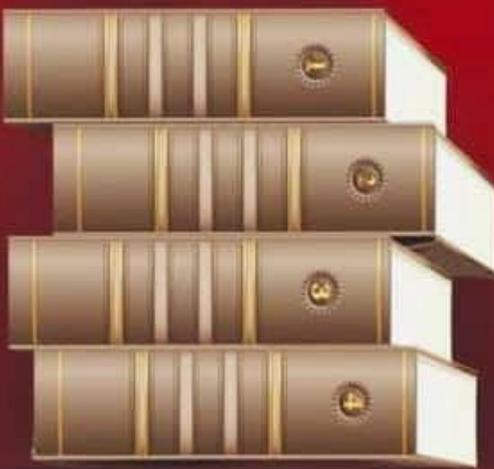


DR. IR. H. SUPARTO. S.H., S.IP., M.M., M.Si., M.H., C.L.A



KONSTITUSI

Teori, Hukum dan Perkembangannya

DR. IR. H. SUPARTO. S.H., S.IP., M.M., M.Si., M.H., C.L.A

KONSTITUSI : *Teori , Hukum dan Perkembangannya*

DR. IR. H. SUPARTO, S.H., S.IP, M.M., M.Si., M.H., C.L.A



KONSTITUSI

***Teori, Hukum, dan
Perkembangannya***

KONSTITUSI

Teori, Hukum, dan Perkembangannya

DR. IR. H. SUPARTO, S.H., S.IP, M.M., M.Si., M.H., C.L.A

Hak Cipta © DR. IR. H. SUPARTO, S.H., S.IP, M.M., M.Si., M.H., C.L.A, 2020

**Sanksi Pidana Pasal 113 ayat (3)
UUHC No. 28 Tahun 2014:**

Setiap orang yang dengan tanpa hak dan atau tanpa izin pencipta atau pemegang hak melakukan pelanggaran hak ekonomi pencipta sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g, untuk penggunaan secara komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

Editor:

Wira Atma Hajri, S.H., M.H.

Layout & Cover:

SoeDESIGN

Dicetak oleh:

Bina Karya (BIKA) - Jakarta

ISBN :

Penerbit:

Bina Karya (BIKA) - Jakarta



*Buku ini khusus ku persembahkan untuk
Istriku Tercinta Nellyta (Bunda)
dan Anak-anakku Tersayang
Ivan (Abang), Dandy (Mas)
dan Raisya (Adek)*



KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Alhamdulillah penulis panjatkan puji syukur kehadirat Allah SWT, atas segala rahmat dan anugerah-Nya yang tiada terkira dengan memberikan jalan dan segala kemudahan bagi penulis, sehingga penyusunan dan pembuatan buku ini dapat diselesaikan.

Kedudukan, fungsi dan tujuan Konstitusi dalam Negara berubah dari zaman ke zaman. Dalam sejarahnya, Konstitusi dimaksudkan untuk menentukan batas wewenang penguasa, menjamin hak rakyat dan mengatur jalannya pemerintahan. Dengan kebangkitan paham kebangsaan sebagai kekuatan pemersatu, serta dengan kelahiran demokrasi sebagai paham politik yang progresif dan militan, Konstitusi menjadi alat bagi rakyat untuk konsolidasi terhadap kedudukan hukum dan politiknya, untuk mengatur kehidupan bersama serta untuk mencapai cita-citanya dalam bentuk Negara. Konstitusi sebagai Undang-Undang Dasar dan hukum dasar atau sering disebut dengan "Konstitusi Modern", baru muncul dengan semakin berkembangnya sistem demokrasi dan konsep nasionalisme. Sehubungan dengan itu Konstitusi di zaman modern tidak hanya memuat aturan-aturan hukum yang mendasar, tetapi juga merumuskan atau menyimpulkan prinsip-prinsip hukum, haluan Negara dan pedoman kebijakan yang kesemuanya mengikat penguasa.

Buku ini terdiri dari 7 bab yaitu 1). Bab I adalah Pendahuluan, 2). Bab II adalah tentang Sejarah Kelahiran Konstitusionalisme, 3). Bab III adalah tentang Sejarah dan Ruang Lingkup Konstitusi, 4). Bab IV adalah tentang Sejarah dan Perkembangan Konstitusi Indonesia, 5). Bab V adalah tentang Mahkamah Konstitusi Sebagai

Lembaga Negara Penjaga dan Penafsir Konstitusi, 6). Bab VI adalah tentang Konstitusi dan Pemisahan Kekuasaan Pada Masa Negara Madinah dan 7). Bab VII adalah Penutup.

Pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih kepada Rektor Universitas Islam Riau (UIR) Bapak Prof. Dr. H. Syafrinaldi, S.H, M.C.L, Dekan Fakultas Hukum UIR Bapak Dr. Admiral, S.H, M.H dan Guru Besar Hukum Tata Negara UIR Ibu Prof. Dr. Hj. Ellydar Chaidir, S.H, M.Hum yang telah memberikan motivasi dan semangat kepada penulis untuk menyelesaikan dan menerbitkan buku ini.

Buku ini untuk yang kesekian kalinya saya persembahkan khusus buat Istriku tercinta Nellyta Hasrimar (*Bunda*) dan Anak-anakku tersayang Ivan Aryandi Widyananda (*Abang*), Dandy Bramantya Adinugraha (*Mas*) dan Raisya Aryandini Rachmadanti (*Adek*) yang selalu memberi dukungan dan menjadi penyemangat bagi penulis untuk segera menyelesaikan buku ini.

Sebagai penulis buku ini, saya berharap mudah-mudahan dengan segala kekurangan yang ada, buku ini tetap dapat memberikan manfaat bagi para pembaca yang budiman. Terima kasih.

Pekanbaru, November 2020

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

DR. IR. H. SUPARTO, S.H., S.I.P., M.M., M.Si., M.H., C.L.A

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	v
Daftar Isi.....	vii
BAB I. Pendahuluan	1
BAB II. Sejarah Lahirnya Konstitusionalisme	5
BAB III. Sejarah dan Ruang Lingkup Konstitusi	23
BAB IV. Sejarah dan Perkembangan Konstitusi Indonesia	61
BAB V. Mahkamah Konstitusi Sebagai Lembaga Negara Penjaga dan Penafsir Konstitusi.....	99
BAB VI. Konstitusi dan Pemisahan Kekuasaan Pada Masa Negara Madinah	141
BAB VII. Penutup.....	151
Daftar Pustaka	157

LAMPIRAN

BIODATA

BAB I. PENDAHULUAN

Secara historis timbulnya negara konstitusional, sebenarnya merupakan proses sejarah yang panjang dan selalu menarik untuk dibahas. Konstitusi sebagai suatu kerangka kehidupan politik telah disusun melalui dan oleh hukum, yaitu sejak zaman sejarah Yunani, di mana mereka telah mengenal beberapa kumpulan hukum (semacam kitab hukum). Pada masa kejayaannya (antara tahun 324-404 S.M) Athena pernah mempunyai tidak kurang dari 11 konstitusi. Koleksi Aristoteles sendiri berhasil terkumpul sebanyak 158 buah konstitusi dari berbagai Negara.¹

Pemahaman awal tentang “konstitusi” pada masa itu, hanyalah merupakan suatu kumpulan dari peraturan serta adat kebiasaan semata-mata. Kemudian pada masa Kekaisaran Roma, pengertian *Constitutionnes* memperoleh tambahan arti sebagai suatu kumpulan tertentu serta peraturan yang dibuat oleh para kaisar atau para *preator*. Termasuk di dalamnya pernyataan-pernyataan pendapat dari para ahli hukum/negarawan, serta adat kebiasaan setempat, di samping undang-undang. Konstitusi Roma mempunyai pengaruh cukup besar sampai abad pertengahan. Di mana konsep tentang kekuasaan tertinggi (*ultimate power*) dari pada Kaisar Roma, telah menjelma dalam bentuk *L'Etat General* di Perancis, bahkan keagrandungan orang Romawi akan *ordo et unitas* telah memberikan inspirasi bagi tumbuhnya paham “Demokrasi

¹ Ni'matul Huda, Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi, UII Press, Yogyakarta, 2007. Hlm 26-27

Perwakilan” dan “Nasionalisme”. Dua paham inilah merupakan cikal bakal munculnya paham konstitusionalisme modern.²

Pada zaman abad pertengahan, corak konstitusionalismenya bergeser kearah feodalisme. Sistem feodal ini mengandung suatu pengertian bahwa tanah dikuasai oleh para tuan tanah. Suasana seperti ini dibarengi oleh adanya keyakinan bahwa setiap orang harus mengabdikan pada salah satu tuan tanahnya. Sehingga raja yang semestinya mempunyai status lebih tinggi daripada tuan tanah, menjadi tidak mendapat tempat.³

Di Eropa Kontinental, pihak rajalah yang memperoleh kemenangan yaitu ditandai dengan semakin kokohnya absolutisme khususnya di Perancis, Rusia, Prusia, dan Austria pada abad ke-15. Gejala ini dimahkotai oleh ucapan *L'Etat C'est moi*-nya Louis XIV (1638-1715) dari Perancis. Lain halnya dengan di Inggris, kaum bangsawanlah yang mendapat kemenangan dan sebagai puncak kemenangannya ditandai dengan pecahnya *The Glorious Revolution* (1688). Kemenangan kaum bangsawan dalam revolusi istana ini telah menyebabkan berakhirnya absolutisme di Inggris, serta munculnya parlemen sebagai pemegang kedaulatan. Pada akhirnya, 12 Negara koloni Inggris mengeluarkan *Declarations of Independence* dan menetapkan konstitusi-konstitusinya sebagai dasar Negara yang berdaulat yaitu tepatnya pada tahun 1776. Deklarasi ini merupakan bentuk konkretisasi dari berbagai teori perjanjian.⁴

Di Perancis muncul sebuah buku yang berjudul *Du Contract Social* karya J.J. Rousseau. Dalam buku ini Rousseau mengatakan “manusia itu lahir bebas dan sederajat dalam hak-haknya”, sedangkan hukum merupakan ekspresi dari kehendak umum (rakyat). Tesis Rousseau ini sangat menjiwai *De Declaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*, karena deklarasi inilah yang

² C.F.Strong, *Modern Political Constitutions*, Sidgwick & Jackson Limited, London, 1966. Hlm. 20

³ Lihat dalam Koerniatmanto Soetoprawiro, *Konstitusi : Pengertian dan Perkembangannya*, Pro Justitia, No.2, Tahun V, Mei 1987. Hlm 23

⁴ Dahlan Thaib, Jazim Hamidi dan Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2006. Hlm 3-4

mengilhami pembentukan Konstitusi Perancis (1791) khususnya yang menyangkut hak-hak asasi manusia. Pada masa inilah awal dari konkritisasi konstitusi dalam arti tertulis (modern) seperti yang ada di Amerika.⁵

Konstitusi sebagai Undang-Undang Dasar dan hukum dasar yang mempunyai arti penting atau sering disebut dengan "Konstitusi Modern", baru muncul bersamaan dengan semakin berkembangnya sistem demokrasi perwakilan dan konsep nasionalisme. Demokrasi Perwakilan muncul sebagai pemenuhan kebutuhan rakyat akan kehadiran lembaga legislatif. Lembaga ini diharapkan dapat membuat undang-undang untuk mengurangi serta membatasi dominasi hak-hak raja. Alasan inilah yang mendudukkan konstitusi (yang tertulis) itu sebagai hukum dasar yang lebih tinggi daripada raja, sekaligus terkandung maksud memperkokoh Lembaga Perwakilan Rakyat.

⁵ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Prenada Media, Jakarta, 2010. Hlm 86

BAB II. SEJARAH LAHIRNYA KONSTITUSIONALISME

Kedudukan, fungsi dan tujuan Konstitusi dalam Negara berubah dari zaman ke zaman. Pada masa peralihan dari Negara feodal monarkhi atau oligarki dengan kekuasaan mutlak penguasa ke Negara nasional demokrasi, konstitusi berkedudukan sebagai benteng pemisah antara rakyat dan penguasa yang kemudian secara berangsur-angsur mempunyai fungsi sebagai alat rakyat dalam perjuangan kekuasaan melawan golongan penguasa. Sejak itu setelah perjuangan dimenangkan oleh rakyat, konstitusi bergeser kedudukan dan perannya dari sekedar penjaga keamanan dan kepentingan hidup rakyat terhadap kezaliman golongan penguasa, menjadi senjata pamungkas rakyat untuk mengakhiri. Kekuasaan sepihak satu golongan dalam sistem monarkhi dan oligarki, serta untuk membangun tata kehidupan baru atas dasar landasan kepentingan bersama rakyat dengan menggunakan berbagai ideologi seperti ; individualisme, liberalisme, universalisme, demokrasi dan sebagainya. Selanjutnya kedudukan dan fungsi konstitusi ditentukan oleh ideologi yang melandasi Negara.⁶

Dalam sejarahnya di dunia Barat, konstitusi dimaksudkan untuk menentukan batas wewenang penguasa, menjamin hak rakyat dan mengatur jalannya pemerintahan. Dengan kebangkitan paham kebangsaan sebagai kekuatan pemersatu, serta dengan

⁶ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara...*, Op.Cit. Hlm 23

kelahiran demokrasi sebagai paham politik yang progresif dan militan, konstitusi menjadi alat rakyat untuk konsolidasi kedudukan hukum dan politik, untuk mengatur kehidupan bersama dan untuk mencapai cita-citanya dalam bentuk Negara. Berhubung dengan itu konstitusi di zaman modern tidak hanya memuat aturan-aturan hukum, tetapi juga merumuskan atau menyimpulkan prinsip-prinsip hukum, haluan Negara dan patokan kebijaksanaan yang kesemuanya mengikat penguasa.⁷

Sementara ini Inggris tidak mempunyai Undang-Undang Dasar, tetapi mempunyai konstitusi yang secara lengkap memuat aturan-aturan keorganisasian Negara berdasarkan perkembangan selama kurang lebih delapan abad. Aturan-aturan konstitusional itu tersebar dalam berbagai undang-undang dan dokumen Negara lainnya, hukum adat (*common law*), dan konvensi (*convention*).⁸ Walaupun Inggris tidak mempunyai Undang-Undang Dasar, Negara ini merupakan model Negara konstitusional tertua yang tumbuh secara evolusi sejak diterbitkannya *Magna Charta* tahun 1215 yang mewajibkan raja menegakkan hukum sebagai hasil perlawanan bersenjata dan tuntutan para bangsawan. Karena itu Negara Inggris menjadi contoh bagi Montesquieu ketika ia mengajarkan teori pemisahan tiga kekuasaan pemerintahan (*trias politica*) yang kemudian dirumuskan dalam Undang-Undang Dasar Amerika Serikat tahun 1787. Dalam hubungan ini Strong menerangkan, bahwa pemerintahan dalam arti luas harus mempunyai kekuasaan perundang-undangan (*legislative power*), kekuasaan pelaksanaan (*executive power*), dan kekuasaan peradilan (*judicial power*) yang bisa disebut sebagai tiga bagian pemerintahan dan bersama-sama menjelmakan kedaulatan dalam Negara modern.

Di dalam negara-negara yang mendasarkan dirinya atas demokrasi konstitusional, Undang-Undang Dasar mempunyai

⁷ *Idem.* Hlm 23-24

⁸ Selain Inggris, Negara Israel sampai sekarang juga tidak memiliki satu naskah tertulis yang disebut Undang-Undang Dasar. Undang-Undang Dasar di kedua Negara ini tidak pernah dibuat, tetapi tumbuh menjadi konstitusi dalam pengalaman praktek ketatanegaraan.

fungsi yang khas yaitu membatasi kekuasaan pemerintah sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang. Dengan demikian diharapkan hak-hak warga Negara akan lebih terlindungi, gagasan inilah yang dinamakan Konstitusionalisme.

Istilah konstitusionalisme itu sendiri sebenarnya tercipta pada peralihan abad 18-19 untuk menegaskan doktrin Amerika tentang supremasi Undang-Undang Dasar (konstitusi tertulis) diatas undang-undang yang diundangkan sebagai produk badan legislatif. Akan tetapi sebagai ide dan praksis modern dalam kehidupan kenegaraan modern, apa yang dipahami sebagai konstitusionalisme ini dengan maksud sebenarnya telah dijumpai dalam kehidupan polis-polis (negara kota) di Eropa Barat pada abad 11 dan 12.

Pada abad-abad itu, sekalipun baru berdaya laku dalam lingkaran kehidupan lokal urban (karena belum berkembang kehidupan kenegaraan pada aras bangsa dan kebangsaan), berbagai konstitusi sebagian sudah tertulis dalam dokumen-dokumen yang disebut *chartula*, *charta* atau *chartre* (*charter*) dan sebagian lagi tidak dikenal orang. Tanpa menafikkan variasinya, pada dasarnya ide konstitusionalisme yang muncul dalam konstitusi-konstitusi berbagai polis di Eropa Barat itu mengakui kekuasaan pemerintah (misalnya untuk menarik pajak atau membuat uang, membentuk bala tentara, membuat perjanjian damai dengan atau menyatakan perang terhadap polis lain); namun dilain pihak kekuasaan itu juga dibatasi oleh berbagai hak konstitusional warga kota (misalnya untuk memilih pejabat kota, untuk mempersenjatai diri, untuk memperoleh jaminan dan kebebasannya sebagai warga kota, dan untuk memperoleh perlindungan oleh proses peradilan yang jujur dan adil).⁹

Ide konstitusionalisme sebagaimana bertumbuh kembang di bumi aslinya, Eropa barat, dapat dipulangkan kepada kedua esensinya, esensi pertama ialah konsep “Negara hukum” (atau negeri-negeri yang terpengaruh oleh sistem hukum Anglo Saxon

⁹ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara...., Op.Cit.* Hlm 25

disebut *rule of law*) yang menyatakan bahwa kewibawaan hukum secara universal mengatasi kekuasaan Negara, dan sehubungan dengan itu hukum akan mengontrol politik (dan tidak sebaliknya). Esensi kedua ialah konsep hak-hak sipil warga Negara dijamin oleh konstitusi dan kekuasaan negarapun akan dibatasi oleh konstitusi, dan kekuasaan itupun hanya mungkin memperoleh legitimasinya dari konstitusi saja.¹⁰

Menurut Carl J. Friedrich dalam bukunya "*Constitutional Government and Democracy*",¹¹ konstitusionalisme ialah : Gagasan bahwa pemerintah merupakan suatu kumpulan kegiatan yang diselenggarakan oleh dan atas nama rakyat, tetapi yang dikenakan beberapa pembatasan yang diharapkan akan menjamin bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintah itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah.

Cara pembatasan yang dianggap paling efektif ialah dengan jalan membagi kekuasaan. Lebih lanjut Friedrich mengatakan bahwa dengan jalan membagi kekuasaan, konstitusionalisme menyelenggarakan suatu sistem pembatasan yang efektif atas tindakan-tindakan pemerintah. Pembatasan-pembatasan ini tercermin dalam Undang-Undang Dasar atau konstitusi. Jadi dalam anggapan ini konstitusi mempunyai fungsi yang khusus dan merupakan perwujudan atau manifestasi dari hukum yang tertinggi (*Supremation of Law*) yang harus ditaati bukan hanya oleh rakyat tetapi oleh pemerintah serta penguasa sekalipun.¹²

Gagasan konstitusionalisme mengandung arti bahwa penguasa perlu dibatasi kekuasaannya dan karena itu kekuasaannya harus diperinci secara tegas. Pada tahun 1215, Raja John dari Inggris dipaksa oleh beberapa bangsawan untuk mengakui beberapa

¹⁰ Soetandyo Wignyosoebroto, *Hukum ; Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Elsam dan Huma, Jakarta, 2002. Hlm 405

¹¹ Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy : Theory and Practice in Europe and America*, Waltham, Mass : Blaidell Publishing Company, 1967. Hlm 27. Dikutip oleh Ni'matul Huda, *Lembaga Negara...., Op.Cit.* Hlm 5

¹² Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008. Hlm 97-99

hak mereka, yang kemudian dicantumkan dalam *Magna Charta*. Dalam *Charter of English Liberties* ini, Raja John menjamin bahwa pemungutan tidak akan dilakukan tanpa persetujuan dari yang bersangkutan, dan bahwa tidak akan diadakan penangkapan tanpa peradilan. Meskipun belum sempurna, *Magna Charta* di dunia Barat dipandang sebagai permulaan dari gagasan konstitusionalisme serta pengakuan terhadap kebebasan dan kemerdekaan rakyat.¹³

Konstitusionalisme merupakan pemikiran yang telah lama berkembang. Pemikiran ini menghendaki pembatasan kekuasaan pemerintah. Pembatasan kekuasaan itu terutama dilakukan melalui hukum dan lebih khusus lagi melalui konstitusi. *Constitutionalism is a belief in imposition of restraints on government by means of a constitution.*¹⁴

Konstitusionalisme berarti kewenangan publik dilaksanakan berdasarkan hukum. Kekuasaan negara, institusi sipil, eksekutif dan legislatif bersumber dari sebuah Undang-Undang Dasar yang ditaati dan tidak berasal dari pemerintah. Secara singkat dapat diartikan bahwa pemerintah berdasarkan hukum dan tidak berdasarkan kekuasaan. Pada tahap yang lebih luas atau sempit pemikiran ini secara implisit dituangkan dalam Undang-Undang Dasar tertulis di setiap negara kecuali di Inggris. Kenyataan ini tersembunyi dalam kutipan ucapan Lord Chesterfield pada abad ke-18 : "Inggris satu-satunya kerajaan di dunia yang secara tepat dapat dikatakan mempunyai sebuah Undang-Undang Dasar". Dalam pemikiran ini, diberikan penghargaan dan jaminan bahwa hukum administratif dan delegasi pembuatan peraturan perundang-undangan akan disesuaikan dengan kedaulatan parlemen dan *the rule of law*.¹⁵

¹³ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara, Op.Cit.* Hlm 26

¹⁴ Eric Barent, *An Introduction to Constitutional Law*, Oxford University Press, Oxford, 1998. Hlm 14

¹⁵ Budiman N. Sinaga, *Hukum Tata Negara Perubahan UUD*, Tatanusa, Jakarta, 2008. Hlm 58

Daniel S Lev menggunakan istilah “konstitusionalisme” dalam arti bahwa proses politik dengan atau tanpa konstitusi tertulis sedikit banyak berorientasi pada aturan dan institusi yang dimaksudkan untuk menentukan batas penggunaan kekuatan politik. Pada intinya, konstitusionalisme adalah proses hukum.¹⁶ Pada berbagai kesempatan Daniel S Lev mengemukakan peran penting aparat penegak hukum terutama polisi, jaksa, dan hakim serta advokat dalam pelaksanaan hukum. Dengan demikian konstitusionalisme tidak hanya berbicara mengenai pembuatan hukum melainkan pelaksanaan hukum juga bahkan tahap inilah yang terpenting.

Menurut Carl J. Friedrich, konstitusionalisme adalah *a set activities organized and operated on behalf of the people but subject to a series of restraints which attempt to ensure that the power which is needed for such governance is not abused by those who are called upon to do the governing*.¹⁷ Konstitusionalisme adalah sekumpulan aktifitas yang diorganisir dan diselenggarakan demi kepentingan rakyat dan persoalan mengenai sejumlah pembatasan yang berusaha menjamin bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk memerintah tidak disalahgunakan oleh orang-orang yang ditugasi memerintah.

Sementara itu, menurut McIlwan, ada dua unsur fundamental dari paham konstitusionalisme, yaitu batas-batas hukum terhadap kekuasaan yang sewenang-wenang dan pertanggungjawaban politik sepenuhnya dari pemerintah kepada yang diperintah.¹⁸ Sedangkan C.J Bax dan G.F.M Van Der Tang berpendapat bahwa konstitusionalisme mengandung tiga pengertian esensial, yaitu :

1. *A state, or any system of government, must be founded upon law, while the power exercised within the state should conform*

¹⁶ Daniel S Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1990. Hlm 513-514

¹⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik...*, Op.Cit. Hlm 57

¹⁸ Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia ; Studi Kasus Sosio Legal atas Konstituante 1956-1959*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 2001. Hlm 1

to definite legal rules and procedures (the idea of constitution or fundamental law.

2. *The institutional structure of government should ensure that power resides with, or is divided among, different branches which mutually control their exercise power and which are obliged to cooperate (the ideas of mixed government, separation of powers, checks and balances).*
3. *The relationship between the government and the individual members of society should be regulated in such manner that it leaves the latter's basic rights and freedoms unimpaired.¹⁹*

Sebuah Negara atau sistem pemerintahan apapun harus didirikan berdasarkan hukum, ketika kekuasaan dalam Negara dilaksanakan mesti disesuaikan dengan ketentuan dan prosedur hukum (ide tentang konstitusi atau hukum dasar). Struktur lembaga-lembaga pemerintah harus menjamin bahwa kekuasaan yang diberikan dibagi diantara lembaga-lembaga itu, cabang-cabang yang berbeda saling mengontrol pelaksanaan kekuasaan dan wajib bekerja sama (ide pemerintahan campuran, pemisahan kekuasaan, *checks and balances*). Hubungan antara pemerintah dengan individu sebagai anggota masyarakat mesti diatur dengan cara tertentu yang memungkinkan hak-hak dasar dan kemerdekaan terjamin.²⁰

Gagasan konstitusionalisme mengandung arti bahwa penguasa perlu dibatasi kekuasaannya dan karena itu kekuasaannya harus diperinci secara tegas.²¹ Akan tetapi, mesti hati-hati dengan pernyataan semacam ini. Jangan sampai diartikan bahwa segala sesuatu yang tidak dirinci sebagai larangan serta merta dapat diartikan bahwa pemegang kekuasaan hanya mempunyai

¹⁹ C.J Bax dan G.F.M Van Der Tang, *Theses on Control in Constitutional Law*, dalam Carla M. Zoethout, Ger Van Der Tang, Piet Akkermans (editor), *Control in Constitutional Law*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, The Netherlands, 1993. Hlm 87-88 dikutip Budiman N. Sinaga, *Hukum Tata Negara...., Op.Cit..* Hlm 60

²⁰ Budiman N. Sinaga, *Hukum Tata Negara...., Op. Cit.* Hlm 61

²¹ Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori Hukum....Op.Cit..* Hlm 20

kekuasaan yang sudah dirinci. Tidak ada kekuasaan penguasa di luar kekuasaan yang sudah dirinci.

Konstitusionalisme pada akhirnya akan dituangkan dalam konstitusi. Menurut Bambang Widjoyanto ada beberapa hal yang perlu diatur dan ditegaskan dalam sebuah konstitusi yaitu :

Pertama, *public authority* hanya dapat dilegitimasi menurut ketentuan konstitusi. *Kedua*, pelaksanaan kedaulatan rakyat (melalui perwakilan) harus dilakukan dengan menggunakan prinsip *universal and equal suffrage* dan pengangkatan eksekutif harus melalui pemilihan yang demokratis. *Ketiga* pemisahan atau pembagian kekuasaan serta pembatasan wewenang. *Keempat*, adanya kekuasaan kehakiman yang mandiri yang dapat menegakkan hukum dan keadilan baik terhadap rakyat maupun terhadap penguasa. *Kelima*, adanya sistem kontrol terhadap militer dan kepolisian untuk menegakkan hukum dan menghormati hak-hak rakyat. *Keenam*, adanya jaminan perlindungan atas HAM.²²

Permasalahan utama konstitusionalisme adalah hukum dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah, jadi bagaimana di bawah hukum pemerintah diharapkan dapat lebih baik. Secara umum ada empat cara konstitusi untuk mewujudkan harapan ini meskipun pada akhirnya semua tergantung itikad baik.

1. Membuat prinsip-prinsip dasar dari keadilan dan hak-hak individu yang diawasi pengadilan yang bebas dari pengaruh pemerintah.
2. Memisahkan kekuasaan diantara badan-badan pemerintah yang berbeda untuk menjamin bahwa tidak ada yang memiliki kekuasaan terlalu banyak (pemisahan kekuasaan). Hal ini dapat dicapai dengan berbagai cara yang berbeda, contoh ; pembagian fungsi, pemisahan antara kekuasaan pusat dan daerah.
3. Mengakui lembaga perwakilan dalam pemerintahan yang dipilih oleh rakyat dan dapat diberhentikan oleh rakyat.

²² Moh. Mahfud MD, *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara*, UII Press, Yogyakarta, 1999. Hlm 61

4. Memberikan kesempatan kepada rakyat untuk berpartisipasi secara langsung dalam proses pengambilan keputusan pemerintah, contoh ; melaksanakan referendum untuk isu-isu penting dan meminta masukan dari rakyat untuk usul yang penting.²³

Meskipun ide konstitusionalisme berasal dari dunia barat tetapi pada perkembangan berikut ternyata dapat diterima di seluruh dunia. Pengaruh barat yang sering dianggap tidak sesuai dengan masyarakat di bagian-bagian lain bumi atau masyarakat setempat sehingga dianggap sebagai pengaruh negatif tidak berlaku untuk ide konstitusionalisme. Ide ini ternyata dapat diterima semua orang bahkan terus berkembang dimana-mana.²⁴

Berdasarkan ide konstitusionalisme semua pemegang kekuasaan harus dibatasi. Di satu sisi tidak ada satu pihak atau lembaga pun yang boleh memiliki kekuasaan tanpa batas. Disisi lain, setiap pemberian kekuasaan senantiasa perlu disertai dengan pembatasan dengan pembatasan kekuasaan. Dengan demikian pemikiran yang mengakui atau menghendaki keberadaan lembaga yang memiliki kekuasaan tanpa batas tidak sesuai dengan ide konstitusionalisme.²⁵

Gagasan konstitusionalisme dilatarbelakangi cita-cita kenegaraan dan perjuangan melalui evolusi dan didorong keadaan-keadaan penindasan yang disebabkan, antara lain ; penjajahan, absolutisme raja, ketidakadilan dan lain-lain. Perbedaan latar belakang ini terlihat pada cita-cita filosofis kenegaraan yang termuat dalam konstitusi ataupun Undang-Undang Dasar.²⁶ Cita-cita setiap negara tentu berbeda termasuk Indonesia. Kenyataan ini terkadang dapat digunakan sebagai alasan untuk menyatakan

²³ John Alder, *Constitutional and Administrative Law*, MacMillan Profesional Master, London, 1989. Hlm 39-40 dikutip oleh Budiman N. Sinaga, *Hukum Tata Negara...*, *Op.Cit.* Hlm 63-64

²⁴ Ellydar Chaidir & Sudi Fahmi, *Hukum dan Teori Konstitusi*, Total Media, Yogyakarta, 2007. Hlm 1-3

²⁵ Budiman N. Sinaga, *Hukum Tata Negara, Op.Cit.* Hlm 64

²⁶ Syaiful Anwar, *Sendi-Sendi Hukum Tata Negara*, Tarsito, Bandung, 1996. Hlm 54

bahwa kata konstitusionalisme tidak mempunyai arti yang jelas. *"The term "constitutionalism" however suffers from the vice of vagueness. As Gerhard Casper has written, "it is neither clearly prescriptive nor clearly descriptive ; its contours are difficult to discern ; its historical roots are diverse and uncertain".*²⁷

Pada zaman modern pelaksanaan konstitusionalisme bersandar pada tiga elemen kesepakatan (*consensus*) yaitu :

1. Kesepakatan tentang tujuan dan cita-cita bersama (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*).
2. Kesepakatan tentang '*the rule of law*' sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan Negara (*the basis of government*).
3. Kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*).²⁸

Tujuan atau cita-cita bersama dapat menjadi pedoman ketika memulai pelaksanaan konstitusionalisme. Selain itu dapat dijadikan sarana koreksi suatu bangsa ketika dalam pelaksanaan konstitusionalisme mengalami masalah.

Konstitusionalisme modern mensyaratkan keseimbangan proporsional daripada mengedepankan kepentingan kalangan mayoritas semata. Oleh sebab itu, mayoritas politik yang sedang berkuasa semestinya mengedepankan kepentingan-kepentingan minoritas yang kelak akan menjadi kepentingannya juga seandainya pada suatu ketika menjadi minoritas politik. Konsekuensi yang lebih jauh adalah, bahwa dalam kerangka konstitusional dan dalam kerangka hukum, keseimbangan politik lebih merupakan suatu keadaan dimana aneka perselisihan dalam

²⁷ Donald P. Kommers, *German Constitutionalism ; A Prolegomenon*, Emory Law Journal, Vol.4, No.3, Summer, 1991. Hlm 837. Dikutip Budiman N. Sinaga ; *Hukum Tata ...*, *Op.Cit.* Hlm 67

²⁸ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Mahkamah Konstitusi dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004. Hlm 21

masyarakat, termasuk juga perselisihan politik, diselesaikan secara transparan dan rasional berdasarkan tolak ukur yang diakui sebagai kesepakatan bersama, sebagaimana digariskan dalam konstitusi. Jika perselisihan politik masih diselesaikan di luar kerangka konstitusi dan hukum yang tersedia, maka konstitusi dan keseluruhan kompleks hukum yang bersandar padanya itu bukan saja tidak berlaku, negara yang bersangkutan malahan harus dianggap sebagai masih berada dalam tahapan pra negara hukum.²⁹

Dalam perkembangan selanjutnya, di Amerika dapat disaksikan adanya perjuangan untuk pengakuan hak-hak asasi manusia seperti adanya *Bill of Rights* yang diproklamirkan pada tahun 1778 di Virginia. Di situ dinyatakan bahwa sebenarnya setiap manusia diciptakan bebas dengan dikaruniai hak-hak yang tidak dapat dirampas atau dienyahkan. Setiap manusia berhak untuk hidup dalam kesejahteraan dan perdamaian tanpa ketakutan akan dirampas hak miliknya oleh penguasa. Semua kekuasaan itu sebenarnya berasal dari rakyat. Akan tetapi karena rakyat insyaf jika setiap orang boleh menggunakan hak-haknya kepada penguasa. Kalau rakyat diperlakukan sewenang-wenang, maka berdasarkan teori itu, rakyat berhak pula untuk merampas kembali kekuasaan itu dari penguasa. Anggapan ini dipengaruhi oleh pendapat John Locke tentang teori kontrak sosial. Dalam suasana perjuangan melawan kolonialisme Inggris, di Amerika kita saksikan juga lahirnya *Declaration of Independence* pada tahun 1776 yang juga merupakan salah satu tulang punggung hak-hak kebebasan individu.

Di Perancis muncul reaksi atas perlakuan sewenang-wenang dari raja-raja absolut, maka timbullah revolusi Perancis pada tahun 1789. Pengaruh positif dari adanya tujuan revolusi tersebut, pada tahun 1789 telah diproklamirkan suatu pernyataan tentang hak-hak dan kemerdekaan rakyat yang terkenal sebagai *Declaration des droits del'homme et du citoyen*. Dengan sendirinya

²⁹ Budiono Kusumohamidjojo, *Filsafat Hukum ; Problematik Ketertiban Yang Adil*, Grasindo, Jakarta, 2004. Hlm 221

menunjukkan adanya pembatasan atas kekuasaan raja. Di negara-negara komunis Undang-Undang Dasar mempunyai fungsi ganda. Di satu pihak mencerminkan kemenangan-kemenangan yang telah dicapai dalam perjuangan kearah tercapainya masyarakat komunis dan merupakan pencatatan formil dan legal dari kemajuan yang telah dicapai. Di pihak lain Undang-Undang Dasar memberikan kerangka dan dasar hukum untuk perubahan masyarakat yang dicita-citakan dalam tahap perkembangan berikutnya.³⁰

Di negara komunis seperti Uni Soviet kata Andrei Y. Vyshinsky,³¹ bahwa Undang-Undang Dasar Soviet menggambarkan perkembangan historis yang telah dijalani oleh Negara Soviet. Sekaligus Undang-Undang Dasar itu memberikan dasar hukum untuk perkembangan kehidupan kenegaraan selanjutnya. Dengan demikian jelaslah bahwa Undang-Undang Dasar komunis mengikuti perkembangan ke arah terbentuknya masyarakat komunis dan diganti setiap kali dicapainya suatu tahap yang lebih maju. Oleh karena itu, adalah sukar untuk mengerti isi dan karakteristik Undang-Undang Dasar Negara komunis tanpa didahului dengan suatu analisa historis dan perkembangan yang telah dicapai kearah terciptanya masyarakat komunis di dalam Negara yang bersangkutan.

Dapat dibedakan dua tahap yang tercermin dalam Undang-Undang Dasar. Tahap pertama, ialah berhasilnya perebutan kekuasaan oleh golongan komunis dan diselenggarakannya diktator proletariat. Tahap ini di Rusia mencerminkan dalam UUD 1918, sedangkan di Negara-negara Eropa Timur hal ini terjadi sesudah Perang Dunia II. Pada tahap ini Undang-Undang Dasar dengan jelas menunjukkan sifat kekerasan dalam rangka menghancurkan masyarakat lama serta membangun masyarakat baru di atas runtuhannya masyarakat lama. Tahap kedua, ialah yang

³⁰ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara*, *Op.Cit.* Hlm 26-27

³¹ Andrei Y. Vyshinsky, *The Law of Soviet State*, Translated from the Russian by Rugh W. Bab, New York, The MacMillan Company, 1961, dikutip kembali oleh Miriam Budiardjo, *Ibid.*

dinamakan tercapainya kemenangan sosialisme dan dimulainya pembangunan masyarakat komunis. Di Uni Soviet tahap ini tercapai dalam tahun 1936 dan tercermin dalam UUD 1936. Di negara-negara komunis Eropa Timur tahap ini umumnya dicapai dalam dekade enam puluhan.

Usaha negara untuk mencapai tujuan masyarakat, dalam konstitusi telah ditentukan dengan adanya bermacam-macam lembaga negara. Supaya tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan, kedudukan serta tugas dan wewenang masing-masing lembaga negara juga ditentukan. Hal ini berarti adanya pembatasan kekuasaan terhadap setiap lembaga politik. Pembatasan terhadap lembaga-lembaga negara tersebut meliputi dua hal :³² (1) Pembatasan kekuasaan yang meliputi isi kekuasaannya; (2) Pembatasan kekuasaan yang berkenaan dengan waktu dijalankannya kekuasaan tersebut.

Pembatasan kekuasaan dalam arti kedua adalah pembatasan kekuasaan mengenai waktu kekuasaan itu dapat dijalankan. Hal ini berkenaan dengan menjalankan kekuasaannya. Dengan demikian dalam waktu-waktu yang telah ditentukan harus dilakukan penggantian atau pembaharuan si pejabat.

Secara spesifik C.F. Strong memberikan batasan-batasan tentang tujuan suatu konstitusi dalam negara yakni : *"Are to limit the arbitrary action of the government, to quarantee the right of the governed, and the define the operation of the sovereign power"*.³³ Pada prinsipnya tujuan konstitusi adalah untuk membatasi kesewenangan tindakan pemerintah, untuk menjamin hak-hak yang diperintah, dan merumuskan pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat. Pendapat yang hampir senada disampaikan oleh Loewenstein di dalam bukunya *"Political Power and the Governmental Proces"*, bahwa konstitusi itu suatu sarana dasar untuk mengawasi proses-proses kekuasaan. Oleh karena itu

³² Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984. Hlm 10

³³ C.F. Strong, *Modern Political Constitution...., Op.Cit.* Hlm 11

setiap konstitusi senantiasa mempunyai dua tujuan :³⁴ (1) Untuk memberikan pembatasan dan pengawasan terhadap kekuasaan politik ; (2) Untuk membebaskan kekuasaan dari kontrol mutlak para penguasa, serta menetapkan bagi para penguasa tersebut batas-batas kekuasaan mereka.

