehingga setiap peraturan hukum karena pentingnya itu harus ditulis, dan konstitusi yang ditulis itu adalah Undang-Undang Dasar.²⁰⁵

James Bryce mendefinisikan konstitusi sebagai suatu kerangka masyarakat politik (negara) yang di organisir dengan dan melalui hukum.²⁰⁶ Dengan kata lain, hukum menerapkan adanya lembaga-lembaga permanen dengan fungsi yang telah dilakukan dan hak-hak yang telah ditetapkan. Konstitusi dapat pula dikatakan sebagai kumpulan prinsip-prinsip yang mengatur kekuasaan pemerintahan, hak-

²⁰⁴ Dalam bahasa Latin, kata konstitusi merupakan gabungan dari dua kata, yaitu *cume* dan *statuere*. *Cume* adalah sebuah preposisi yang berarti “bersama dengan...”, sedangkan *statuere* berasal dari kata *sta* yang membentuk kata kerja yang berarti berdiri. Atas dasar itu, kata *statuere* mempunyai arti “membuat sesuatu agar berdiri atau mendirikan / menetapkan”. Dengan demikian bentuk tunggal (*constutio*) berarti menetapkan sesuatu secara bersama-sama dan bentuk jamak (*constitutiones*) berarti segala sesuatu yang telah ditetapkan. Lihat Koerniatmanto Soetoprawiro, *Konstitusi : Pengertian dan Perkembangannya*, dan Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni’matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Rajawali Pers, 2008, Jakarta, hlm.8

²⁰⁵ Moh. Kusnardi dan Haramily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV Sinar Bakti, 1988, Jakarta, hal.64

²⁰⁶ Lihat C.F. Strong, *Modern Political Constitutions : An Introducing to The Comparative of Their History and Existing Form* (The English Book Society and Sidgwick & Jackson Limited, Londong, 1966). p. 14.

hak pihak yang diperintah (rakyat), dan hubungan diantara keduanya.²⁰⁷

Sedangkan menurut K.C. Wheare konstitusi adalah *in the broad sense it refers to the whole system of government of a country, the collection of rules which establish and regulate or govern the government, while in the narrow sense it is a collection or selection of rules which has usually been embodied in one document or in a few closely related documents. What is more, this selection is almost invariably a selection of legal rules only. The constitution then for most countries in the world is a selection of the legal rules which govern the government of that country and which have been embodied in a document.*²⁰⁸

Kemudian K.C Wheare mengatakan dalam bukunya *Modern Constitutions* bahwa konstitusi suatu negara itu adalah resultante atau produk kesepakatan dari situasi politik, sosial, dan ekonomi pada waktu tertentu. Apabila situasi, kebutuhan, dan tuntutan masyarakat berubah maka UUD sebagai resultante juga dapat berubah. Persoalan mengenai kapan situasi itu datang adalah persoalan yang tersendiri. Oleh sebab itu, lanjut Wheare, di dalam setiap UUD haruslah ada pasal yang mengatur perubahan.²⁰⁹

Konstitusi pada umumnya bersifat kodifikasi yaitu sebuah dokumen yang berisikan aturan-aturan untuk menjalankan suatu organisasi pemerintahan negara, namun

²⁰⁷ *op.cit.* hlm. 15.

²⁰⁸ K.C Wheare, *Modern Constitutions*, Oxford University Press, 1980, p. 2.

²⁰⁹ Lihat Moh. Mahfud MD, *Konstitusi Negara*, Makalah disampaikan dalam Acara Orientasi Anggota DPR RI Fraksi PDI Perjuangan 2009-2014 pada Selasa, 8 September 2009 di Ball Room Hotel Harris Tebet, Jakarta. hal. 4.

dalam pengertian ini, konstitusi harus diartikan dalam artian tidak semuanya berupa dokumen tertulis (formal). namun menurut para ahli ilmu hukum maupun ilmu politik konstitusi harus diterjemahkan termasuk kesepakatan politik, negara, kekuasaan, pengambilan keputusan, kebijakan dan distribusi maupun alokasi.²¹⁰

*In another breath, a constitution is regarded as a fundamental system of law, written or unwritten, of a sovereign state, established or accepted as a guide for governing the state. A constitution fixes the limits and defines the relations of the legislative, judicial, and executive powers of the state, thus setting up the basis for government. It also provides guarantees of certain rights to the people.*²¹¹

Pengertian konstitusi, dalam praktik dapat berarti lebih luas daripada pengertian Undang-Undang Dasar, tetapi ada juga yang menyamakan pengertian Undang-undang Dasar. Bagi para sarjan ilmu politik istilah *Constitution* merupakan sesuatu yang lebih luas, yaitu keseluruhan dari peraturan-peraturan baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis yang mengatur secara mengikat cara-cara bagaimana sesuatu pemerintahan diselenggarakan dalam suatu masyarakat.²¹²

Berlakunya suatu konstitusi sebagai hukum dasar yang mengikat didasarkan atas kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang dianut dalam suatu negara. Jika negara itu

²¹⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003.

²¹¹ Dalam *Abaribe v Abia State House of Assembly* (2002) 14 N.W.L.R. part 788 page 466 at 486.

²¹² Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Rajawali Pers, 2008, Jakarta, hal.7.

menganut paham kedaulatan rakyat, maka sumber legitimasi konstitusi itu adalah rakyat. Jika yang berlaku adalah paham kedaulatan raja, maka raja yang menentukan berlaku tidaknya suatu konstitusi. Hal inilah yang disebut oleh para ahli sebagai *constituent power*²¹³ yang merupakan kewenangan yang berada di luar dan sekaligus di atas sistem yang diaturnya. Karena itu, di lingkungan negara-negara demokrasi, rakyatlah yang dianggap menentukan berlakunya suatu konstitusi.

Konstitusi, ketika disusun dan diadopsi, cenderung mencerminkan keyakinan dan kepentingan dominan, atau kompromi antara keyakinan dan kepentingan yang bertentangan, yang menjadi karakteristik dari masyarakat pada waktu itu. Lebih dari itu, konstitusi tidak mesti mencerminkan keyakinan dan kepentingan politik atau hukum saja. Ia mungkin mencakup kesimpulan-kesimpulan atau kompromi-kompromi atau masalah ekonomi dan sosial yang ingin dijamin atau dinyatakan oleh para penyusun konstitusi. Konstitusi adalah resultan dari berbagai kekuatan - politik, ekonomi, dan sosial- yang berjalan pada waktu pembentukannya.²¹⁴

Tatanan kehidupan politik yang beradab dan demokratis harus dimulai dan dikonstruksikan dalam konstitusi. Suatu kehidupan ekonomi yang sehat dan mendorong ke arah terciptanya kepastian hukum, keadilan dan kemakmuran rakyat harus dimulai pula dari konstitusi. Kehidupan sosial budaya yang harmoni dan pembentukan komponen

²¹³ Brian Thompson, *Textbook on Constitutional and Administrative Law*, edisi ke-3, (London: Blackstone Press Ltd., 1997), hal. 3.

²¹⁴ K.C. Wheare, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, Pustaka Eureka, Surabaya, 2003. Hlm. 103.

masyarakat madani harus termaktub dalam setiap setiap huruf perubahan konstitusi.²¹⁵ Kehendak untuk hidup aman dan dapat bertahan dari serangan pasukan asing yang dapat menghancurkan persatuan dan kesatuan bangsa juga harus dikonstruksikan dalam butir pasal konstitusi. *Everything is started from the letters of constitution.*

Tetapi secara terminologi, konstitusi tidak hanya dipahami dengan arti yang sesederhana itu, namun menjadi lebih luas lagi. Konstitusi dipahami secara lebih luas, karena selain kompleksitasnya permasalahan mendasar yang harus diatur oleh negara, juga karena dalam perkembangan ilmu pengetahuan, pemahaman terhadap konstitusi telah dilakukan melalui berbagai pendekatan. Konstitusi bukan saja menjadi bagian dari kajian ilmu hukum – khususnya Hukum Tata Negara- tetapi juga menjadi bagian dari kajian ilmu politik. Oleh karena itu tidak mengherankan jika di satu sisi ada sebagian konstitusi yang lebih bermuatan politis ketimbang bermuatan hukum yaitu yuridis.²¹⁶

Kalimat-kalimat konstitusi sebenarnya tidak lebih dari manifestasi yuridis yang tidak dengan sendirinya dapat menggambarkan makna kultural bangsa yang menggunakannya. Makna konstitusi secara mendalam ada di dalam “konstitualisme”²¹⁷ yang kemunculannya sebagai istilah

²¹⁵ Hendra Nurtjahjo, *Ilmu Negara : Pengembangan Teori Bernegara dan Suplemen*, Rajawali Press, Jakarta, 2005, hlm. 57-58.

²¹⁶ Sayuti Una, *Pergeseran Kekuasaan Pemerintahan Daerah Menurut Konstitusi Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 40.

²¹⁷ Kendati belum terinstitusi secara apik, dan tegas disebut sebagai konstitusionalisme, dalam sejarahnya, paham konstitusionalisme—*constitutionalism*—pada dasarnya sudah hadir semenjak tumbuhnya demokrasi klasik Athena. Politeia yang menjadi bagian dari kebudayaan Yunani, merupakan embrio awal lahirnya gagasan konstitusionalisme. Dalam istilah *Politeia* mengandung

di abad ke-18 dimaksudkan untuk menegaskan doktrin Amerika tentang supremasi UUD sebagai konstitusi tertulis diatas undang-undang yang hanya dibuat oleh lembaga legislatif. Meskipun seperti dikatakan oleh Harold Berman (1983), istilah ini baru muncul pada abad ke-18 tetapi sebagai gagasan dan praksis kehidupan kenegaraan modern, konstitusionalisme ini telah jauh berkembang lebih lama dari itu. Gagasan pembatasan kekuasaan penguasa di dalam sebuah konstitusi sebenarnya telah ada sejak berkembangnya negara teritorial di bawah kekuasaan raja-raja dan di dalam kehidupan negara kota – negara kota (polis) di Eropa Barat pada abad ke-11 dan abad ke-12. Itulah sebabnya dalam pemunculannya sebagai istilah di abad ke-18 konstitusionalisme hanya dapat dipahami sebagai penegasan doktrin tentang supremasi konstitusi yang sebenarnya telah berkembang sejak abad ke-11 dan abad ke-12.²¹⁸

Seiring dengan hal itu, maka dikala melihat konstitusi (Undang-Undang Dasar) dalam pengertian dokumen tertulis yang mengatur jalannya penyelenggaraan pemerintahan sebuah negara sesungguhnya dapat dilakukan suatu perubahan. Oleh karena itu, konstitusi dalam pengertian ini hanya merupakan suatu hasil perwujudan dari kompromi

makna: “*all the innumerable characteristic 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 world constitution when we speak generally of man’s constitution or of the constitution of matter.*” Lihat juga Charles Howard McIlwain, *Constitutionalism: Ancient and Modern*, Ithaca: Cornell University Press, 1966, hlm. 26. dalam Jimly Ashiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta 2005, hlm. 1.

²¹⁸ Moh. Mahfud, M.D, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia : Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta, 2003. Hlm. 142.

berbagai kepentingan yang ada. Dengan demikian, dapat diketahui bahwa konstitusi bukanlah sebuah naskah final. Karena jika dikatakan final dan tidak dapat dirubah, berarti sama dengan mengatakan konstitusi tersebut bukan buatan manusia. Padahal yang dibutuhkan dari sebuah konstitusi bukan pada teks hukumnya yang tertulis, melainkan substansi, materi dan yang diperjuangkan adalah katatanegaraannya. Berbicara tentang ketatanegaraan sebuah negara tidak bisa dipisahkan dari hukum alam yaitu perubahan sosial yang kompleks. Tidak ada sesuatupun yang tidak berubah kecuali perubahan itu sendiri.²¹⁹

Di beberapa negara ada dokumen tetapi tidak disebut konstitusi walaupun sebenarnya materi muatannya tidak berbeda dengan apa yang di negara lain disebut konstitusi. Ivor Jennings dalam buku (*The Law and The Constitution*) menyatakan di negara-negara dengan konstitusi tertulis ada dokumen tertentu yang menentukan :²²⁰

- a. Adanya wewenang dan tata cara bekerja lembaga kenegaraan
- b. Adanya ketentuan berbagai hak asasi dari warga negara yang diakui dan dilindungi Dalam hubungannya dengan Undang-Undang Dasar (UUD) atau konstitusi,

Kelsen menyatakan bahwa UUD menduduki tempat tertinggi dalam hukum nasional, sebab itu merupakan

²¹⁹ Ellydar Chaidir, *Hukum dan Teori Konstitusi*, Yogyakarta; Total Media, 2007. hal.113.

²²⁰ Mirza Nasution, *Negara Dan Konstitusi*, Bagian Ilmu Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, 2004 Digitized by USU digital library. hal. 3.

landasan bagi sistem hukum nasional. Undang-Undang Dasar merupakan fundamental law. Untuk itu Hans Kelsen menunjuk hak menguji sebagai mekanisme “*guarantees of the constitution*”²²¹

UUD 1945 termasuk konstitusi yang rigid, konstitusi tertulis dalam arti dituangkan dalam dokumen, konstitusi yang menganut sistem pemerintahan campuran. Karena dalam UUD 1945 di samping mengatur ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial, juga mengatur beberapa ciri pemerintahan parlemen. Di sinilah keunikan negara Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.²²²

Mengenai apa yang menjadi muatan suatu konstitusi, akan ditemukan banyak perbedaan antara satu negara dengan yang lain, terkadang juga dipandang dari banyak atau sedikitnya halaman konstitusi tersebut. Misalnya Norwegia memiliki konstitusi sebanyak 25 halaman, konstitusi India 1950 dengan 250 halaman, sedangkan Indonesia memiliki konstitusi (UUD 1945) dengan jumlah tidak lebih dari 10 halaman, sehingga konstitusi Indonesia itu dikatakan sebagai konstitusi tersingkat di dunia. Perbedaan itu sebenarnya merupakan realisasi dari anggapan atas keberadaan konstitusi itu sendiri, apakah sebagai dokumen hukum, manifesto sebuah keyakinan atau pengakuan, ataukah sebagai sebuah piagam.²²³

Di zaman modern sekarang, kebutuhan akan naskah konstitusi tertulis merupakan sesuatu yang niscaya, terutama

²²¹ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Translate by Anders Wedberg, Russell & Russell, New York, 1973, Hlm.124.

²²² Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *op.cit.* hal. 29.

²²³ Sayuti Una, *op.cit.* hlm. 46.

dalam organisasi yang berbentuk badan hukum (*legal body, rechtsperson*). Organisasi badan hukum, seperti yayasan (*stichting, stiftung*), perkumpulan (*vereeniging*), organisasi kemasyarakatan dan partai politik.²²⁴ Demikian pula organisasi negara pada umumnya, selalu memiliki naskah yang disebut sebagai konstitusi atau undang-undang dasar (UUD). Dalam pengertian moder, negara pertama yang dapat dikatakan menyusun konstitusinya dalam satu naskah UUD seperti sekarang ini adalah Amerika Serikat (*United States of America*) pada tahun 1787. Sedangkan dikawasan Eropa Kontinental, negara pertama tercatat membentuk konstitusi tertulis sesudah Amerika Serikat adalah Polandia, yaitu Konstitusi Tahun 1791 yang mulai dirancang sejak 6 oktober 1788, yaitu 1 tahun setelah Amerika Serikat mengesahkan Konstitusi pada 17 September 1787.²²⁵

B. Konstitusi dan Sistem Hukum Nasional

Negara hukum (*Rechtsstaat* atau *The Rule of Law*) adalah konsep negara yang diidealkan oleh para pendiri bangsa yang membahas dan merumuskan UUD 1945, sebagaimana kemudian dituangkan dalam penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan. Penegasan sebagai negara hukum dikuatkan dalam UUD 1945 setelah perubahan pada Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”.²²⁶

²²⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, Kompas, Jakarta. 2010. hlm. 5.

²²⁵ *Ibid.*

²²⁶ Pasal 1 ayat (3) ini merupakan hasil Perubahan Keempat UUD 1945.

Sebagai sebuah negara hukum, maka hukum harus dipahami dan dikembangkan sebagai satu kesatuan sistem. Sebagai sebuah sistem, hukum terdiri dari elemen-elemen (1) kelembagaan (*institutional*), (2) kaedah aturan (*instrumental*), (3) perilaku para subyek hukum yang menyanggah hak dan kewajiban yang ditentukan oleh norma aturan itu (elemen subyektif dan kultural). Ketiga elemen sistem hukum tersebut mencakup (a) kegiatan pembuatan hukum (*law making*), (b) kegiatan pelaksanaan hukum atau penerapan hukum (*law administering*), dan (c) kegiatan peradilan atas pelanggaran hukum (*law adjudicating*) atau yang biasa disebut dengan penegakkan hukum dalam arti sempit (*law enforcement*).

Selain kegiatan-kegiatan tersebut di atas, terdapat beberapa kegiatan lain yang sering dilupakan, yaitu (d) pemasyarakatan dan pendidikan hukum (*law socialization and law education*) secara luas dan juga meliputi (e) pengelolaan informasi hukum (*law information management*). Kedua kegiatan tersebut merupakan kegiatan penunjang yang semakin penting kontribusinya dalam sistem hukum nasional.

Kelima kegiatan dalam sistem hukum tersebut biasanya dibagi ke dalam tiga wilayah fungsi kekuasaan negara, yaitu (i) fungsi legislasi dan regulasi, (ii) fungsi eksekutif dan administratif, serta (iii) fungsi yudikatif atau yudisial.²²⁷ Organ legislatif adalah lembaga parlemen, organ eksekutif adalah birokrasi pemerintahan, sedangkan organ yudikatif adalah birokrasi aparaturnya penegakan hukum yang mencakup

²²⁷ Montesquieu, *The Spirit of the laws*, Translated by Thomas Nugent, (London: G. Bell & Sons, Ltd, 1914), Part XI, Chapter 67.

kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan. Semua organ harus dihubungkan dengan hirarkinya masing-masing mulai dari yang tertinggi hingga terendah, yaitu terkait dengan aparatur tingkat pusat, tingkat provinsi, dan tingkat kabupaten/kota.

Keseluruhan elemen, komponen, hirarki dan aspek-aspek yang bersifat sistemik dan saling berkaitan satu sama lain itulah tercakup pengertian sistem hukum yang harus dikembangkan dalam kerangka Negara Hukum Indonesia berdasarkan UUD 1945. Jika dinamika yang berkenaan dengan keseluruhan aspek, elemen, hirarki dan komponen tersebut tidak bekerja secara seimbang dan sinergis, maka hukum sebagai satu kesatuan sistem tidak dapat diharapkan terwujud sebagaimana mestinya.

Saat ini masih terdapat kecenderungan memahami hukum dan pembangunan hukum secara parsial pada elemen tertentu dan bersifat sektoral. Maka saya sering mengemukakan pentingnya menyusun dan merumuskan konsepsi Negara Hukum Indonesia sebagai satu kesatuan sistem. Semua lembaga atau institusi hukum yang ada hendaklah dilihat sebagai bagian dari keseluruhan sistem hukum yang perlu dikembangkan dalam kerangka Negara Hukum tersebut. Untuk itu, bangsa Indonesia perlu menyusun suatu *blue print* sebagai desain makro tentang Negara Hukum dan Sistem Hukum Nasional yang hendak kita bangun dan tegakkan.

Salah satu elemen dalam sistem hukum nasional adalah kaedah aturan. Kaedah-kaedah peraturan tersebut berupa peraturan perundang-undangan yang hanya dapat dikatakan sebagai suatu tata hukum dalam sebuah sistem hukum

nasional jika validitasnya dapat dilacak baik secara langsung maupun tidak langsung kepada kepada konstitusi.²²⁸

Tata hukum, sebagai personifikasi negara, merupakan suatu hirarki peraturan perundang-undangan yang memiliki level berbeda. Kesatuan peraturan perundang-undangan ini disusun oleh fakta bahwa pembuatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi.²²⁹ Peraturan perundang-undangan di Indonesia sebagai suatu tata hukum nasional juga disusun secara hierarkis. Hubungan hierarkis tersebut terjalin secara utuh dan berpuncak pada konstitusi yang dalam negara hukum dikenal sebagai prinsip supremasi konstitusi.

C. Konsitusi Negara Republik Indonesia

UUD 1945 merupakan salah satu konstitusi yang paling singkat dan sederhana di dunia. UUD 1945 yang terdiri dari 16 Bab, 37 Pasal, dan 4 Pasal Aturan Peralihan, dan 2 Ayat

²²⁸ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, translated by: Anders Wedberg, (New York; Russell & Russell, 1961), hal. 115 dan 123-124.

²²⁹ *Ibid.*, hal 124. Beberapa penulis menyatakan bahwa teori hirarki norma ini dipengaruhi oleh teori Adolf Merkl, atau paling tidak Merkl telah menulis teori terlebih dahulu dibanding Hans Kelsen, yang disebut Jelić dengan “*stairwell structure of legal order*”. Teori Merkl ini adalah tentang tahapan hukum (*die Lehre vom Stufenbau der Rechtsordnung*) yaitu bahwa hukum adalah suatu sistem tata aturan hirarkis, suatu sistem norma yang mengkondisikan dan dikondisikan dan tindakan hukum. Norma yang mengkondisikan berisi kondisi untuk pembuatan norma lain atau tindakan. Pembuatan hirarkis ini termanifestasi dalam bentuk regresi dari sistem tata hukum yang lebih tinggi ke sistem tata hukum yang lebih rendah. Proses ini selalu merupakan proses konkretisasi dan individualisasi. Lihat Zoran Jelić, A Note On Adolf Merkl’s Theory Of Administrative Law, *Journal Facta Universitatis, Series: Law and Politics*. Vol. 1 No. 2, 1998, hal. 149. Bandingkan dengan Ian Stewart, The Critical Legal Science of Hans Kelsen, *Journal of Law and Society*, 17 (3), 1990, hal. 283.

Aturan Tambahan itu, mengatur lima unsur, yaitu kekuasaan negara, hak rakyat, kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif.²³⁰ Undang-Undang Dasar atau Konstitusi Negara Republik Indonesia disahkan dan ditetapkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada hari sabtu tanggl 18 Agustus 1945, yakni sehari setelah proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia.

Istilah Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), yang memakai angka “1945” di belakang UUD, barulah timbul kemudian yaitu pada awal tahun 1959, ketika tanggal 19 Februari 1959 Kabinet Karya mengambil kesimpulan dengan suara bulat mengenai “pelaksanaan demokrasi terpimpin dalam rangka kembali ke UUD 1945”. Kemudian keputusan pemerintah itu disampaikan ke pihak Konstituante pada tanggal 22 April 1959. Peristiwa ini dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia dikenal dengan nama “ajakan pemerintah yang berbunyi secara cekak aos untuk kembali ke UUD 1945”.²³¹

Apabila kita melihat sejarah awal pembentukan UUD 1945,²³² para pendiri negara telah melewati masa-masa

²³⁰ Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi ; Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, Rajawali Press, Jakarta, 2008. hlm. 1. Lebih lanjut dalam catatan kaki pada buku ini bahwa data 148 konstitusi di dunia menunjukkan jumlah pasal antara 100 sampai 199. Sementara itu, konstitusi yang jumlah pasalnya di bawah 50 adalah 6% (9 dari 148); jumlah pasal antara 51 sampai 99 adalah 15% (23 dari 148). Konstitusi dengan jumlah pasal antara 200 sampai 299 berjumlah 14 (9%) dan lebih dari 300 pasal ada 3% (5 dari 148). Selanjutnya lihat Iwan Gardono Sudjatmiko, *Konstitusi Indonesia yang Transformatif*, Suara Pembaharuan, 18 September 2003.

²³¹ J.C.T. Simorangkir, *UUD 1945 Sesudah 42 Tahun*, dalam Dahlan Thaib, dkk., *Teori dan Hukum Konstitusi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999. hlm. 83.

²³² Beberapa orang tokoh pendiri bangsa (*founding peoples*) dikenal memiliki andil yang signifikan dalam sejarah pembentukan konstitusi Indonesia. Diantaranya adalah Ir. Soekarno, Drs. Mohamad Hatta, Mr. Soepomo, dan Mr. Muhammad

perdebatan keras dan panas mengenai dasar negara yang hendak dibangun, apakah sebagai negara Islam atau negara kebangsaan (*nation state*). Akhirnya, berdasar keputusan PPKI tanggal 18 Agustus 1945, dasar negara Indonesia ditegaskan bukan sebagai negara agama bukan pula negara sekuler, melainkan negara Pancasila. Artinya, Indonesia disepakati menjadi negara kebangsaan yang dijiwai oleh agama (*religious nation state*).²³³ Dengan demikian, Indonesia tidak dapat dikatakan sebagai negara agama, karena negara agama hanya mendasarkan diri pada satu agama tertentu. Begitu juga, Indonesia bukan negara sekuler karena negara sekuler hampa terhadap agama atau bahkan tak mau peduli dengan agama. Sebaliknya, Indonesia mengakui dan melindungi hak warga negaranya untuk memeluk agama apapun asal berkeadaban, berkeadilan dan tanpa diskriminasi.

Para Bapak Pendiri Republik Indonesia ini sangat bijak dan visioner karena itu dituangkanlah pandangan visioner itu dalam Penjelasan UUD 1945, dengan mengatakan bahwa UUD yang tertulis itu mengikat. Oleh karena itu, semakin

Yamin. Dengan latar belakang, dan analisis pemikiran yang berbeda, masing-masing tokoh tersebut memberikan kontribusi luar biasa dalam membidani lahirnya UUD 1945.

²³³ Moh. Mahfud MD., *Konstitusi Negara*, Makalah disampaikan dalam Acara Orientasi Anggota DPR RI Fraksi PDI Perjuangan 2009-2014 pada Selasa, 8 September 2009 di Ball Room Hotel Harris Tebet, Jakarta. hlm. 2-3. Lebih lanjut Mahfud juga mengatakan Dengan demikian, walaupun konstitusi dapat berubah mengikuti situasi atau keadaan politik, ekonomi, sosial, dan budaya masyarakat pada waktu tertentu (sehingga memunculkan doktrin bahwa konstitusi tidak dapat dipaksakan untuk berlaku selamanya), akan tetapi terhadap nilai-nilai ideologi negara yang terkandung di dalamnya, tidak boleh berubah. Oleh karenanya, sebelum dilakukannya amandemen UUD 1945 telah disepakati terlebih dahulu bahwa Pembukaan UUD 1945 yang memuat Pancasila sebagai dasar negara tidak akan diubah dan akan dipertahankan. Perubahan-perubahan hanya akan menyangkut pasal-pasal melalui adendum.

supel semakin baik. Jadi, kita harus menjaga agar sistem UUD jangan sampai ketinggalan zaman, jangan sampai kita membuat undang-undang yang lekas usang (*verouderd*).²³⁴ Berdasarkan kondisi objektif sebagaimana tersebut diatas maka dipilih sistem konstitusi yang tertuang dalam UUD 1945 yang mengatur hal-hal pokok/ prinsip. Konstitusi negara Indonesia sebagaimana tercantum dalam Penjelasan UUD 1945 yang asli mengikuti sistem konstitusi yang dinamakan Sistem Konstitusi Terpadu (*Integrated Constitutional System*) yang terdiri atas Pembukaan, Batang Tubuh, dan Penjelasan UUD 1945. Tiga bagian ini merupakan Tri Tunggal yang tidak bisa dipisahkan satu sama lainnya. Penegasan tentang *Integrated Constitutional System* ini kita temukan keterangannya secara lugas dan jelas dalam Penjelasan UUD 1945 itu sendiri.²³⁵

Pada masa-masa awal reformasi ada semacam konsensus untuk memperbaharui UUD 1945. Pembaharuan UUD 1945 dipandang sebagai suatu kemestian. Pandangan ini bukan saja karena dinamika sosial, politik, dan ekonomi yang menuntut penyesuaian aturan dasar sebagai landasan yang lebih kuat untuk mewujudkan cita-cita kemerdekaan yaitu *melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan*

²³⁴ M. Dimiyati Hartono, *Problematic dan Solusi Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, Kompas Gramedia, Jakarta, 2009. hlm. 16.

²³⁵ *ibid.* hlm. 17.

*ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial (Pembukaan UUD 1945).*²³⁶

Sejak reformasi bergulir tahun 1998, penataan terhadap sistem ketatanegaraan di Indonesia semakin kompleks. Amandemen terhadap Undang- Undang Dasar 1945 sudah empat kali dilakukan tidak lain hanya untuk menyelaraskan prinsip-prinsip yang ada dengan perkembangan zaman dan juga menciptakan pemerintahan yang baik dan lebih demokratis. Amandemen ini dilakukan guna penyelarasan terhadap konsep demokratisasi yang selama ini sudah dianggap tidak padu lagi dengan ideologi Demokrasi Pancasila. Sistem semi-presidensial yang selama ini berjalan pada era Orde Baru dinilai tidak sesuai dengan nilai-nilai Pancasila dan UUD 45. Oleh karena itu kembali kepada sistem presidensial adalah kata kuncinya. Di mana dalam sistem ini eksekutif dipilih secara langsung oleh masyarakat dalam kurun waktu yang tetap (*fixed term*).²³⁷

²³⁶ Bagir Manan, DPR, DPD dan MPR Dalam UUD 1945 Baru, FH UII Press, Yogyakarta, 2005. hlm. vii. Perubahan Pertama dilakukan pada tanggal 19 Oktober 1999.

²³⁷ Kacung Marjan, *Demokrasi dan Stabilitas pemerintahan: Perbandingan Sistem Pemerintahan, Sistem Pemilu dan Sistem Kepartaian*, disampaikan dalam pidato pengukuhan guru besar FISIP UNAIR, Surabaya, 2007, hlm. 11. dalam Nurhidayatulloh, *Pilkada Langsung sebagai Proses Demokratisasi Pendidikan Politik Masyarakat Lokal*, Jurnal Konstitusi, Volume III No. 1, Juni 2010, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta. hlm. 2.

D. Perubahan UUD 1945

1. Tahapan Perubahan

Perubahan²³⁸ **pertama** dilakukan dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 1999 yang meliputi pasal 5 ayat (1), Pasal 7, Pasal 13 ayat (2), Pasal 14, Pasal 15, Pasal 17 ayat (2) dan (3), Pasal 20, Pasal 22 UUD 1945. Berdasarkan ketentuan pasal-pasal yang dirubah, arah Perubahan Pertama UUD 1945 adalah membatasi kekuasaan Presiden dan memperkuat kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga legislatif.

Perubahan **Kedua**²³⁹ 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**²⁴⁰ yang ditetapkan pada Sidang Tahunan MPR Tahun 2001 mengubah dan atau menambah ketentuan-ketentuan Pasal 1 ayat (1) dan (3), Pasal 3 ayat (1), ayat (3) dan ayat (4), Pasal 6 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 6A

²³⁸ Lihat Muchammad Ali Safa;at, *Parlemen Bikameral : Studi Perbandingan di Amerika Serikat, Perancis, Belanda, Inggris, Austria dan Indonesia*, UB Press, Malang, 2010. hlm. 3.

²³⁹ Perubahan Kedua dilakukan pada tanggal 18 Agustus 2000.