Antara sejarah konstitusi, pengertian konstitusi, materi muatan konstitusi, fungsi dan tujuan konstitusi, harus dipahami secara holistik. Karena pada saat seseorang berbicara tentang konstitusi pada dasarnya ia berusaha mengetahui sistem pemerintahan/sistem politik suatu negara yang pada umumnya dapat dilihat pada hukum dasarnya, mekanisme kerja lembaga-lembaga negara, dan batasan-batasannya, sekaligus jaminan atas hak asasi manusia dan hak asasi sebagai warga negara. Sehingga belumlah cukup bagi orang yang ingin memahami konstitusi hanya dengan menghafalkan pengertiannya tanpa mengetahui latar belakang historis lahirnya sebuah konstitusi dalam suatu negara.

Oleh sebab itu, konstitusionalisme di zaman sekarang dianggap sebagai suatu konsep yang niscaya bagi setiap negara modern. Seperti dikemukakan oleh C.J. Friedrich sebagaimana dikutip diatas, "*constitutionalism is an institutionalized of effective, regularized restraints upon governmental action*". Basis pokoknya adalah kesepakatan umum atau persetujuan (*consensus*) di antara mayoritas rakyat mengenai bangunan yang diidealkan berkenaan dengan Negara. Organisasi Negara itu diperlukan oleh warga masyarakat politik agar kepentingan mereka bersama dapat dilindungi atau dipromosikan melalui pembentukan dan penggunaan mekanisme yang disebut Negara.³⁵ Kata kuncinya adalah konsensus atau *generale agreement*. Jika kesepakatan umum itu runtuh, maka runtuh pula legitimasi kekuasaan Negara

³⁴ Sri Soemantri M., *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1987. Hlm 1

³⁵ William G. Andrews, *Constitution and Constitutionalism*, 3th edition, Van Nostrand Company, New Jersey, 1968. Hlm 9, dikutip kembali oleh Jimly Asshiddiqie, dalam *Konstitusi.....*, *Op.Cit.* Hlm 21

yang bersangkutan, dan pada gilirannya perang saudara (*civil war*) atau revolusi dapat terjadi.

Konsensus yang menjamin tegaknya konstitusionalisme di zaman modern pada umumnya dipahami bersandar pada tiga elemen kesepakatan (*consensus*), yaitu :

1. Kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (*the generale goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*).
2. Kesepakatan tentang "*the rule of the law*" sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan Negara (*the basis of government*).
3. Kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*).³⁶

Kesepakatan (*consensus*) pertama, yaitu berkenaan dengan cita-cita bersama sangat menentukan tegaknya konstitusi dan konstitusionalisme di suatu negara. Karena cita-cita bersama itulah yang pada puncak abstraksinya paling mungkin mencerminkan kesamaan-kesamaan kepentingan diantara sesama warga masyarakat yang dalam kenyataannya harus hidup di tengah pluralisme atau kemajemukan. Oleh karena itu, di suatu masyarakat untuk menjamin kebersamaan dalam kerangka kehidupan bernegara, diperlukan perumusan tentang tujuan-tujuan atau cita-cita bersama yang biasa juga disebut sebagai falsafah kenegaraan atau '*staatsidee*' (cita negara) yang berfungsi sebagai '*filosofische grondslag*' dan '*common platforms*' atau '*kalimatun sawa*' diantara sesama warga masyarakat dalam konsteks bernegara.

Kesepakatan kedua, adalah bahwa basis pemerintahan didasarkan atas aturan hukum dan konstitusi. Kesepakatan atau konsensus kedua ini sangat prinsipil karena dalam setiap negara harus ada keyakinan bersama bahwa apapun yang hendak dilakukan dalam konteks penyelenggaraan negara haruslah

³⁶ *Ibid.*

didasarkan atas *rule of the game* yang ditentukan bersama. Istilah yang biasa digunakan untuk itu adalah *the rule of law* yang dipelopori oleh A.V. Dicey, seorang sarjana kenamaan Inggris.

Istilah *The Rule of Law* dapat dimaknai bahwa, kedudukan hukum (*law*) digambarkan hanya sekedar bersifat instrumentalis atau alat, sedangkan kepemimpinan tetap berada di tangan orang atau manusia yaitu *The Rule of Man by Law*. Dalam pengertian demikian, hukum dapat dipandang sebagai suatu kesatuan sistem yang dipuncaknya terdapat pengertian mengenai hukum dasar yang tidak lain adalah konstitusi, baik dalam arti naskah tertulis maupun dalam arti tidak tertulis. Dari sinilah kita mengenal istilah *constitutional state* yang merupakan salah satu ciri penting negara demokrasi modern. Karena itu kesepakatan tentang sistem aturan sangat penting sehingga konstitusi dapat dijadikan pegangan tertinggi dalam memutuskan segala sesuatu yang harus didasarkan atas hukum. Tanpa ada konsensus semacam itu, konstitusi tidak akan berguna karena ia akan sekedar berfungsi sebagai kertas dokumen yang 'mati', hanya bernilai semantik dan tidak berfungsi atau tidak dapat difungsikan sebagaimana mestinya.³⁷

Kesepakatan *ketiga* adalah berkenaan dengan (a) bangunan organ negara dan prosedur-prosedur yang mengatur kekuasaannya, (b) hubungan-hubungan antar organ negara itu satu sama lain, serta (c) hubungan antara organ-organ negara itu dengan warga negara. Dengan adanya kesepakatan itu, maka isi konstitusi dapat dengan mudah dirumuskan karena benar-benar mencerminkan keinginan bersama berkenaan dengan institusi kenegaraan dan mekanisme ketatanegaraan yang hendak dikembangkan dalam kerangka kehidupan negara konstitusi (*constitutional state*). Kesepakatan-kesepakatan itulah yang dirumuskan dalam dokumen konstitusi yang diharapkan dijadikan pegangan bersama untuk kurun waktu yang cukup lama. Para perancang dan perumus konstitusi tidak seharusnya

³⁷ *Idem*. Hlm 22-23

membayangkan, bahkan naskah konstitusi itu akan sering diubah. Oleh karena itu, mekanisme perubahan Undang-Undang Dasar memang sudah seharusnya tidak diubah semudah mengubah undang-undang. Sudah tentu, tidak mudahnya mekanisme perubahan Undang-Undang Dasar tidak boleh menyebabkan Undang-Undang Dasar itu menjadi terlalu kaku karena tidak dapat diubah. Konstitusi juga tidak boleh disakralkan dari kemungkinan perubahan seperti yang terjadi di masa Orde Baru.³⁸

Permasalahan yang timbul dalam kehidupan kenegaraan di negara-negara berkembang, seperti misalnya Indonesia yang bisa dijadikan contoh, berawal dari kenyataan bahwa di negara-negara bekas jajahan yang tengah berkembang ini bersedia menata institusi-institusi ketatanegaraan berdasarkan konstitusi. Konstitusi yang mereka kenal dari negara-negara bekas penjajah yang mewarisi tradisi hukum Barat itu, namun gagal mewarisi dan menerima tanpa *reserve* ide dasar konstitusionalismenya mengenai supremasi hukum, keterbatasan kekuasaan negara dan menjamin hak-hak sipil rakyat atas kebebasan asasnya. Disini yang terjadi bukanlah *receptio in complexu* melainkan penerimaan konsep negara dan hukum ketatanegaraan Barat secara terpenggal. Konstruksi-konstruksi dan norma-norma positifnya dimengerti dan diterima, tapi ide dan makna dasarnya terlepas dan tak tertangkap.³⁹

Konstitusi tatkala dimengerti sebagai bagian dari konfigurasi konstitusionalisme yang total, pada hakikatnya adalah sebuah kontrak. Setiap kontrak itu berfungsi menjamin hak-hak kedua belah pihak dalam ihwal sebagaimana telah mereka sepakati : hak-hak dan kewenangan-kewenangan politik penyelenggara dan hak-hak kebebasan warga masyarakat sipil. Kontrak itupun selalu mengandung klausula tentang mekanisme serta prosedur yang dapat ditempuh tatkala salah satu pihak patut disangka mengabaikan kewajibannya untuk menghormati hak-hak pihak lain, dengan demikian juga boleh disangka telah melanggar hak-

³⁸ *Idem.* Hlm 23

³⁹ Soetandyo Wignyosoebroto, *Hukum...., Op.Cit.* Hlm 406

hak pihak lain. Kontrarpun disini juga dalam kontrak-kontrak sosial yang menjadi salah satu ide dasar konstitusionalisme selalu tegak dan dipatuhi, bukan saja oleh antisipasi-antisipasi tentang mekanisme pemulihan hak, akan tetapi juga oleh berlakunya asas moral *pacta sun servanda* yang selayaknya diinsyafi dan dijunjung tinggi oleh kedua belah pihak.⁴⁰

⁴⁰ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara*, *Op.Cit.* Hlm 32

BAB III. SEJARAH PERKEMBANGAN DAN RUANG LINGKUP KONSTITUSI

A. Sejarah Lahirnya Konstitusi

Istilah konstitusi dari sudut sejarah telah lama dikenal, yaitu sejak zaman Yunani kuno. Diduga "Konstitusi Athena" yang ditulis oleh seorang filosof Yunani Xenophon (abad 425 SM) merupakan konstitusi pertama. Konstitusi Athena dipandang sebagai alat demokrasi yang sempurna. Dapat diduga pemahaman orang tentang apa yang diartikan konstitusi, sejalan dengan pemikiran orang-orang Yunani kuno tentang negara. Hal ini dapat diketahui dari paham Socrates yang kemudian dikembangkan oleh muridnya Plato, dalam bukunya *Politeia* atau negara, yang memuat ajaran-ajaran Plato tentang negara atau hukum, dan bukunya *Nomoi* atau undang-undang, dan juga tulisan Aristoteles dalam bukunya *Politica* yang membicarakan tentang negara dan hukum (keadilan).⁴¹

Konstitusi atau Undang-Undang dasar sudah ada sejak ribuan tahun lalu. Sejak zaman Yunani purba telah dikenal konstitusi. Kenyataan ini dapat dibuktikan dengan memperhatikan pendapat Aristoteles yang membedakan istilah *Nomoi* dan *Politeia*. *Nomoi* berarti undang-undang biasa, sedangkan *politeia* berarti

⁴¹ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Sinar Bakti, Jakarta, 1983. Hlm 62

konstitusi. Akan tetapi pada masa itu konstitusi masih diartikan secara material saja karena belum dibuat dalam suatu naskah tertulis sebagaimana dikenal pada masa kini.

Pada masa kejayaannya (antara tahun 624-404 SM) Athena pernah mempunyai tidak kurang dari 11 konstitusi.⁴² Pada masa itu Aristoteles berhasil mengumpulkan 158 konstitusi dari berbagai negara sehingga diakui sebagai orang yang pertama melakukan perbandingan konstitusi. Sampai sekarang perbandingan konstitusi menjadi studi yang menarik dan penting termasuk di Indonesia sebagaimana dapat dilihat dari buku yang ditulis para pakar Hukum Tata Negara Indonesia, seperti Sri Soemantri, Sjachran Basah dan A.S.S Tambunan.⁴³

Dalam masyarakat Yunani purba, bahwa *Politea* diartikan sebagai konstitusi, sedangkan *Nomoi* adalah undang-undang biasa. Perbedaan dari istilah tersebut adalah *Politea* mengandung kekuasaan lebih tinggi daripada *Nomoi*, karena mempunyai kekuatan membentuk agar tidak bercerai berai. Dalam kebudayaan Yunani istilah konstitusi berhubungan erat dengan ucapan *Respublica Constituere*. Sehingga lahirilah semboyan yang berbunyi "*Princeps Legibus Solutus est, Salus Publica Suprema lex*" yang berarti rajalah yang berhak menentukan organisasi/struktur daripada Negara. Oleh karena itu adalah satu-satunya pembuat undang-undang. Dengan demikian istilah konstitusi pada zaman Yunani purba, baru diartikan secara materiil, karena konstitusi saat itu belum diletakkan dalam suatu naskah yang tertulis.⁴⁴

Pada abad pertengahan Undang-Undang Dasar semakin berkembang dengan dukungan aliran *monarchomachen* yang terutama terdiri dari golongan Calvinis. Aliran ini tidak menyukai kekuasaan mutlak raja. Untuk mencegah raja bertindak sewenang-wenang terhadap rakyat, aliran ini menghendaki suatu perjanjian

⁴² Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori ..., Op.Cit.* Hlm 1

⁴³ Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 1984. Hlm 51. Lihat juga Sjachran Basah, *Hukum Tata Negara Perbandingan*, Alumni, Bandung, 1989. Hlm 92. Dan A.S.S Tambunan, *Hukum Tata Negara Perbandingan*, Puporis Publisher, Jakarta, 2001. Hlm 73

⁴⁴ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum..., Op.Cit.* Hlm 63

antara rakyat dan raja. Perjanjian antara rakyat dan raja dalam kedudukan yang sederajat menghasilkan naskah yang disebut *Leges Fundamentalis* yang memuat hak dan kewajiban masing-masing. Raja tidak hanya dapat dimintai pertanggungjawaban tetapi juga dapat dipecat bahkan dibunuh jika memang perlu.

Perjanjian antara rakyat dan raja ini lambat laun dituangkan dalam suatu naskah tertulis. Adapun tujuan perjanjian itu dituangkan dalam suatu naskah tertulis adalah agar para pihak dapat dengan mudah mengetahui hak dan kewajiban masing-masing. Selain itu, memudahkan salah satu pihak yang merasa dirugikan menuntut pihak lain yang melanggar perjanjian. Perjanjian yang berisi hak dan kewajiban itu dapat juga terjadi antara raja dengan para bangsawan. Dalam perjanjian itu para bangsawan berhak meminta perlindungan kepada raja. Sedangkan raja berhak meminta bantuan dari para bangsawan jika terjadi perang. Selain itu, perjanjian dapat juga dilakukan antara orang-orang sebelum ada negara. Konon para kolonis yang menuju benua Amerika sudah membuat perjanjian ketika masih berada di kapal *Mayflower*.

Sebagaimana telah tergambar dalam uraian di muka bahwa konstitusi dimaksudkan untuk membatasi wewenang penguasa, menjamin hak rakyat, dan mengatur pemerintahan. Selanjutnya, seiring dengan kebangkitan paham kebangsaan dan demokrasi, konstitusi juga menjadi alat mengkonsolidasikan kedudukan politik dan hukum dengan mengatur kehidupan bersama dalam rangka mencapai cita-cita. Itulah antara lain penyebab pada zaman sekarang Undang-Undang Dasar tidak lagi hanya memuat aturan hukum tetapi merumuskan juga prinsip-prinsip hukum, haluan negara, dan patokan kebijaksanaan yang secara keseluruhan mengikat penguasa.

Pada saat ini Undang-Undang Dasar merupakan sumber hukum terpenting dan terutama bagi Negara. Pada saat ini tidak ada Negara yang tidak mempunyai Undang-Undang Dasar sehingga dapat dikatakan bahwa antara Negara dan konstitusi

merupakan dua lembaga yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain.⁴⁵

B. Pengertian Konstitusi

Dalam Ilmu Negara dan Hukum Tata Negara, Konstitusi diberi arti yang berubah-ubah sejalan dengan perkembangan kedua ilmu tersebut. Pertama, pengertian konstitusi pada masa pemerintahan-pemerintahan kuno (*ancient regime*). Kedua, pengertian konstitusi menurut tafsiran modern yakni sejak kelahiran dokumen konstitusi pertama di dunia yang dikenal dengan nama *Virginia Bill of Rights* (1776).⁴⁶

Ada hal yang menarik dari istilah konstitusi ini, Giovanni Sartori mencatat bahwa kata *Constitutio* dalam bahasa latin tidak ada kaitannya dengan yang kita sebut konstitusi.⁴⁷ Hal ini berkuat oleh suatu kenyataan, bahwa abad ke 17 memang terdapat dokumen-dokumen tertulis yang berisi prinsip organisasi pemerintahan disebut perjanjian, instrument, kesepakatan, dan hukum dasar tetapi tidak pernah disebut “konstitusi”.

Istilah konstitusi berasal dari bahasa Perancis (*constituer*) yang berarti membentuk. Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksud ialah pembentukan suatu Negara atau menyusun dan menyatakan suatu Negara.⁴⁸ Sedangkan istilah Undang-Undang Dasar merupakan terjemahan istilah yang dalam bahasa Belandanya *Grondwet*. Perkataan *wet* diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia undang-undang, dan *grond* berarti tanah/dasar.

⁴⁵ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi (Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945)*, Mochamad Isnaeni Ramdhan (Editor), Bandung : Alumni, 2006. Hlm 2

⁴⁶ Ubaidillah A dkk (tim penyusun), *Pendidikan Kewarganegaraan Demokrasi, HAM, & Masyarakat Madani*, IAIN Jakarta Press, Jakarta , 2000. Hlm 82

⁴⁷ Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945, Antara Mitos dan Pembongkaran*, Mizan, Jakarta, 2008. Hlm 67.

⁴⁸ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1989. Hlm 10

Di Negara-negara yang menggunakan bahasa Inggris sebagai bahasa nasional, dipakai istilah *Constitution* yang dalam bahasa Indonesia disebut konstitusi.⁴⁹ Pengertian konstitusi, dalam praktik dapat berarti lebih luas daripada pengertian Undang-Undang Dasar. Bagi para sarjana 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.

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 pokok *stare* yang berarti berdiri. Atas dasar itu, kata *statuere* mempunyai arti "membuat sesuatu agar berdiri atau mendirikan/menetapkan". Dengan demikian bentuk tunggal (*constitutio*) berarti menetapkan sesuatu secara bersama-sama dalam bentuk jamak (*constituciones*) berarti segala sesuatu yang telah ditetapkan.⁵⁰

Dengan rumusan yang sama Abu Bakar Busroh dan Abu Daud Busroh,⁵¹ mengatakan :

Konstitusi pada dasarnya mengandung pokok-pokok pikiran dan paham-paham, yang melukiskan kehendak yang menjadi tujuan dari faktor-faktor kekuatan yang nyata (*de reele machtsfactoren*) dalam masyarakat yang bersangkutan. Artinya suatu konstitusi pada dasarnya lahir dari sintesa ataupun reaksi terhadap paham-paham pikiran yang ada dalam masyarakat sebelumnya.

⁴⁹ Sri Soemantri M., *Susunan Ketatanegaraan Menurut UUD 1945 dalam Ketatanegaraan Indonesia dan Dalam Kehidupan Politik Indonesia*, Sinar Harapan, Jakarta, 1993. Hlm.29

⁵⁰ Koerniatmanto Soetoprawiro, *Konstitusi...., Op. Cit.* Hlm 31

⁵¹ Abu Bakar Busroh dan Abu Daud Busroh, *Azas-Azas Hukum Tata Negara*. Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984.Hlm 10

Menurut Sri Soemantri :

Istilah konstitusi berasal dari perkataan *constitution*. Yang dalam bahasa Indonesia dijumpai istilah hukum yang lain, yaitu undang-undang dasar dan/atau hukum dasar. Dalam perkembangannya istilah konstitusi mempunyai dua pengertian, yaitu pengertian yang luas dan pengertian yang sempit.⁵²

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim berpendapat :

Konstitusi yang berasal dari istilah *constitution* (Inggris), *constitutio* (Latin) atau *Verfassung* (Belanda) memiliki perbedaan dari undang-undang dasar *Grundgesetz*. Jika ada kesamaan itu merupakan kekhilafan pandangan di Negara-negara modern. Kekhilafan tersebut disebabkan oleh pengaruh paham kodifikasi yang menghendaki setiap peraturan harus tertulis, demi mencapai kesatuan hukum, kesederhanaan hukum dan kepastian hukum.⁵³

Menurut Rukmana Amanwinata :

Istilah "konstitusi" dalam bahasa Indonesia antara lain perpadanan dengan kata "*constitution*" (Inggris), "*constitutie*" (Belanda), "*constitutional*" (Perancis), "*Verfassung*" (Jerman), "*constitutio*" (Latin).⁵⁴

Menurut Wirjono Prodjodikoro :

Istilah konstitusi berasal dari kata kerja "*constituer*" (Perancis) yang berarti membentuk, jadi konstitusi berarti pembentukan.⁵⁵

⁵² Pengertian konstitusi dalam arti sempit ini tidak menggambarkan keseluruhan kumpulan peraturan, baik yang tertulis dan yang tidak tertulis (*legal and non legal*) maupun yang dituangkan dalam suatu dokumen tertentu seperti berlaku di Amerika Serikat dan negara-negara lain. Sri Soemantri dalam Sumbodo Tikok, *Hukum Tata Negara*, Eresco, Bandung, 1995. Hlm 115-116

⁵³ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar..., Op.Cit.* Hlm 64

⁵⁴ Rukmana Amanwinata, *Pengaturan dan Batas Implementasi Kemerdekaan Berserikat dan Berkumpul dalam Pasal 28 UUD 1945*, Disertasi, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1996. Hlm 48

⁵⁵ Wirjono Prodjodikoro, *Azas - azas ..., Op.Cit.* Hlm 10

Dalam hal ini yang dibentuk adalah suatu negara, maka konstitusi mengandung permulaan dari segala macam peraturan pokok mengenai sendi-sendi pertama untuk menegakkan bangunan besar yang bernama negara.⁵⁶ Dalam pada itu istilah "Undang-Undang Dasar" adalah terjemahan dari bahasa Belanda *Grondwet*, *Grond* mengandung arti dasar/tanah dan *wet* berarti undang-undang. Perkataan "*Grondwet*" dipergunakan oleh Gijssbert Karel van Hogendorp dalam tahun 1813 untuk menggantikan istilah "*staatsregelling*".⁵⁷

Di kalangan ahli ketatanegaraan, ada yang mengartikan konstitusi sama dengan UUD, namun apabila yang memberi makna bahwa UUD hanyalah salah satu bagian dari konstitusi. Karena konstitusi sebagai suatu istilah yang pada mulanya berkembang di Eropa, sebab itu perlu ditelusuri dari pendapat para ahli konstitusi Eropa.⁵⁸ Pada umumnya para ahli konstitusi Eropa mengadakan pembedaan antara konstitusi dalam arti formil dan konstitusi dalam arti materiil. Pembedaan ini pertama diadakan oleh George Jellinek, yang dikembangkan dari Paul Laband yang membedakan antara undang-undang dalam arti formal dan undang-undang dalam arti materiil. Herman Heller dan F. Lassalle termasuk ahli yang membedakan antara konstitusi dan UUD, UUD hanya sebagian dari konstitusi.

Penulis Inggris pada abad ke XVIII ialah Henry St. John Bolingbroke mengemukakan pengertian konstitusi dalam arti materiil atau dalam arti luas, bahwa :

*"By Constitution, we mean, whenever we speak with propriety and exactness, that assemblage of laws, institutions and customs, derived from certain fixed principles of reason..... that compose the general system, according to which the community hath agreed to be governed".*⁵⁹

⁵⁶ C.A.J.M. Kortmann, *Constitutionalrecht*, dalam Taufiqurrahman Syahuri, *Hukum Konstitusi – Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004. Hlm 29

⁵⁷ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem...., Op. Cit..* Hlm 2

⁵⁸ A.S.S. Tambunan, *Hukum Tata Negara....., Op. Cit.* Hlm 15

⁵⁹ *Ibid.*

Berdasarkan pengertian ini Bolingbroke menegaskan bahwa konstitusi merupakan kumpulan hukum, institusi, dan adat kebiasaan yang ditarik dari rasio tertentu yang membentuk sistem umum yang menimbulkan kepatuhan masyarakat untuk diperintah. Ada keterkaitan secara historis antara pengertian konstitusi secara luas dan secara sempit, pengertian konstitusi dalam arti luas yang dikemukakan oleh Bolingbroke merupakan makna yang kuno, namun dalam perkembangannya, pengertian konstitusi lebih mengarah pada suatu dokumen tertulis yang menjadi ciri hampir semua konstitusi di dunia.

Mencermati dikotomi antara istilah *constitution* dengan *grondwet* (Undang-Undang Dasar) diatas, L.J. Van Apeldoorn telah membedakan secara jelas diantara keduanya, kalau *grondwet* (Undang-Undang Dasar) adalah bagian tertulis dari suatu konstitusi, sedangkan *constitution* (konstitusi) memuat baik peraturan tertulis maupun yang tidak tertulis. Sementara Sri Soemantri M, dalam disertasinya mengartikan konstitusi sama dengan Undang-Undang Dasar.⁶⁰ Penyamaan arti dari keduanya ini sesuai dengan praktik ketatanegaraan di sebagian besar negara-negara dunia termasuk di Indonesia.

Penyamaan pengertian antara konstitusi dengan Undang-Undang Dasar, sebenarnya sudah dimulai sejak Oliver Cromwell (Lord Protector Republik Inggris 1649-1660) yang menamakan Undang-Undang Dasar itu sebagai *Instrument of Government*, yaitu bahwa Undang-Undang Dasar dibuat sebagai pegangan untuk memerintah dan disinilah timbul identifikasi dari pengertian Konstitusi dan Undang-Undang Dasar.

Sebaliknya perlu dicatat bahwa dalam kepustakaan Belanda (misalnya L.J. Van Apeldoorn) diadakan pembedaan diantara Undang-Undang Dasar dengan Konstitusi. Undang-Undang Dasar adalah naskah yang memaparkan rangka dan tugas-tugas pokok dari badan-badan pemerintahan suatu negara dan menentukan

⁶⁰ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem....., Op.Cit.* Hlm 1

pokok-pokok cara kerja badan-badan tersebut.⁶¹ Jadi pada pokoknya dasar dari setiap sistem pemerintahan diatur dalam suatu Undang-Undang Dasar.

Bagi mereka yang memandang negara dari sudut kekuasaan dan menganggap sebagai organisasi kekuasaan, maka Undang-Undang Dasar dapat dipandang sebagai lembaga atau kumpulan asas yang menetapkan bagaimana kekuasaan dibagi antara beberapa lembaga kenegaraan, misalnya antara badan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Undang-Undang Dasar menentukan cara-cara bagaimana pusat-pusat kekuasaan ini bekerja sama dan menyesuaikan diri satu sama lain, Undang-Undang Dasar merekam hubungan-hubungan kekuasaan dalam suatu negara.

Berikut ini penulis sampaikan beberapa ahli hukum yang membedakan dengan yang menyamakan pengertian konstitusi dengan Undang-Undang Dasar. Penganut paham yang membedakan pengertian konstitusi dengan Undang-Undang Dasar antara lain Herman Heller dan F. Lassalle. Herman Heller membagi pengertian konstitusi menjadi tiga yaitu :⁶²⁵⁷

a. *Die Politische verfassung als gesellschaftlich wirklichkeit.*

Konstitusi adalah mencerminkan kehidupan politik di dalam masyarakat sebagai suatu kenyataan. Jadi mengandung pengertian politis dan sosiologis.

b. *Die Verselbsstandigte rechverfassung.*

Konstitusi merupakan suatu kesatuan kaidah yang hidup dalam masyarakat. Jadi mengandung pengertian yuridis.

c. *Die geshereiben verfassung.*

Konstitusi yang ditulis dalam suatu naskah sebagai undang-undang yang tertinggi yang berlaku dalam suatu negara.

⁶¹ Wade and Philips, G. Godfrey, *Constitutional Law, An Outline of the Law and Practice of the Constitution, Including Central and Local Government, the Citizen and the State and Administrative Law*, Seventh ed, by E.C.S. Wade and A.W. Bradley, Longmas London, 1965 dikutip oleh Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum ...*, *Op.Cit.* Hlm 9

⁶² Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum...*, *Op.Cit.* Hlm 65

Dari pendapat Herman Heller tersebut dapatlah disimpulkan bahwa jika pengertian undang-undang itu harus dihubungkan dengan pengertian konstitusi, maka artinya Undang-Undang Dasar itu baru merupakan sebagian dari pengertian konstitusi, yaitu konstitusi yang tertulis saja. Disamping itu konstitusi itu tidak hanya bersifat yuridis semata-mata, tetapi mengandung pengertian sosiologis dan politis.

F. Lassalle dalam bukunya *Uber Verfassungswesen*, membagi konstitusi dalam dua pengertian, yaitu :⁶³

- a. Pengertian sosiologis atau politis (*sosiologische atau politische begrip*). Konstitusi adalah sintesis faktor-faktor kekuatan yang nyata (*dereeale machtsfactoren*) dalam masyarakat. Jadi konstitusi menggambarkan, hubungan antara kekuasaan-kekuasaan yang terdapat dengan nyata dalam suatu Negara. Kekuasaan tersebut diantaranya : raja, parlemen, kabinet, *pressure groups*, partai politik dan lain-lain; itulah yang sesungguhnya konstitusi.
- b. Pengertian yuridis (*yuridische begrip*). Konstitusi adalah suatu naskah yang memuat semua bangunan negara dari sendi-sendi pemerintahan.

Dari pengertian sosiologis dan politis, ternyata Lassalle menganut paham bahwa konstitusi sesungguhnya mengandung pengertian yang lebih luas dari sekedar Undang-Undang Dasar. Namun dalam pengertian yuridis, Lassalle terpengaruh pula oleh paham kodifikasi yang menyamakan konstitusi dengan Undang-Undang Dasar.

Untuk konteks Indonesia, kelihatannya para penyusun UUD 1945 menganut pemikiran sosiologis diatas, sebab dalam penjelasan UUD 1945 dikatakan : " Undang-Undang Dasar suatu negara ialah hanya sebagian dari hukumnya dasar negara itu. Undang-Undang Dasar ialah hukum dasar yang tertulis, disamping Undang-Undang Dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan

⁶³ Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busroh, *Azas-azas ...*, *Op.Cit.* Hlm 73

terpelihara dalam praktik penyelenggaraan Negara, meskipun tidak tertulis”.

Adapun penganut paham modern yang tegas-tegas menyamakan pengertian konstitusi dengan Undang-Undang Dasar, adalah C.F. Strong dan James Bryce.

Pendapat James Bryce sebagaimana dikutip C.F. Strong dalam bukunya : *Modern Political Constitutions* menyatakan konstitusi adalah :

*A frame of political society, organized through and by law, that is to say on in which law has established permanent institutions with recognized functions and definite rights.*⁶⁴⁵⁹

Dari definisi diatas, pengertian konstitusi dapat disederhanakan rumusnya sebagai kerangka Negara yang diorganisir dengan dan melalui hukum, dalam hal mana hukum menetapkan:

- a. Pengaturan mengenai pendirian lembaga-lembaga yang permanen
- b. Fungsi dari alat-alat kelengkapan
- c. Hak-hak tertentu yang telah ditetapkan

Kemudian C.F. Strong melengkapi pendapat tersebut dengan pendapatnya sendiri sebagai berikut :

Constitution is a collection of principles according to which the power of the government, the right of the governed, and the relations between at two are adjusted.

Artinya, konstitusi juga dapat dikatakan sebagai suatu kumpulan asas-asas yang menyelenggarakan :

- a. Kekuasaan pemerintahan (dalam arti luas)
- b. Hak-hak dari yang diperintah
- c. Hubungan antara pemerintah dan yang diperintah (menyangkut di dalamnya masalah hak asasi manusia)

⁶⁴ C.F. Strong, *Modern Political....., Op.Cit.* Hlm 11

Sri Soemantri menilai bahwa pengertian tentang konstitusi yang diberikan oleh C.F. Strong lebih luas dari pendapat James Bryce. Walaupun dalam pengertian yang dikemukakan James Bryce itu merupakan konstitusi dalam kerangka masyarakat politik (negara) yang diatur oleh hukum. Akan tetapi dalam konstitusi itu hanya terdapat dalam pengaturan mengenai alat-alat kelengkapan negara yang dilengkapi dengan fungsi dan hak-haknya. Dalam batasan Strong, apa yang dikemukakan James Bryce itu termasuk dalam kekuasaan pemerintahan semata, sedangkan menurut pendapat Strong, konstitusi tidak hanya mengatur tentang hak-hak yang diperintah atau hak-hak warga negara.

Dua pakar yang lain Rosco J. Tresolini dan Martin Shapiro, dalam bukunya yang berjudul *American Constitutional Law* mengatakan bahwa konstitusi Amerika Serikat mengatur tiga masalah pokok, yaitu :⁶⁵

- a. *The framework or structure of government*
- b. *The power of the government*
- c. *It restrains the exercise of these power by governmental officials in order that certain individual right can be poreserved*

Apa yang dikemukakan oleh Rosco J. Tresolini dan Martin Shapiro ini mempunyai persamaan dengan pendapat Strong tentang batasan konstitusi.

K.C. Where mengartikan konstitusi sebagai : "Keseluruhan sistem ketatanegaraan dari suatu negara berupa kumpulan peraturan-peraturan yang membentuk, mengatur atau memerintah dalam pemerintahan suatu negara".⁶⁶ Peraturan disini merupakan gabungan antara ketentuan-ketentuan yang memiliki sifat hukum (legal) dan yang tidak memiliki sifat hukum (nonlegal).

⁶⁵ Sri Soemantri M. dan Bintan R. Saragih, *Ketatanegaraan Indonesia*, Alumni, Bandung, 1987. Hlm 30 dikutip oleh Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum ...*, *Op.Cit.* Hlm 13

⁶⁶ K.C. Wheare, *Modern Constitutions*, Oxford University Press, London, 1975. Hlm

Konstitusi dalam dunia politik sering digunakan paling tidak dalam dua pengertian, sebagaimana yang dikemukakan oleh K.C. Wheare dalam bukunya *Modern Constitutions : Pertama*, dipergunakan dalam arti luas yaitu sistem pemerintahan dari suatu negara dan merupakan himpunan peraturan yang mendasari serta mengatur pemerintahan dalam menyelenggarakan tugas-tugasnya. Sebagai sistem pemerintahan di dalamnya terdapat campuran tata peraturan baik yang bersifat hukum (legal) maupun bukan peraturan hukum (nonlegal atau ekstra legal). *Kedua*, pengertian dalam arti sempit, yakni sekumpulan peraturan yang legal dalam lapangan ketatanegaraan suatu Negara yang dimuat dalam “suatu dokumen” atau “beberapa dokumen” yang terkait satu sama lain.⁶⁷

Berangkat dari beberapa pendapat para ahli tentang pengertian konstitusi diatas, dapatlah ditarik kesimpulan bahwa pengertian konstitusi meliputi konstitusi tertulis dan tidak tertulis. Undang-Undang Dasar merupakan konstitusi yang tertulis. Adapun batasan-batasannya dapat dirumuskan ke dalam pengertian sebagai berikut :

- a. Suatu kumpulan kaidah yang memberikan pembatasan-pembatasan kekuasaan kepada para penguasa
- b. Suatu dokumen tentang pembagian tugas dan sekaligus petugasnya dari suatu sistem politik
- c. Suatu deskripsi dari lembaga-lembaga negara
- d. Suatu deskripsi yang menyangkut masalah hak-hak asasi manusia.

C. Materi Muatan Konstitusi

Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang dalam sebuah studinya terhadap konstitusi-konstitusi di dunia dan dituangkan dalam buku dengan judul *Written Constitution*, antara lain mengatakan bahwa :

⁶⁷ *Ibid.*

- a. *Constitution as means of forming the state's own political and legal system*
- b. *Constitution as a national document dan as a birth certificate dan bahkan as a sign of adulthood and independence.*⁶⁸

Kedua ahli Hukum Tata Negara Belanda di atas mengatakan, bahwa selain sebagai dokumen nasional, konstitusi juga sebagai alat untuk membentuk sistem politik dan sistem hukum negaranya sendiri. Itulah sebabnya menurut A.A.H. Struycken Undang-Undang Dasar (*grondwet*) sebagai konstitusi tertulis merupakan sebuah dokumen formal yang berisi :⁶⁹

- a. Hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau
- b. Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa
- c. Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan
- d. Suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.

Apabila masing-masing materi muatan tersebut dikaji, maka dapat disimpulkan bahwa disamping sebagai dokumen nasional dan tanda kedewasaan dari kemerdekaan sebagai bangsa, konstitusi juga sebagai alat yang berisi sistem politik dan sistem hukum yang hendak diwujudkan.

Dalam kaitan ini, Wheare mengemukakan adanya dua pendapat yang berbeda satu sama lain. *Pertama*, ada yang menganggap bahwa konstitusi semata-mata hanya dokumen hukum dan isinya hanya berupa aturan-aturan hukum saja, tidak lebih dari itu. *Kedua*, pendapat yang mengatakan bahwa konstitusi tidak hanya berisi kaidah-kaidah hukum saja akan tetapi berisi pernyataan tentang keyakinan, prinsip-prinsip dan cita-cita.

Lebih lanjut Wheare mengemukakan tentang apa yang seharusnya menjadi isi dari suatu konstitusi, yaitu *the very*

⁶⁸ Sri Soemantri M., *Fungsi Konstitusi Dalam Pembatasan Kekuasaan*, Jurnal Hukum, No.6 Vol.3 1996. dikutip Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum....Op.Cit.* Hlm 14

⁶⁹ Sri Soemantri M., *Prosedur....Op.Cit.* Hlm 2

*minimum, and that minimum to be rule of law.*⁷⁰ Wheare tidak menguraikan secara jelas apa yang seharusnya menjadi materi muatan pokok dari suatu konstitusi. Ia mengatakan bahwa sifat yang khas dan mendasar dari suatu bentuk konstitusi yang terbaik dan ideal adalah konstitusi itu harus sesingkat mungkin untuk menghindari kesulitan-kesulitan para pembentuk Undang-Undang Dasar dalam hal mana yang penting dan harus dicantumkan dalam konstitusi dan mana yang tidak perlu, pada saat mereka akan merancang suatu Undang-Undang Dasar, sehingga hasilnya akan dapat diterima baik oleh mereka yang akan melaksanakan maupun pihak yang akan dilindungi oleh Undang-Undang Dasar tersebut.

Menurut Mr. J.G. Steenbeek, sebagaimana dikutip Sri Soemantri dalam disertasinya menggambarkan secara lebih jelas apa yang seharusnya menjadi isi dari konstitusi. Pada umumnya suatu konstitusi berisi tiga hal pokok, yaitu :⁷¹

- a. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negaranya
- b. Ditetapkannya susunan kewarganegaraan suatu negara yang bersifat fundamental
- c. Adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental

Dengan demikian apa yang diatur dalam setiap konstitusi merupakan penjabaran dari ketiga masalah pokok tersebut.

Apabila pendapat Steenbeek diatas dibandingkan dengan Strong, secara umum dapat dikatakan bahwa antara keduanya tidak terdapat perbedaan yang mendasar. Dan apabila perumusan konstitusi, baik dari pakar ilmu politik Inggris dan pakar ilmu hukum tata negara kita kaji, apa yang dikemukakan pada hakikatnya mengatur pembatasan kekuasaan dalam Negara.

Menurut Miriam Budiardjo, setiap Undang-Undang Dasar memuat ketentuan-ketentuan mengenai :⁷²

⁷⁰ K.C. Wheare, *Modern..., Op.Cit.* Hlm 33-34

⁷¹ Sri Soemantri M., *Prosedur..., Op.Cit.* Hlm 51

⁷² Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar ..., Op.Cit.* Hlm 101

- a. Organisasi Negara, misalnya pembagian kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif ; pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan pemerintah Negara bagian; prosedur menyelesaikan masalah penyelenggaraan yurisdiksi oleh salah satu badan pemerintah dan sebagainya.
- b. Hak-hak asasi manusia
- c. Prosedur mengubah Undang-Undang Dasar
- d. Adakalanya memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari Undang-Undang Dasar

Apabila dibandingkan pendapat Steenbeek dengan pendapat Miriam Budiardjo, maka pendapat Miriam ini lebih luas cakupannya, yakni menyangkut perubahan Undang-Undang Dasar.

D. Fungsi dan Tujuan Konstitusi

Kedudukan, fungsi dan tujuan konstitusi dalam Negara berubah dari zaman ke zaman. Pada masa peralihan dari Negara feodal monarki atau oligarki dengan kekuasaan mutlak penguasa ke Negara nasional demokrasi, konstitusi berkedudukan sebagai benteng pemisah antar rakyat dan penguasa yang kemudian secara berangsur-angsur mempunyai fungsi sebagai alat rakyat dalam perjuangan kekuasaan melawan golongan penguasa. Sejak itu setelah perjuangan dimenangkan oleh rakyat, konstitusi bergeser kedudukan dan perannya dari sekedar penjaga keamanan dan kepentingan hidup rakyat terhadap kezaliman golongan penguasa, menjadi senjata pamungkas rakyat untuk mengakhiri kekuasaan sepihak satu golongan dalam sistem monarki dan oligarki, serta untuk membangun tata kehidupan baru atas dasar landasan kepentingan bersama rakyat dengan menggunakan berbagai ideologi seperti; individualisme, liberalisme, universalisme, demokrasi dan sebagainya. Selanjutnya kedudukan dan fungsi konstitusi ditentukan oleh ideologi yang melandasi Negara.

Dalam sejarahnya di dunia Barat, konstitusi dimaksudkan untuk menentukan batas wewenang penguasa, menjamin

hak rakyat dan mengatur jalannya pemerintahan. Dengan kebangkitan paham kebangsaan sebagai paham progresif dan militan, konstitusi menjadi alat rakyat untuk konsolidasi kedudukan hukum dan politiknya, untuk mengatur kehidupan bersama dan untuk mencapai cita-citanya dalam bentuk Negara. Sehubungan dengan itu konstitusi di zaman modern tidak hanya memuat aturan-aturan hukum, tetapi juga merumuskan atau menyimpulkan prinsip-prinsip hukum, haluan Negara, dan patokan kebijaksanaan yang kesemuanya mengikat penguasa.

Usaha negara untuk mencapai tujuan masyarakat negaranya, dalam konstitusi telah ditentukan adanya bermacam-macam lembaga negara. Supaya tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan, kedudukan serta tugas dan wewenang masing-masing lembaga negara yang ditentukan. Hal ini berarti adanya pembatasan kekuasaan terhadap setiap lembaga politik. Pembatasan terhadap lembaga-lembaga tersebut meliputi dua hal :⁷³

- a. Pembatasan kekuasaan yang meliputi isi kekuasaannya
- b. Pembatasan kekuasaan yang berkenaan dengan waktu dijalankannya kekuasaan tersebut

Pembatasan kekuasaan dalam arti isi mengandung arti bahwa dalam konstitusi ditentukan tugas serta wewenang lembaga-lembaga negara. Bahkan terhadap lembaga negara yang mempunyai kedudukan dan peranan penting dalam usaha pencapaian tujuan negara, dalam hal ini pemerintah, masih mendapat pengawasan dari lembaga/permusyawaratan rakyat.

Pembatasan dalam arti kedua adalah pembatasan kekuasaan mengenai waktu kekuasaan itu dapat dijalankan. Hal ini berkenaan dengan masa jabatan masing-masing lembaga negara atau pejabatnya dalam menjalankan kekuasaannya. Dengan demikian dalam waktu-waktu yang telah ditentukan harus dilakukan penggantian atau pembaharuan si pejabat.

Secara spesifik C.F. Strong memberikan batasan-batasan tentang tujuan suatu konstitusi dalam negara yakni "*are to limit*

⁷³ Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan ...*, Op.Cit. Hlm 10

the arbitrary action of the government, to guarantee the right of the governed, and to define the operation of the sovereign power".⁷⁴

Pada prinsipnya tujuan konstitusi adalah untuk membatasi kesewenangan tindakan pemerintah, untuk menjamin hak-hak yang diperintah, dan merumuskan pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat. Pendapat yang hampir senada disampaikan oleh Loewenstein di dalam bukunya *Political Power and the Governmental Proces*, bahwa konstitusi itu suatu sarana dasar untuk mengawasi proses-proses kekuasaan. Oleh karena itu setiap konstitusi senantiasa mempunyai dua tujuan.

- a. Untuk memberikan batasan dan pengawasan terhadap kekuasaan politik
- b. Untuk membebaskan kekuasaan dari kontrol mutlak para penguasa, serta menetapkan bagi para penguasa tersebut batas-batas kekuasaan mereka.⁷⁵

Antara sejarah konstitusi, pengertian konstitusi, materi muatan konstitusi, fungsi dan tujuan konstitusi, harus dipahami secara holistik. Karena pada saat seseorang berbicara tentang konstitusi, pada dasarnya ia berusaha mengetahui sistem pemerintahan/sistem politik suatu negara yang pada umumnya dapat dilihat dalam hukum dasarnya, mekanisme kerja lembaga-lembaga negara, dan batas-batasannya, sekaligus jaminan atas hak asasi manusia dan hak asasi sebagai warga negara. Sehingga belumlah cukup bagi orang yang ingin memahami konstitusi hanya dengan menghafalkan pengertiannya tanpa mengetahui latar belakang historis lahirnya sebuah konstitusi dalam suatu negara.

Fungsi konstitusi menurut Henc van Maarseven dan Ger van der Tang adalah :⁷⁶

a. Ideological function

⁷⁴ C.F. Strong, *Modern Political....*, *Op.Cit.* Hlm 11

⁷⁵ Koerniatmanto Soetoprawiro, *Konstitusi....*, *Op. Cit.* Hlm 31

⁷⁶ Henc van Maarseveen & Ger van der Tang, *Written Constitutions-A Computerized Comparative Study*, Oceana Publications, Inc, Dobbs Ferry, New York, 1978. Hlm 274. Dikutip Budiman N. Sinaga,...., *Op.Cit.* Hlm 82

- b. *Nationalistic function*
- c. *Structuring function*
- d. *Rationalizing function*
- e. *Public relations function*
- f. *Registration function*
- g. *Symbol function*
- h. *Barrier function*

Menurut Jimly Asshiddiqie, fungsi konstitusi dapat dirinci sebagai berikut :⁷⁷

- a. Fungsi penentu dan pembatas kekuasaan organ negara
- b. Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara.
- c. Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara dan warga negara
- d. Fungsi pemberi atau sumber legitimasi terhadap kekuasaan Negara ataupun kegiatan penyelenggaraan kekuasaan Negara.
- e. Fungsi penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber kekuasaan yang asli (yang dalam sistem demokrasi adalah rakyat) kepada organ negara.
- f. Fungsi simbolik sebagai pemersatu (*symbol of unity*)
- g. Fungsi simbolik sebagai rujukan identitas dan keagungan kebangsaan (*identity of nation*).
- h. Fungsi simbolik sebagai pusat upacara (*center of ceremony*)
- i. Fungsi sebagai sarana pengendalian masyarakat (*social control*), baik dalam arti sempit hanya di bidang politik maupun dalam arti luas mencakup bidang sosial dan ekonomi.
- j. Fungsi sebagai sarana perekayasaan dan pembaruan masyarakat (*social engineering* atau *social reform*), baik dalam arti sempit maupun dalam arti luas.

⁷⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme*, Op.Cit. Hlm 33-34

Setelah memperhatikan pandangan beberapa Ahli, seperti C.F. Strong, K.C. Wheare, M. Rosenfeld, Henc van Maarseven, Lawrence, Sri Soemantri dan Jimly Asshiddiqie, Komisi Konstitusi menyimpulkan bahwa kedudukan dan fungsi konstitusi adalah sebagai berikut :⁷⁸

- a. Konstitusi berfungsi sebagai dokumen nasional (*national document*) yang mengandung perjanjian luhur, berisi kesepakatan-kesepakatan tentang politik, hukum, pendidikan, kebudayaan, ekonomi, kesejahteraan dan aspek fundamental yang menjadi tujuan Negara.
- b. Konstitusi sebagai piagam kelahiran Negara baru (*a birth certificate of new state*). Hal ini juga merupakan bukti adanya pengakuan masyarakat internasional, termasuk untuk menjadi anggota PBB, karena itu sikap kepatuhan suatu Negara terhadap hukum internasional ditandai dengan adanya ratifikasi terhadap perjanjian-perjanjian internasional.
- c. Konstitusi sebagai hukum tertinggi. Konstitusi mengatur maksud dan tujuan terbentuknya suatu Negara dengan sistem administrasinya melalui adanya kepastian hukum yang terkandung dalam pasal-pasal nya, unifikasi hukum nasional, sosial kontrol, memberikan legitimasi atas berdirinya lembaga-lembaga Negara termasuk pengaturan tentang pembagian dan pemisahan kekuasaan antara organ legislatif, eksekutif dan yudikatif. Konstitusi sebagai sumber hukum tidak saja berfungsi sebagai *a tool of society engineering* dan *sosial control*, melainkan juga harus mampu merespon secara kritis perubahan zaman.
- d. Konstitusi sebagai identitas nasional dan lambang persatuan. Konstitusi menjadi suatu sarana untuk memperlihatkan berbagai nilai dan norma suatu bangsa dan Negara, misalnya simbol demokrasi, keadilan, kemerdekaan, Negara hukum, yang dijadikan sandaran untuk mencapai kemajuan dan

⁷⁸ Majelis Permusyawaratan Rakyat, Buku I, *Naskah Akademik Kajian Komprehensif Komisi Konstitusi tentang Perubahan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945*, Jakarta. Hlm 12-13. Dikutip Budiman N. Sinaga, *Op.Cit.* Hlm 81

- keberhasilan tujuan Negara. Konstitusi suatu Negara diharapkan dapat menyatakan persepsi masyarakat dan pemerintah, sehingga memperlihatkan adanya nilai identitas kebangsaan, persatuan dan kesatuan, perasaan bangga dan kehormatan sebagai bangsa yang bermartabat. Konstitusi dapat memberikan pemenuhan atas harapan-harapan sosial, ekonomi dan kepentingan politik. Konstitusi tidak saja mengatur pembagian dan pemisahan kekuasaan dalam lembaga-lembaga politik seperti legislatif, eksekutif dan yudikatif, akan tetapi juga mengatur tentang penciptaan keseimbangan hubungan (*check and balances*) antara pemerintah di pusat maupun di daerah.
- e. Konstitusi sebagai alat untuk membatasi kekuasaan. Konstitusi dapat berfungsi untuk membatasi kekuasaan, mengendalikan perkembangan dan situasi politik yang selalu berubah, serta berupaya untuk menghindari adanya penyalahgunaan kekuasaan. Berdasarkan alasan tersebut, menjadi sangat penting diperhatikan seberapa jauh formulasi pasal-pasal dalam konstitusi mengakomodasikan materi muatan pokok dan penting sehingga dapat mencegah timbulnya penafsiran yang beraneka ragam.
 - f. Konstitusi sebagai pelindung HAM dan kebebasan warga negara. Konstitusi memberikan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia dan hak-hak kebebasan warga negara. Hal ini merupakan pengejawantahan suatu negara hukum dengan ciri-ciri *equality before the law*, non diskriminatif, keadilan hukum (*legal justice*) dan keadilan moralitas (*sosial and moral justice*).
 - g. Konstitusi berfungsi sebagai pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara.
 - h. Konstitusi berfungsi sebagai pemberi atau sumber legitimasi terhadap kekuasaan negara.
 - i. Konstitusi berfungsi sebagai penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber kekuasaan yang asli (yang dalam

sistem demokrasi adalah rakyat) kepada organ negara.

- j. Konstitusi berfungsi simbolik sebagai rujukan identitas dan keagungan kebangsaan (*identity and characteristic of nation*).
- k. Konstitusi berfungsi sebagai pusat upacara (*center of ceremony*).

E. Klasifikasi Konstitusi

Carl Schmitt dan K.C. Wheare dalam bukunya "*Verfassungslehre*" membagi konstitusi dalam empat bagian antara lain : (1) konstitusi absolut (*Absolut Begriff der Verfassung*); (2) konstitusi relatif (*relative Begriff der Verfassung*); (3) konstitusi positif (*positive Begriff der Verfassung*); (4) konstitusi ideal (*ideal Begriff der Verfassung*).⁷⁹

a. Konstitusi Absolut

Konstitusi dalam arti absolut memiliki makna :

- 1) Konstitusi dianggap sebagai kesatuan organisasi nyata yang mencakup seluruh bangunan hukum dan semua organisasi-organisasi yang ada dalam Negara.
- 2) Konstitusi sebagai bentuk Negara dalam arti keseluruhan (*Sein Ganzheit*) bentuk Negara itu bisa demokrasi atau monarki. Sendi demokrasi adalah identitas sedangkan monarki adalah representasi.
- 3) Konstitusi sebagai faktor integrasi, faktor integrasi ini sifatnya abstrak dan fungsional. Abstrak misalnya hubungan antara bangsa dan negara dan lagu kebangsaan, bahasa persatuannya, bendera sebagai lambang kesatuan dan lain-lain. Sedangkan fungsional karena tugas konstitusi mempersatukan bangsa melalui pemilihan umum, referendum, pembentukan kabinet, suatu diskusi atau debat dalam politik pada negara-negara liberal, mosi yang diajukan oleh DPR baik sifatnya menuduh atau tidak percaya, dan sebagainya.

⁷⁹ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum.....*, Op.Cit. Hlm 66

- 4) Konstitusi sebagai sistem tertutup dari norma-norma hukum yang tertinggi di dalam negara, jadi konstitusi ini merupakan norma dasar yang merupakan sumber bagi norma-norma lainnya yang berlaku dalam suatu negara.

b. Konstitusi Relatif

Konstitusi dalam arti relatif, maksudnya sebagai konstitusi yang dihubungkan dengan kepentingan suatu golongan tertentu di dalam suatu masyarakat. Golongan itu terutama adalah golongan *borjuis* liberal yang menghendaki adanya jaminan dari pihak penguasa agar hak-haknya tidak dilanggar.

Dalam arti relatif ini konstitusi dibagi dalam dua pengertian antara lain : (1) Konstitusi sebagai tuntutan dari golongan *borjuis* liberal; dan (2) Konstitusi sebagai konstitusi dalam arti formil (konstitusi tertulis).

c. Konstitusi Positif

Konstitusi dalam arti positif oleh Carl Schmitt ini dihubungkan dengan ajaran mengenai "*Dezisionismus*" ajaran tentang keputusan. Menurut Carl Schmitt, konstitusi dalam arti positif mengandung pengertian sebagai putusan politik yang tertinggi berhubungan dengan pembuatan undang-undang dasar Weimar tahun 1919 yang menentukan nasib seluruh rakyat Jerman, dengan mengubah Stelsel monarki menjadi sistem pemerintahan parlementer. Menurut Kusnardi dan Harmaily,⁸⁰⁷⁵ pengertian ini dihubungkan dengan pembentukan UUD 1945, bahwa proklamasi kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945 adalah konstitusi dalam arti positif.

d. Konstitusi Ideal

Disebut konstitusi dalam arti ideal karena ia merupakan idaman kari kaum *borjuis* liberal, yaitu sebagai jaminan bagi rakyat agar hak-hak asasinya dilindungi. Cita-cita lahir sesudah

⁸⁰ *Ibid.*

Revolusi Perancis yang menjadi tuntutan dari golongan tersebut agar pihak penguasa tidak berbuat sewenang-wenang terhadap rakyat.

Berbeda dengan Carl Schmitt dan K.C. Wheare, dalam kaitannya dengan aspek kekuasaan Negara pakar ilmu politik (*political scientist*) King sebagaimana dikutip Philipus M. Hadjon, membagi konstitusi dalam tiga jenis, yaitu : *Pertama, power sharing constitutions*. Pada tipe ini kekuasaan dibagi diantara berbagai lembaga dengan pola koordinasi. Konstitusi tipe ini berusaha meminimalisasi konflik melalui konsensus demi efisiensi dan efektivitas, misalnya, konstitusi Belanda. *Kedua, power hoarding constitutions*, yaitu tipe konstitusi mengkonsentrasikan kekuasaan pada pusat kekuasaan yang kuat. Tipe ini merupakan kebalikan dari tipe *power sharing constitutions*. Contoh konstitusi tipe ini adalah konstitusi *United Kingdom*. *Ketiga, power fractionated constitutions*. Tipe ini mirip dengan *power sharing constitutions*, tetapi sangat sedikit pengaturan untuk memecahkan konflik antar kekuasaan sehingga mengakibatkan terjadinya konflik politik dan instabilitas. Contoh konstitusi tipe ini adalah konstitusi USA (*US Constitution*).⁸¹

Apabila hendak mengetahui klasifikasi konstitusi, tentunya harus membandingkan beberapa konstitusi yang ada di beberapa negara. Banyak diantara para sarjana yang telah mencoba mengklasifikasikan suatu konstitusi, diantaranya K.C. Wheare dalam bukunya *Modern Constitutions*, C.F. Strong dalam bukunya *Modern Political Constitutions*, James Bryce dalam bukunya *Studies in History and Jurisprudence*, dan J.F. Van Maarseveeven var der Tang dalam bukunya *Over het verschijnsel grondwet*.

Dari sekian banyak ahli yang dianggap mewakili adalah salah seorang ahli dari Inggris, yaitu K.C. Wheare yang berpendapat tentang macam-macam klasifikasi suatu konstitusi atau Undang-Undang Dasar. Wheare mengungkapkan panjang lebar mengenai

⁸¹ Phlipus M. Hadjon, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Sebagai Instrumen Hukum untuk Mewujudkan Good Governance*, Makalah, Seminar *Good Governance dan Good Environmental Governance*, FH UNAIR, 28 Pebruari 2008, Surabaya.

macam-macam konstitusi di beberapa negara, namun pada intinya sebagai berikut :⁸²

- a. Konstitusi tertulis dan konstitusi bukan tertulis (*written constitution and un written constitution*)
- b. Konstitusi fleksibel dan konstitusi rigid (*flexible constitution and rigid constitution*)
- c. Konstitusi derajat-tinggi dan konstitusi tidak derajat-tinggi (*supreme constitution and not supreme constitution*)
- d. Konstitusi negara serikat dan konstitusi negara kesatuan (*federal constitution and unitary constitution*)
- e. Konstitusi sistem pemerintahan presidensial dan konstitusi sistem pemerintahan parlementer (*presidential executive constitution and parliamentary executive constitution*)
- f. Konstitusi negara republik dan konstitusi negara kerajaan parlementer (*republic constitution and monarchi constitution*)

Pertama, yang dimaksud konstitusi tertulis ialah suatu konstitusi (UUD) yang dituangkan dalam sebuah dokumen atau beberapa dokumen formal. Sedangkan konstitusi yang bukan dalam bentuk tertulis ialah suatu konstitusi yang tidak dituangkan dalam suatu dokumen formal. Seperti konstitusi yang berlaku di Inggris, Israel dan New Zealand.

Kedua, James Bryce dalam bukunya *Studies in History and Jurisprudence* memilah konstitusi fleksibel dan konstitusi rijid secara luas. Pembagian konstitusi atau Undang-Undang Dasar dalam fleksibel dan rijid ini karena didasarkan atas kriteria atau berkaitan dengan “cara dan prosedur perubahannya”. Jika suatu konstitusi itu mudah dalam mengubahnya, maka ia digolongkan pada konstitusi yang fleksibel. Sebaliknya jika sulit cara dan prosedur perubahannya, maka ia termasuk jenis konstitusi yang rijid. Dalam konteks ini, UUD 1945 dalam realitanya termasuk konstitusi yang rijid.

⁸² K.C. Wheare, *Modern..., Op.Cit.* Hlm.2-31. Lihat juga Sri Soemantri M, *Prosedur dan Sistem..., Op.Cit.* Hlm 63

Adapun ciri-ciri khusus dari konstitusi yang fleksibel menurut Bryce adalah : a. Elastis, b. Diumumkan dan diubah dengan cara yang sama seperti undang-undang. Berbeda dengan ciri-ciri pokok dari konstitusi yang rigid, meliputi : (a) mempunyai kedudukan dan derajat yang lebih tinggi dari peraturan perundang-undangan yang lain, dan (b) hanya dapat diubah dengan cara yang khusus atau istimewa atau dengan persyaratan yang berat.⁸³

Ketiga, yang dimaksud dengan konstitusi derajat tinggi ialah suatu konstitusi yang mempunyai kedudukan tertinggi dalam negara. Disamping itu jika dilihat dari segi bentuknya, konstitusi ini berada diatas peraturan perundang-undangan yang lain. Demikian juga syarat untuk mengubahnya lebih berat dibandingkan dengan yang lain. Sementara konstitusi tidak derajat tinggi ialah suatu konstitusi yang tidak mempunyai kedudukan serta derajat seperti konstitusi derajat tinggi seperti yang ada di negara negara muslim, karena hukum yang tertingginya adalah kitab suci yaitu Al-Quran. Persyaratan yang diperlukan untuk mengubah konstitusi jenis ini sama dengan persyaratan yang dipakai untuk mengubah peraturan-peraturan yang lain, umpamanya undang-undang.

Keempat, pengklasifikasian konstitusi berikutnya menurut Wheare adalah konstitusi federal dan konstitusi kesatuan (*federal constitution and unitary constitution*). Dikatakan konstitusi federal apabila konstitusi membagi atau mendistribusikan kekuasaan antara pemerintah pusat (federal) dengan pemerintah Negara bagian sedemikian rupa sehingga masing-masing pemerintah secara hukum mandiri dalam wilayahnya sendiri. Wheare mencontohkan beberapa konstitusi yang dapat disebut konstitusi federal adalah konstitusi Amerika Serikat, Swiss dan Australia.⁸⁴ Adakalanya secara hukum suatu Negara menganut konstitusi federal namun dalam praktik dekat pada konstitusi kesatuan, seperti pada Australia, kontrol Negara federal terhadap financial sangat besar pada Negara bagian, karena itu ahli lebih cenderung

⁸³ *Idem*. Hlm 64

⁸⁴ K.C. Wheare, *Modern...., Op.Cit.* Hlm 20

menyebut Australia sebagai Negara kesatuan dalam praktik. Pada konstitusi kesatuan (*unitary constitution*), konstitusi tidak mengatur secara ketat pembagian atau pendistribusian kekuasaan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dan hubungan yang terjadi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, adalah Pemerintah Daerah subordinate terhadap Pemerintah Pusat. Banyak Negara yang dapat digolongkan ke dalam konstitusi kesatuan, seperti Selandia Baru, Perancis, Swedia, Norwegia, dan Denmark karena demikian banyaknya sehingga Wheare ragu tentang manfaat dari pengklasifikasian ini.⁸⁵ Disamping berbagai macam pengembangan dari konstitusi kesatuan, seperti semi kesatuan, dalam praktik banyak yang sesungguhnya lebih mendekati klasifikasi konstitusi federal, itulah sebabnya Wheare mengingatkan kita bahwa disamping mengerti secara hukum bahwa itu adalah konstitusi kesatuan, harus pula diperhatikan praktiknya.⁸⁶

Kelima, pengklasifikasian konstitusi berdasarkan pada doktrin yang membentuk pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan yang tidak, yang oleh Wheare disebut sistem pemerintahan presidensial (*presidential executive*) dan sistem pemerintahan parlementer (*parliamentary executive*). Menurut Wheare, konstitusi Amerika biasanya disebut sebagai contoh utama konstitusi yang mengajarkan doktrin pemisahan kekuasaan.⁸⁷ Doktrin pemisahan kekuasaan atau yang dikenal dengan sistem pemerintahan presidensial seperti yang diajarkan dalam Konstitusi Amerika Serikat, bahwa seluruh kekuasaan legislatif akan diserahkan kepada Konggres Amerika Serikat, kekuasaan eksekutif akan diserahkan pada Presiden Amerika Serikat, kekuasaan yudikatif atau kekuasaan kehakiman diserahkan pada satu Mahkamah Agung dan peradilan dibawahnya yang ditetapkan dan dibentuk oleh konggres dari waktu ke waktu. Pemilihan tiga proses pemerintahan dalam Konstitusi Amerika Serikat ini, dan

⁸⁵ *Idem.* Hlm 21

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ *Idem.* Hlm 25

pembagian pada institusi yang terpisah, merupakan dasar di atas mana konstitusi itu diklasifikasikan sebagai konstitusi yang mewujudkan pemisahan kekuasaan. Selain itu, karena pemisahan ini berarti bahwa kepala eksekutif, Presiden dan bawahan-bawahannya tidak boleh duduk di kongres, konstitusi tersebut sering dianggap sebagai membangun eksekutif presidensiil atau non parlementer.⁸⁸

Amerika Serikat dianggap sebagai Negara yang konstitusinya menerapkan pemisahan kekuasaan secara ketat. Namun tidak dilakukan secara mutlak. Meskipun semua kekuasaan legislatif diberikan kepada Kongres, Presiden mempunyai kekuasaan untuk memveto undang-undang dan vetonya hanya dapat ditolak oleh dua pertiga mayoritas di kedua dewan. Meskipun kekuasaan eksekutif telah diberikan kepada Presiden, Presiden masih harus meminta nasehat dan ijin dari senat untuk membuat perjanjian-perjanjian dan untuk menunjuk orang-orang yang akan menduduki jabatan penting, termasuk orang-orang yang akan duduk di dalam kabinetnya. Walaupun kekuasaan yudisial telah diberikan kepada Mahkamah Agung dan peradilan di bawahnya, Senat berhak melakukan *impeachment* terhadap Presiden.⁸⁹ Kesemuanya itu dilakukan dalam rangka *check and balances system*, yang bertujuan untuk menghindari absolutisme kekuasaan dari masing-masing lembaga negara, baik legislatif, eksekutif, maupun yudikatif.

Konstitusi yang tidak melakukan pemisahan kekuasaan secara kaku, biasa pula disebut dengan konstitusi yang menganut pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Menurut Wheare perbedaan antara konstitusi yang menganut pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dengan yang tidak atau konstitusi yang menerapkan pembagian kekuasaan (*distribution of power*), terlihat jelas ketika kita melihat, misalnya Konstitusi Irlandia, Konstitusi India, Konstitusi Afrika Selatan atau Australia yang menetapkan bahwa menteri, kepala eksekutif menjadi anggota

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ *Idem.* Hlm.26

parlemen. Konstitusi-konstitusi tersebut membentuk apa yang dinamakan pemerintahan kabinet yang akrab dikenal di negara-negara Britania.⁹⁰

Keenam, pengklasifikasian konstitusi yang terakhir dari Wheare adalah konstitusi republik dan konstitusi monarki. Perbedaan keduanya ialah bahwa jika kepala negara adalah Presiden, maka negara tersebut dinamakan republik, jika kepala negara adalah tersebut adalah raja, maka negara tersebut dinamakan monarki atau kerajaan. Wheare menyadari bahwa dalam kenyataannya kedudukan dan kekuasaan presiden berbeda jauh dalam konstitusi-konstitusi republik, demikian pula kekuasaan raja dalam monarki, sehingga pengklasifikasian ini menggolongkan ke dalam satu kelompok negara-negara yang sedemikian berbeda sehingga sulit untuk menemukan kecuali sekedar kemiripan kecil diantara keduanya. Menurut Wheare yang termasuk ke dalam republik adalah Amerika Serikat, Uni Soviet, Swiss, Perancis, Portugal, semua negara Amerika Tengah dan Selatan, Finlandia, India, dan Republik Irlandia. Di Amerika Serikat Presiden bukan hanya kepala Negara, ia juga kepala pemerintahan, tetapi kekuasaannya dibatasi oleh konstitusi. Di Uni Soviet, Perancis, India, Irlandia, Portugal dan Swiss, Presiden adalah kepala negara, tetapi bukan kepala pemerintahan, dan masing-masing negara ini terdapat perbedaan penting menyangkut kedudukannya.⁹¹

Menurut Wheare, perbedaan antara konstitusi monarki dan republik ini mempunyai makna dan signifikansi yang berharga. Ia menunjukkan perbedaan antara apa yang biasa disebut pemerintahan demokrasi atau kerakyatan dan absolutisme, autokrasi atau kediktatoran. Monarki, sebagaimana dipahami dari namanya, adalah penguasa tunggal, dia hanya bertanggung jawab terhadap dirinya sendiri. Saat ini sulit untuk menemukan contoh dari negara yang menganut monarki absolut, pergeseran dari monarki-monarki absolut ke monarki-monarki konstitusional

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ *Idem.* Hlm 29

menghasilkan suatu keadaan bahwa dimanapun monarki-monarki berada saat ini dengan beberapa pengecualian konstitusi mengajarkan pemerintahan demokrasi atau kerakyatan. Namun demikian, menurut Wheare adalah keliru menganggap bahwa monarki konstitusional modern tidak lebih dari sekedar 'republik yang dimahkotai' (*a crowned republic*). Kerajaan di negara-negara persemakmuran Inggris atau di negara-negara Skandinavia merupakan sebuah institusi dengan simbolisme yang mempunyai signifikansi sosial dan politik, dan sebuah watak nasional yang tidak dimiliki oleh Presiden.⁹²

F. Nilai Konstitusi

Dalam praktek ketatanegaraan, adakalanya suatu konstitusi yang tertulis tidak berlaku sesuai yang dikehendaki, hal ini dapat disebabkan ada salah satu atau beberapa isi dari konstitusi tidak dijalankan atau hanya untuk kepentingan suatu golongan atau pribadi.

Sehubungan dengan itu Karl Loewenstein mengadakan penyelidikan mengenai arti konstitusi tertulis dalam suatu lingkungan nasional, terutama bagi rakyat biasa. Dari hasil penyelidikannya dia menyimpulkan, terdapat tiga dari nilai suatu konstitusi, yaitu :⁹³

a. Nilai Normatif

Konstitusi mempunyai nilai Normatif, apabila konstitusi berlaku tidak hanya dalam arti hukum (legal) melainkan juga dalam kenyataan (realitas). Nilai normatif diperoleh apabila penerimaan segenap rakyat suatu negara terhadap konstitusi benar-benar secara murni dan konsekuen. Konstitusi ditaati dan dijunjung tinggi tanpa adanya penyelewengan sedikitpun. Dengan kata lain, bahwa konstitusi telah dapat dilaksanakan sesuai dengan isi dan jiwanya baik dalam produk hukum maupun dalam bentuk-bentuk kebijaksanaan pemerintah.

⁹² *Idem.* Hlm 30

⁹³ *Idem.* Hlm 72

b. Nilai Nominal

Konstitusi mempunyai nilai Nominal apabila menurut hukum masih berlaku tetapi dalam pelaksanaannya atau kenyataannya tidak sempurna karena ada pasal-pasal yang tidak dilaksanakan. Nilai nominal diperoleh apabila ada kenyataan sampai dimana batas-batas berlakunya itu, yang dalam batas-batas berlakunya itulah yang dimaksudkan dengan nilai nominal konstitusi. Contoh : ketentuan Pasal 1 aturan peralihan UUD 1945 sebelum amandemen dinyatakan tidak berlaku lagi karena Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tugasnya hanya dalam masa peralihan dan badan itu sendiri sudah tidak berlaku lagi sekarang. Meskipun ketentuan itu tidak dicabut tidak berarti masih berlaku terus secara efektif.

c. Nilai Semantik

Konstitusi mempunyai nilai Semantik, apabila secara hukum berlaku tetapi sejatinya adalah untuk kepentingan pemegang kekuasaan. Dalam hal ini konstitusi hanya sekedar istilah saja. Meskipun secara hukum konstitusi tetap berlaku, tetapi dalam kenyataannya hanya sekedar untuk melaksanakan kekuasaan politik, pelaksanaannya selalu dikaitkan dengan kepentingan yang berkuasa (dalam arti negatif). Contoh UUD 1945 yang berlaku secara hukum tetapi dalam praktik berlakunya hanya untuk kepentingan penguasa saja, dengan dalih untuk melaksanakan UUD 1945, sedangkan yang dilakukan hanya untuk kepentingan penguasa.

G. Perubahan Konstitusi

Perubahan atau amandemen UUD mempunyai banyak arti. Amandemen tidak saja berarti "menjadi lain isi serta bunyi" ketentuan dalam UUD tetapi juga "mengandung sesuatu yang merupakan tambahan atau pengurangan pada ketentuan-ketentuan dalam UUD yang sebelumnya tidak terdapat di dalamnya".⁹⁴

⁹⁴ Sri Soemantri, *Prosedur...*, *Op.Cit.* Hlm 122

Berdasarkan penelitian terhadap seratus konstitusi negara, menurut Taufiqurrahman Syahuri istilah "perubahan" itu dapat dikualifikasi ke dalam tujuh istilah yaitu :⁹⁵

- (a) *Amandement* (perubahan)
- (b) *Revision* (perbaikan)
- (c) *Alteration* (perubahan)
- (d) *Reform* (perbaikan)
- (e) *Change* (pergantian)
- (f) *Modified* (modifikasi)
- (g) *Review* (tinjauan)

Perubahan suatu Undang-Undang Dasar atau konstitusi pada dasarnya dapat diamati dari dua sisi, pertama, perubahan secara material, dan kedua, perubahan secara formal.⁹⁶

Perubahan secara material dapat berlangsung menurut berbagai bentuk, antara lain : penafsiran, perkembangan tingkat fluktuasi kekuasaan lembaga-lembaga Negara, konvensi ketatanegaraan. Sedangkan perubahan melalui prosedur formal lazimnya ditentukan di dalam konstitusi itu sendiri.

Menurut Venter,⁹⁷ konsep konstitusi sifatnya adalah dinamis. Hal ini mengandung makna bahwa apabila dikehendaki suatu konstitusi dapat mengalami perubahan baik sebagian maupun seluruhnya. Bahkan secara terang-terangan Romano Prodi⁹⁸ menegaskan, konstitusi yang tidak bisa diubah adalah konstitusi yang lemah.

Venter berpendapat bahwa :

.....Konstitusi yang final itu tidak ada, karena konstitusi nasional itu sama dengan negara, terdiri dari begitu banyak manusia yang berpikir, yang untuknyalah konstitusi itu ada.

⁹⁵ Taufiqurrahman Syahuri, *Prosedur Perubahan Konstitusi*, *Op.Cit.* Hlm 102

⁹⁶ Donald A. Rumokoy, "Arti dan Fungsi Konvensi Ketatanegaraan Dalam Mengembangkan Hukum Tata Negara Indonesia", Disertasi, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1998. Hlm. 338

⁹⁷ Denny Indrayana, *Amandemen*, *Op.Cit.* Hlm. 71

⁹⁸ *Ibid.*

Ide tentang sebuah konstitusi yang (keberadaannya) tak bisa diganggu gugat tidak mungkin konsisten dengan dalil negara konstitusional modern.⁹⁹

Berdasarkan pendapat Venter tersebut, jelaslah bahwa perubahan (*amandement*) terhadap konstitusi adalah suatu keniscayaan.

a. Pengertian Perubahan Konstitusi

Menurut Dasril Radjab,¹⁰⁰ perbuatan mengubah harus diartikan dengan mengubah konstitusi yang dalam bahasa Inggris adalah *to Amend the Constitution* sedangkan dalam bahasa Belanda disebut dengan (*Veranderingen*) *in the Grondwet*. Sedangkan menurut John M. Echols menyebutkan bahwa amandemen yang dalam arti bahasa berarti mengubah undang-undang dasar.¹⁰¹

Menurut Sri Soemantri; Dengan memperhatikan pengalaman-pengalaman dalam mengubah konstitusi di kerajaan Belanda, Amerika Serikat dan Soviet Uni, maka mengubah undang-undang dasar tidak hanya mengandung arti menambah, mengurangi, atau mengubah kata-kata dan istilah maupun kalimat dalam undang-undang dasar. Tetapi juga berarti membuat isi ketentuan undang-undang dasar menjadi lain daripada semula, melalui penafsiran.¹⁰²

b. Macam-macam Perubahan Konstitusi

Adanya pengubahan konstitusi didasarkan atas klasifikasi konstitusi ke dalam yang rigid dan yang fleksibel. Konstitusi dalam arti rigid didasarkan atas sulitnya konstitusi tersebut diubah, sedangkan konstitusi dikatakan fleksibel jika mudah diubah.

Mengeni sifat rigiditas suatu konstitusi, K.C. Wheare mengatakan bahwa sifat rigiditas suatu konstitusi bergantung

⁹⁹ *Idem*. Hlm. 72

¹⁰⁰ Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 1992. Hlm 50

¹⁰¹ Sumbodo Tikok, *Hukum ..., Op.Cit.* Hlm. 155

¹⁰² *Ibid.*

pada jumlah penghalang formal (*legal obstacles*) untuk mengubah konstitusi tersebut. Artinya, apabila konstitusi berisi penghalang-penghalang formal, dan oleh karena itu sulit diubah dan memang jarang diubah, maka konstitusi itu disebut rigid. Sebaliknya, apabila suatu konstitusi mudah diubah dan sering diubah, dia tergolong ke dalam konstitusi yang fleksibel.¹⁰³

Menurut C.F. Strong dalam Hukum Tata Negara dan Ilmu Politik perubahan konstitusi dapat dilakukan dengan empat cara: (1). oleh kekuasaan legislatif (*by ordinary legislative, but under certain restriction*); (2). oleh rakyat melalui referendum (*by the people throught of referendum*); (3). oleh sejumlah negara bagian (*by a major of all units of a federal states*); dan (4). dengan konvensi ketatanegaraan (*by special convention*).¹⁰⁴

1) *By Ordinary Legislative, But Under Certain Restrictions*

Pengubahan konstitusi menurut sistem ini dilakukan berdasarkan tiga jalan :

- a) Untuk dapat mengubah konstitusi, dalam sidang harus dihadiri oleh paling sedikit dua pertiga atau empat perlima dari seluruh jumlah anggota (*fixed quorum of members*); dan keputusan tentang perubahan baru sah apabila usul-usul perubahan disetujui oleh suara terbanyak (dua per tiga anggota lembaga perwakilan rakyat yang hadir)
- b) Sebelum pengubahan dilakukan, lembaga perwakilan rakyat di bubarkan, kemudian diadakan pemilu yang baru; dan lembaga perwakilan yang baru inilah (sebagai *constituante*) yang kemudian melakukan perubahan terhadap konstitusi
- c) Untuk mengubah konstitusi, dua lembaga perwakilan rakyat (bikameral sistem; DPR-MPR) melakukan sidang gabungan sebagai satu badan. Keputusan perubahan

¹⁰³ *Idem*. Hlm. 155-156

¹⁰⁴ Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara ...*, *Loc. Cit.*

konstitusi sah apabila disetujui dengan suara terbanyak dari anggota-anggotanya.