²⁴⁰ Perubahan Kedua dilakukan pada tanggal 9 November 2001.

ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (5), Pasal 7A, Pasal 7B ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), ayat (6) dan ayat (7), Pasal 7C, Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 11 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 17 ayat (4), Bab VIIA, Pasal 22C ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4), Pasal 22D ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4), Bab VIIB, Pasal 22E ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6), Pasal 23 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3), Pasal 23A, Pasal 23C, Bab VIIIA, Pasal 23E ayat (1), ayat (2) dan ayat (3), Pasal 23F ayat (1) dan ayat (2), Pasal 23G ayat (1) dan ayat (2), Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 24A ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5), Pasal 24B ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4), Pasal 24C ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5) dan ayat (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**²⁴¹ 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), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5), Pasal 32 ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4), Pasal 37 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5). Aturan peralihan Pasal I, II dan III, Aturan Tambahan Pasal I dan II UUD 1945. Materi perubahan pada Perubahan Keempat adalah ketentuan tentang kelembagaan negara dan hubungan antar

²⁴¹ Perubahan Keempat dilakukan pada tanggal 10 Agustus 2002.

lembaga negara, penghapusan Dewan Pertimbangan Agung (DPA), ketentuan tentang pendidikan dan kebudayaan, ketentuan tentang perkonomian dan kesejahteraan sosial dan aturan peralihan serta aturan tambahan.

Berdasarkan Pasal 3 dan Pasal 37 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia menetapkan :²⁴²

- (a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana telah diubah dengan perubahan pertama, kedua, ketiga dan perubahan keempat ini adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945 dan diberlakukan kembali dengan Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959 serta dikukuhkan secara aklamasi pada tanggal 22 Juli 1959 oleh Dewan Perwakilan Rakyat;
- (b) Penambahan bagian akhir pada Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan kalimat, "Perubahan tersebut diputuskan dalam Rapat Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Ke-9 tanggal 18 Agustus 2000 Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan,";
- (c) Mengubah penomeran pasal 3 ayat (3) dan ayat (4)

²⁴² Lihat Rachmad Yuliadi Nasir, *Perubahan Keempat UUD 1945 Tahun 2002*, *Harian Online Kabar Indonesia*, <http://www.kabarindonesia.com>, 07-Feb-2012, 13:34:36 WIB.

Perubahan Ketiga Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi Pasal 3 ayat (2) dan ayat (3); Pasal 25E Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi Pasal 25A;

- (d) Penghapusan judul Bab IV tentang Dewan Pertimbangan Agung dan pengubahan substansi Pasal 16 serta penempatannya ke dalam Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara;
- (e) Pengubahan dan/atau penambahan Pasal 2 ayat (1); Pasal 6A ayat (4); Pasal 8 ayat (3); Pasal 11 ayat (1); Pasal 16; Pasal 23B; Pasal 23D; Pasal 24 ayat (3); Bab XIII, Pasal 31 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5); Pasal 23 ayat (1) dan ayat (2); Bab XIV, Pasal 33 ayat (4) dan ayat (5); Pasal 34 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4); Pasal 37 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5); Aturan Peralihan Pasal I, II, dan III; Aturan Tambahan Pasal I dan II Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga selengkapnya berbunyi sebagai berikut :

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.

Pasal 6A

- (4) Dalam hal tidak adanya 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

Pasal 8

- (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, Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh 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 atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

Pasal 11

- (1) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain

Pasal 16

Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberi nasehat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang.

BAB IV

DEWAN PERTIMBANGAN AGUNG

Dihapus

Pasal 23B

Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan Undang-undan Pasal 23D Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggungjawab, dan independensi-nya diatur dengan undang-undang.

Pasal 24

(3) Badan-badang lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam 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 20% 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

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

- (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.

Pasal 34

- (1) Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara
- (2) Negara mengembangkan sistem jaringan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.
- (3) Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

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 oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (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.

ATURAN TAMBAHAN

Pasal I

Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hokum 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 tersebut diputuskan dalam Rapat Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia ke-6 (lanjutan) pada tanggal 10 Agustus 2002. Pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, dan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

2. Implikasi Perubahan UUD 1945

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.²⁴³ 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. 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.

Segera setelah agenda *constitutional reform* (pembaruan konstitusi) berhasil dilakukan, kita perlu melanjutkan dengan agenda *legal reform* (pembentukan dan pembaruan hukum). 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. Ketentuan-ketentuan tersebut jelas mengamanatkan perlunya dilakukan pembaruan hukum sebagai bentuk pelaksanaan UUD 1945.

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

²⁴³ 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), hal. 4.

- a. Bidang politik dan pemerintahan.
- b. Bidang ekonomi dan dunia usaha.
- c. Bidang kesejahteraan sosial dan budaya.
- d. Bidang penataan sistem dan aparatur hukum.

Sebagai suatu kesatuan sistem hukum, upaya perubahan perundang-undangan untuk menyesuaikan dengan perubahan UUD 1945 adalah bagian yang tidak terpisahkan dari pembangunan hukum nasional secara keseluruhan. Karena itu, perubahan berbagai perundang-undangan sebaiknya dilakukan secara terencana dan partisipatif dalam program legislasi nasional sekaligus bentuk *legislatif review*. Program legislasi nasional harus disusun pertama dan utamanya adalah untuk melaksanakan ketentuan dalam UUD 1945. Berdasarkan ketentuan UUD 1945 dapat dielaborasi perundang-undangan yang harus dibuat dalam program legislasi nasional baik di bidang politik, ekonomi, maupun sosial.

Disamping itu masyarakat juga dapat mengajukan permohonan *constitutional review* kepada Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang yang dianggap merugikan hak konstitusionalnya dalam UUD 1945 yang telah diubah.²⁴⁴ Masyarakat juga dapat mengajukan *judicial review* kepada Mahkamah Agung terhadap peraturan

²⁴⁴ Berdasarkan Pasal 50 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, kewenangan constitutional review Mahkamah Konstitusi dibatasi hanya untuk Undang-Undang yang ditetapkan sesudah perubahan pertama UUD 1945. Namun dalam putusan perkara No. 04/PUU-I/2003 Pasal 50 Undang-Undang Tahun 2003 dikesampingkan oleh Mahkamah Konstitusi karena mereduksi kewenangan Mahkamah Konstitusi berdasarkan UUD 1945.

perundang-undangan di bawah Undang-Undang yang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang.

Putusan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 yang telah dibuat oleh Mahkamah Konstitusi terhadap berbagai permohonan pengujian yang diajukan juga harus diperhatikan dalam upaya pembangunan hukum nasional khususnya perubahan perundang-undangan.²⁴⁵ Dalam putusan-putusan tersebut memuat pengertian-pengertian dan konsep-konsep terkait dengan pengertian dan pemahaman suatu ketentuan dalam konstitusi. Hingga saat ini telah terdapat berbagai putusan Mahkamah Konstitusi baik di bidang politik²⁴⁶, ekonomi²⁴⁷, dan sosial²⁴⁸ terkait dengan ketentuan dalam UUD 1945.

²⁴⁵ Proses *judicial review* secara luas yang meliputi juga *constitutional review* telah menjadi sarana menegakkan supremasi konstitusi di negara-negara demokrasi modern. O. Hood Phillips and Paul Jackson, *Constitutional And Administrative Law*, Eighth Edition, (London: Sweet & Maxwell, 2001), hal. 7-8.

²⁴⁶ Misalnya Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 011-017/PUU-I/2003 yang mengembalikan hak politik pasif dan aktif eks anggota PKI dan organisasi terlarang lainnya dengan menyatakan bahwa Pasal 60 huruf g Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4277) bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

²⁴⁷ Misalnya Putusan Mahkamah Konstitusi No. Perkara 002/PUU-I/2003 dalam perkara permohonan konstiusionalitas Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, dan Putusan Mahkamah Konstitusi No. Perkara 001-021-022/PUU-I/2003 yang menyatakan Undang-Undang No. 20 Tahun 2002 secara keseluruhan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat karena Pasal-Pasal yang diuji dan dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945, yaitu Pasal 16, Pasal 17 ayat (3), dan Pasal 68 merupakan jantung dari Undang-Undang No. 20 Tahun 2002.

²⁴⁸ Misalnya Putusan No. Perkara 011/PUU-III/2005 dalam perkara permohonan pengujian Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Perubahan UUD 1945 dan perubahan perundang-undangan di bawahnya juga harus diikuti dengan perubahan kelembagaan sesuai paradigma dan ketentuan yang baru, serta perubahan kesadaran dan budaya pelaksana hukum dan perundang-undangan. Hal ini menjadi sangat penting karena perundang-undangan yang lama telah membentuk kultur lembaga, kultur hukum dan birokrasi yang tidak mudah dihilangkan dan diganti. Karena itu perlu penyegaran dan penumbuhan kembali kesadaran berkonstitusi dan budaya hukum berdasarkan hasil perubahan UUD 1945.

Telah ada beberapa forum yang dibuat untuk dapat merumuskan program pembangunan hukum nasional seperti Seminar Hukum Nasional, Law Summit, dan forum seminar lainnya. Semakin banyak dilakukan forum yang mengkaji pembangunan hukum nasional, tentu semakin banyak permasalahan yang terungkap dan perencanaan yang dibuat. Namun hasil dari berbagai forum tersebut tentu harus disinkronisasikan dan dipadukan sebagai suatu *blue print* pembangunan hukum nasional yang menjadi pedoman dan benar-benar dilaksanakan oleh semua pihak.

E. Manfaat Berkonstitusi

Kita tentunya menghendaki agar UUD 1945 merupakan konstitusi yang benar-benar dilaksanakan dalam praktik kehidupan berbangsa dan bernegara demi tercapainya cita-cita bersama. Konstitusi mengikat segenap lembaga negara dan seluruh warga negara. Oleh karena itu, yang menjadi pelaksana konstitusi adalah semua lembaga negara dan segenap warga negara sesuai dengan hak dan kewajiban

masing-masing sebagaimana diatur dalam UUD 1945. Dalam perspektif hukum, kata “pelaksanaan” (*implementation*) terdiri dari dua konsep fungsional, yaitu; *pertama, identifying constitutional norms and specifying their meaning*; dan *kedua, crafting doctrine or developing standards of review*.²⁴⁹

Agar setiap lembaga dan segenap warga negara dapat melaksanakan kehidupan berbangsa dan bernegara berdasarkan UUD 1945, diperlukan adanya budaya sadar berkonstitusi. Untuk menumbuhkan budaya sadar berkonstitusi diperlukan pemahaman terhadap nilai-nilai dan norma-norma dasar yang menjadi materi muatan konstitusi. Pemahaman tersebut menjadi dasar bagi masyarakat untuk dapat selalu menjadikan konstitusi sebagai rujukan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Jika masyarakat telah memahami norma-norma dasar dalam konstitusi dan menerapkannya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, maka pasti mengetahui dan dapat mempertahankan hak-hak konstitusionalnya yang dijamin dalam UUD 1945. Selain itu, masyarakat dapat berpartisipasi secara penuh terhadap pelaksanaan UUD 1945 baik melalui pelaksanaan hak dan kewajibannya sebagai warga negara, berpartisipasi dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan, serta dapat pula melakukan kontrol terhadap penyelenggaraan negara dan jalannya pemerintahan. Kondisi tersebut dengan sendirinya akan mencegah terjadinya penyimpangan ataupun penyalahgunaan konstitusi.

²⁴⁹ Richard H. Fallon, Jr., *Implementing the Constitution*, (Cambridge, Massachusetts, and London; Harvard University Press, 2001), hal. 37 – 38.

Salah satu bentuk nyata pentingnya budaya sadar berkonstitusi bagi pelaksanaan konstitusi adalah terkait dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Pengujian tersebut dilakukan untuk menentukan apakah suatu ketentuan dalam suatu undang-undang, bertentangan atau tidak dengan UUD 1945. Namun Mahkamah Konstitusi dalam hal ini tidak dapat bertindak secara aktif. Mahkamah Konstitusi hanya dapat menjalankan wewenang tersebut jika ada permohonan pengujian suatu undang-undang yang diajukan oleh masyarakat.

Dalam pengajuan permohonan inilah diperlukan adanya budaya sadar berkonstitusi berupa kesadaran akan hak konstitusionalnya sebagai warga negara baik sebagai perorangan maupun kelompok bahwa hak-hak konstitusional telah dilanggar oleh suatu ketentuan undang-undang. Di sisi lain, juga diperlukan adanya kesadaran untuk mendapatkan perlindungan atas hak konstitusional yang dilanggar dengan cara mengajukan permohonan pengujian konstitusional atas ketentuan undang-undang yang merugikannya. Jika tidak ada budaya sadar berkonstitusi, masyarakat tidak akan mengetahui apakah haknya terlanggar atau tidak dan tidak melakukan upaya konstitusional untuk mendapatkan perlindungan. Akibatnya, UUD 1945 akan banyak dilanggar oleh ketentuan undang-undang sehingga pada akhirnya konstitusi hanya akan menjadi dokumen di atas kertas tanpa dilaksanakan dalam praktik.

Oleh karena itulah harus ada upaya secara terus-menerus untuk membangun budaya sadar berkonstitusi. Budaya sadar berkonstitusi tercipta tidak hanya sekedar

mengetahui norma dasar dalam konstitusi. Lebih dari itu, juga dibutuhkan pengalaman nyata untuk melihat dan menerapkan konstitusi dalam praktik kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu, menumbuhkan budaya sadar berkonstitusi adalah suatu proses panjang dan berkelanjutan.

Salah satu masalah yang dihadapi dalam upaya mendekatkan UUD 1945 sebagai konstitusi kita kepada masyarakat umum serta menumbuhkan *the living contitution* adalah karena pembahasan masalah konstitusi dan materi muatan yang terkandung didalamnya selalu menggunakan kerangka pikir, rujukan teori, dan rujukan praktik yang berasal dari luar negeri. Bahkan saat ini kita belum memiliki pakar Hukum Tata Negara ataupun politik yang menguasai Hukum Tata Negara Adat.

Untuk itu, diperlukan upaya domestikasi UUD 1945, yaitu menjadikan UUD 1945 dan pengkajiannya dilakukan dengan merujuk pada pengalaman bangsa Indonesia dan problem nyata yang dihadapi oleh masyarakat. Pengkajian sejarah ketatanegaraan bangsa Indonesia selama ini masih terbatas mulai penjajahan Belanda. Padahal, sebelumnya terdapat kerajaan-kerajaan di wilayah nusantara yang memiliki sistem dan struktur ketatanegaraan tersendiri yang dapat dibandingkan dengan sistem ketatanegaraan modern. Sebagai contoh, pembagian fungsi kekuasaan antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif sudah terbentuk walaupun kekuasaan Raja cukup dominan karena menjadi ketua dari semua lembaga yang menjalankan fungsi-fungsi kekuasaan tersebut. Bahkan prinsip demokrasi juga mulai terlihat karena pengambilan keputusan diambil secara musyawarah oleh

wakil-wakil masyarakat, meskipun keputusan terakhir tetap ada pada pimpinan tertinggi. Kenyataan-kenyataan sejarah tersebut dapat dijumpai di kerajaan dan satuan pemerintahan lain di berbagai wilayah nusantara.

Dengan elaborasi pengalaman bangsa Indonesia sendiri dan dikaitkan dengan perkembangan yang terjadi dalam UUD 1945, maka masyarakat akan merasakan bahwa sistem dan pemikiran yang menjadi materi muatan UUD 1945 bukan lagi sebagai hal yang asing, tetapi tumbuh dan berkembang seiring dengan pertumbuhan dan perkembangan masyarakat Indonesia. Jika hal ini diiringi dengan upaya mendekatkan UUD 1945 dengan masyarakat, misalnya melalui penulisannya dalam bahasa dan huruf daerah, masyarakat dapat menjadikan UUD 1945 benar-benar sebagai landasan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Masyarakat akan dapat mensikapi masalah yang dihadapi berdasarkan norma-norma konstitusional. Hal ini menjadi awal dari berkembangnya kehidupan dan pemikiran konstitusional sesuai dengan kondisi dan perkembangan masyarakat (*the living constitution*).