2) *By the People Through of Referandum*

Cara ini terjadi apabila perubahan konstitusi memerlukan adanya pendapat langsung dari rakyat. Pendapat rakyat dapat dilakukan melalui referandum, plebisit dan *popular vote*. Contoh referendum di Perancis, dimana de Gaulle yang diberi wewenang khusus melakukan perubahan terhadap konstitusi dengan melakukan rancangan perubahan kemudian rancangan itu disampaikan kepada rakyat dalam suatu referendum.

3) *By a Major of All Units of a Federal State*

Cara ini hanya terjadi apabila Negaraanya federal. Karena pembentukan Negara federal dilakukan oleh Negara-negara yang membentuknya dan konstitusinya merupakan bentuk perjanjian (traktat) antara negara-negara tadi, maka perubahan konstitusi memerlukan adanya persetujuan Negara-negara anggota (negara-negara bagian). Misalnya di Swiss dan Australia perubahan konstitusi memerlukan adanya persetujuan rakyat (lembaga perwakilan rakyat) masing-masing Negara anggota.

4) *By Special Convention*

Cara ini terjadi apabila untuk mengubah konstitusi mengharuskan dibentuknya suatu badan khusus. Misalnya, untuk mengubah UUDS 1950 dibentuk sebuah badan khusus yang dinamakan Majelis Perubahan Undang-Undang Dasar.

Sementara menurut K.C. Wheare,¹⁰⁵ cara mengubah konstitusi dapat dilakukan melalui empat cara : (1) *some primary forces*; (2) *formal amandement*; (3) *judicial interpretation*; dan (4) *usages and customs*.

a) *Some Primary Forces*

Some Primary Forces adalah cara perubahan konstitusi

¹⁰⁵Sumbodo Tikok, *Hukum..., Op.Cit.* Hlm. 158

yang dilakukan atau terjadi oleh sebagian besar rakyat suatu Negara yang merupakan kekuatan-kekuatan yang berpengaruh atau dominan dalam kehidupan Negara yang bersangkutan, atau oleh golongan-golongan yang kuat di dalam masyarakat.

b) *Formal Amandement*

Formal Amandement adalah cara pengubahan konstitusi suatu Negara apabila pengubahan itu dilakukan sesuai dengan atau melalui ketentuan-ketentuan yang telah tercantum di dalam peraturan perundangan yang berlaku.

c) *Judicial Interpretation*

Judicial Interpretation, yaitu pengubahan konstitusi yang dilakukan atau melalui penafsiran berdasarkan hukum. Misal, tafsiran ketentuan Pasal 37 UUD 1945 tentang pengubahan UUD dapat ditafsirkan bahwa perubahan UUD 1945 bukan hanya pada batang tubuh saja, melainkan dapat dilakukan baik pada batang tubuh, penjelasan maupun pembukaannya.

d) *Usage and Customs*

Menurut K.C. Wheare perubahan konstitusi dapat dilakukan berdasarkan kebiasaan (*usages*) dan adat istiadat (*customs*) ketatanegaraan. Misalnya pidato Presiden setiap tanggal 16 Agustus di depan sidang pleno DPR-MPR dan pemukulan palu oleh ketua DPR RI pada setiap pembukaan sidang dan lainnya.

Sedangkan menurut G. Jellinek, perubahan terhadap konstitusi dapat dilakukan dengan dua cara : *Pertama*, melalui cara *verfassungsanderung* : yaitu perubahan konstitusi yang dilakukan dengan sengaja yang ditentukan dalam undang-undang dasar. *Kedua*, melalui cara *verfassungsgawandung* yaitu perubahan konstitusi dengan cara tidak terdapat dalam undang-undang dasar, tetapi melalui cara-cara yang istimewa seperti revolusi, *coup d'etat*, *convention* dan sebagainya.

Kemudian, menurut Ismail Sunny¹⁰⁶ mengemukakan bahwa proses perubahan UUD dapat terjadi dengan berbagai cara, yaitu; 1) perubahan resmi, 2) penafsiran hakim, dan 3) kebiasaan ketatanegaraan/konvensi.

Padmo Wahjono¹⁰⁷ mengatakan bahwa mengenai perubahan UUD ada dua aspek, yaitu :

- a. Mengenai tata caranya dalam hal ini dapat dengan lembaga khusus (misalnya konstituante) atau dengan prosedur khusus.
- b. Mengenai yang dapat diubah dalam hal ini dapat terbatas atau tidak terbatas.

Perubahan yang terbatas menyangkut hal-hal yang dianggap penting. Sedangkan perubahan yang tidak terbatas biasanya bukan karena ketentuan yang ada melainkan oleh sesuatu diluar UUD seperti revolusi atau *coup d'etat*.

Selain itu, perubahan dapat saja terjadi tanpa mengubah rumusan UUD melainkan hanya mengubah pengertian sesuai dengan dinamika masyarakat. Meskipun demikian rumusan juga tetap bisa berubah karena memang ada perubahan dalam masyarakat. Kemudian perubahan dapat juga dengan tidak melaksanakan sebagian ketentuan UUD, contoh jika negara dalam keadaan darurat berlaku hukum tata negara darurat (*nood Staatsrecht*) yang memberikan hak darurat kepada negara (*staatsnood-recht*) untuk menyimpang dari ketentuan UUD.

Pendapat lain dikemukakan oleh Miriam Budiardjo yang berpendapat sebagai berikut. Terdapat macam-macam prosedur untuk mengubah UUD antara lain melalui :¹⁰⁸

- a. Sidang badan legislatif dengan ditambah beberapa syarat, misalnya dapat ditetapkan *quorum* untuk sidang yang membicarakan usul perubahan UUD dan jumlah minimum

¹⁰⁶Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar....., Op.Cit.* Hlm. 85

¹⁰⁷Padmo Wahjono, *Negara Republik Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 1982. Hlm.

¹⁰⁸Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar....., Op.Cit.* Hlm. 105

anggota badan legislatif untuk menerimanya (Belgia, RIS 1949)

- b. Referendum atau peblisit
- c. Negara-negara bagian dalam negara federal (Amerika Serikat : $\frac{3}{4}$ dari lima puluh negara bagian harus menyetujui; India)
- d. Musyawarah khusus (*special convention*) (beberapa negara Amerika Latin).

BAB IV. SEJARAH PERKEMBANGAN KONSTITUSI INDONESIA

A. Latar Belakang Lahirnya UUD 1945 (Naskah Asli)

Secara garis besar kelahiran UUD 1945 (naskah asli), melalui tiga tahapan penting, *pertama*, janji Jepang untuk memberikan kemerdekaan kepada bangsa Indonesia setelah Jepang menyadari pentingnya dukungan rakyat Indonesia dalam menghadapi sekutu yang dipimpin oleh Amerika Serikat, *kedua* pembentukan Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), dan *ketiga* adalah pembentukan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI).

a. Janji Jepang Untuk Memberikan Kemerdekaan pada Bangsa Indonesia

Dengan diserangnya Pearl Harbour oleh Angkatan Udara Jepang, maka sejak tanggal 8 Desember 1941 terjadi peperangan antara Jepang dengan Amerika Serikat serta sekutu-sekutunya. Dalam waktu relatif singkat telah jatuh jajahan Inggris, Amerika Serikat dan Belanda. Pada tanggal 8 Maret 1942 Angkatan Perang kerajaan Belanda yang berada di Hindia Belanda menyerah tanpa syarat kepada Jepang.¹⁰⁹ Konsekuensinya adalah tanah

¹⁰⁹Sri Soemantri M., *Prosedur dan Sistem....,Op.Cit.* Hlm. 15. Ada juga ahli yang menyebut tanggal 9 Maret 1942 menyerahnya tanpa syarat pemerintah Hindia Belanda kepada Balatentara Jepang, seperti A.G. Pringgodigdo dalam tulisannya berjudul *Sejarah Pembuatan UUD RI di Majalah Hukum dan Masyarakat*, No.2 Tahun 1958. Hlm 5 yang kemudian juga dikutip oleh J.C.T. Simorangkir dalam Disertasinya dan

air Indonesia yang merupakan jajahan Belanda beralih dalam kekuasaan Jepang.

Peperangan Jepang melawan sekutu di berbagai medan pertempuran sangat sengit, meskipun angkatan perang Jepang kuat, namun kekuatan sekutu yang dipimpin Amerika Serikat dan Inggris semakin memperlihatkan ambisinya untuk memenangkan perang Dunia II dan perang Asia Timur Raya. Dalam waktu yang relatif tidak lama angkatan perang Jepang semakin terdesak, akibatnya banyak negara yang dikuasai oleh Jepang diambil alih oleh sekutu. Melihat kenyataan ini pemerintah Jepang semakin menyadari pentingnya dukungan rakyat dari negara-negara yang masih dikuasai Jepang untuk membantu melawan sekutu, karena itulah rakyat di negara yang masih dikuasai oleh Jepang dijanjikan kemerdekaan dikemudian hari, termasuk kepada rakyat Indonesia. Hal ini dikemukakan oleh Perdana Menteri Jepang Kuniaki Koiso pada tanggal 7 September 1944 dalam pidatonya pada sidang Parlemen Jepang ke-85, antara lain bahwa :

”Dai Nippon Teikoku memandang bangsa Indonesia sebagai saudara muda, serta membimbing bangsa Indonesia dengan giat dan tulus ikhlas, yaitu baik dengan jalan melatih mereka bekerjadalam lapangan politik dengan memberikesempatan kepadanya turut serta menjalankan pemerintahan negeri, dengan jalan memperbesar tenaga ekonominya, dengan meningkatkan derajatnya dengan pendidikan dan usaha yang lain-lain. Maka sekalian usaha dan daya upaya yang dilakukan oleh bala tentara dan rakyat bersama-sama selama dua tahun setengah itu telah memperoleh hasil yang sangat memuaskan, sehingga sekarang nyatalah bangsa Indonesia sudah siap dan sanggup untuk berdiri sendiri di kemudian hari sebagai bangsa Asia Timur Raya. Oleh karena itu untuk memenuhi keinginan yang sangat diidam-idamkan oleh bangsa Indonesia bertahun-tahun itu, maka menurut tujuan dasar Dai Nippon Teikoku sudah

dibukukan berjudul *Penetapan UUD Dilihat Dari Segi Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, 1984. Hlm. 7

diadakan perjanjian untuk memerdekakan Hindia Timur (Indonesia)".¹¹⁰

Janji Jepang untuk memberi kemerdekaan pada bangsa Indonesia di kemudian hari menjadi angin segar yang disambut suka cita oleh bangsa Indonesia, apalagi sejak tanggal 8 September 1944 bangsa Indonesia diperbolehkan menyanyikan lagu kebangsaan Indonesia Raya dan mengibarkan bendera merah putih. Kegembiraan ini sangat nyata sebagaimana disampaikan oleh Mohammad Hatta dalam Rapat besar di Lapangan Ikada tanggal 11 September 1944 dan dalam pidato Radio yang berjudul Menyambut "Indonesia Merdeka" di Kemudian Hari pada tanggal 12 September 1944.¹¹¹ Dalam pidatonya, Mohammad Hatta seringkali menyampaikan sanjungan pada dai Nippon dan ajakan pada bangsa Indonesia untuk bersatu padu membela negara Indonesia.

b. Pembentukan Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)

Pidato Perdana Menteri Jepang Kuniaki Koiso diatas hanya menjanjikan kemerdekaan bangsa Indonesia di kemudian hari, jadi tidak menyebut secara tegas kapan waktunya, sehingga cukup beralasan apabila Bala Tentara Jepang di Indonesia yang semakin tersudut oleh kekuatan sekutu semakin membutuhkan bantuan dari rakyat Indonesia, dia menyadari bahwa bantuan nyata akan diberikan oleh bangsa Indonesia hanya jika Pemerintah Jepang bersungguh-sungguh memberikan kemerdekaan bangsa Indonesia. Setelah melalui berbagai pertemuan di kalangan Bala tentara Jepang akhirnya disepakati bahwa pejabat pemerintah militer Jepang di Jakarta mendapat ijin untuk membentuk sebuah badan, badan ini diberi nama *Dokuritzu Zyunbi Tyoosakai* atau Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia

¹¹⁰Mohammad Tolchah Mansoer, *Pembahasan Beberapa Aspek Tentang Kekuasaan-Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Negara Indonesia*, Disertasi, UGM, 1970. Hlm 1, periksa juga dalam Sri Soemantri M., *Prosedur dan Sistem...., Op.Cit.* Hlm 21

¹¹¹Mohammad Hatta, *Kumpulan Pidato*, Jilid I (tahun 1942-1949), Disusun oleh I Wangsa Widjaja dan Meutia F. Swasono, Gunung Agung, Jakarta, 2002. Hlm 40-48

(BPUPKI) yang dilantik di Jakarta tanggal 28 Mei 1945 oleh Gunseikan. BPUPKI dibentuk berdasarkan Maklumat Gunseikan No.23 tanggal 29 April 1945, yang oleh banyak penulis dikatakan bersamaan dengan hari ulang tahun Tenno Heika.¹¹² BPUPKI beranggotakan 62 orang bangsa Indonesia,¹¹³ termasuk seorang ketua Dr. KRT. Radjiman Widioldiningrat dan R.P. Soeroso.¹¹⁴ Tugas BPUPKI adalah melakukan penyelidikan kearah tercapainya kemerdekaan dengan cara menyusun rancangan undang-undang dasar.¹¹⁵ BPUPKI melaksanakan sidang pada tanggal 29 Mei 1945 sampai dengan 16 Juli 1945. Sidang-sidang tersebut terbagi atas dua bagian, sidang pertama diadakan pada tanggal 29 Mei 1945 sampai dengan tanggal 1 Juni 1945, sidang kedua pada tanggal 10 Juli 1945 sampai dengan tanggal 16 Juli 1945. Pada sidang pertama ini, topik yang menjadi fokus pembicaraan adalah mengenai dasar Negara.¹¹⁶ Untuk menjawab pertanyaan ketua sidang Dr. KRT. Radjiman Widioldiningrat tentang apa dasar bagi Indonesia merdeka, salahseorang anggota BPUPKI, Soekarno mengemukakan serta menjelaskan dasar Negara Indonesia yang terdiri dari lima sila, yaitu : 1. Kebangsaan Indonesia; 2. Internasionalisme, atau perikemanusiaan; 3. Mufakat, atau demokrasi; 4. Kesejahteraan

¹¹²Perhatikan dalam Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem...Op.Cit.* hlm.24. A.G.Pringgodigdo dalam bukunya *Perubahan Kabinet Presidensial Menjadi Kabinet Parlementer*, Yayasan Foude, Yogyakarta. Hlm 12, Moh. Tolchah Mansoer...,*Op.Cit.* Hlm 2, J.C.T. Simorangkir...,*Op.Cit.* Hlm 9. Lihat juga dalam RM.A.B.Kusuma, *Lahirnya Undang-undang Dasar 1945*, Edisi Revisi, Fakultas Hukum UI, Jakarta, 2009. Hlm 11

¹¹³Sri Soemantri menyebut 62 orang Bangsa Indonesia ini sebagai anggota biasa. Sri Soemantri..., *Op.Cit.* Hlm 24

¹¹⁴Sri Soemantri mengutip uraian H.J. De Graat dalam bukunya *Nederlandsch-Indie Onder Japanese besetting, gegevens en documenten over jaren 1942-1945*, Zeven verbeterde druk, 1990. Hlm 573, menyebutkan bahwa anggota BPUPKI 60 orang. Hal ini disebabkan karena Dr. Radjiman Wediodiningrat, wakil ketua R.P. Soeroso dan Yoshio Ichibangase. Diantara anggota biasa terdapat Ir. Soekarno dan Drs. Moh. Hatta, 4 (empat) orang wakil golongan Cina, satu orang wakil golongan Arab dan satu orang wakil golongan Indo-Eropa; ada 7 orang Jepang sebagai anggota luar biasa termasuk Yoshio Ichibangase. Kepala kantor adalah R.P. Soeroso, yang dibantu oleh Masuda dan Mr. A.G. Pringgodigdo. Sri Soemantri...,*Ibid.*

¹¹⁵Sri Soemantri, *Ibid*

¹¹⁶Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid Pertama, Cetakan Kedua, Jakarta, 1971. Hlm 61

Sosial; dan 5. Ketuhanan yang berkebudayaan.¹¹⁷ Dalam kaitan ini pula Soekarno memperkenalkan lima dasar negara bagi Indonesia merdeka dengan istilah Pancasila, sehingga pidato Soekarno tanggal 1 Juni 1945 diperingati sebagai hari lahirnya Pancasila.¹¹⁸

Periode kedua sidang BPUPKI tanggal 10 Juli 1945 sampai dengan 17 Juli 1945. Dalam persidangan ini, ketua BPUPKI Dr. KRT. Radjiman Widiyodiningrat membagi anggota BPUPKI dalam tiga panitia, yaitu Panitia I: Panitia Perancang Undang-Undang, berjumlah 19 orang, sebagai ketua ditunjuk Soekarno; Panitia II: Panitia Keuangan dan Perekonomian, berjumlah 22 orang, sebagai ketua ditunjuk Moh. Hatta.¹¹⁹ Pada tanggal 11 Juli 1945, Panitia Perancang UUD melakukan rapat, untuk memperlancar kerjanya, Panitia Perancang UUD atau Panitia Hukum Dasar selanjutnya membentuk suatu Panitia Kecil terdiri dari 7 orang dengan Soepomo sebagai ketuanya. Panitia kecil ini bertugas merancang UUD dengan memperhatikan segala pendapat yang dikemukakan baik dalam sidang BPUPKI maupun yang dikemukakan oleh anggota dalam rapat Panitia Hukum Dasar. Ketujuh anggota Panitia Kecil yang bertugas merencanakan UUD adalah :

- a) Prof. Mr. Dr. Soepomo (ketua)
- b) Mr. Wongsonagoro

¹¹⁷Muhammad Yamin..., *Idem*. Hlm 61-78

¹¹⁸Sesungguhnya istilah Pancasila sebagaimana dikemukakan Soekarno dalam Pidatonya tanggal 1 Juni 1945 digunakan atas petunjuk seseorang koleganya yang ahli bahasa, namun tidak disebutkan siapa namanya. Periksa dalam Muhammad Yamin, *Idem*. Hlm 78. Bandingkan dengan R.M.A.B.Kusuma, *Lahirnya Undang-undang Dasar 1945*, *Op.Cit.* Hlm 12

¹¹⁹Penunjukkan dalam keanggotaan panitia dan anggota merangkap ketua panitia yang dilakukan oleh ketua BPUPKI nampaknya tidak sepenuhnya memperhatikan latar belakang dan kemampuan anggota, sebagai contoh, Muhammad Yamin yang ahli konstitusi ditunjuk oleh ketua BPUPKI sebagai anggota dalam Panitia Keuangan dan Ekonomi, meski Soekarno sudah meminta kepada ketua BPUPKI agar memasukkan Muhammad Yamin untuk masuk dalam Panitia Hukum Dasar, demikian pula Muhammad Yamin sendiri menolak keanggotaannya dalam panitia Keuangan dan Ekonomi dengan alasan tidak punya pengetahuan di bidang ini, namun ketua BPUPKI tidak mau mengubah keputusannya. Periksa dalam Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan...*, *Op.Cit.* Hlm 253-254

- c) Mr. Soebardjo
- d) Mr. A. Maramis
- e) Mr. R. Pandji Singgih
- f) H. Agus Salim; dan
- g) Dr. Soekiman

Pada tanggal 13 Juli 1945, Panitia Perancang UUD mengadakan rapat, yang dipimpin oleh ketuanya Soekarno. Dalam rapat ini, Panitia Kecil menyampaikan hasil kerjanya, termasuk rancangan UUD yang selanjutnya didiskusikan dengan anggota Panitia Perancang UUD. Selanjutnya Panitia Perancang UUD menyampaikan hasil kerjanya dalam Rapat Besar BPUPKI tanggal 14, 15 dan 16 Juli 1945. Setelah melalui diskusi panjang dan perdebatan yang alot selama tiga hari, akhirnya pada tanggal 16 Juli ketua BPUPKI meminta anggota yang menerima rancangan UUD dengan cara berdiri, hasilnya semua anggota BPUPKI berdiri kecuali satu orang, yaitu Muhammad Yamin.¹²⁰ Dengan demikian tugas BPUPKI dianggap telah selesai oleh Pemerintah Bala Tentara Jepang.

c. Pembentukan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)

Pada tanggal 17 Juli 1945 atau sehari setelah Rancangan UUD disetujui oleh BPUPKI, Menteri Luar Negeri Jepang Shigenori Togo mengemukakan bahwa angkatan perang Amerika Serikat sudah mendekati bagian-bagian dari daerah Indonesia, karena itu apabila Jepang menginginkan adanya kerjasama yang positif dari rakyat Indonesia, maka pemberian kemerdekaan (pada bangsa Indonesia) jangan hanya merupakan janji saja, apabila masalah tersebut diperpanjang atau ditunda, rakyat Indonesia akan meragukan kehendak baik Jepang. Sesuai dengan usul Menteri Luar Negeri Jepang akhirnya diterima sebuah resolusi sebagai

¹²⁰Lihat dalam Muhammad Yamin, *Idem*. Hlm 396. Perhatikan R.M.A.B. Kusuma, ..., *Op. Cit.* Hlm 22

berikut :¹²¹

- 1) Kemerdekaan yang akan diberikan kepada Indonesia meliputi bekas wilayah jajahan Belanda yang bernama Hindia Belanda. Untuk keperluan itu harus diadakan persiapan dengan segera diseluruh kepulauan Indonesia. Apabila dalam daerah-daerah tertentu yang mempunyai kedudukan penting sudah selesai dengan persiapannya, kemerdekaan Indonesia dapat diumumkan.
- 2) Daerah-daerah yang persiapannya belum selesai akan merupakan bagian juga dari negara baru yang akan dibentuk, akan tetapi untuk sementara sambil menunggu selesainya akan berada di bawah kekuasaan pemerintah Jepang secara langsung
- 3) Di Jawa (maksudnya Jakarta) harus dibentuk Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) atau *Dokuritsu Zyunbi Inkai* selekas-lekasnya. Anggota-anggota panitia tersebut harus berasal dari seluruh nusantara. PPKI inilah yang akan mengumumkan kemerdekaan Indonesia
- 4) Apabila perkembangan baru tersebut menyebabkan terganggunya operasi pihak tentara serta persiapan-persiapannya, tindakan pencegahan harus dilakukan.

Untuk melaksanakan resolusi ini, Panglima Daerah Selatan diberi tugas oleh Pemerintah Jepang untuk melakukan langkah-langkah pelaksanaannya, salah satunya mengumpulkan wakil-wakil kesatuan ke-27, kesatuan ke-16, kesatuan ke-29 dan pemerintah angkatan laut yang memerintah daerah Sulawesi. Wakil-wakil ini menerima perintah tentang pelaksanaan pemberian kemerdekaan pada bangsa Indonesia. Pada tanggal 7 Agustus 1945 di Jakarta diselenggarakan konperensi di bawah pimpinan Letnan Jenderal Yosiuchi Nagano yang merupakan Panglima kesatuan ke-16 yang dihadiri oleh perwira-perwira staf kesatuan yang menduduki daerah wilayah Indonesia,

¹²¹A.A.Zarob, *De Japanese Beating van Indonesia en Haar Volkenrechtelijke Zijde*, Academisch Proefschrift aan de Rijksuniversiteit Leiden. 1954. Hlm 19 dalam Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem...., Op.Cit.* Hlm 31

angkatan laut Jepang dan para ahli yang bekerja dalam bidang pemerintahan di Indonesia pada saat itu. Salah satu keputusan penting yang dihasilkan dalam konperensi ini adalah diutusnya delegasi Indonesia Ir. Soekarno, Drs. Moh. Hatta dan Dr. KRT. Radjiman Widiyodiningrat untuk berangkat ke Tokyo Jepang untuk menerima “kemerdekaan”. Akan tetapi perjalanan ke Tokyo pada saat itu sangat berbahaya, maka diputuskan bahwa utusan Indonesia secara resmi berangkat menemui Panglima Daerah Selatan Marsekal Hisaichi Terauchi yang merupakan wakil Pemerintah Jepang untuk menerima sendiri keputusan Marsekal tentang pembentukan Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) atau *Dokuritsu Zyunbi Inkai*. Delegasi Indonesia berangkat ke Saigon tanggal 9 Agustus 1945 dan tiba tanggal 10 Agustus 1945. Pada tanggal 11 Agustus 1945 mereka tiba di Dalat dan diterima oleh Marsekal Hisaichi Terauchi.¹²² Dalam pertemuan ini, Marsekal Hisaichi Terauchi memberitahukan bahwa tanggal pemberian kemerdekaan akan ditentukan oleh Tokyo, selanjutnya pembentukan PPKI yang berjumlah 21 orang.¹²³

Setelah Hiroshima dan Nagasaki dijatuhkan bom atom oleh Amerika Serikat, dengan terpaksa tanggal 15 Agustus 1945 Jepang menyerah tanpa syarat kepada pihak sekutu. Ini berarti kekuasaan Jepang di Indonesia juga berakhir dan juga beralih pada pihak sekutu, demikian pula dengan janji pemerintah Jepang untuk memberikan kemerdekaan pada bangsa Indonesia tidak dapat dilaksanakan. Kesempatan yang genting ini dipergunakan sebaik-baiknya oleh pemimpin bangsa Indonesia untuk memproklamasikan kemerdekaan Indonesia ke seluruh penjuru dunia. 17 Agustus 1945, atas nama bangsa Indonesia Soekarno-Hatta memproklamasikan kemerdekaan Indonesia.

¹²²Lihat Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem...*, *Op.Cit.* Hlm 33

¹²³Susunan PPKI: Ir. Soekarno (ketua), Drs. Moh. Hatta (wakil ketua). Anggota PPKI adalah Dr. KRT. Radjiman Widiyodiningrat, Ki Bagus Hadikoesoemo, Otto Iskandardinata, Pangeran Soerjohamidjojo, Pangeran Purbojo, Soetardjo Kartohadikoesoemo, Prof. Mr. Dr. Soepomo, Abdul Kadir, Dr. Yap Tjwan Bing, Dr. Mohammad Amir, Abdul Abas, SH., Dr. Samratulangi, Andi Pangeran, Latuharhary, SH., Pudja, SH., A.H.Hamidani, Soeroso, Abd. Wachid Hasyim dan Mohammad Hassan, SH.

Tanggal 18 Agustus 1945 anggota PPKI mengadakan sidang dengan agenda menetapkan UUD dan memilih Presiden dan Wakil Presiden RI. Sebelum memasuki pembahasan agenda sidang, untuk membedakan PPKI bentukan Jepang dengan PPKI yang mencerminkan wakil dari berbagai daerah di nusantara dalam alam kemerdekaan, maka Soekarno (ketua PPKI) dengan tanggung jawab sendiri menambah enam orang anggota PPKI,¹²⁴ karena itu keseluruhan anggota PPKI termasuk ketua dan wakil ketua berjumlah 27 orang. Rapat PPKI ini pada mulanya membahas tentang penetapan UUD, namun belum sampai tuntas, dengan alasan bahwa pers menunggu hasil pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, Soekarno meminta supaya dipilih saja dulu Presiden dan Wakil Presiden. Secara aklamasi, Soekarno dan Moh. Hatta dipilih oleh anggota PPKI sebagai Presiden dan Wakil Presiden RI.¹²⁵ Usai pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, pembicaraan dalam sidang PPKI dilanjutkan pada masalah pembahasan Rancangan UUD.

B. Latar Belakang Lahirnya Konstitusi RIS 1949

Kemerdekaan yang kita capai pada tanggal 17 Agustus 1945 sebagai hasil perjuangan panjang bangsa, tidak mudah diterima dan diakui oleh bangsa lain, apalagi oleh penjajah yang dulunya bercokol lama (sekitar 3,5 abad) di Indonesia, seperti Belanda. Jepang merebut Indonesia dari Belanda pada bulan Maret 1942 dan menjajah Indonesia selama tiga tahun lima bulan, ternyata kemudian kalah dalam Perang Dunia II oleh sekutu yang dipimpin oleh Amerika Serikat dan Inggris. Dengan bantuan tentara sekutu, Belanda berusaha kembali menjajah Indonesia, akan tetapi kondisi Indonesia merdeka telah melahirkan pertempuran sengit antara Belanda dengan Bangsa Indonesia yang berjuang mempertahankan kemerdekaannya. Sekalipun Belanda banyak menduduki kota besar di Indonesia, namun perjuangan bangsa

¹²⁴Adapun nama-nama anggota tambahan PPKI ialah : Wiranatakusuma, Ki Hadjar Dewantara, Mr. Kasman, Sajuti, Kusuma Sumantri dan Subardjo.

¹²⁵Muhammad Yamin....., *Op.Cit.* Hlm. 425 &427

Indonesia justru semakin bergelora untuk mempertahankan kemerdekaannya.

Belanda kemudian menjalankan politik kolonialnya "*divide et impera*", mendirikan negara-negara dan lain-lain bagian yang berdiri sendiri dengan maksud utama untuk menghancurkan dan meniadakan Negara Republik Indonesia yang masih muda itu.¹²⁶ Usaha Belanda untuk kembali berkuasa di Indonesia melahirkan beberapa perundingan, yaitu :¹²⁷

- a. Perundingan Indonesia-Belanda antara Perdana Menteri Sutan Syahrir dan Van Mook dengan mediator adalah Jenderal Inggris Christinson pada tanggal 17 Nopember 1945, tanpa menghasilkan apapun.
- b. Perjanjian Linggar Jati, pada tanggal 25 Maret 1947. Adapun intisari perjanjian ini adalah :
 - 1) Pemerintah Belanda mengakui Pemerintah Republik Indonesia berkuasa *de facto* atas Jawa, Madura dan Sumatra.
 - 2) Pemerintah akan bekerja sama untuk dalam waktu singkat membentuk suatu Negara federasi yang berdaulat dan demokratis, bernama "Republik Indonesia Serikat"
 - 3) Untuk memperhatikan kepentingan-kepentingan bersama, pemerintah kedua belah pihak akan membentuk "Uni Belanda-Indonesia" dengan anggotanya adalah Republik Indonesia Serikat dan Kerajaan Belanda (sebagai kepala Uni)
 - 4) Kedua pemerintah akan berusaha agar pembentukan RIS dan Uni terlaksana sebelum tanggal 1 Januari 1949
 - 5) Untuk melaksanakan kerjasama Belanda-Indonesia akan dibentuk sebuah badan terdiri dari delegasi kedua pemerintahan dengan sekretariat bersama.¹²⁸

¹²⁶J.C.T. Simorangkir....., *Op.Cit.* Hlm 33

¹²⁷Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas*, *Op.Cit.* Hlm 24-28

¹²⁸Setelah penandatanganan persetujuan Linggar Jati, Inggris pada tanggal 31 Maret 1947 dan Amerika Serikat pada tanggal 23 April 1947 mengakui Republik Indonesia berkuasa *de facto* atas Jawa, Madura dan Sumatra.

- c. Perjanjian *Renville*. Pada tanggal 17 Januari 1948 ditandatangani "Perjanjian *Renville*" antara pemerintah kerajaan Belanda dan Pemerintah Republik Indonesia. Terjadi perbedaan penafsiran antara pemerintah Belanda dan pemerintah Republik Indonesia di Linggar Jati perihal kedaulatan. Pemerintah Belanda berpendapat bahwa sebelum RIS dibentuk, hanya Belanda yang berdaulat atas seluruh wilayah bekas Hindia Belanda, konsekuensinya bahwa pemerintah Republik Indonesia harus menghentikan hubungan dengan luar negeri dan pemerintah Belanda minta diadakan "polisi bersama" (*gendarmerie*) untuk menjaga keamanan dalam negeri. Sebaliknya pemerintah Republik Indonesia berpendapat bahwa sebelum RIS terbentuk, kedudukan *de facto* dari Republik Indonesia tidak berubah, sehingga RI tetap berhak melanjutkan hubungan dengan luar negeri dan pemerintah RI menolak diadakannya polisi bersama. Berdasarkan kenyataan ini pada tanggal 20 Juli 1947 jam 24.00 Belanda melancarkan aksi militer terhadap RI, akan tetapi tidaklah mudah bagi Belanda untuk menaklukkan kembali bangsa Indonesia yang dengan semangat juang tinggi melawan agresi militer Belanda. Atas desakan Dewan Keamanan PBB, pada tanggal 4 Agustus 1947 Pemerintah Belanda melakukan gencatan senjata. Setelah diadakan perundingan pemerintah kerajaan Belanda dan pemerintah RI di atas kapal Amerika Serikat "*Renville*" di pelabuhan Tanjung Priok, maka pada tanggal 17 Januari 1948 ditandatangani "Perjanjian *Renville*", yang pada pokoknya berisi :
- a) Belanda tetap berdaulat atas seluruh wilayah Indonesia sampai kedaulatan diserahkan kepada RIS yang segera harus dibentuk.
 - b) Sebelum RIS dibentuk, Belanda dapat menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada pemerintah federal sementara

- c) RIS sebagai negara yang merdeka dan berdaulat akan menjadi peserta sejajar dengan kerajaan Belanda dalam uni Nederland-Indonesia dengan raja Belanda sebagai Kepala Uni
- d) RI akan merupakan negara bagian dari RIS
- e) Dalam jangka waktu antara enam bulan hingga satu tahun harus segera diadakan pemilihan umum untuk membentuk Dewan Konstituante RIS.

Tentu saja butir a dari perjanjian diatas merugikan RI, untung saja RI masih berhak atas tentara, hubungan luar negeri dan keuangan sendiri. Pemerintah RI, melalui usaha Haji Agus salim dari perjalanannya ke beberapa negara lain mendapatkan pengakuan *de jure* berturut-turut oleh Mesir pada tanggal 1 Juni 1947, Libanon pada tanggal 29 Juni 1947, Syria pada tanggal 2 Juli 1947, Irak pada tanggal 16 Juli 1947, Afghanistan pada tanggal 23 September 1947 dan Saudi Arabia tanggal 24 Nopember 1947.

- d. Konferensi Meja Bundar (KMB) di Den Haag. Sebelum sampai pada KMB pada tanggal 23 Agustus 1949, pemerintah Belanda telah melakukan aksi militer secara mendadak menyerbu ibukota RI dengan ibukota Yogyakarta pada tanggal 18 Desember 1948 dengan tujuan menghancurkan negara RI. Aksi/Agresi militer Belanda ini berhasil menawan Presiden RI Bung Karno dan Wakil Presiden RI Bung Hatta dan beberapa pemimpin Indonesia lainnya. Belanda mengira bahwa dengan menawan para pemimpin Indonesia maka bangsa Indonesia akan takluk kembali ke dalam kekuasaannya sebagai daerah jajahan, kenyataan menunjukkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan tetap jalan di tempat lain dan perlawanan tentara dan rakyat Indonesia secara bergerilya semakin berkobar. Meskipun Bung Karno dan Bung Hatta berhasil ditawan oleh tentara Belanda, namun pemerintahan tetap berjalan sebab sebelum penangkapan ini, Presiden Soekarno tanggal 19 Desember 1948 telah memberi kekuasaan kepada

Menteri Sjafruddin Prawiranegara untuk membentuk “pemerintahan darurat RI”, agar pemerintah pusat RI terus berjalan. Penyelenggaraan pemerintahan Agresi Militer Belanda ini semakin memperjelas niat dan ambisi Belanda yang sesungguhnya hendak kembali menjajah Indonesia.

Berdasarkan resolusi PBB, Dewan keamanan PBB mendesak supaya segera dilakukan gencatan senjata dan supaya pemimpin-pemimpin RI segera dibebaskan dan dikembalikan ke Yogyakarta. Resolusi ini tidak dihiraukan pihak Belanda sehingga perlawanan bergerilya tentara dan rakyat Indonesia semakin sengit. Atas jasa dari *Committee of Good Offices* dari PBB yang dipimpin oleh Cochran (dari Amerika Serikat), maka pada tanggal 14 April 1949 dimulai perundingan antara Van Royen dari pihak Belanda dan Mohammad Roem dari pihak Indonesia yang kemudian terkenal dengan nama perjanjian Roem-Van Royen, yang antara lain menyatakan bahwa Belanda bersedia melepaskan pemimpin-pemimpin RI untuk kembali ke Yogyakarta. Keputusan ini baru dilaksanakan tanggal 6 Juli 1949. Pada tanggal 13 Juli 1949 Menteri Sjafruddin Prawiranegara menyerahkan kembali mandatnya kepada Presiden Soekarno.

Setelah melalui perjuangan sengit dari tentara dan rakyat Indonesia untuk mempertahankan kemerdekaan yang diproklamasikan tanggal 17 Agustus 1945 terhadap keinginan Belanda untuk kembali berkuasa dan menjajah Indonesia, akhirnya PBB secara nyata hendak menyelesaikan pertikaian antara Belanda-Indonesia melalui suatu konperensi yang kemudian terkenal dengan nama Konperensi Meja Bundar (KMB) di Den Haag tanggal 23 Agustus – 2 Nopember 1949. Pada KMB ini disepakati :

- a. Piagam penyerahan kedaulatan dari kerajaan Belanda kepada Republik Indonesia Serikat tanggal 1 Januari 1950
- b. Rancangan UUD RIS yang harus disahkan oleh Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) dan oleh Dewan-dewan Perwakilan Rakyat dari negara-negara dan daerah-daerah otonom yang akan menjadi peserta dari RIS.

Hasil KMB ini mendapat persetujuan dari KNIP pada tanggal 15 Desember 1949, disusul dengan penobatan Bung Karno sebagai Presiden RIS pada tanggal 17 Desember 1949. Selanjutnya Presiden Soekarno menunjuk Bung Hatta sebagai formatur kabinet RIS pertama.

Sebagai tindak lanjut dari hasil KMB, pada tanggal 27 Desember 1949 terjadi serentak :

- a. Penyerahan kedaulatan dari Kerajaan Belanda kepada RIS di Amsterdam.
- b. Penyerahan kedaulatan dari RI kepada RIS di Yogyakarta.
- c. Penyerahan kekuasaan dari wakil Belanda Lovink kepada wakil Indonesia Sri Sultan Hamengku Buwono IX di Jakarta.¹²⁹

Pada KMB ini, rancangan konstitusi RIS disiapkan oleh kedua delegasi Republik Indonesia dan *Bijeenkomst voor Federal Overleg* (Pertemuan untuk Permusyawaratan Federal),¹³⁰ selama sidang-sidang KMB. Pada tanggal 14 Desember 1949 telah disepakati dan penandatanganan suatu piagam persetujuan UUDS yang diambil dalam sidang pleno Komite Nasional Pusat dan badan-badan perwakilan dari daerah-daerah bagian lainnya, wakil pemerintah RI dan wakil-wakil pemerintah daerah bagian dalam pertemuan untuk Permusyawaratan Federal. Konstitusi RIS 1949 mulai berlaku sejak tanggal 27 Desember 1949. Konstitusi RIS 1949 dimaksudkan hanyalah berlaku sementara, sifat kesementaraan ini dikemukakan dalam Pasal 186 bahwa "Konstituante (sidang pembuat konstitusi) bersama-sama dengan pemerintah selekas-lekasnya menetapkan konstitusi Republik Indonesia Serikat yang akan menggantikan konstitusi selama ini".