F. Konstitusi Politik, Ekonomi, Dan Sosial

Sebagai wujud perjanjian sosial tertinggi²⁵⁰, konstitusi memuat cita-cita yang akan dicapai dengan pembentukan negara dan prinsip-prinsip dasar pencapaian cita-cita tersebut.

²⁵⁰ Otoritas konstitusi berasal dari kekuasaan konstituen, yaitu otoritas yang berada di luar dan atas sistem yang dibentuk. Dalam negara demokratis, pemegang kekuasaan konstituen adalah rakyat. Brian Thompson, *Textbook on Constitutional Law & Administrative Law*, Third Edition, (London: Blackstone Press Limited, 1997), hal. 5.

UUD 1945 sebagai konstitusi bangsa Indonesia merupakan dokumen hukum dan dokumen politik yang memuat cita-cita, dasar-dasar, dan prinsip-prinsip penyelenggaraan kehidupan nasional.²⁵¹ Pasal II Aturan Tambahan UUD 1945 menyatakan bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal²⁵². Pembukaan dan pasal-pasal adalah satu kesatuan norma-norma konstitusi yang *supreme* dalam tata hukum nasional (*national legal order*).

Cita-cita pembentukan negara kita kenal dengan istilah tujuan nasional yang tertuang dalam alenia keempat Pembukaan UUD 1945, yaitu (a) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (b) memajukan kesejahteraan umum; (c) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (d) ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Cita-cita tersebut akan dilaksanakan dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berdiri di atas lima dasar yaitu Pancasila sebagaimana juga dicantumkan dalam alenia keempat Pembukaan UUD 1945.

Untuk mencapai cita-cita tersebut dan melaksanakan penyelenggaraan negara berdasarkan Pancasila, UUD 1945 telah memberikan kerangka susunan kehidupan berbangsa dan bernegara. Norma-norma dalam UUD 1945 tidak hanya mengatur kehidupan politik tetapi juga kehidupan ekonomi

²⁵¹ Eric Barendt, *An Introduction to Constitutional Law*, (New York: Oxford University Press, 1998), hal. 2-7.

²⁵² Hasil perubahan keempat UUD 1945. Sebelum dilakukan perubahan, diterima oleh umum bahwa UUD 1945 terdiri dari pembukaan, batang tubuh, dan penjelasan.

dan sosial. Hal ini karena para pendiri bangsa menghendaki bahwa rakyat Indonesia berdaulat secara penuh, bukan hanya kedaulatan politik. Maka UUD 1945 merupakan konstitusi politik, konstitusi ekonomi, dan konstitusi sosial yang harus menjadi acuan dan landasan secara politik, ekonomi, dan sosial, baik oleh negara (*state*), masyarakat (*civil society*), ataupun pasar (*market*).

Sebagai konstitusi politik, UUD 1945 mengatur masalah susunan kenegaraan, hubungan antara lembaga-lembaga negara, dan hubungannya dengan warga negara. Hal ini misalnya diatur dalam Bab I tentang Bentuk Kedaulatan, Bab II tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara, Bab V tentang Kementerian Negara, Bab VI tentang Pemerintah Daerah, Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat, Bab VIIA tentang Dewan Perwakilan Daerah, Bab VIIB tentang Pemilu, Bab VIII tentang Hal Keuangan, Bab VIIIA tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman, Bab IX tentang Wilayah Negara, Bab X tentang Warga Negara Dan Penduduk khususnya Pasal 26, Bab XA tentang Hak Asasi Manusia khususnya Pasal 28I ayat (5), Bab XII tentang Pertahanan Dan Keamanan Negara, Bab XV tentang Bendera, Bahasa, Dan Lambang Negara, Serta Lagu Kebangsaan, Bab XVI tentang Perubahan Undang-Undang Dasar, Aturan Peralihan, dan Aturan Tambahan.

Sebagai konstitusi ekonomi, UUD 1945 juga mengatur bagaimana sistem perekonomian nasional seharusnya disusun dan dikembangkan. Ketentuan utama UUD 1945 tentang sistem perekonomian nasional dimuat dalam Bab XIV Pasal 33. Ketentuan tentang sistem perekonomian nasional

memang hanya dalam satu pasal yang terdiri dari lima ayat. Namun ketentuan ini harus dielaborasi secara konsisten dengan cita-cita dan dasar negara berdasarkan konsep-konsep dasar yang dikehendaki oleh pendiri bangsa. Selain itu, sistem perekonomian nasional juga harus dikembangkan terkait dengan hak-hak asasi manusia yang juga mencakup hak-hak ekonomi, serta dengan ketentuan kesejahteraan rakyat.

Sebagai konstitusi sosial, UUD 1945 mengatur tata kehidupan bermasyarakat terutama dalam Bab X tentang Warga Negara Dan Penduduk khususnya Pasal 27 dan Pasal 28, Bab XA tentang Hak Asasi Manusia, Bab XIII tentang Pendidikan Dan Kebudayaan, dan Bab XIV tentang Perekonomian Nasional Dan Kesejahteraan Rakyat khususnya Pasal 34.

Ketentuan-ketentuan tersebut selalu harus dielaborasi secara konsisten guna mencapai tujuan nasional serta untuk dapat mengantisipasi dan memberikan solusi terhadap permasalahan perkembangan jaman sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis. Demokrasi yang dikembangkan adalah demokrasi politik, demokrasi ekonomi, dan demokrasi sosial.

BAB IV

LEMBAGA NEGARA

A. Pengertian Lembaga Negara

Pengertian lembaga atau organ negara secara lebih dalam, dapat kita ketahui 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*”.²⁵³ 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

²⁵³ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russell & Russell, 1961), hal.192.

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*”.²⁵⁴

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI, 1997), kata “lembaga” antara lain diartikan : (i) badan (organisasi) yang bertujuan melakukan suatu penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan (ii) pola perilaku manusia yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur disuatu kerangka nilai yang relevan.²⁵⁵

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 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*).²⁵⁶

²⁵⁴ *Ibid.*

²⁵⁵ Patrialis Akbar, Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945, Sinar Grafika, 2013, hlm. 1

²⁵⁶ 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*.

Di samping pengertian luas itu, Hans Kelsen juga menguraikan adanya pengertian organ negara dalam arti yang sempit, yaitu pengertian organ dalam arti materil. 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 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 UU, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Hirarki atau ranking 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 UU 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.

Dalam 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 hanya fungsinya. Ada pula lembaga atau organ yang disebut bahwa baik namanya maupun fungsi atau kewenangannya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah.

Dalam ketentuan UUD 1945, terdapat lebih dari 35 subjek jabatan atau subjek hukum kelembagaan yang dapat dikaitkan dengan pengertian lembaga atau organ negara dalam arti yang luas²⁵⁷.

- (i) Presiden²⁵⁸;
- (ii) Wakil Presiden²⁵⁹;
- (iii) Dewan pertimbangan presiden²⁶⁰;
- (iv) Kementerian Negara²⁶¹;
- (v) Menteri Luar Negeri²⁶²;

²⁵⁷ Pandangan yang lebih luas lagi adalah yang didasarkan atas pendapat Hans Kelsen yang menyatakan bahwa semua organ yang menjalankan fungsi-fungsi '*law-creating function and law-applying function*' adalah merupakan organ atau lembaga negara. Lihat Hans Kelsen, *The General Theory of Law and State*. Berdasarkan pandangan Hans Kelsen ini, setiap warga negara yang sedang berada dalam keadaan menjalankan suatu ketentuan undang-undang juga dapat disebut sebagai organ negara dalam arti luas, misalnya, ketika warga negara yang bersangkutan sedang melaksanakan hak politiknya untuk memilih dalam pemilihan umum. Yang bersangkutan dianggap sedang menjalankan undang-undang (*law applying function*) dan juga sedang melakukan perbuatan hukum untuk membentuk lembaga perwakilan rakyat (*law creating function*) melalui pemilihan umum yang sedang ia ikuti.

²⁵⁸ Pasal 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, dan Pasal 16 UUD 1945.

²⁵⁹ Pasal 4 ayat (2), Pasal 6, 6A, Pasal 7, 7A, 7B, 7C, Pasal 8, dan Pasal 9 UUD 1945.

²⁶⁰ Pasal 16 UUD 1945.

²⁶¹ Pasal 17 ayat (1), (2), (3), dan ayat (4) UUD 1945.

²⁶² Pasal 8 ayat (3) UUD 1945.

- (vi) Menteri Dalam Negeri²⁶³;
- (vii) Menteri Pertahanan²⁶⁴;
- (viii) Duta²⁶⁵;
- (ix) Konsul²⁶⁶;
- (x) Pemerintahan Daerah Provinsi²⁶⁷;
- (xi) Gubernur/Kepala Pemerintah Daerah Provinsi²⁶⁸;
- (xii) DPRD Provinsi²⁶⁹;
- (xiii) Pemerintahan Daerah Kabupten²⁷⁰;
- (xiv) Bupati/Kepala Pemerintah Daerah Kabupaten²⁷¹;
- (xv) DPRD Kabupaten²⁷²;
- (xvi) Pemerintahan Daerah Kota²⁷³;
- (xvii) Walikota/Kepala Pemerintah Daerah Kota²⁷⁴;
- (xviii) DPRD Kota²⁷⁵;
- (xix) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)²⁷⁶;
- (xx) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)²⁷⁷;
- (xxi) Dewan Perwakilan Daerah (DPD)²⁷⁸;
- (xxii) Komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri, yang diatur lebih lanjut dengan undang-undang²⁷⁹;

²⁶³ Ibid.

²⁶⁴ Ibid.

²⁶⁵ Pasal 13 ayat (1), (2), dan ayat (3) UUD 1945.

²⁶⁶ Pasal 13 ayat (1) UUD 1945.

²⁶⁷ Pasal 18 dan 18A UUD 1945.

²⁶⁸ Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

²⁶⁹ Pasal 18 ayat (3) UUD 1945.

²⁷⁰ Pasal 18 dan 18A UUD 1945

²⁷¹ Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

²⁷² Pasal 18 ayat (3) UUD 1945.

²⁷³ Pasal 18 dan 18A UUD 1945.

²⁷⁴ Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

²⁷⁵ Pasal 18 ayat (3).

²⁷⁶ Pasal 2, 3, dan Pasal 8 ayat (2) dan (3) UUD 1945.

²⁷⁷ Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945.

²⁷⁸ Pasal 22E ayat (5) UUD 1945.

- (xxiii) Bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggungjawab, dan independensinya diatur lebih lanjut dengan undang-undang²⁸⁰;
- (xxiv) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)²⁸¹;
- (xxv) Mahkamah Agung (MA)²⁸²;
- (xxvi) Mahkamah Konstitusi (MK)²⁸³;
- (xxvii) Komisi Yudisial (KY)²⁸⁴;
- (xxviii) Tentara Nasional Indonesia (TNI)²⁸⁵, dan
- (xxix) Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI)²⁸⁶.
- (xxx) Angkatan Darat (AD)²⁸⁷;
- (xxxi) Angkatan Laut (AL)²⁸⁸;
- (xxxii) Angkatan Udara (AU)²⁸⁹;
- (xxxiii) Satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa²⁹⁰;
- (xxxiv) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman²⁹¹, seperti Kejaksaan Agung²⁹², Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, dan sebagainya;
- (xxxv) Kesatuan Masyarakat Hukum Adat²⁹³.

²⁷⁹ Pasal 23E, 23F, dan Pasal 23G UUD 1945.

²⁸⁰ Pasal 23D UUD 1945.

²⁸¹ Pasal 23E, 23F, dan Pasal 23G UUD 1945.

²⁸² Pasal 24 dan Pasal 24A UUD 1945.

²⁸³ Pasal 24 dan Pasal 24C UUD 1945.

²⁸⁴ Pasal 24B dan Pasal 24A ayat (3) UUD 1945.

²⁸⁵ Pasal 30 ayat (1), (2), (3), dan ayat (5) UUD 1945.

²⁸⁶ Pasal 30 ayat (1), (2), (4), dan ayat (5) UUD 1945.

²⁸⁷ Pasal 10 UUD 1945.

²⁸⁸ Ibid.

²⁸⁹ Ibid.

²⁹⁰ Pasal 18B ayat (1) UUD 1945.

²⁹¹ Pasal 24 ayat (3) UUD 1945.

²⁹² Lihat Rancangan Perubahan Keempat UUD 1945, Sekretariat Jenderal MPR-RI, 2002.

²⁹³ Pasal 18B ayat (2) UUD 1945.

Eksistensi kesatuan masyarakat hukum adat diakui dan dihormati oleh negara berdasarkan ketentuan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945. Dalam pengakuan itu terkandung hak-hak konstitusionalnya sebagai subjek hukum tatanegara. Karena itu, dalam UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi²⁹⁴, keberadaannya sebagai subjek hukum diakui di hadapan Mahkamah Konstitusi, yaitu dengan diberi kedudukan hukum atau *'legal standing'* untuk mengajukan permohonan perkara pengujian undang-undang ke Mahkamah Konstitusi. Namun demikian, keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat itu sebagai subjek hukum, tidaklah dilihat dalam sebagai lembaga negara, melainkan dipandang sebagai subjek hukum yang tersendiri, yaitu sebagai kesatuan masyarakat hukum adat. Keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat ini memang berada di luar lingkup organisasi negara (*state organization*). Masyarakat hukum adat itu merupakan *'self governing communities'* (*zelf bestuurende gemeenschappen*) atau masyarakat hukum yang mengurus atau berpemerintahan sendiri. Eksistensinya berada di luar jangkauan organisasi negara. Dengan demikian, yang dapat disebut sebagai organ atau lembaga negara dari daftar subjek hukum kelembagaan dalam UUD 1945 tersebut di atas adalah dari nomor (i) sampai dengan nomor (xxxiv). Namun, yang disebut dalam nomor (xxxiv) terdiri atas badan-badan, artinya lebih dari 1 (satu) badan atau lembaga. Karena itu, jumlah subjek hukum yang dapat disebut sebagai organ atau lembaga negara dalam UUD 1945 adalah lebih dari 34 buah.

²⁹⁴ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316.

Yang dapat dikategorikan sebagai badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman adalah lembaga-lembaga atau badan-badan yang tugasnya berkaitan dengan peradilan dan penegakan hukum, yaitu berhubungan dengan fungsi-fungsi: (a) Penyelidikan, (b) penyidikan, (c) penuntutan, (d) pembelaan atau advokasi, (e) penyelesaian sengketa dan mediasi atau perdamaian, (f) peradilan, penghakiman dan penghukuman, (g) pemasyarakatan, (h) pelaksanaan putusan pengadilan selain pemasyarakatan, dan (i) pemulihan nama baik atau rehabilitasi, (j) pemberian grasi, (k) pemberian amnesti, (l) pemberian abolisi, (m) persaksian, dan (n) pemberian keterangan berdasarkan keahlian. Dari semua fungsi tersebut, yang terpenting adalah fungsi penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan. Badan-badan yang dapat melakukan fungsi penyelidikan pelanggaran hukum ataupun hak asasi manusia adalah (a) Kepolisian Negara, (b) Tentara Nasional Indonesia (TNI) Angkatan Laut, (c) para Pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS), (d) Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnasham), (e) Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), (f) Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP), dan (g) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Badan-badan yang dapat menjalankan fungsi penyidikan pro-justisia adalah (a) Kejaksaan, (b) Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dan (c) Pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS). Sedangkan badan-badan yang melakukan penuntutan adalah (a) Kejaksaan, dan (b) Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Lembaga-lembaga atau badan-badan tersebut memang tidak disebutkan secara eksplisit keberadaannya dalam UUD

1945. Namun, sejalan dengan prinsip Negara Hukum yang ditentukan oleh Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, lembaga-lembaga negara tersebut tetap dapat disebut memiliki kedudukan yang sangat penting dalam hukum tatanegara (*constitutional law*). Apalagi, secara konstitusional keberadaannya dapat dilacak berdasarkan perintah implisit ketentuan Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 sendiri yang menyatakan, “Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang”. Oleh karena itu, lembaga-lembaga penegak hukum yang dibentuk berdasarkan undang-undang tersebut, seperti Kejaksaan, KPK, dan Komnasham dapat disebut memiliki “*constitutional importance*” sebagai lembaga-lembaga konstitusional di luar UUD 1945.

Seperti dikemukakan oleh A. V. Dicey²⁹⁵ ataupun C. F. Strong²⁹⁶, “*constitutional law*” itu sendiri tidak hanya bersumber pada hukum konstitusi yang tertulis, tetapi juga berdasarkan berdasarkan konstitusi yang tidak tertulis. Yang dimaksud dengan “*the laws of the constitution*” dalam arti yang tertulispun tidak hanya menyangkut teks undang-undang dasar, tetapi juga undang-undang tertulis juga dapat menjadi sumber dalam hukum tatanegara (*the sources of constitutional law*)²⁹⁷. Oleh karena itu, lembaga-lembaga penegak hukum seperti Kejaksaan Agung, KPK, dan Komnasham, meskipun tidak disebut secara eksplisit dalam UUD 1945, kedudukannya tetap memiliki “*constitutional importance*” yang sama pentingnya dengan Kepolisian Negara

²⁹⁵ Albert Venn Dicey, *The Laws of the Constitution*, (ed. E.C.S. Wade), 10th edition, 1959.

²⁹⁶ C.F. Strong, *Modern Political Constitutions*,

²⁹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, cetakan ke-2, Kompas, Jakarta, 2005.

(POLRI) dan Tentara Nasional Indonesia (TNI) yang kedudukan dan kewenangannya secara khusus diatur dalam Pasal 30 UUD 1945.

Tidaklah tepat untuk menyatakan bahwa Kepolisian lebih penting daripada Kejaksaan Agung hanya karena ketentuan mengenai Kepolisian tercantum dalam UUD 1945, sedangkan ketentuan mengenai Kejaksaan Agung sama sekali tidak tercantum secara eksplisit dalam UUD 1945. Disinilah letak pentingnya ketentuan Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 yang membuka ruang bagi diakuinya “badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman [*yang*] diatur dalam undang-undang” sebagai lembaga-lembaga yang juga memiliki “*constitutional importance*” seperti lembaga-lembaga lain yang keberadaannya disebut secara eksplisit dalam UUD 1945.

Namun demikian, harus diakui bahwa dari 34 atau lebih lembaga negara dalam daftar tersebut di atas, yang secara eksplisit disebut dalam UUD 1945 hanya 33 subjek, yaitu nomor (i) sampai dengan nomor (xxxiii). Dari ke-33 organ jabatan tersebut, 5 (lima) di antaranya hanya disebut sepintas lalu dalam UUD 1945, yaitu (i) Duta, (ii) Konsul, (iii) Angkatan Darat, (iv) Angkatan Laut, dan (v) Angkatan Udara. Yang disebut eksplisit namanya dan statusnya adalah (a) Gubernur, (b) Bupati, dan (c) Walikota, yaitu sebagai Kepala Pemerintah Daerah, masing-masing Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota. Dalam pengakuan konstitusional atas status hukumnya sebagai Kepala Pemerintah Daerah berarti secara implisit diakui pula adanya hak dan kewenangan konstitusional yang melekat dalam

kedudukan Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagai Kepala Pemerintah Daerah.

Di samping itu, lembaga penyelenggara pemilihan umum tidak disebutkan secara eksplisit namanya dalam UUD 1945. Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 hanya menentukan, “*Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri*”. Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang²⁹⁸. Artinya, rincian ketentuan mengenai nama lembaga dan kewenangannya diatur lebih lanjut dalam undang-undang yang tersendiri, dan belum dalam UUD 1945. Namun demikian, dalam kata “*diselenggarakan*” sudah terkandung kewenangan bahwa komisi penyelenggara yang kemudian oleh undang-undang diberi nama Komisi Pemilihan Umum (KPU) itu adalah lembaga yang memiliki kewenangan konstitusional untuk menyelenggarakan pemilihan umum, meskipun rinciannya masing akan ditentukan oleh undang-undang.

Lembaga lain yang dapat pula menimbulkan pertanyaan kritis mengenai ada tidaknya kewenangan konstitusionalnya yang ditentukan oleh UUD 1945 adalah bank sentral. Pasal 23D UUD 1945 hanya menentukan, “*Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggungjawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang*”. Artinya, eksistensi bank sentral itu memang ditentukan dengan tegas dan eksplisit dalam UUD 1945. Tetapi pemberian namanya apa, tergantung kepada pengaturannya dengan undang-undang. Meskipun demikian,

²⁹⁸ Pasal 22E ayat (6) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

sebagaimana yang diwarisi dari sejarah di masa lalu, Undang-Undang telah menentukan bahwa bank sentral itu bernama Bank Indonesia.

Namun, apa dan bagaimanakah kedudukan, kewenangan, tanggungjawab, dan independensi bank sentral itu sendiri sama sekali belum diatur secara eksplisit dalam Pasal 23D UUD 1945 tersebut. Hal itu diserahkan pengaturannya kepada undang-undang yang derajatnya di bawah undang-undang dasar. Artinya, substansi kewenangan dan tanggungjawab belum diatur atau ditentukan oleh UUD 1945. Akan tetapi, kata “independensi” dalam ketentuan di atas mengandung makna sebagai sifat kewenangan dan kedudukan bank sentral itu sebagai lembaga negara. Artinya, sifat kewenangan yang independen itu sendiri haruslah dipandang sebagai sifat normatif konstitusional. Jika, misalnya, dalam pelaksanaan sifat kewenangan konstitusional yang harus independen itu di kemudian hari timbul persengketaan antar subjek hukum konstitusional yang satu dengan yang lain, maka hal tersebut mungkin saja menjadi perkara konstitusi yang diajukan kepada Mahkamah Konstitusi.

Dengan demikian, dalam kasus kewenangan bank sentral tersebut, yang menjadi pokok persoalan bukanlah substansi kewenangannya yang sama sekali belum ditentukan oleh UUD 1945, melainkan adalah persoalan sifat kewenangan konstitusional bank sentral itu yang menurut ketentuan Pasal 23D haruslah bersifat independen. Meskipun rincian sifat independensinya itu sendiri juga belum ditentukan dalam UUD 1945, tetapi ketentuan Pasal 23D itu secara eksplisit telah mengakui bahwa bank sentral itu

haruslah bersifat independen. Dalam melaksanakan sifat independen itulah yang apabila timbul persengketaan dalam praktek, dapat menimbulkan permasalahan yang berpotensi untuk digolongkan sebagai sengketa kewenangan konstitusional antar lembaga negara yang menjadi salah satu bidang kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutusnya dengan putusan yang bersifat final dan mengikat.

Sementara itu, berkenaan dengan lembaga-lembaga negara lainnya dapat pula diuraikan satu per satu aspek-aspek kewenangan konstitusional yang dimilikinya dan dengan kemungkinan terjadinya persengketaan dalam pelaksanaannya di dalam praktek penyelenggaraan kegiatan bernegara. Uraian lengkap mengenai hal ini dapat dibaca dalam buku saya berjudul “Sengketa Kewenangan Konstitusional Antarlembaga Negara”²⁹⁹ dan buku “Konsolidasi Lembaga-Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945”³⁰⁰. Dari uraian ringkas di atas, ingin ditegaskan disini adalah bahwa dalam memahami mekanisme sengketa kewenangan konstitusional antarlembaga negara dan pengertian-pengertian baru tentang Lembaga Negara pasca Perubahan UUD 1945, kita tidak dapat lagi mengandalkan pengertian-pengertian konvensional yang kita warisi dari masa lalu tentang lembaga negara yang hanya terbatas pada pengertian alat-alat perlengkapan negara dalam arti sempit.

²⁹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Konstitusional Antarlembaga Negara*, Konpres, Jakarta, 2005.

³⁰⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Lembaga-Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945*, Konpres, Jakarta, 2005.

Dalam perspektif UUD 1945 pasca Perubahan Keempat, kita harus memahami konsepsi lembaga negara sebagai jabatan, organ, institusi, lembaga, ataupun badan yang termasuk ke dalam lingkup pengertian organisasi kenegaraan dalam arti luas yang berkaitan dengan fungsi-fungsi pembuatan dan pelaksanaan norma hukum negara (*law creating and law applying functions*). Keberadaan organ-organ negara itu berdampak secara sinergis dengan keberadaan organ-organ atau institusi-institusi non-negara yang tumbuh dalam lingkup organisasi masyarakat (*organizations of civil society*) dan badan-badan usaha atau organisasi dunia usaha (*business organizations, corporate organs*) yang hidup dalam dinamika pasar.

Dari 33 buah subjek organ negara yang disebut secara eksplisit dalam UUD 1945 sebagaimana diuraikan di atas, 28 di antara memiliki kewenangan atau kewenangan-kewenangan yang bersifat konstitusional yang ditentukan oleh UUD 1945. Kalaupun bukan substansi kewenangannya yang ditentukan oleh UUD 1945, sekurang-kurangnya, sifat kewenangannya itu ditentukan oleh UUD 1945, seperti sifat kewenangan bank sentral yang diharuskan bersifat independen. Semua lembaga tersebut, termasuk 5 (lima) lembaga lainnya yang sama sekali belum disebutkan kewenangannya melainkan hanya disebut-sebut namanya dalam UUD 1945, dapat dinamakan sebagai lembaga konstitusional menurut UUD 1945.

Di samping ke-33 buah lembaga negara tersebut di atas, ada pula lembaga-lembaga negara lainnya yang dibentuk dengan atau berdasarkan undang-undang. Namun, sesuai dengan prinsip Negara Hukum menurut ketentuan Pasal 1

ayat (3) dan dalam rangka Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 mengenai “*Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang*”, harus pula dicatat adanya lembaga-lembaga negara lainnya yang juga memiliki “*constitutional importance*” sebagai lembaga negara penegak hukum. Dengan perkataan lain, di samping adanya lembaga-lembaga negara yang bersifat konstitusional langsung (*directly constitutional*), ada pula lembaga-lembaga negara yang bersifat konstitusional secara tidak langsung (*indirectly constitutional*).

Selain itu, ada pula kelompok lembaga-lembaga negara yang memang murni ciptaan undang-undang yang tidak memiliki apa yang disebut di atas sebagai “*constitutional importance*”. Misalnya, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) yang juga dibentuk berdasarkan undang-undang, tetapi agak jauh untuk mengaitkannya dengan prinsip “*constitutional importance*”. Di samping itu, ada pula lembaga-lembaga negara lainnya yang dibentuk berdasarkan peraturan yang lebih rendah daripada undang-undang, seperti misalnya Komisi Nasional Ombudsman (KON) yang baru dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden (sekarang baca: Peraturan Presiden). Dalam praktek, ada pula beberapa lembaga daerah yang dapat pula disebut sebagai varian lain dari lembaga negara yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah. Semua itu dapat disebut sebagai lembaga negara, tetapi bukan lembaga yang memiliki “*constitutional importance*”, sehingga tidak dapat dikategorikan sebagai lembaga negara yang bersifat konstitusional dalam arti luas.

Apakah lembaga-lembaga tersebut dapat bersengketa atau lembaga manakah yang kepentingannya terkait dengan

kemungkinan terjadinya sengketa kewenangan konstitusional antar lembaga negara di Mahkamah Konstitusi? Jawaban terhadap pertanyaan ini terpulang kepada persoalan pokoknya, yaitu apakah ada aspek kewenangannya yang diatur secara langsung atau setidaknya-tidaknya secara tidak langsung dalam UUD 1945, dan apakah kewenangan atau aspek kewenangannya itu terganggu atau dirugikan oleh keputusan-keputusan, tindakan atau pelaksanaan kewenangan konstitusional lembaga negara lain sehingga menyebabkannya memperoleh kedudukan hukum (*legal standing*) yang beralasan untuk mengajukan permohonan perkara ke Mahkamah Konstitusi.

B. Hirarki Lembaga Negara

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. Ada yang mendapatkan kewenangannya dari UUD, dan ada pula yang mendapatkan kewenangannya dari undang-undang. Yang mendapatkan kewenangan dari UUD, misalnya, adalah Komisi Yudisial, Tentara Nasional Indonesia, dan Kepolisian Negara; sedangkan lembaga yang sumber kewenangannya adalah undang-undang, misalnya, adalah 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 dengan UU.

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),³⁰¹ Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK),³⁰² Komisi Penyiaran Indonesia (KPI),³⁰³ Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU),³⁰⁴ Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR),³⁰⁵ 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 hendak membubarkannya lagi, maka tentu presiden berwenang untuk itu. Artinya, keberadaannya sepenuhnya tergantung kepada *beleid* presiden.

³⁰¹ 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).

³⁰² 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).

³⁰³ Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4252).

³⁰⁴ 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.

³⁰⁵ Undang-Undang No. 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 114, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4429).

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

Di samping itu, dalam Pasal 18B ayat (1) dan ayat (2) UUD 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, tidak dapat tidak, 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.

Dalam cabang kekuasaan eksekutif atau pemerintahan negara ada 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.

Dengan demikian, 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 tetaplh lembaga-lembaga tinggi negara yang mencerminkan cabang-cabang kekuasaan utama negara, yaitu *legislature*, *executive*, dan *judiciary*.

Dengan demikian, 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 pula, 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.

C. Lembaga Negara Menurut UUD 1945

Perubahan UUD 1945 yang diamandemen sebanyak 4 (empat) kali belum cukup memberikan definisi, pengertian dengan jelas apa yang dimaksud dengan lembaga negara. Hal ini disebabkan karena dalam UUD 1945 hasil perubahan juga menggunakan istilah “Komisi” dan “Badan” pada salah satu lembaga negara. Permasalahan tersebut diakibatkan karena pada saat perubahan UUD 1945 dalam sidang istimewa MPR, para pembuat undang-undang atau tim penyusun UUD yang disebut Komisi Konstitusi, tidak mempunyai waktu yang banyak untuk menyempurnakan susunan UUD 1945 tersebut. Karena dikhawatirkan akan terjadinya penafsiran konstitusi yang tidak sesuai, hal ini menjadi tugas MK sebagai lembaga yang bertugas untuk menafsir konstitusi.

Kewenangan MK dalam penyelesaian sengketa lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, diatur dalam Pasal 24C UUD 1945 yaitu *“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk,*

memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945”.

Sesuai dengan prinsip bahwa negara Indonesia menganut sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*), dengan sistem pemisahan kekuasaan ini lembaga negara menjadi kekuasaan yang dinisbatkan sebagai fungsi lembaga negara yang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lainnya.³⁰⁶ Maka lembaga negara mempunyai kewenangan yang terpisah dari dengan lembaga negara lainnya. Hal ini dimaksudkan agar tidak adanya monopoli kekuasaan terhadap kewenangan lembaga negara lain, sesuai dengan prinsip *checks and balances*.

Lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945 mempunyai kekuasaan masing-masing dalam menjalankan tugasnya. Apabila terjadi suatu penyalahan kewenangan yang dilakukan oleh lembaga negara lain secara inkonstitusional maka hal tersebut dapat membuat struktur kelembagaan tidak jelas. MK selaku lembaga penyelesaian sengketa berwenang dalam menyelesaikan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.