¹²⁹ *Idem*. Hlm 28

¹³⁰ *Bijeenkomst voor Federal Overleg* (pertemuan untuk permusyawaratan Federal) merupakan wakil-wakil dari 15 negara bagian dan daerah yang diciptakan Belanda di daerah RI setelah Agresi-agresi militer tahun 1947 dan 1948. Lihat dalam Ismail Sunny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1986. Hlm 77

C. Latar Belakang Lahirnya UUDS 1950

Berlakunya UUDS 1950 menggantikan Konstitusi RIS merupakan kristalisasi perjuangan bangsa Indonesia dari bentuk negara federal kembali pada bentuk negara kesatuan. Pada uraian latar belakang lahirnya Konstitusi RIS 1949 diatas, telah diketahui bahwa kekalahan Belanda (pada waktu itu menjajah Indonesia) dari Jepang menyebabkan beralihnya penjajah Indonesia dari Belanda pada Jepang, setelah Jepang kalah dari sekutu yang dipimpin oleh Amerika Serikat dan Inggris, Belanda dengan bantuan negara sekutu hendak kembali menjajah Indonesia. Akan tetapi Indonesia yang sudah memproklamasikan kemerdekaannya ke seluruh penjuru dunia pada tanggal 17 Agustus 1945 dan telah bertekad untuk mempertahankan kemerdekaannya dari agresi negara lain, sehingga harapan Belanda untuk menguasai Indonesia menemui kenyataan yang berbeda dengan kondisi ketika masih dijajah Belanda. Belanda menyadari bahwa walaupun dengan kekuatan tentaranya yang modern tidak mudah menjajah kembali Indonesia, itu sebabnya Belanda dengan politik "*divide et impera*" berusaha memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia menjadi negara federasi dengan mendirikan negara-negara bagian dan daerah-daerah bagian di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, melalui KMB akhirnya disepakati dan berlaku Konstitusi RIS.

Bentuk negara federasi sebagaimana dianut dalam Konstitusi RIS 1949 tidak bertahan lama sebab pembentukan negara federasi bukan kehendak rakyat yang sebenarnya, bentuk negara yang dikehendaki oleh rakyat Indonesia ketika membentuk negara adalah kesatuan sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat 1 UUD 1945. Desakan rakyat secara spontan meminta penghapusan daerah bagian yang telah didirikan di daerah-daerah bekas pendudukan Belanda dan menggabungkan daerah-daerah itu pada Republik Indonesia, satu demi satu negara-negara dan bagian-bagian lain yang berdiri sendiri menggabungkan diri dengan negara bagian RI.¹³¹ Atas desakan rakyat, pada tanggal

¹³¹ *Idem*. Hlm 118

8 Maret 1950 pemerintah federal mengundang UU Darurat No.11 Tahun 1950¹³² yang mengatur penggabungan dengan sukarela daerah-daerah yang mempunyai pemerintah sendiri dengan daerah lain yang ikut serta dalam membentuk negara federal. Dalam UU Darurat ini diatur mekanisme atau prosedur bahwa dalam keadaan biasa pernyataan kehendak mengenai penggabungan dengan sukarela dapat dilakukan dengan plebisit atau dengan tindakan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bagian yang bersangkutan yang sengaja dipanggil bersidang untuk hal tersebut, dalam keadaan luar biasa dengan cara-cara lain. Sejak tanggal 9 Maret hingga 4 April 1950 praktis sebagian besar dari daerah-daerah bagian telah memilih menggabungkan diri kepada RI, pada awal bulan Mei 1950 dari 15 negara-negara bagian tinggal dua negara bagian yang belum menggabungkan diri, yaitu Negara Indonesia Timur dan Negara Sumatera Timur.¹³³

Untuk memenuhi keinginan rakyat pada negara kesatuan, Pemerintah Negara Indonesia Timur dan Pemerintah Negara Sumatera Timur telah memberi kuasa pada pemerintah Republik Indonesia Serikat untuk berunding dengan Pemerintah Republik Indonesia. Setelah beberapa hari diadakan perundingan antara delegasi pemerintah RIS dan delegasi pemerintah RI, maka pada tanggal 19 Mei 1950 telah dicapai suatu kesepakatan yang dituangkan dalam suatu Piagam Persetujuan mengenai pembentukan Negara Kesatuan yang ditandatangani oleh Mohammad Hatta sebagai Perdana Menteri RIS (pemegang kuasa penuh dari Pemerintah Negara Indonesia Timur dan Pemerintah Negara Sumatera Timur) dan A. Halim sebagai Perdana Menteri RI. Dalam Piagam Persetujuan itu, berkaitan dengan UUD telah disetujui dalam waktu sesingkat-singkatnya bersama-sama melaksanakan Negara Kesatuan sebagai jelmaan daripada Proklamasi 17 Agustus 1945, ialah :¹³⁴

¹³²UU Darurat No.11 Tahun 1950

¹³³A.K. Pringgodigdo, *Kedudukan Presiden Menurut Tiga UUD*, Pembangunan, Jakarta, 1974. Hlm 13

¹³⁴Soepomo, *Undang-Undang Dasar Sementara RI*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1965. Hlm 130

KONSTITUSI : Teori, Hukum, dan Perkembangannya

- a. UUD Negara Kesatuan diperpadat dengan mengubah konstitusi Sementara RIS sedemikian rupa sehingga esensi UUD RI, antara lain : Pasal 27, Pasal 29, Pasal 33 dan bagian-bagian yang baik dari Konstitusi RIS termasuk di dalamnya.
- b. Di UUD Sementara Negara Kesatuan diadakan pasal yang memuat pokok pikiran : hak milik itu adalah suatu fungsi sosial
- c. Selanjutnya diadakan perubahan-perubahan dalam konstitusi Sementara RIS, antara lain :
 - 1) Senat dihapuskan
 - 2) Dewan Perwakilan Rakyat Sementara terdiri atas gabungan DPR RIS dan Badan Pekerja KNIP. Tambahan anggota atas penunjukan Presiden dipertimbangkan lebih jauh oleh kedua pemerintah.
 - 3) Dewan Perwakilan Rakyat Sementara bersama-sama dengan KNIP dinamakan Majelis perubahan UUD, mempunyai hak mengadakan perubahan-perubahan dalam UUD baru
 - 4) Konstituante terdiri dari anggota-anggota yang dipilih dengan mengadakan pemilihan umum berdasar atas satu orang anggota untuk tiap 300.000 penduduk, dengan memperhatikan perwakilan yang pantas bagi golongan minoritas.
 - 5) Presiden ialah Presiden Soekarno
 - 6) Dewan Menteri harus bersifat Kabinet Parlemerter
 - 7) Tentang jabatan Wakil Presiden dalam negara kesatuan selama masasebelum konstituanteterbentuk, Pemerintah RIS dan Pemerintah RI akan mengadakan tukar pikiran lebih lanjut.
- d. Sebelum diadakan perundang-undangan kesatuan, maka undang-undang dan peraturan-peraturan yang ada tetap berlaku, akan tetapi dimana mungkin diusahakan supaya perundang-undangan RI berlaku.

e. Dewan Pertimbangan Agung dihapuskan

Selanjutnya dibentuk panitia bersama Republik Indonesia Serikat dan Republik Indonesia yang bertugas menyusun rencana Undang-Undang Dasar Sementara Negara Kesatuan berdasar atas persetujuan yang telah dicapai. Pada tanggal 30 Juni 1950 persetujuan lengkap telah dicapai mengenai segala soal yang dibicarakan. Dengan beberapa perubahan, rencana UUDS itu diterima oleh Pemerintah Republik Indonesia Serikat dan Pemerintah Republik Indonesia dan diputuskan untuk menyampaikan rencana itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat Republik Indonesia Serikat dan Badan Pekerja Komite Nasional Pusat untuk disetujui.¹³⁵ Pemerintah RIS sebagaimana keterangan Perdana Menteri Mohammad Hatta dihadapan DPR pada tanggal 3 Juli 1950 meminta dengan sangat agar badan-badan di atas tidak menggunakan hak amandemennya, tetapi hanya dapat menyetujui atau menolak rencana UUDS Negara Kesatuan, hal ini dimaksudkan supaya dalam waktu yang singkat dapat dibentuk Negara Kesatuan berhubung banyaknya masalah dalam negeri yang dihadapi oleh kedua pemerintah.¹³⁶ Setelah melalui perdebatan yang panjang, pada tanggal 14 Agustus 1950 parlemen RIS menerima baik Rancangan UUDS Negara Kesatuan, pada tanggal 15 Agustus 1950 ditandatangani oleh Presiden dan Menteri Kehakiman RIS dan diundangkan sebagai Undang-Undang Dasar Republik Indonesia.¹³⁷ Undang-Undang Dasar Sementara RI mulai berlaku pada tanggal 17 Agustus 1950, pada hari yang sama kembalinya negara RI dari Federasi menjadi Negara Kesatuan. Bentuk Negara Kesatuan dengan jelas dikemukakan dalam Pasal 1 ayat (1) UUDS 1950 berbunyi: “Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan”.

¹³⁵Ismail Sunny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Aksara Baru, Jakarta, 1984. Hlm 121

¹³⁶Kementerian Penerangan, *Sekitar Soal Konstituante dan Konstitusi*, Jakarta, 1955. Hlm 23. Periksa dalam Ismail Sunny, *Pembagian...*, *Op.Cit.* Hlm 121 & 176

¹³⁷UUD tersebut terdapat dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 1950, LN. 56 Tahun 1950. Penjelasan UUD terdapat dalam TLN. 37 Tahun 1950.

Perubahan Konstitusi RIS 1949 menjadi UUDS 1950 oleh banyak ahli hukum tata negara dipandang sebagai perubahan secara formal karena telah mengikuti kaidah prosedur perubahan konstitusi yang terdapat dalam Pasal 190 Konstitusi RIS 1949.¹³⁸ Prasyarat yang dicantumkan dalam Pasal 190 ayat (1), (2), dan (3) hanya memuat syarat minimal dua pertiga dari jumlah anggota DPR maupun Senat menghadiri persidangan dan minimal dua pertiga dari jumlah yang hadir menyetujui perubahan. Konstitusi RIS 1949 tidak membatasi perubahan bentuk Negara Federasi pada bentuk Negara Kesatuan, karena itu meskipun UUDS 1950 secara jelas merubah bentuk negara dari Federasi pada bentuk Negara Kesatuan tidaklah merupakan pelanggaran Konstitusi RIS 1949. Itu sebabnya perubahan dari konstitusi RIS 1949 ke UUDS 1950 dapat dikatakan sebagai perubahan secara formal konstitusi atau UUD. UUDS 1950 bersifat sementara, ini dengan mudah diketahui dari nama UUD ini ialah UUD Sementara, penegasan secara yuridis terhadap sifat kesementaraan UUD ini tertuang dalam Pasal 134 yang pada intinya menugaskan pada konstituante dan pemerintah untuk secepat mungkin menetapkan UUD yang tetap, untuk menggantikan UUDS ini.¹³⁹ Meskipun akhirnya Konstituante gagal menetapkan Undang-Undang Dasar yang tetap, melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959 Presiden membubarkan Konstituante dan kembali pada UUD 1945.

D. Latar Belakang Terjadinya Perubahan UUD 1945

Sejak awal pembentukan UUD 1945 (sebelum perubahan), para perancangannya, baik dalam rapat BPUPKI maupun dalam rapat PPKI telah menyadari bahwa UUD yang akan dibentuk ini hanya sifatnya sementara. Sifat sementara ini dapat diketahui

¹³⁸Pandangan semacam ini, antara lain oleh Soepomo dalam bukunya *UUDS RI...*, *Op. Cit.* Hlm 72. Ismail Sunny dalam bukunya *Pergeseran Kekuasaan...*, *Op. Cit.* Hlm 121-122, J.C.T. Simorangkir, *Penetapan UUD...*, *Op.Cit.* Hlm 38

¹³⁹Pasal 134 berbunyi : Konstituante (sidang pembuat Undang-Undang Dasar) bersama-sama dengan pemerintah selekas-lekasnya menetapkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang akan menggantikan Undang-Undang Dasar Sementara ini.

dari pernyataan-pernyataan anggota BPUPKI dalam rapat BPUPKI seperti : Soemitro Kolopaking, Soepomo, A.A. Maramis, Wongsonegoro dan Sukiman. Dalam rapat BPUPKI tanggal 11 Juli 1945, anggota Soemitro Kolopaking menyatakan :

"seperti dalam pembicaraan saya kemarin, saya menyatakan, bahwa semua susunan pada waktu ini amat dipengaruhi oleh peperangan, maka saya usulkan kepada panitia yang didirikan, supaya Undang-Undang Dasar itu disusun demikian, sehingga gampang diubah dan disesuaikan dengan zaman yang akan datang...."¹⁴⁰

Dalam rapat tanggal 11 Juli, Soepomo, A.A. Maramis, Wongsonegoro, ketika menjawab pertanyaan ketua (K.R.T. Radjiman Wedyodiningrat) mengenai sifat Undang-Undang Dasar yang sedang mereka bentuk, menjawab "sederhana saja dimaksudkan hanya yang bisa dijalankan di masa perang".¹⁴¹ Dalam rapat BPUPKI tanggal 15 Juli 1945, Soepomo mengatakan:

".....sesudah lima tahun sudah tentu badan permusyawaratanya ingat, apa yang terjadi dan aliran apa yang ada di waktu itu, dan pula haluan manakah yang baik untuk dikemudian hari ; dan jika perlu akan merubah Undang-Undang Dasar....."¹⁴²

Diskusi dan perdebatan yang terjadi dalam rapat BPUPKI, sebagaimana sebagian telah dikutip diatas memperlihatkan bahwa semangat anggota BPUPKI dalam mempersiapkan rumusan UUD diselimuti oleh keadaan perang waktu itu, itulah sebabnya draf RUUD yang dipersiapkan juga bernuansa darurat perang, karena memang dibuat untuk dipergunakan dalam waktu tidak terlalu lama dan selanjutnya diadakan perbaikan atau penyempurnaan.

Soekarno sebagai ketua rapat/sidang sekaligus ketua PPKI dalam rapat pengesahan UUD 1945, mengemukakan bahwa :¹⁴³

¹⁴⁰ Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan UUD...., Op.Cit.* Hlm 217

¹⁴¹ *Idem.* Hlm 260

¹⁴² *Idem.* Hlm 26

¹⁴³ Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tanggal 28 Mei

”.....Tuan-tuan semua tentu mengerti, bahwa Undang-Undang Dasar yang kita buat sekarang ini, adalah Undang-Undang Dasar Sementara. Kalau boleh saya memakai pernyataan : ini adalah Undang-Undang Dasar kilat. Nanti kalau kita telah bernegara di dalam suasana yang lebih tenang, kita tentu akan mengumpulkan kembali Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dapat membuat Undang-Undang Dasar yang lebih lengkap dan lebih sempurna”.

Ungkapan Soekarno ini tidak mendapat tanggapan atau komentar dari anggota PPKI lainnya, sehingga secara *akontrario* apa yang dikemukakan oleh Soekarno bahwa UUD yang akan dibentuk ini sifatnya sementara disetujui oleh anggota PPKI lainnya. Tentunya yang dimaksud Soekarno dengan sifat sementara bukan dalam pengertian substansi berlakunya UUD, melainkan dalam hal penyempurnaan UUD ke depan. Substansi berlakunya UUD, secara yuridis tidak mengenal sementara, karena UUD ketika berlaku harus diasumsikan berlaku sepenuhnya, tidak setengah-setengah dan mengikat semua penyelenggara negara sampai adanya perubahan UUD yang baru.

Kutipan atas ungkapan Soekarno diatas terkait dengan sifat semmentarnya UUD dapat dipandang telah mewakili pendapat yang berkembang dikalangan anggota PPKI, seperti pandangan Iwa Kusuma Sumantri, Otto Iskandardinata, Muhammad Hatta dan Sam Ratulangi. Pendapat para anggota PPKI ini diterima sebagai hasil keputusan PPKI, antara lain ditunjukkan dengan dimuatnya rumusan Pasal 37 UUD 1945 yang membuka ruang bagi perubahan UUD dan ayat (1) dan (2) aturan tambahan yang mencantumkan suasana peperangan Asia Timur Raya dan perintah pada MPR yang terbentuk untuk menetapkan UUD.

Kita patut memberi penghargaan yang tinggi pada perancang UUD 1945 karena hanya dalam waktu kurang dari tiga bulan sejak rapat BPUPKI, hingga pengesahan oleh PPKI, telah melahirkan suatu UUD yaitu UUD 1945 yang berlaku sejak tanggal 18 Agustus 1945-22 Agustus 1945, Sekretariat Negara RI, Jakarta, 1998. Hlm 544 dikutip oleh Budiman N. Sinaga...,*Op.Cit.* Hlm 123

1945. Sebagai UUD kilat, UUD 1945 memerlukan penyempurnaan, jika perlu diganti yang baru. Setelah konstitusi RIS 1949 diganti dengan UUDS 1950, berdasarkan Pasal 134, konstituante bersama pemerintah diharuskan menyusun UUD yang akan menggantikan UUDS 1950. Kemudian melalui pemilihan umum 1955 lahirlah Konstituante yang kemudian diresmikan di Bandung tanggal 10 Nopember 1956. Namun setelah melalui berbagai Rapat, Konstituante gagal melaksanakan tugasnya, karena dari beberapa kali rapat konstituante tidak pernah tercapai quorum 2/3 dalam pengambilan keputusan. Adnan Buyung Nasution,¹⁴⁴ mengemukakan argumentasi bahwa kegagalan konstituante untuk membuat UUD yang tetap disebabkan oleh tekanan Angkatan Darat baik kepada Konstituante maupun kepada Soekarno agar kembali saja pada UUD 1945, sebab Angkatan Darat tidak menghendaki dominasi peran politisi sipil dalam UUD yang baru yang meminggirkan peran Angkatan Darat. Mengutip tulisan Daniel S. Lev, Adnan Buyung Nasution selanjutnya menguraikan bahwa jika kembali kepada UUD 1945, maka peran Angkatan Darat bisa masuk dalam kelompok fungsional atau golongan. Terlepas dari latar belakang gagalannya atau digagalkannya konstituante untuk membuat UUD yang baru, kenyataannya Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959 telah memberlakukan kembali UUD 1945.

Pengamatan Daniel S Lev yang dikutip oleh Adnan Buyung Nasution diatas, menjadi pembenar tatkala Soeharto yang berlatar belakang Angkatan Darat menjadi Presiden RI selama 32 tahun, baru dapat diganti tahun 1998 setelah melalui "people power" oleh mahasiswa. Pemerintah Soeharto yang populer dengan semboyan hendak melaksanakan UUD secara murni dan konsekuen, pada kenyataannya hanya untuk mempertahankan berlakunya UUD 1945 sehingga tidak akan diganti oleh UUD yang baru, bahkan yang terjadi justru pengkhianatan terhadap substansi UUD 1945, seperti anti demokrasi dan pelanggaran terhadap HAM.

¹⁴⁴Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan...., Op.Cit.* Hlm 314

Seiring dengan kejatuhan Soeharto, salah satu tuntutan reformasi pada waktu itu ialah perubahan UUD 1945. Keharusan terhadap perlunya perubahan UUD 1945 juga dikemukakan oleh beberapa pakar hukum Tata Negara, antara lain : Bagir Manan, Jimly Asshiddiqie dan Mukhti Fadjar. Menurut Bagir Manan¹⁴⁵ perlunya perubahan UUD 1945 disebabkan oleh beberapa kelemahan yang terdapat padanya, seperti dominannya kekuasaan eksekutif (*executive heavy*), tidak adanya *check and balances*, dan sifatnya yang multi *interpretable*, materi muatannya yang terlalu umum dan kurang lengkap. Jimly Asshiddiqie mengemukakan beberapa aspek yang terdapat dalam UUD 1945 sehingga tidak cukup mampu mendukung penyelenggaraan negara yang demokratis dan menegakkan hak-hak asasi manusia, antara lain sebagai berikut :¹⁴⁶

- a. UUD 1945 terlalu sedikit jumlah pasal dan ayatnya, hanya terdiri dari 37 pasal sehingga belum/tidak mengatur berbagai hal mengenai penyelenggaraan negara dan kehidupan bangsa di dalamnya yang makin lama makin kompleks.
- b. UUD 1945 menganut paham Supremasi MPR yang menyebabkan tidak ada sistem *checks and balances* antar cabang kekuasaan negara.
- c. UUD 1945 memberikan kekuasaan sangat besar kepada Presiden (*executive heavy*) sehingga peranan Presiden sangat besar dalam penyelenggaraan negara.
- d. Beberapa muatan dalam UUD 1945 mengandung potensi multitafsir yang membuka peluang penafsiran yang menguntungkan pihak penguasa.
- e. UUD 1945 sangat mempercayakan pelaksanaan UUD 1945 kepada semangat penyelenggara negara.

¹⁴⁵Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH. UII Press, Yogyakarta, 2003. Hlm 6

¹⁴⁶Jimly Asshiddiqie, *Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, disampaikan pada Kuliah Umum dihadapan civitas akademika Universitas Brawijaya, tanggal 29 September 2005 di Malang. Hlm 2-3

Pendapat kedua pakar hukum tata negara diatas pada dasarnya relatif sama dalam melihat beberapa kelemahan yang terdapat dalam UUD 1945, perbedaannya hanya pada penekanan Jimly Asshiddiqie pada Supremasi MPR sebagai penyebab tidak adanya *check and balances* antar cabang kekuasaan negara. Secara yuridis dapat dibenarkan bahwa Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 telah menempatkan MPR sebagai lembaga yang mempunyai supremasi tertinggi karena dia adalah pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Akan tetapi secara faktual jarang sekali MPR dapat melaksanakan peran seperti itu, hanya beberapa kali pada zaman Presiden Soekarno dan setelah itu sekitar 32 tahun tidak lebih dari tukang stempel Presiden Soeharto. Kondisi ini terjadi karena sistem politik yang berlaku pada saat itu memungkinkan Soeharto mencampuri terlalu jauh terhadap proses pengisian keanggotaan MPR.

Mukhti Fadjar,¹⁴⁷ mengemukakan beberapa alasan perlunya penyempurnaan UUD 1945 (sebelum perubahan) yaitu : alasan historis, alasan filosofis, alasan teoritis, alasan yuridis dan alasan praktis politis. Alasan historis, dari semula dalam sejarahnya UUD 1945 memang didesain oleh para pendiri negara kita (BPUPKI, PPKI) sebagai UUD yang bersifat sementara, karena dibuat dan ditetapkan dalam suasana ketergesa-gesaan; alasan filosofis, dalam UUD 1945 telah terdapat pencampuradukkan berbagai alasan yang saling bertentangan, seperti paham kedaulatan rakyat dengan paham integralistik antara paham negara hukum dengan paham negara kekuasaan; alasan teoritis, dari sudut pandang teori konstitusi (konstitusionalisme), keberadaan konstitusi bagi suatu negara pada hakikatnya adalah untuk membatasi kekuasaan negara agar tidak bertindak sewenang-wenang, tetapi justru UUD 1945 kurang menonjolkan pengintegrasian; alasan yuridis, sebagaimana lazimnya setiap konstitusi, UUD 1945 juga mencantumkan klausula perubahan seperti dalam Pasal 37; alasan praktis politis, bahwa secara sadar atau tidak,

¹⁴⁷A.Mukhtie Fadjar, *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi Paradigmatik*, In-Trans, Malang, 2003. Hlm 39

secara langsung atau tidak langsung, dalam praktik UUD 1945 sudah sering mengalami perubahan dan atau penambahan yang menyimpang dari teks aslinya dari masa 1945-1949, maupun 1959-1998.

Berbagai alasan yang dikemukakan Mukthie Fadjar sebagai pembenar terhadap perlunya perubahan UUD 1945 sesungguhnya telah melebar ke dimensi yang lebih luas dari sekedar aspek hukum tata negara, ini sekaligus semakin memperkuat argumentasi bagi keharusan pembaharuan UUD 1945. Dengan mengikuti pendapat para pakar hukum tata negara di atas, dapat disimpulkan bahwa perubahan atau dengan nama lainnya terhadap UUD 1945 adalah suatu keharusan sejarah, sebagai tuntutan zaman. Persoalannya kemudian ialah apakah perubahan terhadap UUD 1945 dilakukan dengan cara mengganti dan menyusun UUD yang baru, atautkah perubahan dilakukan dengan cara amandemen. Menurut Bagir Manan ada beberapa alasan yang dikemukakan oleh mereka yang menghendaki pergantian atau penyusunan baru UUD, antara lain:¹⁴⁸

- (a) UUD 1945 hingga saat sekarang masih bersifat sementara. Karena itu jika hanya melalui amandemen, perubahan itu tidak menghilangkan status sementara, dan perubahan itu bersifat sementara pula.
- (b) UUD 1945 terlalu banyak kekurangannya. Perubahan saja tidak akan memadai (tambal sulam). Lebih baik disusun baru secara komprehensif, sehingga akan didapati susunan UUD yang lengkap, utuh dan terpadu.
- (c) UUD 1945 disusun atas dasar paham dan paradigma yang dominan pada saat itu. Masa berubah, paham dan paradigma kenegaraan berubah pula. Untuk menjamin agar UUD 1945 mampu memayungi dan menjadi pegangan yang sesuai dengan dinamika baru, perlu disusun UUD baru. Berbagai konsep atau paradigma yang menjadi dasar UUD 1945 tidak

¹⁴⁸Bagir Manan, *Perkembangan UUD 1945*, Fakultas Hukum UII Press, Yogyakarta, 2004. Hlm 21-22

relevan bahkan tidak mampu mendukung tuntutan Indonesia baru.

- (d) Kenyataan menunjukkan, perubahan yang telah terjadi (Perubahan pertama 1999, Perubahan Kedua 2000, Perubahan Ketiga 2001, Perubahan Keempat 2002), secara kuantitatif telah lebih banyak dari ketentuan yang ada.

Selanjutnya menurut Bagir Manan, beberapa argumentasi yang menghendaki perubahan UUD 1945 dengan cara amandemen, antara lain :¹⁴⁹

- (a) Sistem perubahan (amandemen) ditempuh dalam rangka menjaga kesinambungan sistem UUD 1945. Melalui sistem ini, UUD 1945 tetap merupakan bagian dari sistem konstitusi yang berlaku.
- (b) Sistem perubahan (amandemen) ditempuh dalam rangka menjaga kesinambungan historis perkembangan konstitusi dari masa lalu, kini dan dimasa yang akan datang. UUD 1945 sebagai *The first charter of Indonesian nation*, perlu tetap diketahui oleh segenap rakyat Indonesia dari masa ke masa. Kalau diganti, maka tidak akan dikenali lagi.
- (c) Bagi sejumlah orang tertentu, UUD 1945 bukan lagi sekedar norma, tetapi mengandung nilai-nilai sentimental. UUD 1945 dipandang sebagai salah satu "identitas bangsa" atau "identitas perjuangan". Penghapusan atau penggantian dapat dipandang sebagai upaya meniadakan identitas tersebut. Secara ekstrim, tindakan menghapuskan atau penggantian dapat dianggap sebagai suatu bentuk pengkhianatan terhadap cita-cita bangsa.
- (d) Ada kekhawatiran, penggantian UUD 1945 merupakan cara untuk menghapus berbagai nilai, prinsip, dan ideologi yang terkandung dalam UUD 1945. Misalnya, ajaran atau pandangan bahwa "pembukaan" merupakan landasan dan dasar (filsafat) berdiri dan eksistensi Negara RI yang diproklamasikan 17 Agustus 1945. Karena itu, penggantian

¹⁴⁹ *Idem.* Hlm 22-23

UUD 1945 dikhawatirkan akan termasuk mengganti “Pembukaan”, yang diartikan sebagai meniadakan Negara RI yang diproklamasikan 17 Agustus 1945.

- (e) Perubahan-perubahan semestinya dibatasi pada materi muatan yang bertalian dengan mekanisme penyelenggaraan negara. Tidak menyentuh asas atau konsep bernegara.

Adanya perbedaan dalam masyarakat dalam melihat persoalan yang berkaitan dengan perubahan atau penggantian UUD, mendorong Presiden Habibie untuk menunjuk sebuah panel yang beranggotakan ahli hukum tata negara untuk mempelajari pembaharuan UUD 1945, yaitu : Prof. Ismail Sunny, Prof. Sri Soemantri, Prof. Bagir Manan, Prof. Harun Al Rasid, dan Dr. Adnan Buyung Nasution. Kemudian lahir kesepakatan tim panel, sebagai berikut :¹⁵⁰

- (a) Pembaharuan UUD 1945 haruslah tetap memelihara berbagai kesinambungan dan dilakukan dalam kerangka UUD 1945 yang ada. Karena itu, sistem perubahan (*amandemen*) akan lebih mudah dibandingkan menggantikan UUD 1945.
- (b) Perubahan UUD 1945, akan tetap mempertahankan dasar, nilai, prinsip, dan kaidah yang dipandang sebagai dasar organisasi negara. Termasuk yang akan dipertahankan antara lain : pembukaan, dasar negara Pancasila, bentuk negara kesatuan, bentuk pemerintahan republik, prinsip kedaulatan rakyat, negara berdasarkan atas hukum.
- (c) Mekanisme operasional menuju perubahan dilakukan dengan membentuk “Komisi Negara Perubahan UUD”. Menyadari bahwa secara konstitusional, wewenang mengadakan perubahan ada pada MPR, maka MPR yang berwenang membentuk Komisi Negara Perubahan UUD. Ada dua jalan yang dapat ditempuh MPR membentuk Komisi Negara Perubahan UUD. Pertama : MPR membentuk sendiri Komisi Negara Perubahan UUD, termasuk menentukan anggota-anggotanya. Kedua : MPR menugasi Presiden membentuk

¹⁵⁰ *Idem*. Hlm 24-25

Komisi Negara Perubahan UUD, termasuk menentukan anggota dan mekanisme kerjanya. Komisi bertanggung jawab kepada Presiden dan selanjutnya Presiden menyampaikan hasil kerja Komisi kepada MPR. Panel sendiri lebih cenderung pada mekanisme kedua, dengan pertimbangan sangatlah penting mengikutsertakan Presiden dalam pembaharuan UUD. Bukan hanya fasilitas yang dapat disediakan Presiden, yang lebih mendasar adalah memberikan rasa tanggung jawab kepada Presiden sebagai unsur yang turut serta dalam perubahan UUD, dan sekaligus membangun unsur *check and balances* terhadap kekuasaan MPR.

- (d) Panel juga telah menyusun pokok-pokok materi muatan yang akan dikembangkan lebih lanjut menuju rumusan yang rinci dan final.

Perubahan konstitusi merupakan keharusan dalam sistem ketatanegaraan suatu negara, karena bagaimanapun konstitusi haruslah sesuai dengan realitas kondisi bangsa dan warga negaranya. Dengan kata lain, bahwa sifat dinamis suatu bangsa terhadap setiap peradaban harus mampu diakomodasi dalam konstitusi negara tersebut. Karena jika tidak, maka bukan tidak mungkin bangsa dan negara tersebut akan tergilas oleh arus perubahan peradaban itu sendiri. Pertanyaannya adalah bagaimana dengan UUD 1945? Apakah UUD 1945 memberi peluang bagi perubahan tersebut? Jika perubahan itu dimungkinkan bagaimana mekanisme dan prosedur perubahannya.

Tidak dapat dipungkiri bahwa UUD 1945 tergolong konstitusi yang rigid, karena selain tata cara perubahannya yang tergolong sulit, jika ingin mengubah dibutuhkan suatu prosedur khusus, yaitu dengan cara *by the people through a referendum*. Kesulitan perubahan tersebut semakin jelas di dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, dengan diberlakukannya Ketetapan MPR No.IV.MPR/1983 jo. UU No.5 Tahun 1985 yang mengatur tentang referendum.¹⁵¹

¹⁵¹Titik T. Tutik, *Konstruksi Hukum...., Op.Cit.* Hlm 102

Akan tetapi kesulitan perubahan konstitusi tersebut, menurut K.C. Wheare, memiliki motif-motif tersendiri yaitu :

- 1) Agar perubahan konstitusi dilakukan dengan pertimbangan yang masak, tidak secara serampangan dan dengan sadar.
- 1) Agar rakyat mendapat kesempatan untuk menyampaikan pandangan sebelum perubahan dilakukan.
- 2) Agar dan ini berlaku di negara serikat kekuasaan negara serikat dan kekuasaan negara-negara bagian tidak diubah semata-mata oleh perbuatan-perbuatan masing-masing pihak secara tersendiri.
- 3) Agar hak-hak perseorangan atau kelompok seperti kelompok minoritas agama atau kebudayaannya mendapat jaminan.¹⁵²

Melihat realitas dan kondisi UUD 1945, sekalipun termasuk kategori konstitusi yang sulit dilakukan perubahan, tetapi apabila dicermati, terdapat peluang untuk perubahan terhadap konstitusi Indonesia (UUD 1945), walaupun mekanismenya tergolong berat. Secara yuridis terdapat satu pasal yang mengatur mekanisme perubahan terhadap UUD 1945 yaitu Pasal 37¹⁵³ yang menyebutkan :

- a. Usul perubahan pasal-pasal UUD dapat diagendakan dalam sidang MPR apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota MPR.
- b. Setiap usul perubahan pasal-pasal UUD diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah berserta alasannya.
- c. Untuk mengubah pasal-pasal UUD, sidang MPR dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota MPR.
- d. Putusan untuk mengubah pasal-pasal UUD dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota MPR

¹⁵²K.C. Wheare..., *Op. Cit.* Hlm 128

¹⁵³ Lihat Pasal 37 UUD 1945

- e. Khusus mengenai bentuk NKRI tidak dapat dilakukan perubahan.

Pasal 37 UUD 1945 tersebut mengandung empat norma dasar, yaitu :

- 1) Bahwa wewenang untuk mengubah UUD ada pada MPR sebagai penjelmaan dan wakil rakyat.
- 2) Perubahan hanya pada pasal-pasal saja, kecuali pasal mengenai bentuk negara.
- 3) Usul perubahan dilakukan secara tertulis oleh sekurang-kurangnya 1/3 jumlah anggota MPR.
- 4) Untuk mengubah sekurang-kurangnya dihadiri oleh 2/3 jumlah anggota MPR dan putusan untuk perubahan dilakukan dengan persetujuan lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota MPR.¹⁵⁴

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, konstitusi atau UUD 1945 diberlakukan di Indonesia, telah mengalami perubahan-perubahan dan masa berlakunya sejak diproklamasikannya kemerdekaan Negara Indonesia. Perubahan konstitusi sejak Orde Lama hingga Orde Reformasi adalah sebagai berikut :

- a. UUD 1945 (18 Agustus 1945 - 27 Desember 1949)
- b. Konstitusi RIS (27 Desember 1949 - 17 Agustus 1950)
- c. UUDS 1950 (17 Agustus 1950 - 5 Juli 1959)
- d. UUD 1945 (5 Juli 1959 - 19 Oktober 1999)
- e. UUD 1945 dan Perubahan Pertama (19 Oktober 1999 - 18 Agustus 2000)
- f. UUD 1945 dan Perubahan Pertama dan Kedua (18 Agustus 2000 - 10 Nopember 2001)
- g. UUD 1945 dan Perubahan Pertama, Kedua dan Ketiga (10 Nopember 2001 - 10 Agustus 2002), dan
- h. UUD 1945 dan Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga dan Keempat (10 Agustus 2002 - sekarang).

¹⁵⁴Titik T. Tutik, *Konstruksi Hukum ..., Op.Cit.* Hlm 104

Istilah "prosedur" dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai berikut :

- a. Tahap kegiatan untuk menyelesaikan suatu aktivitas.
- b. Metode langkah demi langkah secara pasti dalam memecahkan suatu masalah.¹⁵⁵

Berdasarkan arti tersebut prosedur perubahan Undang-Undang Dasar dapat diartikan sebagai tahap kegiatan untuk menyelesaikan perubahan Undang-Undang Dasar dan langkah demi langkah dalam rangka melakukan perubahan Undang-Undang Dasar.

Dalam UUD 1945 asli (sebelum perubahan) mengenai perubahan Undang-Undang Dasar diatur dalam Pasal 37 yang berbunyi sebagai berikut :

- a. Untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya 2/3 dari pada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir.
- b. Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir.

Ketentuan diatas menurut Sri Soemantri¹⁵⁶ berisi tiga kaidah hukum yaitu : Pertama, bahwa yang diberi kewenangan untuk mengubah Undang-Undang Dasar adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat; Kedua, bahwa untuk mengubah Undang-Undang Dasar harus hadir sekurang-kurangnya 2/3 (dua per tiga) dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat (*quorum*); Ketiga, bahwa keputusan tentang perubahan tersebut sah, apabila disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 (dua per tiga) dari yang hadir.

Selanjutnya Sri Soemantri berpendapat bahwa prosedur yang diatur dalam Pasal 37 diatas masih termasuk mudah. Disamping itu masih belum diatur perubahan terhadap Pembukaan UUD

¹⁵⁵Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Keempat, Gramedia, Jakarta, 2008. Hlm 899

¹⁵⁶Sri Soemantri, *Undang - Undang Dasar 1945 Kedudukan dan Aspek - Aspek Perubahannya*, Unpad Press, Bandung, 1990. Hlm 50

1945, terhadap bentuk dan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan terhadap bentuk pemerintahan. Oleh karena itu perlu dilakukan perubahan terhadap prosedur tersebut. Tentang hal itu, ternyata Majelis Permusyawaratan Rakyat sudah merumuskan rancangan perubahannya, kecuali terhadap bentuk pemerintahan republik.¹⁵⁷

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia untuk istilah "mekanisme" diberikan beberapa arti, yaitu :

- a. Penggunaan mesin, alat-alat dari mesin, hal kerja mesin.
- b. Cara kerja suatu organisasi (perkumpulan dsb).
- c. Hal saling bekerja seperti mesin (kalau yang satu bergerak, yang lain turut bergerak).¹⁵⁸

Dalam arti-arti diatas, mekanisme perubahan Undang-Undang Dasar dapat diartikan sebagai cara kerja perubahan Undang-Undang Dasar. Kalau dalam perubahan Undang-Undang Dasar terdapat beberapa orang atau lembaga maka mekanisme perubahan dapat diartikan hal saling bekerja sama dalam rangka perubahan, jika satu orang atau lembaga lain turut bergerak.