Dalam UUD 1945 setidaknya terdapat beberapa lembaga negara yang disebutkan dalam UUD 1945, diantaranya yaitu Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, MPR, MK, MA, BPK, Menteri dan Kementerian Negara, Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, KY, KPU,

³⁰⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*, diterbitkan atas kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hal 58

Dewan Pertimbangan Presiden, Pemerintahan Daerah Provinsi, Gubernur Kepala Pemerintahan Daerah, DPRD Provinsi, Pemerintahan Daerah Kabupaten, Bupati Kepala Pemerintahan Daerah Kabupaten, DPRD, Pemerintahan Daerah Kota, Walikota Kepala Pemerintah Daerah Kota, DPD Kota, dan Satuan Pemda Khusus/istimewa.

Dari beberapa lembaga negara tersebut setidaknya ada beberapa lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, yaitu Presiden dan/atau Wakil Presiden, DPR, DPD, MPR, MA, KY, MK, BPK, dan KPU. Selebihnya adalah lembaga negara yang hanya disebutkan dalam UUD dan kewenangannya diatur lebih lanjut oleh Undang-Undang, seperti KPI dengan UU No. 32 Tahun 2002, Bank Sentral dengan UU No. 10 Tahun 1999, KPPU dengan UU No. 5 Tahun 1999, Komisi Nasional HAM, dan lain sebagainya.³⁰⁷

Setelah perubahan UUD 1945, banyak sekali pengertian lembaga negara yang kita temukan didalamnya. Maka untuk itu perlu membedakan antara lembaga negara UUD 1945 dengan lembaga negara lainnya setelah perubahan UUD 1945. Menurut Abdul Rasyid, setidaknya ada 6 (enam) alasan untuk membedakan lembaga negara tersebut yaitu:

- a) Ada “lembaga UUD 1945” juga sekaligus menjadi lembaga negara, misalnya Presiden, DPR, DPD, dan MK, sedangkan pemerintah daerah bukan “lembaga negara”.
- b) Ada lembaga UUD yang kewenangannya diberikan langsung oleh UUD 1945, tetapi ada juga lembaga UUD yang kewenangannya akan diatur lebih lanjut dalam

³⁰⁷ Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hal 37

bentuk undang-undang, misalnya pemerintah daerah yang kewenangannya diberikan melalui Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004.

- c) Ada “lembaga UUD 1945” yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, tetapi kewenangannya tersebut tidak bisa diuji oleh MK. Misalnya kewenangan MK itu sendiri.
- d) Ada “lembaga negara” yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, tetapi tidak dapat diuji kewenangannya oleh MK yaitu MA.
- e) Ada juga lembaga yang dibentuk oleh UUD 1945, tetapi bukan termasuk lembaga UUD 1945 dan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, misalnya KY.
- f) Ada juga lembaga yang dibentuk oleh UUD 1945, tetapi bukan termasuk “lembaga UUD 1945” dan lembaga negara yang kewenangannya diatur dalam bentuk undang-undang, misalnya Bank Sentral (Pasal 23D), KPU (Pasal 22E ayat (5)), TNI dan POLRI (Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002), dan kejaksaan (Undang-Undang Nomor 5 tahun 1991).³⁰⁸

Baik dalam UUD 1945 maupun UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi tidak memaparkan dengan jelas apa/siapa yang dimaksud dengan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD hingga menimbulkan multi tafsir, yaitu:

- Penafsiran luas yaitu mencakup semua lembaga negara yang namanya tercantum dalam dan kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, yaitu: MPR, Presiden/ Wakil

³⁰⁸ Abdul Rasyid Thalib, *Op. Cit*, hal 414

Presiden, DPR, DPD, BPK, KPU, MA, KY, MK, Gubernur, DPRD Provinsi, Bupati/ Walikota, DPRD Kabupaten/ Kota, TNI dan Polri;

- Penafsiran moderat yaitu mencakup semua lembaga negara sebagaimana disebut dalam penafsiran luas dikurangi TNI dan Polri;
- Penafsiran sempit yakni lembaga negara yang dikenal sebagai lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara ditambah dengan DPD, MK, dan KY.³⁰⁹

Ada pula kelompok lembaga-lembaga negara yang memang murni ciptaan undang-undang yang tidak memiliki apa yang disebut di atas sebagai “*constitutional importance*”. Misalnya, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) yang juga dibentuk berdasarkan undang-undang, tetapi agak jauh untuk mengaitkannya dengan prinsip “*constitutional importance*”. Di samping itu, ada pula lembaga-lembaga negara lainnya yang dibentuk berdasarkan peraturan yang lebih rendah daripada undang-undang, seperti misalnya Komisi Nasional Ombudsman (KON) yang baru dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden (sekarang baca: Peraturan Presiden).

Dalam praktek, ada pula beberapa lembaga daerah yang dapat pula disebut sebagai varian lain dari lembaga negara yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah. Semua itu dapat disebut sebagai lembaga negara, tetapi bukan lembaga yang memiliki “*constitutional importance*”, sehingga tidak

³⁰⁹ A. Mukti Fajar, *Sang Pengembala, Perjalanan Hidup dan Pemikiran Hukum A. Mukti Fadjar (Hakim Konstitusi Periode 2003-2008)*, Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hal 124

dapat dikategorikan sebagai lembaga negara yang bersifat konstitusional dalam arti luas.³¹⁰

Berdasarkan pembagian kelembagaan negara diatas maka kewenangan MK dalam menyelesaikan sengketa kewenangan lembaga negara adalah lembaga negara yang hanya diberikan kewenangannya langsung oleh UUD 1945. Kedudukan lembaga negara yang diberikan kewenangan langsung dari UUD 1945 dapat menjadi *legal standing* bila mana lembaga negara bersengketa satu sama lainnya.

Dalam UUD 1945, terdapat tidak kurang dari 34 organ yang disebut keberadaannya dalam UUD 1945. Ke-34 organ atau lembaga tersebut adalah:

1. Majelis permusyawaratan Rakyat (MPR) diatur dalam Bab III UUD 1945 yang juga diberi judul "Majelis permusyawaratan Rakyat". Bab III ini berisi dua pasal, yaitu Pasal 2 yang terdiri atas tiga ayat, Pasal 3 yang juga terdiri atas tiga ayat;
2. Presiden yang diatur keberadaannya dalam Bab III UUD 1945, dimulai dari Pasal 4 ayat (1) dalam pengaturan mengenai Kekuasaan Pemerintahan Negara yang berisi 17 pasal;
3. Wakil Presiden yang keberadaannya juga diatur dalam Pasal 4 yaitu pada ayat (2) UUD 1945. Pasal 4 ayat (2) UUD 1945 itu menegaskan, "Dalam melakukan kewajibannya, Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden";

³¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hal 33. Dapat juga dilihat dalam Jimly Asshiddiqie, *Sengketa, ... Op., Cit*

4. Menteri dan Kementerian Negara yang diatur tersendiri dalam Bab V UUD 1945, yaitu pada Pasal 17 ayat (1), (2), dan (3);
5. Menteri Luar Negeri sebagai menteri triumpirat yang dimaksud oleh Pasal 8 ayat (3) UUD 1945, yaitu bersama-sama dengan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan sebagai pelaksana tugas kepresidenan apabila terdapat kekosongan dalam waktu yang bersamaan dalam jabatan Presiden dan Wakil Presiden;
6. Menteri Dalam Negeri sebagai triumpirat bersama-sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Pertahanan menurut Pasal 8 ayat (3) UUD 1945;
7. Menteri Pertahanan yang bersama-sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Dalam Negeri ditentukan sebagai menteri triumpirat menurut Pasal 8 ayat (3) UUD 1945. Ketiganya perlu disebut secara sendiri-sendiri, karena dapat saja terjadi konflik atau sengketa kewenangan konstitusional di antara sesama mereka, atau antara mereka dengan menteri lain atau lembaga negara lainnya;
8. Dewan Pertimbangan Presiden yang diatur dalam Pasal 16 Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara yang berbunyi, "Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang";³¹¹
9. Duta seperti diatur dalam Pasal 13 ayat (1) dan (2);
10. Konsul seperti yang diatur dalam Pasal 13 ayat (1);

³¹¹ Sebelum Perubahan Keempat tahun 2002, ketentuan Pasal 16 ini berisi 2 ayat, dan ditempatkan dalam Bab IV dengan judul "Dewan Pertimbangan Agung", Artinya, Dewan Pertimbangan Agung bukan bagian dari "Kekuasaan Pemerintahan Negara", melainkan sebagai lembaga tinggi negara yang berdiri sendiri.

11. Pemerintahan Daerah Provinsi³¹² sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945;
12. Gubernur Kepala Pemerintah Daerah seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
13. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat 3 UUD 1945;
14. Pemerintahan Daerah Kabupaten sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945;
15. Bupati Kepala Pemerintah Daerah Kabupaten seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
16. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (3) UUD 1945;
17. Pemerintahan Daerah Kota sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945;
18. Walikota Kepala Pemerintah Daerah Kota seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
19. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota seperti yang diatur oleh Pasal 18 ayat (3) UUD 1945;
20. Satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau istimewa seperti dimaksud oleh Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, diatur dengan undang-undang. Karena kedudukannya yang khusus dan diistimewakan, satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa ini diatur tersendiri oleh UUD 1945. Misalnya, status Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta,

³¹² Di setiap tingkatan pemerintahan provinsi, kabupaten, dan kota, dapat dibedakan adanya tiga subyek hukum, yaitu (i) Pemerintahan Daerah; (ii) Kepala Pemerintah Daerah; dan (iii) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Jika disebut "Pemerintahan" maka yang dilihat adalah subjek pemerintahan daerah sebagai satu kesatuan. Kepala eksekutif disebut sebagai Kepala Pemerintah Daerah, bukan "kepala pemerintahan daerah". Sedangkan badan legislatif daerah dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

- Pemerintahan Daerah Otonomi Khusus Nanggroe Aceh Darussalam dan Papua, serta Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Ketentuan mengenai kekhususan atau keistimewaannya itu diatur dengan undang-undang. Oleh karena itu, pemerintahan daerah yang demikian ini perlu disebut secara tersendiri sebagai lembaga atau organ yang keberadaannya diakui dan dihormati oleh negara.
21. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang diatur dalam Bab VII UUD 1945 yang berisi Pasal 19 sampai dengan Pasal 22B;
 22. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang diatur dalam Bab VIIA yang terdiri atas Pasal 22C dan Pasal 22O;
 23. Komisi Penyelenggaraan Pemilu yang diatur dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yang menentukan bahwa pemilihan umum harus diselenggarakan oleh suatu komisi yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Nama "Komisi Pemilihan Umum" bukanlah nama yang ditentukan oleh UUD 1945, melainkan oleh Undang-Undang;
 24. Bank sentral yang disebut eksplisit oleh Pasal 230, yaitu "Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggungjawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang". Seperti halnya dengan Komisi Pemilihan Umum, UUD 1945 belum menentukan nama bank sentral yang dimaksud. Memang benar, nama bank sentral sekarang adalah Bank Indonesia. Tetapi, nama Bank Indonesia bukan nama yang ditentukan oleh UUD 1945, melainkan oleh undang-undang berdasarkan kenyataan yang diwarisi dari sejarah di masa lalu.

25. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang diatur tersendiri dalam Bab VIIIA dengan judul "Badan Pemeriksa Keuangan", dan terdiri atas 3 pasal, yaitu Pasal 23E (3 ayat), Pasal 23F (2 ayat), dan Pasal 23G (2 ayat);
26. Mahkamah Agung (MA) yang keberadaannya diatur dalam Bab IX, Pasal 24 dan Pasal 24A UUD 1945;
27. Mahkamah Konstitusi (MK) yang juga diatur keberadaannya dalam Bab IX, Pasal 24 dan Pasal 24C UUD 1945;
28. Komisi Yudisial yang juga diatur dalam Bab IX, Pasal 24B UUD 1945 sebagai auxiliary organ terhadap Mahkamah Agung yang diatur dalam Pasal 24 dan Pasal 24A UUD 1945;
29. Tentara Nasional Indonesia (TNI) diatur tersendiri dalam UUD 1945, yaitu dalam Bab XII tentang Pertahanan dan Keamanan Negara, pada Pasal 30 UUD 1945;
30. Angkatan Darat (TNI AD) 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. Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) yang juga diatur dalam Bab XII Pasal 30 UUD 1945;
34. Badan-badan lain yang fungsinya terkait dengan kehakiman seperti kejaksaan diatur dalam undang-undang sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi, "Badan-badan lain yang fungsinya

berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang".³¹³

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

³¹³ Dalam rancangan perubahan UUD, semula tercantum pengaturan mengenai Kejaksaan Agung. Akan tetapi, karena tidak mendapatkan kesepakatan, maka sebagai gantinya disepakatilah rumusan Pasal 24 ayat (3) tersebut. Karena itu, perkataan "badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman" dalam ketentuan tersebut dapat ditafsirkan salah satunya adalah Kejaksaan Agung. Di samping itu, sesuai dengan amanat UU, Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi atau KPK juga dapat disebut sebagai contoh lain mengenai badan-badan yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman.

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.

Misalnya, mengenai 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.

Pembahasan khusus mengenai lembaga negara terdapat di dalam buku Sarkawi yang berjudul “Lembaga Negara”. Di dalam buku tersebut dibahas secara detail dan mendalam mengenai Lembaga Negara. Adapun di dalam buku ini hanya di kupas sedikit hanya untuk memenuhi isi mata kuliah Hukum Tata Negara.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-Buku

- A. Ahsin Thohari (2004), *Komisi Yudisial & Reformasi Peradilan*, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), Jakarta ISBN 979-8981-35-9
- A. Mukti Fajar, *Sang Pengembala, Perjalanan Hidup dan Pemikiran Hukum A. Mukti Fadjar (Hakim Konstitusi Periode 2003-2008)*, Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008.
- A. Rachmad Budiono, “Perlindungan Hukum untuk Pekerja Anak”, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2007.
- A.W. Munawir dalam *Lalu Wira Pria S*, “Prinsip Hukum Pertambangan Umum”, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2008.
- Abaribe v Abia State House of Assembly* (2002) 14 N.W.L.R. part 788.

- Abraham Amos, Sistem Ketatanegaraan Indonesia, (Dari Orla, Orba, Sampai Reformasi) Telaah Sosiologi Yuridis dan Yuridis Pragmatis, Krisis Jati Diri Hukum Tata Negara Indonesia, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2005.
- Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busroh, Asas-Asas Hukum Tata Negara, Ghalia Indonesia, Jakarta, Cet. Ketiga, 1991.
- Adnan Buyung Nasution, Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1955-1959, (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1995).
- Adnan Buyung Nasution, Pergulatan Tanpa Henti Menabur Benih Reformasi, (Jakarta: Aksara Karunia, 2004).
- Ahmad Syaukani dan A. Hasan Thohari, Dasar-Dasar Politik Hukum, PT. Rajawali Grafindo Persada, Jakarta, 2004.
- Albert Venn Dicey, The Laws of the Constitution, (ed. E.C.S. Wade), 10th edition, 1959.
- Aristoteles, Politik (La Politica), diterjemahkan dalam bahasa Inggris oleh Benjamin Jowett dan diterjemahkan dalam bahasa Indonesia oleh Syamsur Irawan Khairie, Cetakan Kedua, Visimedia, Jakarta, 2008.
- Ateng Syafrudin, 1993, Pengaturan Koordinasi Pemerintahan Di Daerah, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Azyumardi Azra dan Komaruddin Hidayat, Pendidikan Kewargaan (Civic Education), Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani, Kencana Prenada Media Group, 2008.