UUD 1945 tidak mengatur mekanisme perubahan Undang-Undang Dasar. Dalam praktek selama ini, mekanisme perubahan Undang-Undang Dasar mengikuti ketentuan tentang tingkat-tingkat persidangan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Ketika perubahan pertama, MPR menugasi Badan Pekerja MPR melakukan berbagai persiapan perubahan Undang-Undang Dasar.

Kemudian BP MPR membentuk Panitia Ad Hoc I yang akan membahas rencana perubahan Undang-Undang Dasar. Setelah itu, Panitia Ad Hoc I menjangking masukan dari masyarakat, termasuk dari pakar Hukum Tata Negara. Berbagai masukan itu diolah oleh Panitia *Ad Hoc* I dan "diputuskan" oleh BP MPR. Setelah dilakukan pandangan umum, Majelis membentuk Komisi (A,B,C). Dalam sidang MPR yang akan melakukan perubahan terhadap

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional..., *Op.Cit.* Hlm 728

Undang-Undang Dasar ditetapkan bahwa hal itu dibahas dalam Komisi A yang hasilnya disampaikan kepada Sidang Pleno untuk diputuskan.¹⁵⁹

Usul perubahan hanya mungkin datang dari anggota MPR sendiri, bukan dari lembaga lain seperti Dewan Perwakilan Daerah (DPD), atau Presiden. Menurut Jimly Asshiddiqie, ketentuan demikian sebenarnya tidaklah ideal.¹⁶⁰ Seharusnya Presiden, DPR atau DPD dapat diberi hak untuk mengajukan usul tetapi untuk menjadi agenda resmi MPR, usul itu terlebih dulu harus mendapat persetujuan 1/3 anggota MPR. Usul perubahan dapat pula datang dari lembaga negara yang lain, misalnya Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi. Bahkan masyarakat luas seharusnya dapat diberi kesempatan untuk mengajukan usul-usul. Akan tetapi, dalam UUD 1945 dapat diatur bahwa usul-usul itu untuk diterima menjadi agenda resmi harus lebih dulu mendapat persetujuan paling sedikit 1/3 anggota MPR.

Kemungkinan bagi lembaga negara atau pihak lain untuk terlibat dalam perubahan Undang-Undang Dasar semestinya semakin terbuka setelah Perubahan Ketiga UUD 1945. Setelah Perubahan Ketiga MPR tidak lagi menjadi lembaga negara tertinggi dan tidak lagi dipandang sebagai lembaga negara yang memiliki kekuasaan tidak terbatas serta bukan sebagai pelaksana tunggal kedaulatan rakyat.

Sebelum Perubahan Ketiga, dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 disebutkan bahwa Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Setelah Perubahan Ketiga, bunyi Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 berubah menjadi : "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Dengan kata lain dapat dikatakan telah terjadi pengurangan kewenangan MPR. Sejak saat itu kedudukan MPR juga menjadi sejajar dengan lembaga negara lain sehingga tidak tepat lagi disebut sebagai lembaga negara

¹⁵⁹Sri Soemantri, *Undang-Undang Dasar 1945 ...*, Op.Cit. Hlm 51

¹⁶⁰Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, PS HTN FH UI, Jakarta, 2002. Hlm 60

tertinggi melainkan cukup lembaga negara tinggi saja. Perubahan Pasal 1 ayat (2) itu menjadikan lembaga-lembaga negara lain juga menjalankan kedaulatan rakyat bersama-sama dengan MPR. Jadi, MPR tunduk pada sistem kekuasaan terbatas sesuai dengan prinsip atau paham konstitusi (konstitusionalisme).¹⁶¹

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia istilah "sistem" diartikan sebagai berikut :

- a. Perangkat unsur yang secara teratur saling berkaitan sehingga membentuk suatu totalitas.
- b. Susunan yang teratur dari pandangan, teori, asas, dsb
- c. Metode.¹⁶²

W.J.S.Poerwadarminta dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia yang mengatakan bahwa yang dimaksud dengan sistem adalah sekelompok bagian-bagian (alat dan sebagainya) yang bersama-sama untuk mengerjakan suatu maksud.

Sistem adalah cara atau metode yang teratur untuk melakukan sesuatu. Dengan demikian yang dimaksudkan dengan sistem perubahan Undang-Undang Dasar adalah suatu cara (metode) yang teratur untuk mengubah Undang-Undang Dasar.¹⁶³

Secara umum ada dua macam sistem perubahan Undang-Undang Dasar, yaitu sistem Perancis dan sistem Amerika Serikat. Menurut Sistem Perancis, jika akan dilakukan perubahan maka Undang-Undang Dasar yang telah diubah disampaikan kepada rakyat/referendum untuk mendapatkan persetujuan. Melalui referendum rakyat Perancis mempunyai kesempatan untuk menerima atau menolak Undang-Undang dasar yang sudah diubah itu.

Sementara itu menurut sistem Amerika Serikat yang berhak memberikan persetujuan atas perubahan Undang-Undang Dasar Amerika Serikat bukan rakyat secara langsung melainkan negara-

¹⁶¹Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2006. Hlm 10

¹⁶²Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional..., *Op.Cit.* Hlm 1076

¹⁶³Parlin M. Mangunsong, *Konvensi Ketatanegaraan Sebagai Salah Satu Sarana Perubahan UUD*, Alumi, Bandung, 1992. Hlm 24

negara bagian. Paling sedikit dibutuhkan persetujuan dari 2/3 negara bagian, melalui konvensi atau badan perwakilan rakyat. Jika persetujuan perubahan sudah mencapai 2/3 dari negara bagian maka terjadi perubahan Undang-Undang Dasar Amerika Serikat. Perubahan Undang-Undang Dasar dilampirkan pada Undang-Undang Dasar Amerika Serikat yang (asli) dengan nama amandemen.

Sistem yang pertama ialah, bahwa apabila suatu Undang-Undang Dasar diubah, maka yang akan berlaku adalah Undang-Undang Dasar atau konstitusi yang baru secara keseluruhan artinya, konstitusi yang sudah diubah bagian atau bagian-bagiannya. Sistem ini dianut oleh hampir semua negara di dunia. Sistem yang kedua ialah, bahwa apabila suatu konstitusi diubah, maka konstitusi yang "asli" tetap berlaku. Perubahan terhadap konstitusi tersebut merupakan amandemen dari konstitusi yang asli tadi. Dengan perkataan lain, amandemen tersebut merupakan atau menjadi bagian dari Konstitusinya. Sistem ini dianut oleh Negara Amerika Serikat.¹⁶⁴ Sistem perubahan Undang-Undang Dasar yang dipakai dalam perubahan UUD 1945 sama dengan sistem yang berlaku bagi Undang-Undang Dasar Amerika Serikat.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia istilah "substansi" diartikan sebagai berikut :

- a. Watak yang sebenarnya dari sesuatu, isi, pokok, inti
- b. Unsur, zat
- c. Kekayaan, harta
- d. Medium yang dipakai untuk mengungkapkan bahasa.¹⁶⁵

Selain substansi digunakan juga istilah materi muatan dengan arti yang sama. Dalam Undang-Undang Dasar didapati tiga jenis materi muatan, yaitu materi muatan yang bersifat moral, material

¹⁶⁴Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi (Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945)*, Mochamad Isnaeni Ramdhan (editor), Alumni, Bandung, 2006. Hlm 100

¹⁶⁵Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional..., *Op.Cit.* Hlm 1095

dan instrumental.¹⁶⁶ Materi muatan yang bersifat moral berupa semangat, tujuan dan cita-cita yang terkandung di dalamnya. Materi muatan yang bersifat material ialah kaidah-kaidah fundamental (norma-norma dasar). Materi muatan yang bersifat instrumental ialah instrumen sebagai upaya pembentukan suatu sistem untuk menjabarkan dan melaksanakan muatan materi material dan moral tersebut ke dalam praktik kehidupan ketatanegaraan melalui suatu peraturan perundang-undangan. Materi muatan yang bersifat moral dan material mempunyai sifat fundamental dan kekal. Sedangkan muatan materi yang bersifat instrumental itu bersifat praktikal dan fungsional yang dapat diubah dan diganti.

Materi Undang-Undang Dasar pada umumnya dapat diubah atau diganti sama sekali dengan yang baru. Akan tetapi dalam Undang-Undang Dasar beberapa negara dibedakan antara mekanisme perubahan yang biasa dan perubahan yang tidak biasa berdasarkan substansi yang diubah.

Berdasarkan pernyataan Hans Kelsen, Rukmana Amanwinata¹⁶⁷ memberikan kesimpulan bahwa suatu konstitusi mengandung materi muatan antara lain tentang pembatasan-pembatasan konstitusional (*constitutional prohibitions*) dan perlindungan hak asasi manusia (*bill of rights*).

Secara umum Undang-Undang Dasar berisi tiga hal pokok, yaitu : Pertama, adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara ; kedua, ditetapkannya susunan ketatanegaraan yang bersifat fundamental ; dan ketiga, adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.¹⁶⁸

Sebagai bingkai perubahan UUD 1945 telah dibuat kesepakatan dasar oleh fraksi-fraksi di MPR untuk menjadi

¹⁶⁶Mukti Aro, *Konsep Ideal Mahkamah Agung, Redefinisi Peran dan Fungsi Mahkamah Agung Untuk Membangun Indonesia Baru*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001. Hlm 81

¹⁶⁷Rukmana Amanwinata, *Pengaturan dan Batas Implementasi...., Op.Cit.* Hlm 61

¹⁶⁸Sri Soemantri, *Prosedur..., Op.Cit.* Hlm.45

pegangan bersama, yaitu :

- a. Tidak mengubah Pembukaan UUD 1945
- b. Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia
- c. Mempertegas sistem pemerintahan presidensial
- d. Penjelasan UUD 1945 ditiadakan serta hal-hal yang bersifat substansif dalam penjelasan dijadikan norma dalam pasal-pasal.
- e. Perubahan dilakukan dengan cara "adendum".¹⁶⁹

Berpedoman pada kesepakatan diatas MPR telah melakukan empat kali perubahan UUD 1945. Semua kaidah hukum yang merupakan materi Undang-Undang Dasar yang terdapat diluar UUD 1945 disarankan supaya dimasukkan (diintegrasikan) ke dalam Batang Tubuh UUD 1945 atau ditambahkan sebagai Amandemen UUD 1945.¹⁷⁰

¹⁶⁹Forum Konstitusi, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Dalam Persandingan) Disertai Catatan*, Jakarta : Forum Konstitusi (Perhimpunan Anggota Panitia *Ad Hoc* III (1999) dan Panitia *Ad Hoc* I (2000-2004) Badan Pekerja MPR RI, Jakarta, 2005. Hlm 90

¹⁷⁰Harun Alrasid, *Pengisian Jabatan Presiden*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1999. Hlm 140

DR. IR. H. SUPARTO, S.H., S.IP., M.M., M.Si., M.H., C.L.A.

BAB V. MAHKAMAH KONSTITUSI SEBAGAI LEMBAGA NEGARA PENJAGA DAN PENAFSIR KONSTITUSI

A. Sejarah Lahirnya Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

Di Indonesia ide pembentukan Mahkamah Konstitusi yang tersendiri di luar dan sederajat dengan Mahkamah Agung merupakan hal yang relatif baru. Meski demikian, ide pengujian undang-undang sebagai mekanisme peradilan konstitusional (*constitutional adjudication*) untuk membanding, menilai, atau menguji hasil kerja mekanisme demokrasi politik sudah sejak sebelum kemerdekaan diperdebatkan oleh “*the founding leaders*” dalam sidang-sidang BPUPKI, ketika naskah UUD 1945 pertama kali disusun. Muhammad Yamin adalah yang pertama kali mengusulkan agar kepada Mahkamah Agung, yang awalnya disebut Balai Agung, diberi kewenangan untuk “membanding undang-undang” demikian istilah yang dipakai olehnya ketika itu. Kegiatan membanding undang-undang itu, menurut Yamin, dapat dilakukan dengan cara membandingkan setiap produk undang-undang dengan tiga sistem norma, yaitu : (i) undang-undang dasar; (ii) hukum syariat islam; dan (iii) hukum adat.¹⁷¹

Usul Muhammad Yamin itu tidak diterima oleh rapat BPUPKI dan Soepomo menyampaikan keberatannya dengan dua

¹⁷¹Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2008. Hlm.581-582. Lihat juga dalam RM AB. Kusuma, *Lahirnya UUD 194....,Op. Cit.* Hlm. 17.

alasan yang secara eksplisit diutarakannya. *Pertama*, UUD 1945 dibangun menurut prinsip-prinsip yang tidak didasarkan atas teori *Trias Politica* Montesquieu; *Kedua*, jumlah sarjana hukum di masa awal kemerdekaan belum cukup untuk menjalankan tugas membanding undang-undang seperti yang dimaksud oleh Yamin. Lagi pula, menurut Soepomo, untuk memberikan kewenangan membanding undang-undang kepada Balai Agung (Mahkamah Agung), masih diperlukan studi yang mendalam mengenai berbagai *Verfassungsgerichtshof* atau Mahkamah Konstitusi seperti di Austria, Ceko, Slovakia dan Jerman di masa Weimar yang tidak dapat dilakukan dalam waktu singkat. Dengan demikian, ide pengujian konstiusionalitas undang-undang atau yang disebut oleh Muhammad Yamin dengan istilah “membanding undang-undang” sudah didiskusikan sejak penyusunan UUD 1945 dalam sidang-sidang BPUPKI pada tahun 1945. Hanya saja pada waktu itu, fungsi pengujian itu masih dikaitkan dengan kewenangan Mahkamah Agung, bukan dengan lembaga yang berdiri sendiri di luar Mahkamah Agung.¹⁷²

Sebenarnya ada argumentasi lain mengapa sistem Eropa Kontinental tidak memberikan kewenangan *judicial review* kepada organ peradilan umum. Seperti diketahui dalam sistem Eropa Kontinental (*civil law system*) doktrin preseden tidak berlaku atau berlaku dalam pengertian yang limitatif. Karena itu bila kewenangan tafsir makna konstitusi dapat dilakukan oleh seluruh tingkat badan peradilan umum (seperti yang berlaku di Amerika Serikat), hal ini akan menimbulkan ketidakpastian hukum yang justru hendak dicapai melalui pembentukan Peradilan Konstitusi. Di Amerika Serikat potensi pluralitas penafsiran mungkin saja terjadi melalui putusan sejumlah peradilan umum. Potensi ini dapat diredam dan kemudian terikat oleh doktrin preseden. Artinya meskipun setiap tingkat badan peradilan umum berwenang menguji suatu undang-undang, namun konsistensi putusan masih tetap diupayakan melalui keharusan peradilan yang lebih rendah dalam perkara yang sama mengikuti putusan

¹⁷² *Idem*. Hlm. 582.

peradilan yang lebih tinggi. Dengan tidak adanya doktrin preseden di Negara-negara penganut sistem hukum Eropa Kontinental itu, maka demi kepastian hukum kelompok ini cenderung menjatuhkan pilihan memusatkan kewenangan *constitutional review* ke dalam satu organ.¹⁷³

Setelah Indonesia merdeka dan undang-undang dasar Negara terus mengalami pergantian dan perubahan, ide pengujian undang-undang itu juga terus bergulir dari waktu ke waktu. Namun karena UUD 1945 yang kembali diberlakukan sejak 5 Juli 1959, memang tidak mengadopsi ide semacam itu, maka ide pengujian undang-undang tidak pernah berhasil diwujudkan. Barulah setelah UUD 1945 diubah mulai tahun 1999, tahun 2000, terutama sejak tahun 2001 dan 2002, ide pengujian konstiusionalitas undang-undang itu diadopsi dalam norma undang-undang dasar dan bahkan kelembagaannya dibentuk secara tersendiri dengan nama Mahkamah Konstitusi yang berada di luar dan sederajat dengan Mahkamah Agung. Ide pembentukan Mahkamah Konstitusi ini diadopsi pada tahun 2001 yaitu pada Perubahan Ketiga UUD 1945 dan ditegaskan lagi dalam Perubahan Keempat pada tahun 2002.¹⁷⁴

Secara umum dapat dikatakan bahwa keberadaan lembaga Mahkamah Konstitusi ini merupakan fenomena baru dalam dunia ketatanegaraan. Sebagian besar Negara-negara demokrasi yang sudah mapan, tidak mengenal lembaga Mahkamah Konstitusi yang berdiri sendiri. Sampai sekarang baru ada 78 negara yang membentuk mahkamah ini secara tersendiri. Fungsinya biasanya dicakup dalam fungsi 'Supreme court' yang ada di setiap Negara. Salah satu contohnya ialah Amerika Serikat. Fungsi-fungsi yang dapat dibayangkan sebagai fungsi Mahkamah Konstitusi seperti

¹⁷³Ahmad Syahrizal, *Peradilan Konstitusi Suatu Studi Tentang Adjudikasi Konstitusional Sebagai Mekanisme Penyelesaian Sengketa Normatif*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2006. Hlm. 259-260. Lihat juga Fatmawati, *Hak Menguji (Toetsingrecht) yang Dimiliki Hakim Dalam Sistem Hukum Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006. Hlm. 11-12.

¹⁷⁴Jimly Asshiddiqie & Ahmad Syahrizal, *Peradilan Konstitusi Di Sepuluh Negara*, Konstitusi Press, Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006. Hlm. 182.

'Judicial Review' dalam rangka menguji konstitusionalitas suatu undang-undang, baik dalam arti formil ataupun dalam arti pengujian materiil, dikaitkan langsung dengan kewenangan Mahkamah Agung (*Supremecourt*). Akan tetapi di beberapa Negara lainnya, terutama di lingkungan Negara-negara yang mengalami perubahan dari otoritarian menjadi demokrasi, pembentukan Mahkamah Konstitusi itu dapat dinilai cukup populer. Negara-negara seperti ini dapat disebut sebagai contoh, yaitu Afrika Selatan, Korea Selatan, Thailand, Lithuania, Ceko-slovakia dan sebagainya memandang perlu untuk membentuk Mahkamah Konstitusi. Tentu tidak semua Negara jenis ini membentuknya. Filipina yang juga baru mengalami perubahan menjadi demokrasi, juga tidak memiliki Mahkamah Konstitusi yang tersendiri. Di samping itu ada pula Negara lain seperti Jerman yang memiliki '*Federal Constitutional Court*' yang tersendiri.¹⁷⁵

Di Amerika Serikat dan Negara-negara lain yang dipengaruhi oleh sistem konstitusi Amerika Serikat, tidak membentuk lembaga tersendiri untuk menjalankan fungsi Mahkamah Konstitusi ini. Semua Negara yang menganut aliran seperti di Amerika Serikat mengintegrasikan fungsi Mahkamah Konstitusi ke dalam fungsi dan kewenangan Mahkamah Agung yang sudah ada. Karena itu di Amerika Serikat, Mahkamah Agunglah yang disebut sebagai *the Guardian of American Constitution*. Pola pengujian yang dilakukan di kebanyakan Negara model Amerika ini adalah model fungsi pengujian yang bersifat "*desentralized*" atau tersebar di berbagai tingkat peradilan. Sedangkan model yang dikenal sebagai Kelsenian Model di Eropa Barat bersifat "*centralized*", yaitu di pusat di satu lembaga yang disebut *Constitutional Court* atau *Verfassungsgerichtshof*. Model yang terakhir ini kebanyakan dipraktekkan di Eropa Kontinental dan Negara-negara demokrasi baru seperti Afrika Selatan, Korea Selatan dan Indonesia, serta

¹⁷⁵Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara*, FH UII Press, Yogyakarta, 2005. Hlm. 89-90. Lihat juga dalam Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*, Konpress MKRI, Jakarta, 2006. Hlm. 3.

semua Negara demokrasi yang dari bekas Negara komunis.¹⁷⁶

Perubahan UUD 1945 telah melahirkan lembaga baru di bidang kekuasaan kehakiman yaitu Mahkamah Konstitusi, sebagaimana yang diatur dalam *Pasal 24 ayat (2)*, yang berbunyi sebagai berikut : Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Agama, lingkungan Peradilan Militer, lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Berkenaan dengan tugas dan wewenang Mahkamah Konstitusi, sudah dirumuskan dalam *Pasal 24C*.¹⁷⁷

Kalau dilihat tugas dan fungsinya ada pemisahan yang jelas antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Mengapa keduanya perlu dipisahkan, Menurut Jimly Asshiddiqie, karena pada hakikatnya, keduanya memang berbeda. Mahkamah Agung lebih merupakan pengadilan keadilan (*court of justice*), sedangkan Mahkamah Konstitusi lebih berkenaan dengan lembaga pengadilan hukum (*court of law*). Memang tidak dapat dibedakan seratus persen dan mutlak sebagai '*court of justice*' versus '*court of law*'. Semula, formula yang Jimly usulkan adalah seluruh kegiatan '*judicial review*' diserahkan kepada Mahkamah Konstitusi, sehingga Mahkamah Agung dapat berkonsentrasi mengenai perkara-perkara yang diharapkan dapat mewujudkan rasa adil bagi setiap warganegara.¹⁷⁸ Akan tetapi, nyatanya UUD 1945 tetap memberikan kewenangan pengujian terhadap peraturan di bawah undang-undang kepada Mahkamah Agung. Dipihak lain, Mahkamah Konstitusi juga diberi tugas dan kewajiban memutus dan membuktikan unsur kesalahan dan

¹⁷⁶Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara...*,*Op.Cit.* Hlm. 583-584. Lihat juga dalam Abdul Mukhtie Fajar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press MKRI, Jakarta, 2006. Hlm. 109.

¹⁷⁷Pasal 24C UUD 1945. Lihat Bambang Sutiyoso, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi RI ; Upaya Membangun Kesadaran Dan Pemahaman Kepada Publik Akan Hak-Hak Konstitusionalnya Yang Dapat Diperjuangkan Dan Dipertahankan Melalui Mahkamah Konstitusi*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006. Hlm. 31.

¹⁷⁸Jimly Asshiddiqie dalam Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi Dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005. Hlm. 63.

tanggung jawab pidana Presiden dan/atau Wakil Presiden yang menurut pendapat DPR telah melakukan pelanggaran hukum menurut UUD. Dengan kata lain, Mahkamah Agung tetap diberi kewenangan sebagai *'court of law'*. Sementara itu, Mahkamah Konstitusi tetap diberi tugas yang berkenaan dengan fungsinya sebagai *'court of justice'* disamping fungsi utamanya sebagai *'court of law'*. Artinya, meskipun keduanya tidak dapat dibedakan seratus persen antara *'court of law'* dan *'court of justice'*, pada hakikatnya penekanan fungsi hakiki keduanya memang berbeda satu sama lain. Mahkamah Agung lebih merupakan *'court of justice'*, daripada *'court of law'* Mahkamah Konstitusi lebih merupakan *'court of law'* daripada *'court of justice'*. Keduanya sama-sama merupakan pelaku kekuasaan kehakiman menurut ketentuan *Pasal 24 Ayat (2) UUD 1945*.¹⁷⁹

Pembagian tugas dibidang pengujian peraturan (*justice review*) atas peraturan perundang-undangan antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi menurut Jimly, sama sekali tidak ideal karena dapat menimbulkan perbedaan atau putusan yang saling bertentangan antara Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Kedepan, memang harus dipikirkan kemungkinan mengintegrasikan seluruh sistem pengujian peraturan dibawah kewenangan Mahkamah konstitusi. Pada mulanya memang tidak dikenal adanya Mahkamah Konstitusi. Bahkan keberadaan Mahkamah Konstitusi itu sendiri di dunia memang dapat dikatakan relatif masih baru. Oleh karena itu, ketika UUD 1945 dirumuskan, gagasan Mahkamah Konstitusi ini belum muncul. Perdebatan yang muncul ketika merumuskan UUD 1945 adalah perlu tidaknya UUD 1945 mengakomodir gagasan hak uji materiil kedalam kekuasaan kehakiman. Namun, dikalangan Negara-negara demokrasi baru, terutama dilingkungan Negara-negara yang mengalami perubahan dari otoritarian menjadi demokrasi pada perempatan terakhir abad ke-20, ide pembentukan

¹⁷⁹Ni'matul Huda, *Hukum...., Op.Cit.* Hlm. 202-203. Lihat juga Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2007. Hlm. 126.

Mahkamah Konstitusi ini menjadi sangat populer. Oleh karena itu, setelah Indonesia memasuki era reformasi dan demokratisasi dewasa ini, ide pembentukan Mahkamah Konstitusi itu menjadi sangat luas diterima. Dalam prakteknya tidak ada keseragaman di Negara-negara di dunia ini mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi, melainkan disesuaikan dengan sejarah dan kebutuhan masing-masing Negara. Ada konstitusi Negara yang menyatukan fungsi Mahkamah Konstitusi kedalam Mahkamah Agung, ada pula konstitusi Negara yang memisahkannya sehingga dibentuk dua badan kekuasaan kehakiman yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.¹⁸⁰

Dengan adanya Mahkamah Konstitusi, maka dapat dicatat bahwa kini terdapat dua kekuasaan kehakiman, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Tetapi kewenangan dua lembaga tersebut secara kategori konflik masih terasa kurang sinkron. Idealnya, antarorang atau antarlembaga ditangani oleh satu mahkamah, yakni Mahkamah Agung, sedangkan konflik antarperaturan perundang-undangan ditangani oleh satu Mahkamah tersendiri, yakni Mahkamah Konstitusi yang khusus mengurus konsistensi peraturan untuk melaksanakan UUD. Artinya akan lebih baik seandainya semua konflik peraturan diletakkan dibawah kompetensi Mahkamah Konstitusi, sedangkan semua konflik orang atau badan hukum diletakkan dibawah kompetensi Mahkamah Agung.¹⁸¹

Menurut Moh. Mahfud MD, seharusnya mengenai kompetensi dua lembaga kekuasaan kehakiman (Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi) itu adalah sebagai berikut :

- (1) Idealnya, Mahkamah Konstitusi menangani “konflik peraturan perundang-undangan” guna menjamin konsistensi semua peraturan perundang-undangan. Lembaga ini sebaiknya hanya memeriksa konflik peraturan perundang-undangan mulai dari yang paling tinggi sampai yang paling rendah

¹⁸⁰ *Idem.* Hlm. 204-205.

¹⁸¹ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2006. Hlm. 137.

derajatnya. Oleh sebab itu, kewenangan uji materi peraturan perundang-undangan dibawah UU terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi seharusnya diberikan pada Mahkamah Konstitusi.

- (2) Idealnya, Mahkamah Agung menangani “konflik antar orang dan/ atau badan hukum dan/ atau lembaga”, termasuk konflik tentang hasil pemilu, konflik antar lembaga Negara, perkara pembubaran parpol, dan pernyataan DPR bahwa Presiden/ Wapres tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden baik karena pelanggaran atas hal-hal tertentu yang ditentukan di dalam UUD maupun karena terjadinya sesuatu yang menyebabkannya tidak lagi memenuhi syarat.¹⁸²

Terkait Pasal-pasal tentang Mahkamah Konstitusi dalam UUD 1945 sesudah perubahan UUD 1945 pada tahun 2001 diatur dalam *Pasal 7B ayat (1), (2), (3), (4), ayat (5); Pasal 24 ayat (2); dan Pasal 24C ayat (1), (2), (3), (4), (5), dan ayat (6)*. Sedangkan Perubahan Keempat pada tahun 2002 mengadopsi ketentuan *Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945. Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945* menentukan : “Mahkamah Konstitusi dibentuk selambat-lambatnya pada 17 Agustus 2003 dan sebelum dibentuk segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung.”¹⁸³

Sedangkan *Pasal 7B UUD 1945 ayat (1), (3), (4), ayat (5)* berbunyi sebagai berikut :

- a. Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap Negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden

¹⁸² *Idem*. Hlm. 137-138

¹⁸³ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara...., Op. Cit.* Hlm. 584. Lihat *Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945*

- dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.
- b. Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
 - c. Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi.
 - d. Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap Negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.¹⁸⁴

Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 menentukan : “Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha Negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”.¹⁸⁵ Sedangkan *Pasal 24C* berisi 6 ayat.¹⁸⁶

Berdasarkan ketentuan *Pasal 24C ayat (3)* dan (4) disebutkan Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota Mahkamah Konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung,

¹⁸⁴Pasal 7B Undang-Undang Dasar 1945

¹⁸⁵Pasal 24 Undang-Undang Dasar 1945

¹⁸⁶Pasal 24C Undang-Undang Dasar 1945

tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden, sedangkan Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi.¹⁸⁷

Dalam perspektif akademik, pengangkatan yang melibatkan sejumlah lembaga Negara (*representative appointment*) diprediksi dapat mencegah terjadinya politisasi dalam proses rekrutmen. Jika ditelaah dan kemudian dibandingkan dengan mekanisme kooperatif yang membutuhkan tindakan kompromistis dari dua lembaga Negara seperti eksekutif dan legislatif, proses kompromi yang berlangsung akan menimbulkan politisasi pada tahap pengangkatan para hakim konstitusi itu. Sebaliknya dalam mekanisme pengangkatan representatif upaya kompromi tidak dibutuhkan. Sehingga cara hakim menentukan seperti ini diprediksi dapat menciptakan independensi institusional dan personal dari hakim dalam menunaikan tugas-tugas konstitusional ke depan. Dengan demikian model pengangkatan yang melibatkan sejumlah institusi kenegaraan akan melahirkan legitimasi bagi para hakim.¹⁸⁸

Ditegaskan dalam *Pasal 4 Undang-Undang No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi* disebutkan : (a) Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota Mahkamah Konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, (b) Susunan Mahkamah Konstitusi terdiri atas seorang Ketua merangkap anggota, seorang Wakil Ketua merangkap anggota, dan tujuh orang anggota Hakim Konstitusi, (c) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi untuk masa jabatan selama tiga tahun, (d) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi yang terpilih sebagaimana dimaksud dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama untuk 1 (satu) kali masa jabatan, (e) Sebelum Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi terpilih sebagaimana dimaksud, rapat pemilihan Ketua dan Wakil Ketua

¹⁸⁷Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara...*, *Op.Cit.* Hlm. 586. Lihat *Pasal 24C ayat (3) & (4) UUD 1945*

¹⁸⁸Ahmad Syahrizal, *Peradilan Konstitusi...*, *Op.Cit.* Hlm. 266.

Mahkamah Konstitusi dipimpin oleh Hakim Konstitusi yang tertua usianya, (f) Rapat pemilihan sebagaimana dimaksud dihadiri paling sedikit 7 (tujuh) orang anggota hakim konstitusi, (g) Dalam hal kuorum rapat sebagaimana dimaksud tidak terpenuhi, rapat ditunda paling lama 2 (dua) jam, (h) Apabila penundaan rapat sebagaimana dimaksud telah dilakukan dan kuorum rapat belum terpenuhi, rapat dapat mengambil keputusan tanpa kuorum, (i) Pengambilan keputusan dalam rapat pemilihan Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud dilakukan secara musyawarah mufakat untuk mencapai aklamasi, (j) Apabila keputusan tidak dapat dicapai secara aklamasi sebagaimana dimaksud, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak melalui pemungutan suara yang dilakukan secara bebas dan rahasia, (k) Pemilihan Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dilakukan dalam 1 (satu) kali rapat pemilihan, (l) Calon yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan sebagaimana dimaksud ditetapkan sebagai Ketua Mahkamah Konstitusi, (m) Calon yang memperoleh suara terbanyak kedua dalam pemilihan sebagaimana dimaksud ditetapkan sebagai Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi, (n) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan Ketua dan Wakil Ketua diatur dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi.¹⁸⁹

Demikian juga menurut ketentuan *Pasal 24C ayat (5) & (6)* UUD 1945 disebutkan : (i) Hakim Konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan serta tidak merangkap sebagai pejabat Negara, (ii) Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang.¹⁹⁰

Dari ketentuan *Pasal 24C ayat (5)* UUD 1945 tersebut, kalau dicermati untuk menjadi hakim konstitusi, seseorang haruslah: (i)

¹⁸⁹Pasal 4 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor 70 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5226.

¹⁹⁰Pasal 24C ayat (5) & (6) Undang-Undang Dasar 1945

memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela; (ii) adil, dan (iii) negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan. Ketiga hal itulah yang dirinci sebagai syarat hakim konstitusi menurut *Pasal 15 Undang-Undang No.8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi*. Karena itu, dapat dikatakan bahwa dalam Undang-Undang Dasar dan undang-undang disebutkan secara eksplisit sebagai negarawan. Presiden, wakil presiden, menteri, anggota dan pimpinan DPR, MPR dan DPD, pimpinan dan anggota BPK ataupun para Hakim Agung adalah pejabat tinggi Negara yang tidak harus merupakan negarawan. Tetapi Hakim Konstitusi dipersyaratkan harus negarawan.¹⁹¹

Persyaratan untuk diangkat menjadi Hakim Konstitusi seperti maksud di atas, dijabarkan dalam *Pasal 15 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011, Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi*, yaitu bahwa calon hakim konstitusi itu adalah :

- a. Warga Negara Indonesia;
- b. Berijazah doktor dan magister dengan dasar sarjana yang berlatar belakang pendidikan tinggi hukum;
- c. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa dan berakhlak mulia;
- d. Berusia paling rendah 47 (empat puluh tujuh) tahun dan paling tinggi 65 (enam puluh lima) tahun pada saat pengangkatan;
- e. Mampu secara jasmani dan rohani dalam menjalankan tugas dan kewajiban;
- f. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- g. Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan, dan

¹⁹¹Pasal 15 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor 70 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5226.

- h. Mempunyai pengalaman kerja di bidang hukum paling sedikit 15 (lima belas) tahun dan/atau pernah menjadi pejabat negara.¹⁹²

Setiap Hakim Konstitusi MK Republik Indonesia, jelas harus berstatus warga Negara Indonesia. Karena para anggota Mahkamah Konstitusi itu adalah hakim, maka syarat pendidikan sarjana hukum juga logis. Demikian pula syarat tidak pernah dijatuhi pidana yang diancam dengan pidana penjara lima tahun atau lebih, ataupun syarat tidak sedang dinyatakan pailit, juga dapat dianggap sudah seharusnya demikian.

Sesuai ketentuan *Pasal 24C ayat (1)* UUD 1945, Mahkamah Konstitusi mengadili pada tingkat pertama dan terakhir dengan putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Selain itu, *Pasal 24C ayat (2)* menambahkan pula bahwa Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar. Kewajiban ini secara timbal balik juga berisi kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memutus perkara yang dimaksud, sehingga dapat dikatakan bahwa Mahkamah Konstitusi memiliki lima bidang kewenangan, yaitu :

- a. Peradilan dalam rangka pengujian konstusionalitas undang-undang.
- b. Peradilan sengketa kewenangan konstusional lembaga Negara.
- c. Peradilan perselisihan hasil pemilihan umum
- d. Peradilan pembubaran partai politik, dan

¹⁹²Pasal 16 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor 70 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5226.

- e. Peradilan atas pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut undang-undang dasar.¹⁹³

Dalam menjalankan fungsinya sebagai pengawal konstitusi, telah dijelaskan bahwa Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia di lengkapi dengan lima kewenangan atau sering disebut empat kewenangan ditambah satu kewajiban. Satu kewajiban tersebut adalah memutus pendapat DPR yang berisi tuduhan bahwa Presiden melanggar hukum atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden atau Wakil Presiden sebagaimana ditentukan dalam UUD 1945,¹⁹⁴ sebelum hal itu dapat diusulkan untuk diberhentikan oleh MPR. Yang terakhir ini biasa disebut juga dengan perkara *impeachment* seperti yang dikenal di Amerika Serikat. Dalam melakukan fungsi peradilan dalam keempat bidang kewenangan tersebut, Mahkamah Konstitusi melakukan penafsiran terhadap UUD, sebagai satu-satunya lembaga yang mempunyai kewenangan tertinggi untuk menafsirkan UUD 1945. Karena itu, disamping berfungsi sebagai pengawal UUD, Mahkamah Konstitusi juga biasa disebut sebagai *the Sole Interpreter of the Constitution*.¹⁹⁵

Dalam rangka melaksanakan kewenangannya untuk memutus perselisihan hasil pemilu, Mahkamah Konstitusi juga dapat disebut sebagai pengawal proses demokratisasi dengan cara menyediakan sarana dan jalan hukum untuk menyelesaikan perbedaan pendapat di antara penyelenggaraan pemilu dengan peserta pemilu yang dapat memicu terjadinya konflik politik dan bahkan konflik sosial di tengah masyarakat. Dengan adanya Mahkamah Konstitusi, potensi konflik semacam itu dapat diredam dan bahkan diselesaikan melalui cara-cara yang beradab di Mahkamah Konstitusi. Oleh karena itu, Mahkamah Konstitusi itu di samping berfungsi sebagai (i) pengawal konstitusi; (ii) penafsir konstitusi; juga adalah (iii) pengawal demokrasi (*the guardian*

¹⁹³Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara...*, Op.Cit. Hlm. 588.

¹⁹⁴Lihat Pasal 24C ayat (2) UUD 1945

¹⁹⁵Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konpress MKRI, Jakarta, 2005. Hlm.155-156. Lihat juga dalam Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara...*, Op.Cit. Hlm. 95.

and the sole interpreter of the constitution, as well as the guardian of the process of democratization). Bahkan, Mahkamah Konstitusi juga merupakan (iv) pelindung hak asasi manusia (*the protector of human rights*).¹⁹⁶

Hak uji UU terhadap UUD diberikan kepada Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yudikatif yang sejajar dengan pembuat UU selain didasari oleh pandangan perlunya *checks and balances* antar lembaga Negara, tampaknya mengacu pula pada alasan John Marshall, Ketua Mahkamah Agung Amerika Serikat. John Marshall untuk pertama kalinya dalam sejarah ketatanegaraan melakukan *judicial review* dengan membatalkan *Judiciary Act 1789* karena isinya bertentangan dengan Konstitusi Amerika Serikat. Ketika itu ada tiga alasan yang dikemukakan oleh *Chief Justice* Amerika Serikat itu. *Pertama*, Hakim bersumpah untuk menjunjung konstitusi, sehingga jika ada peraturan yang dianggap bertentangan dengan konstitusi maka hakim harus melakukan pengujian terhadap peraturan tersebut. *Kedua*, konstitusi adalah *The supreme law of the land* sehingga harus ada peluang pengujian terhadap peraturan yang dibawahnya agar isi konstitusi tidak dilanggar. *Ketiga*, hakim tidak boleh menolak perkara sehingga kalau ada yang mengajukan permintaan *judicial review*, permintaan itu haruslah dipenuhi.¹⁹⁷

Dalam UUD 1945, ketentuan mengenai Mahkamah Konstitusi ini diatur dalam *Pasal 24C* yang terdiri atas 6 *ayat*, yang didahului oleh pengaturan mengenai Komisi Yudisial pada *Pasal 24B*. Mengapa urutannya demikian? Sebabnya ialah bahwa semula, ketentuan mengenai Komisi Yudisial tersebut hanya dimaksudkan terkait keberadaannya dengan Mahkamah Agung saja, tidak dengan Mahkamah Konstitusi. Akan tetapi, dalam perkembangan pembentukan Undang-Undang tentang Komisi Yudisial, Mahkamah Konstitusi juga dijadikan objek yang martabat,

¹⁹⁶*Idem*. Hlm. 156.