- Bagir Manan dan Kuntara Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, edisi Revisi, Alumni Bandung, Bandung, 1997
- Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR Dalam UUD 1945 Baru*, FH UII Press, Yogyakarta, 2005.
- Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, Armico, Bandung, 1987, hal. 9 dalam Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, FH UII Press, Jakarta, 2003
- Bagir Manan, *lembaga Kepresidenan*, Gama Media, Yogyakarta, 1999.
- Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995.
- Bewa Ragawino, S.H., M.SI., *Hukum Tata Negara*, Universitas Padjadjaran, 2007.
- Brian Thompson, *Textbook on Constitutional and Administrative Law*, edisi ke-3, (London: Blackstone Press ltd., 1997).
- Brian Thompson, *Textbook on Constitutional Law & Administrative Law*, Third Edition, (London: Blackstone Press Limited, 1997).
- Bryan E. Garner (ed), *Black Law Dictionary*, Eighth Edition, Thomson West, 2004.
- Budiono Kusumohamidjojo, *Filsafat Hukum; Problematika Ketertiban Yang Adil*, Grasindo, Jakarta, 2004

- C.F. Strong, *Modern Political Constitutions : An Introducing to The Comparative of Their History and Existing Form* (The English Book Society and Sidgwick & Jackson Limited, Londong, 1966).
- Chaidir, Ellydar. *Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Total Media, 2008.
- Charles Howard McIlwain, *Constitutionalism: Ancient and Modern*, Ithaca: Cornell University Press, 1966
- Claver, Alexander (2014). *Dutch Commerce and Chinese Merchants in Java: Colonial Relationships in Trade and Finance, 1800-1942*. Leiden: KITLV (Royal Netherlands Institute of Southeast Asian and Caribbean Studies).
- Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Rajawali Pers, 2008, Jakarta.
- Dahlan Thaib, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta, 2001.
- David Osborne and Peter Plastrik, *Banishing Bureaucracy*, (A Plume Book, 1997).
- David Osborne and Peter Plastrik, *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*, (A Plume Book, 1997).
- David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government*, (William Bridges and Associates, Addison Wesley Longman, 1992).

- David Osborne and Tedd Gaebler, *Reinventing Government*, (William Bridges and Associates, Addison Wesley Longman), 1992
- Dawn Oliver, *Constitutional Reform in the UK*, Oxford University Press, 2003.
- Dennis C. Mueller, *Constitutional Democracy*, Oxford University Press, 1996. Baca juga Mauro Cappelletti, *The Judicial Process in Comparative Perspective*, Oxford: Clarendon Press, 1989.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1997.
- Direktorat Penyusunan APBN, Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan RI (Maret 2015). "Budget in Brife APBN-P 2015" (PDF). Kementerian Keuangan Republik Indonesia. Diakses tanggal Maret 2015.
- Djamin, Awaloedin (2007). *Sejarah perkembangan kepolisian di Indonesia*.
- Donald C. Hodges, *The Bureaucratization of Socialism*, (The University of Massachussetts Press, 1981).
- Eef Saefullah Fatah, *Masalah dan Prospek Demokrasi di Indonesia*, (Jakarta; Ghalia Indonesia, 1994).
- Eko Prasajo, 2006, *Konstruksi Ulang Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di Indonesia: Antara Sentripetalisme dan Sentrifugalisme, Pidato Pengukuhan sebagai Guru Besar Tetap FISIP UI, Depok*.

- Ellydar Chaidir, *Hukum dan Teori Konstitusi*, Yogyakarta; Total Media, 2007.
- Endang Saifuddin Anshari, *Piagam Jakarta 22 Juni 1945*, (Jakarta: Rajawali, 1986).
- Eric Barendt, *An Introduction to Constitutional Law*, (New York: Oxford University Press, 1998).
- Faisal A. Rani, *Konsep Negara Hukum, Bahan Kuliah Perkembangan HTN, Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum, Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh*, 2009.
- Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan Sistem Multikameral: Studi Perbandingan antara Indonesia dan Berbagai Negara*”, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2009.
- Geoffrey R.Stone, et.al., *Constitutional Law*, 2nd edition, Boston-Toronto-London: Little, Brown and Co., 1991
- George W. Paton, *A Text Book of Jurisprudence*, London: Oxford University Press, 1969.
- Gerry Stoker, *The Politics of Local Government*, 2nd edition, (London: The Macmillan Press, 1991).
- Haedar Nashir, *Gagasan dan Gelombang Baru Demokrasi, dalam Mahfud MD, et.all, Wacana Politik dan Demokrasi Indonesia*, Pustaka Pelajar, 1999.
- Hans Kelsen, 1973, *General Theory of Law and State*, New York Russell & Russell.
- Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russell & Russell, 1961).

- Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (Teori Umum Hukum dan Negara : Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik) Terjemahan Somardi, Bee Media Indonesia, Jakarta, 2007.
- Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Translate by Anders Wedberg, Russell & Russell, New York, 1973.
- Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, translated by: Anders Wedberg, (New York; Russell & Russell, 1961).
- Hendra Nurtjahjo, *Filsafat Demokrasi*, PSHTN FH UI, Jakarta, 2005
- Hendra Nurtjahjo, *Ilmu Negara : Pengembangan Teori Bernegara dan Suplemen*, Rajawali Press, Jakarta, 2005.
- Herbert Hausmaninger, *The Austrian Legal System*, Vienna: Manzsche Verlags, 2003.
- Herlien Budiono, *Asas Keseimbangan bagi Hukum Perjanjian Indonesia*, Citra Aditya Bakti Bandung, 2006
- Hornby, *Oxford Advanced Learner's Dictionary*, Fifth Edition, Oxford University, 1995.
- Ian Stewart, *The Critical Legal Science of Hans Kelsen*, *Journal of Law and Society*, 17 (3), 1990.
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1991.
- Ismail Sunny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif* (Jakarta; Aksara Baru, 1983).

- Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, (Jakarta: Aksara Baru, 1987).
- Iwan Gardono Sudjatmiko, *Konstitusi Indonesia yang Transformatif*, *Suara Pembaharuan*, 18 September 2003.
- J. A. Corry, *Democratic Government and Politics*, (Toronto: University of Toronto Press, 1960)
- J.C.T. Simorangkir, *UUD 1945 Sesudah 42 Tahun*, dalam Dahlan Thaib, dkk., *Teori dan Hukum Konstitusi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999.
- James Hogan, *Election and representation*, (Cork University Press, 1945).
- Jimly Ashiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta 2005.
- Jimly Asshiddiqie dalam *Mahkamah Konstitusi: Ketentuan UUD, UU dan Peraturan Mahkamah Konstitusi di 78 Negara*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, Jakarta, 2002.
- Jimly Asshiddiqie, “UUD 1945: Konstitusi Negara Kesejahteraan dan Realitas di Masa Depan”, *Pidato Pengukuhan Guru Besar pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia*, Jakarta, 1998.
- Jimly Asshiddiqie, *Bahan Orasi Ilmiah Peringatan Dies Natalis ke XXI dan Wisuda 2007 Universitas Darul Ulum (Unisda) Lamongan*. 29 Desember 2007.

- Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH UII Press, 2005.
- Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Jakarta: Ichtisar Baru-van Hoeve, 1994).
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta; Konstitusi Press, 2005).
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.
- Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Lembaga-Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945*, Konpres, Jakarta, 2005.
- Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: PSHTN-FHUI, 2002.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005).
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, cetakan ke-2, Konpres, Jakarta, 2005.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Kostitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Kerjasama Antara Mahkamah Konstitusi RI dengan Pusat Studi HTN FH UI, 2004).
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Ekonomi*, Kompas, Jakarta. 2010.
- Jimly Asshiddiqie, pada acara Seminar “Menyoal Moral Penegak Hukum” dalam rangka Lustrum XI Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. 17 Februari 2006.

- Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid II, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. Jakarta, 2006.
- Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, (Jakarta; 2006).
- Jimly Asshiddiqie, Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, Penerbit Sekretariat dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006.
- Jimly Asshiddiqie, Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara, (Jakarta; Konstitusi Press, 2005).
- Jimly Asshiddiqie, Sengketa Konstitusional Lembaga Negara, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.
- Jimly Asshiddiqie, Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945, Makalah Disampaikan dalam Simposium yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM, 2003.
- Jimly Asshiddiqie, Format Kemelebagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945, FH Press, Yogyakarta, 2004.
- Joeniarto. Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia, Yogyakarta: Bumi Aksara, 1990).
- John Bell, French Constitutional System, Oxford: The Clarendon Press, 1992.

John Hart Ely, *Democracy and Distrust*, Harvard University Press, 1980.

K.C Wheare, *Modern Constitutions*, Oxford University Press, 1980.

K.C. Wheare, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, Pustaka Eureka, Surabaya, 2003.

Keputusan Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Nomor 3/K/I-XIII.2/7/2014 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Pelaksana Badan Pemeriksa Keuangan

Ketetapan MPR No. II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

Ketetapan MPR No. IX/MPR/1999 tentang Penugasan Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia

*Kevin Angkouw (2014). "Fungsi Mahkamah Agung Sebagai Pengawas Internal Tugas Hakim Dalam Proses Peradilan". *Lex Administratum*. 2 (2): 132. ISSN 2337-6074.*

Koerniatmanto Soetoprawiro, *Konstitusi : Pengertian dan Perkembangannya*, dan Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Rajawali Pers, 2008, Jakarta,

Kusnardi & Harmali Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta, CV. Sinar Bakti: 1988).

Kusnardi Muh. dan Bintang R Saragih ; Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945, PT Gramedia, Jakarta, 1983.

Kusuma, A.B.; Elson, R.E. (2011), "A note on the sources for the 1945 constitutional debates in Indonesia" (PDF), Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde, 167 (2-3): 196-209, doi:10.1163/22134379-90003589, ISSN 0006-2294

Laurencius Simanjuntak (22 Januari 2010). "Wapres Bisa Jadi Presiden, Kemudian Memilih Wakilnya". detikNews. Diakses tanggal 22 Januari 2010.

M. Dimiyati Hartono, Problematik dan Solusi Amandemen Undang-Undang Dasar 1945, Kompas Gramedia, Jakarta, 2009.

M. Laica Marzuki, Siri' Bagian Kesadaran Hukum Rakyat Bugis-Makasar (Sebuah Telaah Filsafat Hukum), Hasanuddin University Press, 1995.

M. Rusli Karim, Pemilu Demokratis Kompetitif, (Yogyakarta; Tiara Nacana Yogya, 1991).

M. Tolchah Mansoer, Pembahasan Beberapa Aspek Kekuasaan Kekuasaan Eksekutif dan Legeslatif di Indonesia, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1983).

MA Klaim Produktivitas Pemutusan Perkara 2017 Tertinggi | Republika Online". *Republika Online*. Diakses tanggal 2018-07-04.

Makkatutu dan J.S Pangkorego serta dikoreksi oleh GHM rieker serta diberi kata pengantar GJ,resiak lalu

diterbitkan oleh ihctiar baru-van hoeve, jakarta,pada tahun 1975

Maruarar Siahaan, Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.

Mengenal 'Sistem Kamar' di MA". *hukumonline.com (dalam bahasa Inggris)*. Diakses tanggal 2018-07-04.

Menurut Ian Gough, "The twentieth century, and in particular the period since the Second World War, can fairly be described as the era of the welfare state", *The Political Economy of the Welfare State*, (London and Basingstoke: The Macmillan Press, 1979).

Meriam Budiardjo, Demokrasi di Indonesia, Demokrasi Parlemen dan Demokrasi Pancasila, (Jakarta; Gramedia Pustaka Utama, 1996).

Michael T. Milan, *Constitutional Law: The Machinery of Government*, 4th edition, (London: Old Bailey Press, 2003).

Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta : Gramedia, 2006),.

Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta. 2003.

Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1992).

Miriam Budiardjo, *Pengantar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 2000

- Mirza Nasution, Negara Dan Konstitusi, Bagian Ilmu Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, 2004 Digitized by USU digital library.
- Mochtar Kusumaatmadja, Pemantapan Cita Hukum dan Asas Hukum Nasional di Masa Kini dan Masa Yang Akan Datang, Makalah, Jakarta, 1995.
- Mochtar Kusumaatmaja dan B. Arief Sidharta, Pengantar Ilmu Hukum Suatu Pengalaman Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Hukum, Alumni, Bandung, 2000.
- Moh. Kusnardi dan bintang R. Saragi, ilmu negara, edisi revisi (jakarta jaya media pratama 2000)
- Moh. Kusnardi dan Haramily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV Sinar Bakti, 1988, Jakarta.
- Moh. Kusnardy dan harmaily ibrahim, op., cit, hal. 45 dalam E. Utrecht, pengantar dalam hukum Indonesia, Ichtisar, Jakarta.
- Moh. Mahfud MD, Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia, edisi revisi, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2000.
- Moh. Mahfud MD, Konstitusi Negara, Makalah disampaikan dalam Acara Orientasi Anggota DPR RI Fraksi PDI Perjuangan 2009-2014 pada Selasa, 8 September 2009 di Ball Room Hotel Harris Tebet, Jakarta.
- Moh. Mahfud MD, Politik Hukum di Indonesia, Jakarta., Pustaka LP3ES, 1998

- Moh. Mahfud MD., Konstitusi Negara, Makalah disampaikan dalam Acara Orientasi Anggota DPR RI Fraksi PDI Perjuangan 2009-2014 pada Selasa, 8 September 2009 di Ball Room Hotel Harris Tebet, Jakarta.
- Moh. Mahfud, M.D, Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia : Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta, 2003.
- Moh. Mahfud, MD, Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, (Jakarta; PT. Rineka Cipta, 2003).
- Monica and Jean Charlot, 'Les Groupes Politiques dans leur Environnement' in J. Leca and M. Grawitz (eds.), *Traite de Science Politique*, iii (Paris: PUF, 1985).
- Montesquieu, *The Spirit of the laws*, Translated by Thomas Nugent, (London: G. Bell & Sons, Ltd, 1914), Part XI, Chapter 67.
- Montesquieu, *The Spirit of the laws*, Translated by Thomas Nugent, (London: G. Bell & Sons, Ltd, 1914), Part XI, Chapter 67.
- Muchammad Ali Safa;at, *Parlemen Bikameral : Studi Perbandingan di Amerika Serikat, Perancis, Belanda, Inggris, Austria dan Indonesia*, UB Press, Malang, 2010.
- Muhammad Nur Hayid (31 Oktober 2010)*. "Dalam Konstitusi, Wapres Bisa Dimakzulkan". *detikNews*. Diakses tanggal 31 Oktober 2010.
- Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1982

- N. Flynn, and S. Leach, *Joint Boards and Joint Committees: An Evaluation*, (Birmingham: University of Birmingham, Institute of Local Government Studies, 1984).
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005.
- Nurhidayatulloh, *Pilkada Langsung sebagai Proses Demokratisasi Pendidikan Politik Masyarakat Lokal*, *Jurnal Konstitusi*, Volume III No. 1, Juni 2010, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.
- O. Hood Phillips and Paul Jackson, *Constitutional And Administrative Law*, Eighth Edition, (London: Sweet & Maxwell, 2001).
- O. Hood Phillips and Paul Jackson, *Constitutional And Administrative Law*, Eighth Edition, (London: Sweet & Maxwell, 2001).
- Ongoing Operations". *www.pkc-indonesia.mil.id. Pusat Misi Pemeliharaan Perdamaian Tentara Nasional Indonesia. Diarsipkan dari versi asli tanggal 2017-08-05*. Diakses tanggal 8 Januari 2014.
- Patrialis Akbar, *Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Sinar Grafika, 2013.
- Penetapan Pemerintah tahun 1946". *ngada.org*. Diarsipkan dari versi asli tanggal 2019-03-06. Diakses tanggal 5 November 2012.

- Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 04/PMK/2004 Tahun 2004 tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum.
- Peter salim dan Yenny Salim, Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer, Modern English Press, Jakarta, 2002.
- Phillipus M. Hadjon, dkk, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Cet 9, (Jogjakarta: Gajah Mada University Press, 2005)
- Polri Kirim Pasukan Perdamaian Garuda Bhayangkara II ke Afrika Tengah". SINDOnews.com. 2020-09-06. Diakses tanggal 2021-02-28.
- Putusan No. Perkara 011/PUU-III/2005 dalam perkara permohonan pengujian Undang- Undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.
- Putusan No. Perkara 011/PUU-III/2005 dalam perkara permohonan pengujian Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.
- R. Sri Soemantri M., Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia, Penerbit Alumni, Bandung, 1992.
- Rahakundini Bakrie, Connie (2007). Pertahanan Negara dan Postur TNI ideal. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Rahyunir Rauf, Kelembagaan RT dan RW Sejarah, Hakekat dan Prospek Kelembagaan. Pemkab. Kuansing, 2006.
- Ramlan Surbakti, "Pemilukada Secara Langsung Oleh Rakyat Merupakan Bagian dari Pemilu" Jurnal Ilmu Pemerintahan.

Rancangan Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, Sekretariat Jenderal MPR-RI, Jakarta, 2002.

Republik Indonesia, Himpunan Ketetapan MPRS dan MPR Tahun 1960 s/d 2002, Sekretariat Jenderal MPR-RI, Jakarta, 2002, hal. 797-800.

Richard H. Fallon, Jr., *Implementing the Constitution*, (Cambridge, Massachusetts, and London; Harvard University Press, 2001).

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, UII Perss, Yogyakarta, 2003.

Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI 26 Mei 1945 – 22 Agustus 1945, Sekretariat Negara RI, Jakarta, 1995

RM.A.B. Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004).

Robert H. Borck, *The Tempting of America: The Political Seduction of the Law*, London: The Free Press, Macmillan, 1990.

Robert Michels, *Partai Politik: Kecenderungan Oligarkis dalam Birokrasi*, Penerbit Rajawali, Jakarta, 1984.

Samuel P. Huntington, *Political Science Quarterly*, 1984, yang ditulis untuk diterbitkan dalam David J. Goldsworthy (ed.), *Development and Social Change in Asia: Introductory Essays*, (Radio Australia-Monach Development Studies Centre, 1991).

- Sayuti Una, Pergeseran Kekuasaan Pemerintahan Daerah Menurut Konstitusi Indonesia, UII Press, Yogyakarta, 2004.
- 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.
- Soedikno Mertokusumo, Mengenal Hukum Suatu Pengantar, Liberty, Yogyakarta, 1996.
- Soegondo Soemodiredjo, Sistim Pemilihan Umum, (Jakarta : Nasional, 1952).
- Soehino, Hukum Tata Negara Sumber-Sumber Hukum Tata Negara, Liberty Yogyakarta, 2005.
- Soerjono Soekanto dan Sri mamudji, Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Ringkas, Rajawali Press, Jakarta, 1985.
- Sri Soemantri, Sistim Dua Partai, (Jakarta: Bina Tjipta, 1968)
- Sudikno Mertokusumo, Mengenal Hukum, Liberty, Yogyakarta, 1991.
- Syafiie, Inu Kencana. Ilmu Pemerintahan, Mandar Maju, 2007.
- Syaukani, Afan Gaffar, M. Riyas Rasyid, Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan, (Yogyakarta; Kerjasama Pustaka Pelajar dan Pusat Kajian Etika Politik dan Pemerintahan, 2002).
- Tataq Chidmad, Kritik Terhadap Pemilihan Langsung, (Yogyakarta; Pustaka Widyatama, 2004).

- The Influence of the US Constitution on Pacific Nations, Foundation for the 21st Century, Kapalua Pacific Center, and the Asia Foundation, September 25-26, 1987.
- Theo Hujbers, Filsafat Hukum, Kanisius, Yogyakarta, 1995.
- Tim Peneliti, 2006, Kajian Kebijakan : Sistem Penegakan hukum Pemilu (2009-2014) USAID, DRSP, Jakarta.
- Tim Penulis Demos, Menjadikan Demokrasi Bermakna Masalah dan Pilihan di Indonesia , (Jakarta; Demos, 2005).
- Usep Ranawijaya, Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-dasarnya, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983.
- Valina Singka Subekti, Menyusun Konstitusi Transisi ; Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945, Rajawali Press, Jakarta, 2008.
- Valina Singka Subekti, Menyusun Konstitusi Transisi, Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran Dalam Proses Perubahan UUD 1945, Rajawali Press, 2007.
- Warren G. Bennis, "The Coming Death of Bureaucracy", Think, Nov-Dec 1966.
- William G. Andrews, Constitutions and Constitutionalism, 3rd edition, (New Jersey: Van Nostrand Company, 1968).
- Yusril Ihza Mahendra, "Mewujudkan Supremasi Hukum di Indonesia (Catatan dan Gagasan)", Sekretariat Jenderal Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta, 2002.

- Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tata Negara Indonesia: Kompilasi Masalah Konstitusi, Dewan Perwakilan dan Partai Politik*, Gema Insani Press, Jakarta, 1996.
- Yves Meny and Andrew Knapp, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, third edition, Oxford University Press, 1998.
- Yves Meny and Andrew Knapp, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, third edition, Oxford University Press, 1998.
- Yves Meny and Andrew Knapp, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, 3rd edition, (Oxford University Press, 1998).
- Zoran Jelić, A Note On Adolf Merkl's Theory Of Administrative Law, *Journal Facta Universitatis*, Series: Law and Politics. Vol. 1 No. 2, 1998.

B. Internet

- Angga Sukma Wijaya (16 Agustus 2013)*. "APBN 2014, Kementerian Pertahanan Dapat Anggaran Terbesar". *Tempo.co*. Diakses tanggal 6 Januari 2014.
- Arti Singkatan FABRI / Kepanjangan Dari FABRI - Kamus Akronim Bahasa Indonesia". *Organisasi.org*. 20 November 2012. Diakses tanggal 4 Januari 2014.
- Bank Sentral Republik Indonesia". *www.bi.go.id*. Diakses tanggal 2019-05-21.

Diah Restuning Maharani, Teori Kewenangan, <http://restuningmaharani.blogspot.com/2009/10/teori-kewenangan.html>, diakses pada tanggal 7 Maret 2010

Doktrin TNI". *www.tni.mil.id*. Diakses tanggal 3 Januari 2014.

Heyder Affan (26 November 2013). "Dwifungsi ABRI, asas tunggal hingga P4". *BBC Indonesia*. Diakses tanggal 3 Januari 2014.

Hidayat Nur Wahid, Eksistensi Lembaga Negara Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 <http://www.legalitas.org/?q=Eksistensi+Lembaga+Negara+Berdasarkan+UndangUndang+Dasar+Negara+Republik+Indonesia+Tahun+1945>, diakses pada tanggal 11 Februari 2010

http://id.wikipedia.org/wiki/Lembaga_negara

[http://www.ibnurochimconnection.com/2009/08/bab-iv-kewenangan-dan-tindakan hukum.html](http://www.ibnurochimconnection.com/2009/08/bab-iv-kewenangan-dan-tindakan_hukum.html), diakses pada tanggal 6 Maret 2010

<http://www.oecd.org>, dan [/www.minagric.gr/en/agro_pol/OECD-EN-310804.htm](http://www.minagric.gr/en/agro_pol/OECD-EN-310804.htm)

<http://www.oecd.org/>

<https://ferryyanto88.wordpress.com/2014/05/27/sejarahketatanegaraan-indonesia-pra-kemerdekaan>, di upload tanggal 25 mei 2014

https://id.wikipedia.org/wiki/Badan_Pemeriksa_Keuangan_Republik_Indonesia, diunduh pada tanggal 18 mei 2022

https://id.wikipedia.org/wiki/Badan_Pengawas_Pemilihan_Umum_Republik_Indonesia, diunduh pada tanggal 18 Mei 2022

https://id.wikipedia.org/wiki/Bank_Indonesia, diunduh pada tanggal 18 Mei 2022

https://id.wikipedia.org/wiki/Dewan_Perwakilan_Rakyat_Republik_Indonesia, diunduh pada tanggal 21 Mei 2022

https://id.wikipedia.org/wiki/Kepolisian_Negara_Republik_Indonesia, diunduh pada tanggal 18 Mei 2022.

https://id.wikipedia.org/wiki/Komisi_Yudisial_Republik_Indonesia?tableofcontents=1, diunduh pada tanggal 18 mei 2022

https://id.wikipedia.org/wiki/Mahkamah_Agung_Republik_Indonesia, diunduh pada tanggal 19 Mei 2022

[https://id.wikipedia.org/wiki/Presiden_Indonesia#:~:text=We wenang%2C%20kewajiban%2C%20dan%20kedudukan%20Presiden,Dewan%20Perwakilan%20Rakyat%20\(DPR\).](https://id.wikipedia.org/wiki/Presiden_Indonesia#:~:text=We%20wenang%20kewajiban%20dan%20kedudukan%20Presiden,Dewan%20Perwakilan%20Rakyat%20(DPR).), diunduh pada tanggal 21 Mei 2022

https://id.wikipedia.org/wiki/Tentara_Nasional_Indonesia, diunduh pada tanggal 20 mei 2022

<https://nasional.sindonews.com/read/432702/14/kapolri-luncurkan-hotline-110-dapat-layanan-polisi-semudah-pesan-pizza-1621505119/7>

<https://nasional.tempo.co/read/1467123/mengintip-anggaran-alutsista-tni-10-tahun-terakhir>

<https://www.presidentri.go.id/siaran-pers/president-jokowi-lantik-anggota-kpu-dan-bawaslu-masa-jabatan-2022-2027/>

<https://www.republika.co.id/berita/nmkwsm52/uu-lembaga-kepresidenan>, diunduh pada tanggal 21 Mei 2022

Hukumonline.com: Presiden Tetapkan Tunjangan Jabatan Ketua MA/MK Rp121 Juta

Indikator Pembangunan Dunia-Penjelajah Google Data Publik". google.co.id. Diarsipkan dari versi asli tanggal 20 December 2016. Diakses tanggal 10 December 2016

Keputusan Ketua Mahkamah Agung Nomor 050A/KMA/SK/IV/2013". jdih.mahkamahagung.go.id. *Mahkamah Agung RI. 1 April 2013*. Diakses tanggal 4 Juli 2018.

Rachmad Yuliadi Nasir, Perubahan Keempat UUD 1945 Tahun 2002, *Harian Online Kabar Indonesia*, <http://www.kabarindonesia.com>, 07-Feb-2012, 13:34:36 WIB.

Team Mahkamah Agung. "Mahkamah Agung Republik Indonesia". www.mahkamahagung.go.id. Diakses tanggal 2018-07-04.

www.bi.go.id <https://www.bi.go.id/id/publikasi/ruang-media/cerita-bi/Pages/Indonesia-Beli-Saham-DJB.aspx>. Diakses tanggal 2021-08-30. Tidak memiliki atau tanpa |title= (bantuan)

C. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia 1950.

Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi,

Undang-Undang No. 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 114, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4429).

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).

Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4252).

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).

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).

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4277).

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1978 tentang tentang Hak Keuangan/Administratif Presiden dan Wakil Presiden serta Bekas Presiden dan Bekas Wakil Presiden".
Diarsipkan dari versi asli tanggal 2021-04-18. Diakses tanggal 2015-05-21.

UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (LNRI Tahun 2003 No.98 dan Tambahan LNRI No.4316).

UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.



SARKAWI, SH.,MH., lahir di Banteng Keselet, Desa Taman Indah, Kecamatan Pringgarata, Kabupaten Lombok Tengah, Nusa Tenggara Barat pada tahun 1980. Pendidikan Sekolah Dasar selesai pada Tahun 1993 di SDN Banteng Keselet, Madrasah Tsanawiyah di MTs Darussiddiqien NW Mertak Paok dan MTs Qomarul Huda Bagu pada Tahun 1996, kemudian melanjutkan studi di MAN II Mataram pada tahun 1999, Sarjana (S1) Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Mataram (UNRAM) Tahun 2005, dan Program Magister (S2) Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Mataram pada Tahun 2008. Saat ini Penulis aktif sebagai Dosen di Fakultas Hukum Universitas Mataram, yang diangkat pada tahun 2008 bagian Hukum Tata Negara. Mata kuliah yang telah dan sedang diajarkan sampai saat ini antara lain: (1) Hukum Administrasi Negara (HAN); (2) Ilmu Negara; (3) Hukum Tata Negara (HTN); (4) Hukum Tata Ruang dan Perizinan (HTRP); (5) Hukum Pajak; (6) Hukum Pemerintahan Daerah dan Pemerintahan Desa; (7) Teknik Perundang-undangan; (8) Hukum Kependudukan dan Keimigrasian; (9) Perbandingan Hukum Tata Negara; (10) Hukum Adat; (11) Pendidikan Kewarganegaraan; (12) Hukum Acara PTUN dan MK; dan (13) Praktek Peradilan TUN. Disamping mengajar, Penulis diangkat sebagai Kepala UPT. Unram Press dan Kepala Badan Pengelola Usaha (BPU) Unram 2021-2022.

Dalam bidang sosial penulis telah membangun: (1) Yayasan Pendidikan dan Pembangunan Bangun Bangsa (YBB) tahun 2007; (2) Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) tahun 2007; (3) Taman Pendidikan Al-Qur'an (TPA) tahun 2007; (4) Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat (PKBM) dan Taman Bacaan Masyarakat (TBM) tahun 2008, Koperasi Serba Usaha Bangun Bangsa tahun 2009, Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) dengan jurusan otomotif dan komputer tahun 2010, CLC (*computer and Language course*) berdiri tahun 2011, Majelis Ta'lim tahun 2011, Asuhan Keluarga (AK) berdiri tahun 2012, dan lain-lain.

Karya Penulis berupa buku yang telah dipublikasikan melalui media elektronik dan cetak antara lain: (1) Buku Hukum Pembebasan Tanah Hak Milik Adat untuk Pembangunan Kepentingan Umum (ISBN: 978-602-19921-8-0); (2) Buku Hukum Administrasi Negara (HAN) (ISBN: 978-602-14552-3-4); (3) Buku Hukum Pemerintahan Daerah (Perspektif Pungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) (Januari 2014); (4) Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar di Kabupaten Lombok Utara (ISBN:978-602-14552-5-8); (5) Buku Perbandingan Hukum Tata Negara (ISBN: 978-602-14552-6-5); (6) Buku Hukum Teknik Perundang-Undangan (ISBN: 978-602-6822-13-0); (7) Buku Ajar: Teknik Perundang-Undangan (ISBN: 978-602-6822-20-8); (8) Buku Ajar: Perbandingan Hukum Tata Negara (ISBN: 978-602-6822-27-7); (9) Buku Kewarganegaraan (ISBN: 978-602-6822-21-5); (10) Buku Ajar: Hukum Administrasi Negara (ISBN: 978-602-6822-25-3); (11) Buku ajar: Hukum Acara Mahkamah Konstitusi (978-602-6640-14-7); (12) Hukum Pemerintahan Daerah dan Pemerintahan Desa (ISBN: 978-602-6822-69-7); (13) Hukum Pajak (ISBN: 978-602-6640-94-9); (14) Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara (978-623-6592-23-6); dan saat ini buku yang ke 15 Hukum Tata Negara Suatu Pengantar Kuliah.



Penerbit :
Pustaka Bangsa (Anggota IKAPI)
Jln. Swakarsa VII Nomor 28 Mataram NTB
Telp. (0370) 629946 - Mobile Phone +628111444499
e-mail : pustakabangsa05@gmail.com
<http://pustakabangsa.com>

ISBN 978-602-6822-77-2



9 786026 822772