¹⁹⁷Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara...Op.Cit.* Hlm. 96-97. Lihat juga dalam Efik Yusdiansyah, *Implikasi Keberadaan Mahkamah Konstitusi Terhadap Pembentukan Hukum Nasional Dalam Kerangka Negara Hukum*, Lubuk Agung, Bandung, 2010. Hlm. 66-67.

kehormatan, dan perilaku hakimnya diawasi oleh Komisi Yudisial (KY). Dijadikannya hakim konstitusi pada Mahkamah Konstitusi juga sebagai pihak yang diawasi perilakunya oleh Komisi Yudisial ditentukan oleh Undang-Undang tentang Komisi Yudisial, bukan oleh Undang-Undang Dasar dan bukan Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi. Apabila dikaitkan dengan *original intent* dan sistematika *Pasal 24, Pasal 24A, Pasal 24B, dan Pasal 24C*, sangat jelas bahwa tugas konstitusional Komisi Yudisial hanya terkait dengan Mahkamah Agung dan hakim dilindungi Mahkamah Agung saja. Apalagi, hakim konstitusi sangat berbeda dari hakim biasa yang merupakan hakim karena profesi atau *judges by profession*. Sedangkan hakim konstitusi adalah hakim karena jabatan lima tahunan. Karena itu, etika profesi yang harus ditegakkan oleh Komisi Yudisial memang hanya terkait dengan Mahkamah Agung.¹⁹⁸

Jika dibandingkan dengan sesama lembaga tinggi Negara lainnya, Mahkamah Konstitusi ini mempunyai posisi yang unik. MPR yang menetapkan UUD, sedangkan MK yang mengawalinya. DPR yang membentuk UU, tetapi MK yang membatalkannya jika terbukti bertentangan dengan UUD. MA mengadili semua perkara pelanggaran hukum di bawah UUD. Jika DPR ingin mengajukan tuntutan pemberhentian terhadap presiden dan / atau wakil presiden untuk diambil putusan, tuntutan tersebut diajukan dulu ke MK untuk pembuktiannya secara hukum. Semua lembaga Negara tersebut saling berselisih pendapat atau bersengketa dalam melaksanakan kewenangan konstitusionalnya satu sama lain, maka yang memutus final dan mengikat atas persengketaan itu adalah Mahkamah Konstitusi.¹⁹⁹

Kelima kewenangan tersebut pada hakikatnya mencerminkan lima fungsi Mahkamah Konstitusi, yaitu :

- (1) Mahkamah Konstitusi sebagai Pengawal Konstitusi (*The Guardian of the Constitution*)

¹⁹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan...*, *Op.Cit.* Hlm. 156.

¹⁹⁹ *Idem.* Hlm. 159.

- (2) Mahkamah Konstitusi sebagai Pengendali Keputusan berdasarkan Sistem Demokrasi (*Control of Democracy*)
- (3) Mahkamah Konstitusi sebagai Penafsir Konstitusi (*The Sole or the Highest Interpreter of the Constitution*)
- (4) Mahkamah Konstitusi sebagai Pelindung Hak Konstitusional Warga Negara (*The Protector of the Citizens' Constitutional Rights*). dan bahkan
- (5) Mahkamah Konstitusi sebagai pelindung Hak Asasi Manusia (*The Protector of Human Rights*).

Dengan fungsi yang pertama, keberadaan Mahkamah Konstitusi atau mekanisme kerjanya memungkinkan UUD sebagai hukum tertinggi di suatu Negara dapat benar-benar dilaksanakan dan ditegakkan dalam praktek bernegara. Dengan demikian hukum dapat benar-benar ditegakkan dengan dimulai tegaknya hukum yang paling tinggi. Dengan fungsinya yang kedua, maka proses pengambilan keputusan bernegara tidak hanya mengandalkan suara mayoritas dalam politik, karena mayoritas suara itu tidak identik dengan kebenaran dan keadilan berdasarkan konstitusi. Keputusan mayoritas suara bagaimanapun tidak boleh bertentangan dengan konstitusi, jika bertentangan maka keputusan itu dapat dibatalkan melalui proses peradilan konstitusi.²⁰⁰

UUD itu sendiri sebagai konstitusi tertulis buatan manusia yang disahkan dan diberlakukan melalui proses pengambilan keputusan politik dalam forum politik tidak pernah dapat dikatakan sempurna. Untuk menyempurnakannya, tersedia 3 cara, yaitu melalui : (i) *formal amendment*; (ii) *constitutional convention*; atau (iii) melalui *judicial interpretation*. Artinya penafsiran hakim merupakan salah satu cara untuk mengisi kekosongan dan mengatasi kekurangan Undang-Undang Dasar. Penafsiran itu tidak dilakukan secara tersendiri melainkan melalui putusan-putusan atas perkara konstitusi yang diajukan kepada Mahkamah Konstitusi. Karena itu putusan-putusan Mahkamah

²⁰⁰Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara...*, *Op Cit.* Hlm. 604.

Konstitusi pada pokoknya adalah bentuk-bentuk penafsiran hakim dan berisi tafsir yang mengikat atas berbagai ketentuan Undang-Undang Dasar (*constitutional rules*) yang terkait dengan perkara yang diajukan kepadanya.²⁰¹

Sementara itu, fungsi yang keempat dan kelima adalah sebagai pelindung hak konstitusional warga Negara dan /atau hak asasi manusia. Keduanya berbeda yang satu dengan yang lain. Hak warga Negara hanya berkaitan dengan warga Negara saja, sedangkan hak asasi manusia berkaitan dengan semua umat manusia yang berada didalam wilayah hukum Negara Republik Indonesia. Dari segi yang pertama, Mahkamah Konstitusi jelas merupakan pelindung hak konstitusional setiap warga Negara (*The Protector of the Citizens' Constitutional Rights*). Jika seorang warga Negara menganggap bahwa hak konstitusionalnya yang dilindungi oleh UUD 1945 dilanggar oleh berlakunya suatu ketentuan undang-undang, maka menurut ketentuan *Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 jo Undang-Undang No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi*, perorangan warga Negara Indonesia yang bersangkutan berhak untuk mengajukan permohonan pengujian atas undang-undang yang bersangkutan.²⁰²

Ketentuan UUD 1945 tidak hanya menyangkut hak-hak warga Negara. Berbagai ketentuan mengenai hak asasi manusia juga dapat dikatakan berlaku bagi setiap orang yang berada dalam wilayah hukum Indonesia, seperti penduduk kewarganegaraan asing para turis dari mancanegara yang sedang berwisata di Indonesia hanya untuk beberapa waktu. Apa gunanya perlindungan hak asasi manusia itu dalam UUD 1945, jika hal itu tidak dapat ditegakkan secara nyata melalui proses peradilan konstitusi. Memang benar bahwa UUD sebagai konstitusi tertulis merupakan cermin kontrak

²⁰¹ *Idem.* Hlm. 605.

²⁰² *Ibid.* Lihat Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor 70 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5226.

sosial atau kesepakatan umum segenap warga Negara dalam mempersatukan diri di bawah sistem norma hukum berdasarkan konstitusi. Karena itu, daya laku atau daya ikat norma hukum konstitusi itu sudah seharusnya ditujukan kepada warga Negara yang mengikatkan diri di dalamnya.²⁰³

Namun karena Undang-Undang Dasar juga mencantumkan dengan tegas jaminan-jaminan hak asasi manusia yang berlaku bagi semua orang, maka adalah wajar pula jika pelanggaran terhadap hak-hak asasi manusia itu benar-benar ditanggulangi melalui proses peradilan. Pilihannya adalah apakah hal yang demikian jika akan diadili oleh pengadilan biasa atau pengadilan konstitusi. Jika norma hukum yang dipersoalkan sebagai objek perkara (*objectum litis*) adalah norma yang bersifat konkrit dan individual, maka proses peradilannya dapat diajukan kepada pengadilan biasa. Akan tetapi jika *objectum litis*-nya adalah pengujian terhadap norma umum dan abstrak, maka otomatis perkaranya termasuk kompetensi Mahkamah Konstitusi. Oleh sebab itu Mahkamah Konstitusi di samping merupakan pelindung hak konstitusional warga Negara (*The Protector of the Citizens' Constitutional Rights*) juga dapat disebut sebagai pelindung hak asasi manusia (*The Protector of Human Rights*).²⁰⁴

Dalam perspektif komparatif dapat dikatakan bahwa dalam sistem pengujian konstitusional yang berlaku di Jerman, Prancis dan Korea Selatan, undang-undang yang masuk ke dalam kategori tidak sesuai dengan Konstitusi selain pasal-pasal, ayat-ayat bermasalah itu dapat diamputasi. Peradilan Konstitusi melalui putusannya juga dapat meminta kepada parlemen untuk melakukan perbaikan terhadap undang-undang (*legislative revision*) yang dianggap bermasalah itu. Putusan ini dapat disertai dengan batas waktu berlakunya undang-undang tersebut. Artinya, bila parlemen mengingkari batas waktu seperti

²⁰³*Idem.* Hlm. 605-606. Lihat dalam H.M. Laica Marzuki, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jurnal Konstitusi, Mahkamah Konstitusi RI, Volume 7, Nomor 4, Agustus 2010.

²⁰⁴*Idem.* Hlm. 606.

yang digariskan oleh Mahkamah, dengan sendirinya undang-undang tersebut akan kadaluwarsa. Oleh sebab itu, pasal-pasal atau ayat-ayat atau keseluruhan dari undang-undang yang tidak sesuai dengan konstitusi tidak selamanya harus diamputasi ataupun dibatalkan.²⁰⁵

Berdasarkan pengalaman di beberapa Negara yang mendirikan lembaga ini, terutama setelah Negara yang bersangkutan berubah dari sistem politik yang bersifat otoritarian menjadi demokrasi, selalu saja timbul keterangan yang tak terhindarkan antara lembaga ini dengan lembaga-lembaga Negara yang sudah mapan sejak sebelumnya. Ketegangan pertama adalah antara Mahkamah Konstitusi dengan Mahkamah Agung. Semua Negara, sebelum mendirikan Mahkamah Konstitusi, telah memiliki lembaga peradilan tertinggi dan diagungkan, yaitu *Supreme Court* atau yang disebut dengan istilah lain menurut bahasa di masing-masing Negara. Dengan dibentuknya Mahkamah Konstitusi timbul persaingan atau perasaan disaingi di lingkungan Mahkamah Agung, baik dalam urusan teknis perkara ataupun dalam urusan nonperkar.²⁰⁶

Adapun Lembaga Negara kedua yang terkena dampaknya dengan terbentuknya Mahkamah Konstitusi adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sebelum terbentuknya Mahkamah Konstitusi dan berubahnya sistem ketatanegaraan yang mendasarkan diri pada doktrin supremasi parlemen dan prinsip pembagian kekuasaan, MPR memiliki kedudukan konstitusional sebagai lembaga tertinggi Negara. Namun, sekarang setelah doktrin supremasi parlemen (*supremacy of parliament*) berubah menjadi supremasi konstitusi (*supremacy of the constitution*), maka kedudukan MPR itu hanya satu di antara berbagai lembaga Negara yang ada yang kedudukannya sederajat satu sama lain. Bahkan, dari segi keseharian fungsinya, perlembagaan DPR jauh

²⁰⁵ Ahmad Syahrizal, *Peradilan Konstitusi...*, Op.Cit. Hlm. 267-268. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional Di Beberapa Negara...*, Op.Cit. Hlm. 17.

²⁰⁶ *Idem*. Hlm. 606-608.

lebih utama dibandingkan MPR yang tugas dan kewenangannya tidak bersifat rutin dan terus menerus. Dalam hubungannya dengan Undang-Undang Dasar, MPR juga hanya bertindak sebagai lembaga pembuat atau lembaga yang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Setelah Undang-Undang Dasar itu diubah dan/ atau ditetapkan, maka urusan pengawalan atas Undang-Undang Dasar itu bukan lagi urusan MPR, tetapi telah menjadi urusan Mahkamah Konstitusi. Oleh karena itu, dapat timbul persepsi yang tidak harmonis dengan Undang-Undang Dasar.²⁰⁷

Ketegangan lain adalah antara Mahkamah Konstitusi dan parlemen. Dalam konteks Indonesia, lembaga pembentuk undang-undang adalah Dewan Perwakilan Rakyat, yang dalam pelaksanaan pembentukannya selalu menyertakan peranan presiden/pemerintah agar setiap rancangan undang-undang mendapat persetujuan bersama sebelum disahkan oleh presiden. Hans Kelsen menyatakan bahwa parlemen pada pokoknya adalah *positive legislator*, sedangkan Mahkamah Konstitusi merupakan *negative legislator*. Yang pertama membuat dan menetapkan undang-undang, sedangkan yang kedua membatalkannya. Demikian pula ketegangan antara Mahkamah Konstitusi dengan presiden sebagai lembaga *co-legislator* bersama-sama dengan DPR. Ketegangan semacam ini terjadi di mana-mana.²⁰⁸

Dalam sistem yang dipraktekkan di Indonesia pasca reformasi, baik DPR maupun presiden sebagai lembaga Negara yang telah bersusah payah membentuk undang-undang, tentu saja merasa dikurangi kekuasaannya dengan adanya lembaga baru bernama Mahkamah Konstitusi (*The Constitutional Court*) yang diberi kewenangan untuk membatalkan undang-undang. Apalagi, Mahkamah Konstitusi juga diberi kewenangan untuk memutuskan perkara *impeachment* terhadap presiden dan / atau wakil presiden. Bahkan Mahkamah Konstitusi juga berwenang

²⁰⁷ *Idem*. Hlm. 608-609. Lihat Hamdan Zoelva, *Hubungan Mahkamah Konstitusi dengan Lembaga-Lembaga Negara*, Jurnal Hukum JENTERA, Edsisi II Tahun III Januari-Maret, 2006. Hlm. 42.

²⁰⁸ *Idem*. Hlm. 609.

memutus sengketa kewenangan konstitusional lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar yang menempatkannya menjadi lembaga Negara yang berada di tengah-tengah (*central and pivotal position*) dalam mekanisme hubungan antar lembaga Negara menurut Undang-Undang Dasar.²⁰⁹

Karena kedudukannya yang demikian khusus itu, Hans Kelsen dalam Hamdan Zoelva bahkan menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi harus ditempatkan tersendiri di luar konteks pengertian kekuasaan kehakiman ataupun cabang-cabang kekuasaannya lainnya (*constitutional courts should be placed outside the judiciary as well as the other governmental department*).²¹⁰ Karena posisinya yang demikian kuat dan menentukan itu pulalah maka banyak sekali kalangan yang mempersoalkan siapakah yang dapat mengontrol para hakim konstitusi itu. Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, telah diatur adanya Majelis Kehormatan yang dapat mengontrol perilaku hakim konstitusi, yang bila perlu dapat merekomendasikan pemberhentian. Masa jabatan hakim konstitusi juga dibatasi hanya untuk tiga tahun saja, meskipun sesudahnya masih dapat dipilih lagi tetapi hanya untuk satu kali masa jabatan lagi. Itu pun harus melalui proses dari permulaan lagi, sama dengan calon-calon hakim lainnya. Sembilan Hakim Konstitusi pada Mahkamah Konstitusi RI dipilih secara berbagi antara presiden, DPR, dan Mahkamah Agung, masing-masing untuk tiga orang hakim. Penggantian atau pengangkatan yang baru juga harus dilakukan oleh dan melalui ketiga lembaga yang mengangkatnya, yaitu Presiden, DPR, dan Mahkamah Agung.²¹¹

B. Kewenangan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

Adapun uraian dari masing-masing tugas dan kewenangan Mahkamah Konstitusi RI adalah sebagai berikut :

²⁰⁹ *Idem*. Hlm. 611.

²¹⁰ Hamdan Zoelva, *Hubungan..., Op.Cit.* Hlm. 41.

²¹¹ *Idem*. Hlm. 611-612.

(1) Pengujian Undang-Undang²¹²

Pengujian undang-undang menempatkan undang-undang sebagai objek peradilan, yang jika undang-undang itu terbukti bertentangan dengan Undang-Undang Dasar, maka sebagian materi ataupun keseluruhan undang-undang itu dapat dinyatakan tidak lagi berlaku mengikat untuk umum. Pemeriksaan pengujian undang-undang dapat dilakukan secara materiil (*materiële toetsing*) atau secara formil (*formeële toetsing*). Jika pengujian dilakukan atas materi undang-undang, maka pengujian tersebut disebut pengujian materiil. Sedangkan jika pengujian itu dilakukan atas selain materi undang-undang, maka hal itu dapat disebut pengujian formil.²¹³ Misalnya pengujian atas proses prosedural terbentuknya undang-undang itu ataupun atas proses administratif pengundangan dan pemberlakuannya untuk umum yang ternyata bertentangan dengan Undang-Undang Dasar ataupun prosedur menurut undang-undang yang didasarkan atas Undang-Undang Dasar dapat disebut sebagai pengujian yang bersifat formil.²¹⁴

Secara formil dalam pengujian itu sendiri dapat terkait dengan (i) apakah bentuk atau format undang-undang yang dibentuk sudah tepat menurut Undang-Undang Dasar atau peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Dasar; (ii) sejauh mana prosedur yang sudah ditempuh dalam proses pembentukan undang-undang memang ditaati, (iii) apakah lembaga yang terlibat dalam proses pembentukan

²¹²Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor 70 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5226. Lihat Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 6/PMK/2005 Tentang Pedoman Beracara dalam Pengujian Undang-Undang. Lihat juga dalam Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi RI*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, Jakarta, 2006. Hlm.186-194.

²¹³Sri Soemantri, *Hak Menguji Material Di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1986. Hlm. 6-8. Lihat juga dalam Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006. Hlm. 27.

²¹⁴*Idem*. Hlm. 589. Lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Konstitusi Press, Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006. Hlm 62-63.

undang-undang memang berwenang untuk itu; dan (iv) apakah prosedur pengundangan dan pemberlakuannya sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar atau peraturan perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Dasar.²¹⁵

Untuk mengetahui dan memahami mengapa terdapat sejumlah perbedaan atas pengujian norma hukum oleh organ Konstitusi akan lebih memadai jika terlebih dahulu membicarakan penggolongan norma-norma. Menurut Attamimi sebagaimana dikutip Ahmad Syahrizal, umumnya membedakan kategori norma antara umum (*algemeen*) dan yang konkret (*concrete*). Perbedaan antara umum dan individual didasarkan pada mereka yang terkena aturan norma tersebut (*adressaat*), ditujukan kepada orang atau sekelompok orang yang tidak tertentu atau kepada orang atau kelompok orang yang tertentu. Sedangkan perbedaan antara abstrak dan konkret didasarkan pada hal yang diatur dalam norma tersebut, untuk peristiwa-peristiwa yang tidak tertentu atau untuk peristiwa-peristiwa yang tertentu.²¹⁶

Dalam bahasa Inggris, konsep pengujian peraturan perundang-undangan ini biasa dikaitkan dengan istilah *judicial review* atau dalam bahasa Belanda dengan istilah *toetsingrecht* yang berarti hak menguji atau hak uji. Menurut Jimly, di Indonesia berkembang kesalah pengertian dalam memahami makna istilah-istilah *judicial review* dan *toetsingrecht* itu. Oleh karena itu, kita perlu membedakan pengertian pengujian itu dari berbagai seginya. *Pertama*, pengujian dari segi subjeknya terdiri atas: (i) pengujian oleh lembaga eksekutif dapat disebut *executive review* (ii) pengujian oleh lembaga legislatif dapat disebut *legislative review*; (iii) pengujian oleh lembaga peradilan disebut *judicial review*.²¹⁷ *Kedua*, dari segi objeknya, pengujian dalam arti “*review*” dalam bahasa Inggris dapat terdiri atas (i) pengujian terhadap norma konkrit berupa putusan pengadilan, dalam bahasa Inggris

²¹⁵ *Ibid.* Lihat Abdul Latif, *Fungsi Mahkamah Konstitusi Dalam Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007. Hlm. 117.

²¹⁶ Ahmad Syahrizal, *Peradilan Konstitusi ...*, *Op. Cit.* Hlm. 273-274.

²¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara ...*, *Op Cit.* Hlm. 589-590.

juga biasa disebut *judicial review*, yaitu (a) *review* atas vonis pengadilan tingkat pertama oleh pengadilan tingkat tinggi banding (b) *review* atas vonis pengadilan tingkat banding oleh pengadilan kasasi; dan (c) *review* atas vonis pengadilan kasasi oleh mahkamah agung sendiri, yaitu melalui mekanisme Peninjauan Kembali (PK) sebagai upaya hukum luar biasa yang dalam bahasa Inggrisnya juga disebut *judicial review*.²¹⁸ Kedua jenis *judicial review* di atas sama-sama merupakan bentuk *abstract judicial review*. Namun disamping konsep *concrete norm review* tersebut, dikenal luas pula adanya *abstract norm review*. *Judicial Review* sendiri mencuat sejak munculnya kasus *Marbury vs Madison* yang diputus pada tahun 1803 secara sangat kontroversial oleh John Marshall ketika menjabat ketua Mahkamah Agung Amerika.²¹⁹

Abstract judicial review yang kita kenal dengan istilah pengujian undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dalam sistem hukum di Negara kita. Istilah-istilah tersebut di atas berbeda dari istilah *toetsingrecht* yang berasal dari konsep hukum Belanda. Istilah *toetsingrecht* itu berarti hak untuk menguji atau hak uji yang sering diidentikkan dengan perkataan *judicial review*, padahal berbeda. Yang identik adalah *toetsing* dan *review*, sedangkan kata *recht* menunjuk kepada pengertian hak untuk menguji yang dapat diberikan oleh sistem hukum di masing-masing Negara kepada lembaga mana saja. Kebetulan di dalam sistem hukum Belanda tidak dikenal adanya mekanisme pengujian konstusionalitas atas undang-undang produk parlemen. Produk peraturan yang dapat diuji abstrak dalam sistem hukum Belanda hanya peraturan dibawah undang-undang saja. Sebelum reformasi sistem hukum Indonesia juga mirip dengan Belanda, yaitu tidak mengenal pengujian atas konstusionalitas undang-undang.²²⁰

²¹⁸Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara....*,*Op.Cit.* Hlm. 15. Lihat juga Efik Yusdiansyah, *Implikasi Keberadaan Mahkamah Konstitusi Terhadap Pembentukan Hukum Nasional ...*, *Op.Cit.* Hlm. 66-67.

²¹⁹*Idem.* Hlm. 590-591. Lihat juga dalam Hamdan Zoelva, *Hubungan Mahkamah Konstitusi dengan Lembaga-Lembaga Negara....*,*Op.Cit.* Jakarta. Hlm. 43.

²²⁰Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara....*,*Op.Cit.* Hlm. 591.

Pengujian norma secara abstrak seperti yang berlaku di Negara-negara Eropa, dapat berimbas dibatalkannya suatu pasal atau ayat, maupun penundaan pemberlakuan suatu produk hukum (Perancis, Jerman, Italia).²²¹ Alasan-alasan yang dikemukakan oleh Hakim lazim terkait dengan prosedur dan substansi rancangan undang-undang (Perancis) atau undang-undang (Jerman, Italia dan Spanyol) yang tidak layak dikatakan konstitusional. Kerugian yang didalilkan oleh Pemohon dalam uji abstrak biasanya bersifat potensial. Pengujian secara abstrak ini adalah upaya maksimal untuk mempertahankan status tertinggi Konstitusi.²²²

Pada saat ini setelah reformasi, *Pasal 24A ayat (1)* UUD 1945 menentukan bahwa Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, sedangkan Mahkamah Konstitusi berwenang menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.²²³ Dengan demikian berdasarkan UUD 1945 dewasa ini, sistem hukum Republik Indonesia mempraktekkan proses pengujian norma yang bersifat abstrak secara sepenuhnya. Maksudnya tidak lain adalah agar keseluruhan sistem norma hukum dalam Negara hukum Republik Indonesia benar-benar mencerminkan cita-cita hukum atau *rechsidee* yang terkandung dalam UUD 1945 sebagai hukum dasar dan hukum tertinggi di Negara Hukum Republik Indonesia.²²⁴

Dengan kewenangan untuk membatalkan ketentuan undang-undang inilah maka sifat pekerjaan lembaga peradilan konstitusi ini menurut Hans Kelsen dalam Jimly Asshiddiqie lebih berkaitan dengan fungsi pembuatan hukum. Seperti dikatakan oleh John Ferejohn and Pasquale Pasquino yang dikutip Jimly Asshiddiqie, "*Each of the European constitutions reflects in various ways, kelsen's central idea that constitutional adjudication is more of a legislative*

Lihat Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian...*, *Op.Cit.* Hlm. 36. Periksa juga I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum Dan Ilmu Perundang-Undangan Di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2008. Hlm. 117-121.

²²¹Fatmawati, *Hak Menguji (Toetsingsrecht) Yang Dimiliki Hakim Dalam Sistem Hukum Indonesia...*, *Op.Cit.* Hlm. 46.

²²²Ahmad Syahrizal, *Peradilan Konstitusi ...*, *Op.Cit.* Hlm. 281.

²²³Pasal 24 ayat (1) UUD 1945

²²⁴Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian...*, *Op.Cit.* Hlm. 17.

than a judicial function". Peradilan konstitusi, bagi Hans Kelsen lebih berkaitan dengan fungsi legislasi daripada peradilan. Ketika membatalkan suatu ketentuan undang-undang, pada hakekatnya, Mahkamah Konstitusi juga menciptakan suatu norma baru dengan dihapuskannya norma yang lama itu. Karena itu, Hans Kelsen menyebut fungsi demikian ini sebagai *negative legislator* yang sangat berbeda dari parlemen yang menjalankan fungsi sebagai *positive legislator*.²²⁵ Dengan demikian, kedua sarjana ini berpendapat bahwa, pada hakikatnya, Mahkamah Konstitusi berfungsi sebagai *positive legislator*. Oleh karena itu pula, bahkan berpendapat bahwa kedudukan Mahkamah Konstitusi itu sendiri harus ditempatkan di luar konteks cabang kekuasaan kehakiman "*Constitutional court should be placed outside the judiciary as well as the other governmental departments*". Oleh karena itu tepatlah bahwa ketentuan *Pasal 24C UUD 1945* ditempatkan setelah *Pasal 24A* dan *Pasal 24B*, sehingga pengertian hakim konstitusi dapat dipahami secara tersendiri di luar konteks pengertian hakim sebagaimana dimaksud dalam *Pasal 24A* dan *Pasal 24B UUD 1945* itu.²²⁶

Aturan pelaksanaan dalam pengujian Undang-Undang diatur dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 6/PMK/2005 Tentang Pedoman Beracara dalam Pengujian Undang-Undang.

(2) Sengketa Kewenangan Lembaga Negara²²⁷

Diadakannya mekanisme penyelesaian atas sengketa kewenangan konstitusi antarlembaga Negara melalui Mahkamah

²²⁵Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara, Op. Cit.* Hlm. 592. Lihat juga Hamdan Zoelva, *Hubungan Mahkamah Konstitusi dengan Lembaga-Lembaga Negara...Op.Cit.* Hlm. 41.

²²⁶*Idem.* Hlm. 593.

²²⁷Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 10 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor 70 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5226. Lihat Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 8/PMK/2006 Tentang Pedoman Beracara Dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara. Periksa juga dalam Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi RI, ...Op.Cit.* Hlm. 194-199.

Konstitusi menunjukkan penyusun Perubahan UUD 1945 mengandaikan bahwa dalam dinamika hubungan antarlembaga Negara dapat timbul persengketaan pendapat mengenai kewenangan konstitusional masing-masing. Dalam paradigma pemikiran sebelumnya, tidak terbayangkan bahwa antar sesama lembaga Negara dapat timbul sengketa kewenangan. Kalaupun timbul perselisihan antar satu lembaga dengan lembaga lain, maka perselisihan semacam itu diselesaikan begitu saja melalui proses-proses politik ataupun kultural, atau setiap masalah yang dihadapi diselesaikan secara politik oleh lembaga yang terlibat persengketaan. Penyelesaian politik dan melalui mekanisme pengambilan keputusan yang bersifat vertikal itulah yang mewarnai corak penyelesaian masalah ketatanegaraan selama ini.²²⁸

AkantetapisekarangsetelahUUD1945mengalamiperubahan, kedua pendekatan diatas dinilai tidak dapat diandalkan untuk menjamin tegaknya *rule of law*. Jika sebelumnya UUD 1945 memang menganut paham pembagian kekuasaan, maka setelah perubahan keempat prinsip pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal itu tidak lagi dianut oleh UUD 1945. Sekarang meskipun bukan dalam pengertian *Trias Politica* ala Montesquieu, UUD 1945 menganut paham pemisahan kekuasaan berdasarkan prinsip *check and balances* antar lembaga-lembaga Negara. Dengan diadopsinya sistem pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat, maka presiden yang semula dianggap tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR, sekarang dianggap langsung bertanggung jawab kepada rakyat pemilihnya. Karena itu MPR bukan lagi merupakan lembaga tertinggi Negara. MPR, DPR dan DPD serta Presiden, MK dan MA serta BPK merupakan lembaga-lembaga tinggi Negara yang sama derajatnya satu sama lain. Demikian pula dengan lembaga-lembaga Negara lainnya yang derajat protokolernya lebih rendah sehingga tidak dapat disebut sebagai lembaga tinggi Negara, secara fungsional memiliki

²²⁸Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, Konstitusi Press MKRI, Jakarta, 2006. Hlm. 9-10.

kedudukan fungsional yang sama-sama bersifat independen, seperti Komisi Yudisial, TNI, POLRI, KPK dan sebagainya. Dalam sifat independensinya itu, tercermin juga jiwa kesetaraan dengan fungsi-fungsi lembaga-lembaga tinggi Negara lainnya.²²⁹

Oleh karena pentingnya prinsip kesetaraan dan independensi lembaga-lembaga Negara yang kewenangannya ditetapkan dalam UUD 1945, maka mekanisme hubungan satu sama lain sangat perlu diatur menurut prinsip-prinsip hukum. Jika timbul persengketaan dalam menjalankan kewenangan konstitusionalnya masing-masing, diperlukan lembaga pemutus menurut UUD 1945. Karena itulah UUD 1945 menyediakan mekanisme peradilan khusus untuk mengatasi berbagai kemungkinan timbulnya sengketa kewenangan konstitusional antar lembaga-lembaga Negara itu. Fungsi pemutus itulah yang diamanatkan kepada lembaga Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu kewenangannya dalam mengawal tegaknya konstitusi sebagai hukum tertinggi (*the highest law of the land*).²³⁰

Terkait dengan peradilan sengketa kewenangan konstitusional lembaga Negara dapat dikemukakan sebagai berikut. *Pertama*, subjek yang bersengketa (*subjectum litis*) haruslah lembaga Negara (*state institution, staat organ, publik office*) menurut UUD 1945. *Kedua*, objek yang dipersengketakan (*objectum litis*) adalah pelaksanaan kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945. Ada tiga pengertian lembaga Negara yang biasanya dipahami dalam percakapan ketatanegaraan sehari-hari. *Pertama*, lembaga Negara dalam arti lembaga yang menjalankan fungsi-fungsi *Trias Politica* kekuasaan Negara. Lembaga Negara dimaksud biasa dikaitkan dengan pengertian alat-alat perlengkapan Negara di bidang eksekutif, legislatif, dan yudikatif, ditambah lembaga Negara lainya seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sebagai lembaga yang bersifat auditif, dan (kalau dulu, sebelum UUD 1945 diubah) ditambah dengan Dewan Pertimbangan Agung sebagai

²²⁹*Idem.* Hlm. 10.

²³⁰*Idem.* Hlm. 10-11. Lihat juga Dalam Abdul Mukhti Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi...*, *Op.Cit.* Hlm. 71.

lembaga *advisory*. Dengan demikian, pengertian lembaga Negara itu diartikan sangat sempit dan terbatas pada tingkat pusat dan yang menjalankan fungsi-fungsi kekuasaan Negara yang lazim disebut dengan istilah lembaga tinggi Negara.²³¹ Kedua, pengertian lembaga Negara yang lebih luas adalah semua lembaga yang disebut dan ditentukan oleh peraturan perundang-undangan sebagai lembaga Negara dan para anggota atau fungsionaris yang menduduki jabatan di dalamnya disebut sebagai pejabat Negara. Jika suatu lembaga jabatan di dalamnya disebut sebagai pejabat Negara. Jika suatu lembaga jabatan tidak secara tegas disebut sebagai lembaga Negara dan fungsionarisnya (*ambtsdrager*) tidak secara eksplisit dinyatakan sebagai pejabat Negara, maka lembaga tersebut tidak disebut sebagai lembaga Negara. Namun, pengertian lembaga Negara juga dapat dipahami secara lebih luas dalam arti lembaga yang menjalankan fungsi-fungsi bernegara, baik dalam konteks fungsi pemerintahan dalam arti eksekutif, maupun dalam arti fungsi kekuasaan Negara dalam arti yang luas dan mencakup fungsi legislatif, yudikatif, auditif, dan lain-lain. Semua lembaga, organ atau institusi yang menjalankan fungsi-fungsi kekuasaan Negara yang tidak termasuk ke dalam pengertian organ atau institusi masyarakat (*civil society*) dan institusi dunia usaha (*market*) yang sama sekali terpisah dari organisasi Negara, dapat disebut sebagai lembaga Negara (*state institution, staat organ*). Bahwa lembaga yang bersangkutan merupakan lembaga yang terdapat dalam sistem pemerintahan di daerah kabupaten atau lembaga administrasi di tingkat internal organisasi departemen pemerintahan di tingkat pusat, atau lainnya, semata-mata merupakan kualifikasinya sebagai lembaga. Namun, eksistensinya sebagai lembaga Negara jelas tidak terbantahkan, karena lembaga atau organ yang bersangkutan berisi jabatan (*ambt, office, atau functie*) yang diisi oleh *ambtsdrager, officials,*

²³¹Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara...*, *Op Cit.* Hlm. 593-594. Bandingkan dengan Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, Alih Bahasa Somardi, Bee Media Indonesia, Jakarta, 2007. Hlm. 239.

atau *funktionaris*.²³²

Dalam hubungan antar semua lembaga-lembaga Negara yang kewenangannya ditentukan oleh UUD 1945, dapat dikatakan bahwa posisi Mahkamah Konstitusi berada di tengah-tengah. Karena itu posisinya sangat sentral dan strategis. Itu sebabnya maka 9 (sembilan) orang anggota Mahkamah Konstitusi ditentukan tidak oleh 1 (satu) lembaga saja. 3 (tiga) orang Hakim Konstitusi dipilih oleh DPR, 3 (tiga) orang ditentukan oleh Presiden dan 3 (tiga) orang lainnya ditentukan oleh Mahkamah Agung.²³³ Dengan demikian, dapat dijamin bahwa Mahkamah Konstitusi dapat benar-benar berada dalam posisi yang netral dan imparial, tidak berpihak pada salah satu Lembaga Negara. Mahkamah Konstitusi didesain agar sungguh-sungguh berada ditengah-tengah dalam dinamika hubungan antar lembaga Negara menurut UUD 1945. Jika timbul sengketa (*disputes*) antar lembaga Negara mengenai pelaksanaan kewenangan konstitusional satu sama lain, maka Mahkamah Konstitusi lah yang bertindak sebagai pemutus final dan mengikat mengenai hal ini.²³⁴

Biasanya, memang tidak semua organ jabatan tersebut disebut eksplisit sebagai lembaga Negara. Ada yang disebut sebagai jabatan administratif, jabatan pemerintahan, dan sebagainya. Para pejabatnya juga biasa dibedakan, misalnya, pejabat dalam rangka kepegawaian negeri dikenal ada pejabat struktural dan pejabat fungsional, sedangkan jabatan nonkepegawaian ada yang disebut pejabat publik yang diangkat berdasarkan pertimbangan politik (*political appointee*) atau ada juga yang dipilih dan disebut "*elected officials*". Namun, terlepas dari perbedaan-perbedaan itu, semua jabatan (*ambt, function, office*) dibentuk dan disusun dalam rangka kegiatan bernegara. Karena itulah, Logemann menyatakan bahwa Negara itu sendiri merupakan organisasi jabatan-jabatan (*ambten organisatie*). Setiap jabatan-jabatan (*ambt, office,*

²³²*Idem.* Hlm. 594-595. Lihat juga Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006. Hlm. 62.

²³³Lihat Pasal 24C ayat (3) UUD 1945

²³⁴Jimly Asshiddiqie, *Sengketa...., Op. Cit.* Hlm. 12.

function) yang dimaksud itu, mulai dari jabatan yang tertinggi sampai jabatan yang terendah adalah jabatan Negara, dan yang menjalankannya adalah pejabat Negara dalam arti luas.²³⁵

Bahkan, pengertian lembaga Negara atau organ Negara yang paling luas adalah sebagaimana yang dikemukakan oleh Hans Kelsen dalam bukunya *General Theory of Law and State* (Teori Umum Tentang Hukum dan Negara). Menurut Kelsen, kriteria seseorang atau suatu subjek hukum untuk disebut sebagai organ Negara atau bukan apakah subjek hukum yang bersangkutan itu menjalankan *law creating function* dan/atau *law applying function*. Yang dimaksud dengan *law creating function* adalah fungsi yang menciptakan hukum Negara, sedangkan yang dimaksudkan dengan *law applying function* adalah fungsi penerapan hukum Negara. Seorang warga Negara yang sedang menjalankan hak politiknya di dalam bilik suara dengan menusuk kartu suara dalam pemilihan umum, menurut Hans Kelsen, adalah subjek hukum Negara yang dapat disebut sebagai organ Negara (*staat organ*).²³⁶ Oleh karenanya dalam putusannya dalam perkara pengujian undang-undang tentang Kamar Dagang dan Industri, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa KADIN adalah juga organ Negara dalam arti luas, dengan mana negara memang membutuhkannya sebagai subjek hukum yang bersifat tunggal. Karena itu, terhadap eksistensi KADIN sebagai satu-satunya organisasi di kalangan dunia usaha tidak dapat disamakan dengan eksistensi organisasi kemasyarakatan biasa yang tunduk pada ketentuan yang menjamin kemerdekaan berserikat (*freedom of associations*) berdasarkan UUD 1945.²³⁷ Oleh sebab itu, dalam kaitan dengan perkara sengketa kewenangan konstitusional lembaga Negara, yang lebih penting untuk diperhatikan adalah apakah lembaga Negara yang bersangkutan mendapat kewenangan dari UUD 1945 atau tidak. Jika lembaga atau subjek hukum organisasi yang bersangkutan mendapatkan kewenangannya langsung dari UUD

²³⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara ...*, Op Cit. Hlm. 595.

²³⁶ Hans Kelsen, *Teori Umum...*, Op.Cit. Hlm. 239

²³⁷ *Idem*. Hlm. 595-596. Lihat Hamdan Zoelva, *Hubungan Mahkamah.....*, Op.Cit. Hlm. 32.

1945, maka jika dalam pelaksanaannya timbul sengketa dengan lembaga lain, sengketa yang demikian itulah yang disebut sebagai sengketa kewenangan konstitusional lembaga Negara.²³⁸

Aturan pelaksanaan dalam sengketa kewenangan antar lembaga negara diatur dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 8/PMK/2006 Tentang Pedoman Beracara Dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara.

(3) Perselisihan Hasil Pemilu²³⁹

Sengketa Pemilu adalah perselisihan antara dua pihak atau lebih yang ditimbulkan oleh karena adanya perbedaan penafsiran antara para pihak atau suatu ketidaksepakatan tertentu yang berhubungan dengan fakta kegiatan, dan peristiwa hukum atau kebijakan, dimana suatu pengakuan atau pendapat dari salah satu pihak mendapatkan penolakan, perlakuan yang berbeda, penghindaran dari pihak lain, yang terjadi di dalam penyelenggaraan pemilu.²⁴⁰

Adapun ruang lingkup sengketa pemilu yang dapat diselesaikan oleh pengawas pemilu adalah setiap sengketa pemilu yang timbul dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu dimulai dari tahap pendaftaran pemilih sampai dengan pengucapan sumpah/janji anggota DPR, DPD dan DPRD Propinsi dan Kabupaten/Kota, kecuali sengketa tentang hasil pemilu yang merupakan wewenang Mahkamah Konstitusi.²⁴¹

²³⁸ *Idem.* Hlm. 596.

²³⁹ Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 10 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor 70 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5226. Lihat juga dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Tata Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Anggota DPR dan DPRD, dan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 3 Tahun 2018 Tentang Tata Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Anggota DPD, serta Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 4 Tahun 2018 Tentang Tata Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

²⁴⁰ Nurudin Hadi, *Wewenang Mahkamah Konstitusi, Pelaksanaan Wewenang Mahkamah Konstitusi Dalam Menyelesaikan Sengketa Hasil Pemilu*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2007. Hlm. 41.

²⁴¹ *Ibid.*

Perselisihan hasil pemilihan umum adalah perselisihan antara peserta pemilihan umum dengan penyelenggara pemilihan umum. Peserta pemilu adalah (i) pasangan calon presiden dan wakil presiden; (ii) calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD); (iii) partai politik peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPR dan DPRD. Disamping itu, jika pemilihan kepala daerah pada suatu hari didefinisikan juga sebagai pemilihan umum, maka pasangan calon peserta pemilihan kepala daerah secara konstitusional juga dapat digolongkan sebagai peserta pemilihan umum, yaitu (iv) pasangan calon gubernur dan wakil gubernur; (v) pasangan calon bupati dan wakil bupati; serta (vi) pasangan calon walikota dan wakil walikota.

Dalam perselisihan hasil pemilu, para peserta pemilu itu dapat saja tidak puas atas hasil pemilihan umum yang ditetapkan oleh penyelenggara pemilihan umum, yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU). Jika mereka tidak puas, maka mereka dapat mengajukan permohonan perkara ke Mahkamah Konstitusi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Pemilihan Umum, dan Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi. Dalam perkara perselisihan hasil pemilu, pihak yang berperkara adalah peserta pemilu versus lembaga penyelenggara pemilu, yaitu KPU. Peserta pemilu, seperti dikemukakan diatas adalah : (i) partai politik peserta pemilu untuk pemilihan calon anggota lembaga DPR atau DPRD; (ii) pasangan calon presiden dan wakil presiden peserta pemilu presiden (*presidential election*); dan (iii) perorangan calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Setiap peserta pemilu dan penyelenggara pemilu dapat dilihat sebagai satu kesatuan institusi, yaitu institusi partai politik, institusi pasangan calon presiden dan wakil presiden, institusi calon anggota DPD, dan institusi KPU sebagai lembaga penyelenggara pemilu. Oleh karena itu, di Mahkamah Konstitusi pengurus wilayah partai politik ataupun KPU Daerah dilihat sebagai bagian dari institusi badan hukum partai politik yang berperkara di Mahkamah Konstitusi. Hubungan antara KPU pusat dengan KPU Daerah dan demikian pula hubungan antara Dewan Pimpinan Pusat (DPP) partai

politik dengan Pengurus Wilayah Provinsi atau Pengurus Cabang di tingkat Kabupaten dianggap persoalan internal masing-masing KPU atau Partai politik yang bersangkutan.²⁴²

Putusan (*vonnis*) Mahkamah Konstitusi tentang perselisihan hasil pemilihan umum ini bersifat final dan mengikat. Untuk itu Komisi Pemilihan Umum sebagai pihak termohon, harus melaksanakan semua putusan Mahkamah Konstitusi apabila pihak pemohon ternyata permohonannya dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi, dalam hal sebagaimana dimaksud diatas, maka Komisi Pemilihan Umum harus mencabut sekaligus merevisi surat keputusannya terkait dengan hasil penghitungan suara serta menetapkan hasil penghitungan suara yang benar menurut Putusan Mahkamah Konstitusi. Konsekuensi dari putusan Mahkamah Konstitusi dalam hal ini tentunya dapat berimplikasi terhadap perolehan suara dan alokasi kursi dari masing-masing partai politik peserta pemilihan umum dan calon perseorangan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang berhak duduk di kursi legislatif. Putusan Mahkamah Konstitusi dalam hal ini juga akan berpengaruh terhadap pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang akan masuk pada pemilihan umum putaran kedua dan atau pasangan Presiden dan Wakil Presiden yang berhak menjadi Presiden dan Wakil Presiden terpilih.²⁴³

Aturan pelaksanaan terakhir dari penyelesaian perselisihan hasil pemilihan umum adalah Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Tata Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 3 Tahun 2018 Tentang Tata Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah, dan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 4 Tahun 2018 Tentang Tata Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

²⁴²*Idem.* Hlm. 597-598. Lihat Abdul Mukhti Fadjar, *Hukum Konstitusi....Op.Cit.* Hlm. 124.

²⁴³Nurudin Hadi, *Wewenang....Op.Cit.* Hlm. 78.

(4) Pembubaran Partai Politik²⁴⁴

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 dalam Jimly Asshiddiqie “*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*”.²⁴⁵

Partai politik adalah pilar demokrasi perwakilan, oleh karena itu pelembagaannya dan eksistensinya dilindungi oleh UUD 1945 sebagai pencerminan dari prinsip kemerdekaan berserikat (*freedom of association*). Oleh sebab itu, tidak boleh ada partai yang dibubarkan dengan sewenang-wenang oleh para penguasa. Lagi pula proses penyelenggaraan pemerintahan, baik di lingkungan lembaga legislatif maupun eksekutif dipimpin oleh orang-orang yang dipilih secara demokratis melalui pemilihan umum. Para pejabat yang dipilih melalui pemilihan umum itu adalah presiden dan wakil presiden, anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), serta anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Kecuali untuk pemilihan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), semua pejabat tersebut dipilih dengan keterlibatan peran yang penting

²⁴⁴Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 10 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor 70 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5226. Lihat Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Prosedur Beracara Dalam Pembubaran Partai Politik. Lihat juga dalam Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi RI*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006. Hlm. 199-202.

²⁴⁵Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik Dan Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005. Hlm. 52.

dari partai-partai politik.²⁴⁶

Oleh sebab itu, partai politik tidak boleh dibubarkan oleh siapapun, kecuali melalui proses peradilan dan pembubarannya diputuskan oleh pengadilan. Partai politik tidak boleh dibubarkan hanya karena kehendak politik para pemimpin yang dipilih menduduki jabatan-jabatan politik yang menentukan, seperti presiden atau anggota DPR. Jika mereka diperbolehkan membubarkan partai politik, maka berarti partai politik sebagai suatu kekuatan politik dapat dibubarkan oleh kekuatan partai politik yang lain yang menguasai kursi di parlemen atau di jabatan eksekutif. Jika demikian partai politik yang berkuasa karena menang pemilu bisa saja membubarkan partai politik yang kalah dalam rangka memberangus persaingan politik dalam pemilu berikutnya.²⁴⁷ Untuk membatasi kemungkinan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan untuk memberangus lawan politik seperti itu, maka pembubaran partai politik tidak dilakukan oleh aparat politik pemerintah yang berada di bawah bayang-bayang kekuasaan presiden dan wakil presiden atau oleh pejabat yang berada di bawah bayang-bayang lembaga parlemen. Satu-satunya lembaga yang diperkenankan oleh UUD 1945 untuk memutuskan pembubaran partai politik adalah Mahkamah Konstitusi sesuai dengan ketentuan *Pasal 24C ayat (1) UUD 1945*.²⁴⁸

Menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 *juncto* Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011, Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, usul pembubaran partai politik itu harus datang dari pemerintah yang akan bertindak sebagai pemohon dengan mengajukan permohonan perkara kepada Mahkamah Konstitusi. Setelah diadakan pemeriksaan persidangan dengan melibatkan dan memberikan kesempatan yang adil kepada semua pihak untuk didengarkan keterangannya, Mahkamah Konstitusi akan memutuskan persoalan pembubaran partai

²⁴⁶Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok...*, *Op Cit.* Hlm. 589-599.

²⁴⁷Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat...*, *Op.Cit.* Hlm 54.

²⁴⁸*Idem.* Hlm. 599.

politik itu dengan putusan yang bersifat final dan mengikat, serta dengan memerintahkan pembubaran partai politik itu dengan membatalkan status badan hukumnya.²⁴⁹

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 *juncto* Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi mengatur mekanisme pembubaran partai politik dalam Bagian Kesepuluh, dari *Pasal 68* sampai dengan *Pasal 73 ayat (2)*. Di dalam rangkaian pasal-pasal tersebut, ditentukan bahwa pihak yang dapat menjadi pemohon untuk perkara pembubaran partai politik itu adalah pemerintah, bukan pihak lain. Misalnya partai politik lain tidak berhak untuk mengajukan tuntutan pembubaran partai politik lain.²⁵⁰

Apabila hak semacam ini diberikan kepada suatu partai politik, berarti partai politik dibenarkan menuntut pembubaran saingannya sendiri. Hal itu tentu harus dihindarkan karena di alam demokrasi sudah seharusnya sesama partai politik dapat bersaing secara sehat antara satu sama lain. Oleh karena itu partai politik tidak boleh diberikan kedudukan sebagai pemohon dalam perkara pembubaran partai politik dimaksud. Yang ditetapkan oleh UU dapat mengajukan permohonan atau menjadi pemohon dalam perkara pembubaran partai politik hanyalah pemerintah.²⁵¹ Namun demikian dapat pula terjadi bahwa partai politik yang memenangkan pemilihan umum itu berusaha menjegal saingannya dengan cara memanfaatkan kedudukannya sebagai partai pemerintah (*governing party*) untuk pembubaran partai politik yang bersangkutan. Karena itu pembubaran satu partai politik tidak boleh diserahkan hanya kepada pemerintah untuk memutuskannya. Jika pembubaran suatu partai hanya ditentukan sendiri oleh Pemerintah, niscaya Pemerintah dapat membubarkan partai politik secara semena-mena hanya untuk kepentingan partai politik yang berkuasa.²⁵²

²⁴⁹ *Idem.* Hlm. 599-600.

²⁵⁰ Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat ...*, *Op.Cit.* Hlm. 205.

²⁵¹ *Ibid.*

²⁵² *Idem.* Hlm. 206.

Partai politik yang berkuasa itu pada pokoknya adalah partai politik yang memenangkan pemilihan umum (pemilu) dan menjadi partai pemerintah (*governing party*). Untuk mempertahankan posisi dan kepentingannya sebagai partai politik, partai pemerintah, pemenang pemilu, partai dan pemerintah yang bersangkutan tentu berusaha keras menjegal saingannya dengan cara menuntut partai politik yang bersangkutan agar dibubarkan oleh Mahkamah Konstitusi. Oleh karena itu pembubaran partai politik tidak boleh diputuskan sendiri oleh Pemerintah melainkan harus ditetapkan dengan putusan final dan mengikat Mahkamah Konstitusi.²⁵³

Pemerintah dalam urusan ini hanya bertindak sebagai 'penuntut' dengan cara mengajukan permohonan pembubaran partai politik secara resmi kepada Mahkamah Konstitusi. Apabila dalam persidangan, dalil dan argumen tentang konstitusionalitas yang dipakai untuk pembubaran partai politik itu memang cukup beralasan, maka tentunya Mahkamah Konstitusi akan menyatakan bahwa partai politik yang bersangkutan bubar sebagaimana mestinya. Namun Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi sama sekali belum mengatur, jika ada partai politik yang dibubarkan oleh pemerintah tanpa mengikuti prosedur yang dimaksud diatas. Apakah misalnya partai politik yang dibubarkan oleh pemerintah di luar prosedur konstitusional yang berlaku dapat mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi atau tidak dalam rangka pembelaan diri, sama sekali tidak diatur oleh Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003.²⁵⁴ Demikian juga dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011, Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi juga tidak diatur.

Aturan pelaksanaan dari pembubaran partai politik diatur dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Prosedur Beracara Dalam Pembubaran Partai Politik.

²⁵³ *Ibid.*

²⁵⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara....*, Op Cit. Hlm. 600.

(5) Pemakzulan Presiden dan/atau Wapres²⁵⁵

Kewenangan kelima yang juga dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi adalah memutus pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh presiden/atau wakil presiden menurut Undang-Undang Dasar. Mekanisme demikian ini biasa disebut dengan istilah *impeachment* atau pemakzulan. Aslinya, "*to impeach*" artinya meminta pertanggungjawaban. Jika tuntutannya terbukti, maka hukumannya adalah "*removal from office*" atau pemberhentian dari jabatan. Dengan kata lain, kata *impeachment* itu sendiri bukanlah pemberhentian, tetapi baru bersifat penuntutan atas dasar pelanggaran hukum yang dilakukan oleh presiden atau wakil presiden. Karena itu, oleh Charles L. Black dalam Jimly Asshiddiqie dikatakan, "*Strictly speaking, 'impeachment' means 'accusation' or 'charge'.*" Artinya, kata *impeachment* itu sendiri dalam bahasa Indonesia dapat kita alih bahasakan sebagai dakwaan atau tuduhan.²⁵⁶

Pelanggaran yang dimaksud adalah pelanggaran hukum sebagaimana yang ditentukan dalam Undang-Undang Dasar. Jika pelanggaran demikian dilakukan oleh warga Negara biasa, maka warga Negara biasa itu diadili oleh pengadilan biasa. Akan tetapi, karena warga Negara yang melakukan pelanggaran yang dimaksud disini bersifat istimewa, yaitu menduduki jabatan presiden atau wakil presiden, maka proses peradilannya dilakukan melalui forum khusus, yaitu Mahkamah Konstitusi. Karena itu, forum peradilan di Mahkamah Konstitusi dalam perkara pemakzulan ini, pada pokoknya adalah semacam "*forum privilegium*" atau forum istimewa bagi warga Negara yang menduduki kedua jenis

²⁵⁵ Pasal 24C ayat (2) UUD 1945 dan Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor 70 dan Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5226. Lihat juga dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 21 Tahun 2009 Tentang Pedoman Beracara Dalam Memutus Pendapat DPR Mengenai Dugaan Pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden.

²⁵⁶ *Idem.* Hlm. 600-601. Lihat juga dalam Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011. Hlm. 29. Baca Soimin, *Impeachment Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2009. Hlm. 9.

jabatan tersebut.²⁵⁷ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur hal ini dalam *Pasal 7A* dan *7 B* sebagaimana yang telah disinggung diatas.²⁵⁸

Pendapat DPR bahwa presiden dan/atau wakil presiden telah melakukan pelanggaran hukum atau telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan DPR. Pengajuan permintaan DPR kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya $2/3$ dari jumlah anggota DPR yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya $2/3$ dari jumlah anggota DPR. Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat DPR tersebut paling lama 90 hari setelah permintaan DPR itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi. Apabila Mahkamah Konstitusi memutus bahwa presiden dan/atau wakil presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap Negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan /atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, DPR menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden kepada MPR.²⁵⁹

Selanjutnya MPR wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul DPR tersebut paling lambat 30 hari sejak MPR menerima usul tersebut. Keputusan MPR atas usul pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya $3/4$ dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya $2/3$ dari jumlah anggota yang hadir, setelah presiden dan/atau wakil presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna

²⁵⁷Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok...., Op Cit.*. Hlm. 601.

²⁵⁸Pasal 7A dan 7B UUD 1945

²⁵⁹Pasal 7B ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945

Majelis Permusyawaratan Rakyat.²⁶⁰

Dengan demikian proses pemakzulan itu dilakukan melalui proses dan tahap-tahap sebagai berikut :

- (1) Puncak dari fungsi pengawasan oleh DPR yang berakhir pada pernyataan pendapat DPR bahwa presiden dan/atau wakil presiden telah melakukan pelanggaran atau berubah tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden atau wakil presiden sebagaimana dimaksud oleh UUD 1945.
- (2) Dewan Perwakilan Rakyat mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi untuk pembuktian hukum.
- (3) Mahkamah Konstitusi menyampaikan putusannya kepada DPR.
- (4) Jika pendapat atau tuntutan DPR dibenarkan oleh Mahkamah Konstitusi, barulah DPR mengajukan usul atau tuntutan pemberhentian presiden atau wakil presiden kepada MPR.
- (5) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang dan kemudian memutuskan pemberhentian presiden atau wakil presiden yang bersangkutan.²⁶¹

Aturan pelaksanaan dari pemakzulan Presiden dan atau Wakil Presiden ini diatur dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 21 Tahun 2009 Tentang Pedoman Beracara Dalam Memutus Pendapat DPR Mengenai Dugaan Pelanggaran oleh Presiden dan/ atau Wakil Presiden.

²⁶⁰ Pasal 7B ayat (6) & (7) Undang-Undang Dasar 1945

²⁶¹ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok..., Op Cit.* Hlm. 602-603.

BAB VI. KONSTITUSI DAN PEMISAHAN KEKUASAAN PADA MASA NEGARA MADINAH

A. Konstitusi Negara Madinah

Munculnya Negara konstitusional, sebenarnya merupakan proses sejarah panjang yang perlu diketahui dan dipelajari. Jauh sebelum pemikir-pemikir Barat mengemukakan kemauan mereka atas berbagai konstitusi di Yunani, sejarah Islam telah mencatat bahwa sejak zaman Rasulullah, telah lahir konstitusi tertulis yang pertama, yang kemudian dikenal dengan Konstitusi Madinah atau ada juga yang menyebut sebagai Piagam Madinah. Sejarah menunjukkan bahwa Nabi Muhammad SAW. dan umat Islam selama kurang lebih 13 tahun di Mekah terhitung sejak pengangkatan Muhammad SAW. sebagai Rosul, belum mempunyai kekuatan dan kesatuan politik yang menguasai suatu wilayah. Umat Islam menjadi komunitas yang bebas dan merdeka setelah pada tahun 622 M hijrah ke Madinah, kota yang sebelumnya disebut Yasrib.²⁶²

Tidak lama sesudah hijrah ke Madinah, Muhammad SAW. membuat suatu piagam politik untuk mengatur kehidupan bersama di Madinah yang dihuni oleh berbagai macam golongan.²⁶³

²⁶²Ni'matul Huda, *Lembaga Negara...*, Op.Cit. Hlm. 1. Lihat juga dalam Munawir Sjazali, *Islam dan Tata Negara; Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, Edisi Kelima, UI Press, Jakarta, 2003. Hlm. 9.

²⁶³Muhammad Jamal al-Din Surur, *Qiyam al - Dawlah al Arabiyah al Islamiyah fi Hayati Muhammad SAW*, Al Qahirah : Dar al Fikr al Araby, 1997. Hlm. 95. Dikutip kembali oleh Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar 1945*, UI Press, Jakarta, 1995. Hlm. 2. Sebagaimana diketahui bahwa penduduk Madinah terdiri dari tiga golongan besar, yaitu Muslimin, Musyrikin dan Yahudi. Muslimin terdiri dari golongan Muhajirin dan Anshar. Golongan Muhajirin adalah pendatang yang

Ia memandang perlu meletakkan aturan pokok tata kehidupan bersama di Madinah, agar terbentuk kesatuan hidup diantara seluruh penghuninya. Di tengah kemajemukan penghuni kota Madinah itu, Muhammad SAW. berusaha membangun tatanan hidup bersama yang mencakup semua golongan yang ada di kota Madinah. Sebagai langkah awal ia mempersaudarakan antara para Muslim pendatang dan Muslim Madinah. Persaudaraan itu bukan hanya tolong menolong dalam kehidupan sehari-hari, tetapi demikian mendalam sampai ke tingkat mewarisi.²⁶⁴ Kemudian diadakan perjanjian hidup bersama secara damai diantara berbagai golongan yang ada di Madinah, baik diantara golongan-golongan Islam, maupun dengan golongan-golongan Yahudi, secara formal ditulis dalam suatu naskah yang disebut *Shahifah*. Kesatuan hidup yang baru dibentuk itu dipimpin oleh Muhammad SAW. sendiri dan menjadi Negara berdaulat. Dengan demikian, di Madinah Nabi Muhammad SAW. bukan hanya mempunyai sifat Rosul Allah, tetapi juga mempunyai sifat Kepala Negara.²⁶⁵

Para ahli ilmu pengetahuan, khususnya ahli sejarah menyebut naskah politik yang dibuat Muhammad SAW. dengan nama yang bermacam-macam. W. Montgomery Watt menamainya "*the constitution of Medina*";²⁶⁶ R.A. Nicholson "*charter*";²⁶⁷ Madjid

hijrah dari Mekah. Mereka adalah orang-orang Quraysi yang telah masuk Islam yang terdiri dari beberapa kelompok, diantaranya Banu Hasyim dan Banu Muthalib. Kabilah 'Aws dan Khazraj merupakan unsur utama golongan Anshar yang masing-masing terdiri dari kelompok-kelompok suku yang banyak. Golongan Musrykin adalah orang-orang Arab yang masih menyembah berhala (paganisme). Golongan Yahudi terdiri dari keturunan Yahudi, pendatang dan keturunan Arab yang masuk agama Yahudi atau kawin dengan orang Yahudi pendatang. Tiga kelompok besar keturunan Yahudi pendatang adalah Banu Nadir, Banu Qaynuqa dan Banu Qurayshah.

²⁶⁴Ahmad al Ainiyy, *Umdah al Qari Syarh Shahih al Bukhari, Musthafa al Babi al Halabi wa Auladuh*, Cetakan Pertama, Juz 1, Mishr, 1972. Hlm. 190. dikutip oleh Ahmad Sukardja., *Idem*. Hlm. 36. Lihat juga dalam J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah; Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999. Hlm. 81.

²⁶⁵Harun Nasution, *Islam Ditinjau dari Berbagai Aspeknya*, Penerbit Universitas Indonesia, Cetakan kelima, Jakarta, 1985. Hlm. 92.

²⁶⁶W. Montgomery Watt, *Muhammad ; Propet and Stateman*, Oxford University Press, New York, 1964. Hlm. 93. Dikutip oleh dalam Ahmad Sukardja, *Piagam...*, *Loc. Cit.*

²⁶⁷R.A. Nicholson, *A Literary History of The Arabs*, Cambridge University Press, New York, 1964. Hlm. 173. Dikutip oleh Ahmad Sukardja, *Ibid.*

Khadduri “*treaty*”, Philip K. Hitti “*agreement*”, Zainal Abidin Ahmad “*piagam*”.²⁶⁸ Sedangkan “*Al Shahifah*”,²⁶⁹ adalah nama yang disebut dalam naskah itu sendiri. Menurut Ahmad Sukardja kata shahifah semakna dengan *charter* dan piagam, tetapi kata *charter* dan piagam lebih menunjuk kepada surat resmi yang berisi pernyataan tentang sesuatu hal.

Ditetapkannya piagam tersebut merupakan salahsatu peristiwa penting bagi Rosul sesudah hijrah ke Madinah, yang dimaksudkan untuk membina kesatuan hidup berbagai golongan warga Madinah. Dalam piagam tersebut dirumuskan kebebasan beragama, hubungan antar kelompok, kewajiban mempertahankan kesatuan hidup, dan lain-lain. Berdasarkan isi Piagam Madinah itulah warga Madinah yang majemuk, secara politis dibina dibawah pimpinan Muhammad SAW. Dalam berbagai tulisan yang disusun oleh para ilmuwan muslim dan non muslim, adanya Piagam Madinah itu tampaknya telah diakui. W. Montgomery Watt menyatakan bahwa “dokumen ini secara umum diakui autentik”. Ia menambahkan dokumen tersebut merupakan sumber ide yang mendasari negara Islam pada awal pembentukannya.²⁷⁰

Pada umumnya konstitusi suatu negara adalah hukum tertinggi dalam negara tersebut. Mengacu kepada konstitusi sebagai hukum tertinggi, maka Al Quran sebagai hukum tertinggi dalam tata urutan Hukum Islam, adalah konstitusi. Sebelum tahun 1992, UUD Arab Saudi adalah Al Quran dan Sunnah Rasulullah SAW (syariah). Tahun 1992 Arab Saudi melakukan reformasi sekaligus mengumumkan Undang-Undang Dasar (*Basic Law*). Seperti halnya di Arab Saudi, Ahmad Azhar Basyir dan Moh Mahfud MD berpendapat bahwa Konstitusi Islam itu adalah Al Quran dan Sunnah, maka Piagam Madinah yang dibuat oleh Rasulullah SAW pada Tahun 1 H (622 M) merupakan pula bagian dari konstitusi

²⁶⁸Ahmad Sukardja, *Ibid*.

²⁶⁹Ibn Hisyam, *Sirah al Nabiiy, Dar Ihya al Turas al Arabiyy*, Jilid II, Beirut, t.t. Hlm. 147-148. Dikutip oleh Ahmad Sukardja, *Ibid*.

²⁷⁰Ahmad Sukardja, *Idem*. Hlm. 35.

Islam.²⁷¹

Kalau dibandingkan dengan konstitusi sebagai hukum tertinggi dalam suatu negara misalnya di Indonesia dan Amerika serikat yang menetapkan konstitusinya sebagai konstitusi derajat tinggi (*supreme constitution*), maka dalam Negara Madinah sebagai negara Islam, sumber-sumber hukumnya, termasuk sumber hukum konstitusinya berurut dari yang tertinggi adalah (1) Al Quran, (2) Al Sunnah, (3) Konvensi-konvensi *Khulafa ur Rasyidin* dan (4) Ketentuan para ahli hukum (*fukaha*) ternama. Khalid Ibrahim Jindan sebagaimana dikutip Muhammad Alim juga menulis bahwa Al Quran, Al Sunnah dan praktek kehidupan *Al Khulafa' ar Rasyidin* adalah sumber konstitusi Islam. Sejalan dengan hal tersebut Abdul Wahab Khallaf sebagaimana dikutip Muhammad Alim berpendapat bahwa konstitusi dalam Negara Islam adalah Al Quran dan Hadist Sahih.²⁷²

Berdasarkan uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa konstitusi Madinah adalah bagian dari konstitusi Islam, karena kalau dilihat dari segi substansinya telah memenuhi syarat-syarat dari sebuah konstitusi akan tetapi masih ada konstitusi Islam yang merupakan hukum tertinggi yaitu Al-Qur'an.

B. Pemisahan Kekuasaan Di Masa Negara Madinah.

Terkait dengan pemisahan kekuasaan dalam negara, Islampun juga mempunyai pemikiran tentang pentingnya pemisahan kekuasaan tersebut, karena biasanya golongan yang memerintah sebagai pemegang kekuasaan, cenderung menyalahgunakan kekuasaannya, apalagi bila kekuasaan itu terkumpul dalam satu tangan atau badan sehingga diperlukan adanya pemisahan kekuasaan.

²⁷¹Muhammad Alim, *Konstitusi Negara Dalam Perspektif Islam....*, Op.Cit. Hlm. 25.

²⁷²*Idem*.Hlm. 28-29.Bandingkan dengan J.Suyuti Pulungan, *Prinsip-prinsip Pemerintahan Dalam Piagam Madinah Ditinjau dari Pandangan Al Quran*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994. Hlm. 23

Pada masa Rasulullah SAW sudah berada di Madinah, Allah SWT memberi isyarat tentang adanya fungsi-fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif di dalam suatu negara. Hal itu diisyaratkan oleh Allah SWT di dalam salah satu surah Madaniyyah yang berbunyi sebagai berikut:

لَقَدْ أَرْسَلْنَا رُسُلَنَا بِالْبَيِّنَاتِ وَأَنْزَلْنَا مَعَهُمُ الْكِتَابَ وَالْمِيزَانَ
لِيَقُومَ النَّاسُ بِالْقِسْطِ وَأَنْزَلْنَا الْحَدِيدَ فِيهِ بَأْسٌ شَدِيدٌ وَمَنْفَعٌ لِلنَّاسِ
وَلِيَعْلَمَ اللَّهُ مَن يَنْصُرُهُ وَرُسُلَهُ بِالْغَيْبِ إِنَّ اللَّهَ قَوِيٌّ عَزِيزٌ ﴿٢٥﴾

Sesungguhnya Kami telah mengutus rasul-rasul Kami dengan membawa bukti-bukti yang nyata dan telah Kami turunkan bersama mereka Al Kitab dan neraca (keadilan) supaya manusia dapat melaksanakan keadilan. Dan Kami ciptakan besi yang padanya terdapat kekuatan yang hebat dan berbagai manfaat bagi manusia, (supaya mereka mempergunakan besi itu) dan supaya Allah mengetahui siapa yang menolong (agama)Nya dan rasul-rasul-Nya padahal Allah tidak dilihatnya. Sesungguhnya Allah Maha Kuat lagi Maha Perkasa. (QS. Al-Hadiid 57:25).

Menurut Muhammad Alim bahwa makna ayat diatas adalah, Rasulullah SAW yang tugasnya menyampaikan hukum-hukum Allah SWT melambangkan eksekutif, Al Kitab melambangkan perundang-undangan (legislatif), dan neraca melambangkan peradilan (yudikatif).²⁷³

Dalam piagam Madinah Nabi Muhammad SAW diakui sebagai pemimpin tertinggi yang berarti pemegang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Tapi walaupun pada masa itu orang belum mengenal teori pemisahan atau pembagian kekuasaan,

²⁷³Muhammad Alim, *Trias Politica Dalam Negara Madinah*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2008. Hlm. 62-63.

namun dalam prakteknya beliau mendelegasikan tugas-tugas eksekutif dan yudikatif kepada para sahabat yang dianggap cakap dan mampu.

Untuk pemerintahan di Madinah, Nabi menunjuk beberapa sahabat sebagai pembantu beliau, sebagai *katib* (sekretaris), sebagai *amil* (pengelola zakat) dan sebagai *qadhi* (hakim). Untuk pemerintahan di daerah, Nabi mengangkat seorang wali, seorang *qadhi* dan seorang *amil* untuk setiap daerah atau propinsi. Pada masa Rasulullah Negara Madinah terdiri dari sejumlah propinsi, yaitu Madinah, Tayma, al-Janad, daerah Banu Kindah, Makkah, Naj-ran, Yaman, Hadramaut, Oman dan Bahrain. Masing-masing pejabat memiliki kewenangan sendiri dalam melaksanakan tugasnya. Seorang *qadhi* diberi beberapa kebebasan penuh dalam memutuskan setiap perkara, karena secara struktural ia tidak berada di bawah wali. Ali bin Abi Thalib dan Muaz bin Jabal adalah dua orang *qadhi* yang diangkat Nabi, yang bertugas di dua propinsi berbeda.²⁷⁴

Pemisahan kekuasaan dalam Islam dalam arti secara horizontal sudah dilaksanakan yaitu ketika Negara Madinah dipimpin oleh Umar bin Khattab. Dalam rangka pemencaran kekuasaan ia menyerahkan kekuasaan Yudikatif kepada pejabat lain. Untuk ini diangkatlah para hakim yang diberi gelar *Qadi*. Untuk hakim di Madinah diangkat Abu ad Darba, untuk Kufah diangkat Syuraih, di Basrah bertugas Abu Musa al Asy'ari dan setelah Mesir dibebaskan oleh tentara Islam Madinah maka diangkatlah Qais bin al As Sahmi sebagai hakim di sana. Para hakim yang diangkat oleh Umar bin Khattab bebas memutuskan perkara dalam batas-batas Kitabullah dan Sunah Rasulullah SAW atau syariah. Dengan pengangkatan para hakim untuk mengadili perkara berarti kekuasaan yudikatif tidak lagi seluruhnya menyatu dengan kekuasaan eksekutif.²⁷⁵

²⁷⁴ Muhammad A. Al-Burey, *Islam Landasan Alternatif Administrasi Pembangunan*, Rajawali, Jakarta, 1986. Hlm. 254-255. Dikutip J. Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasa...., Op. Cit.* Hlm. 97-98.

²⁷⁵ J. Suyuti Pulungan, *Fiqh Siyasa...., Op. Cit.* Hlm. 91.

Sementara itu, dalam Negara Madinah telah ada institusi yang disebut *Majelis Syura* atau *Majelis Sahabat* atau *Majelis Syuyukh* yang anggota-anggotanya terdiri dari para pemuka sahabat, para pemuka rakyat di ibukota Madinah dan para kepala kabilah atau kepala suku. Majelis inilah yang menjadi semacam dewan perwakilan rakyat atau parlemen dalam Negara Madinah. Namun demikian Majelis ini belum berfungsi sebagaimana lazimnya parlemen yaitu membuat undang-undang.²⁷⁶ Berdasarkan uraian-uraian diatas maka dalam praktik, bukan lagi dalam tataran teori, Negara Madinah pada masa pemerintahan Umar bin Khattab (634-644) telah melakukan pembagian kekuasaan secara horizontal. Telah ada lembaga eksekutif yaitu Khalifah dan stafnya, ada lembaga legislatif yakni yang disebut Majelis Syura sebagai Dewan Perwakilan Rakyat yang dikemudian hari untuk otoritas menetapkan hukum dilakukan oleh *ahl al hall wa al aqd*, bersama-sama dengan Khalifah dan juga sudah ada lembaga yudikatif yang dilakukan oleh para hakim atau *Qadi*. Adapun pembagian kekuasaan secara vertikal pada zaman Rasulullah SAW masih hidup beliau telah membagi kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah, yakni dengan para Gubernur.²⁷⁷

Berdasarkan uraian diatas, dapat dijelaskan bahwa sebelum Montesquieu mengajarkan *Trias Politica*, agama Islam telah mengajarkan "*taqsimu al-adawati al-hukumiyah*", pembagian kekuasaan pemerintahan. Agama Islam tidak mengikat dirinya pada jumlah yang tiga seperti yang diajukan oleh Montesquieu diatas. Persoalan yang pokok adalah kekuasaan harus terbagi, jangan terkumpul di tangan satu orang. Tentang jumlah beberapa kekuasaan bukan menjadi persoalan terpenting.

Menurut Maududi dikutip Ni'matul Huda, fungsi negara dibagi dalam tiga macam fungsi, yakni legislatif, eksekutif dan yudikatif. Di bawah kepala negara, ketiga lembaga tinggi negara

²⁷⁶ Abdul Qadim Zallum, *Sistem Pemerintahan Islam*, Diterjemahkan oleh M. Maghfur W., Al-Izzah, Bangil, 2002. Hlm. 280-281.

²⁷⁷ Muhammad Alim, *Konstitusi Negara Dalam Perspektif Islam*, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2009. Hlm. 85-88.

ini berfungsi secara terpisah secara mandiri satu sama lainnya. Dalam Islam, ada beberapa ulama yang memakai nama "*ahli ijma*", artinya badan perwakilan yang kesepakatannya menjadi hukum dalam negara, wajib ditaati oleh seluruh rakyat. Ada yang memakai nama "lembaga penengah dan pemberi fatwa" (*ahl hall wa al-'aqd*), artinya majelis orang-orang yang berhak membuka dan mengikat, yang keputusannya mengikat seluruh negara dan wajib ditaati seluruh rakyat. Adapun lembaga eksekutif, adalah menegakkan pedoman-pedoman Allah yang disampaikan melalui Al-Quran dan Al-Sunah serta untuk menyiapkan masyarakat agar mengakui dan menganut pedoman-pedoman ini untuk dijalankan dalam kehidupan mereka sehari-hari. Kata-kata *ulil amri* dan *umara* digunakan masing-masing dalam Al Quran dan Hadist untuk menyatakan lembaga eksekutif. Lembaga yudikatif (yang dalam terminologi hukum Islam dikenal sebagai *qadha* = badan kehakiman) sudah ada sejak zaman Nabi. Setelah pemerintahan Islam daerahnya luas, maka memaksa setiap daerah mempunyai *qadhi* sendiri-sendiri, sehingga di pemerintahan pusat ditetapkan seorang kepala dari seluruh *qadhi* itu.²⁷⁸

Terkait dengan pembagian kekuasaan dalam Islam, dapat dilihat bahwa dalam piagam Madinah Nabi Muhammad SAW diakui sebagai pemimpin tertinggi yang berarti pemegang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Tapi walaupun pada masa itu orang belum mengenal teori pemisahan atau pembagian kekuasaan, namun dalam prakteknya beliau mendelegasikan tugas-tugas eksekutif dan yudikatif kepada para sahabat yang dianggap cakap dan mampu.

Dibidang peradilan (yudikatif) di dunia Islam, sudah ada sejak negara Madinah. Pada masa-masa awal Islam, kekuasaan institusi peradilan dengan kompetensi masing-masing dapat dibagi atas tiga macam, yaitu : *Pertama*, pengadilan yang dipimpin oleh *Qadi* yang kompetensinya menyelesaikan perkara-perkara perdata. *Kedua*, pengadilan yang dipimpin *Muhtasib* (pengawas)

²⁷⁸Ni'matul Huda, *Lembaga Negara...*, *Op.Cit.* Hlm. 70-71. Lihat juga Abdul Qadim Zallum, *Sistem Pemerintahan Islam*, *Op.Cit.* Hlm. 229.

yang berwenang mengadili urusan-urusan umum, urusan pidana (*jinayat*) uqubah, dan sebagainya. Dalam urusan perkara pidana, biasanya perkara yang kecil-kecil seperti penganiayaan dan sebagainya. *Ketiga*, Pengadilan yang dipimpin oleh Khalifah atau Gubernur yaitu mengadili perkara pidana yang berat, apalagi yang dilakukan oleh keluarga pejabat atau pejabat pemerintahan, majelisnya dipimpin oleh Khalifah atau Gubernur.²⁷⁹

²⁷⁹Muhammad Alim, *Asas – Asas Negara Hukum Modern Dalam Islam ; Kajian Komprehensif Islam dan Ketatanegaraan*, LkiS, Yogyakarta, 2010. Hlm. 309-311.

BAB VII. PENUTUP

Di dalam negara-negara yang mendasarkan dirinya atas demokrasi konstitusional, konstitusi ataupun Undang-Undang Dasar mempunyai fungsi yang khas yaitu membatasi kekuasaan pemerintah sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang. Dengan demikian diharapkan hak-hak warga Negara akan lebih terlindungi. Gagasan ini dinamakan Konstitusionalisme. Istilah konstitusionalisme itu sendiri sebenarnya tercipta pada peralihan abad 18-19 untuk menegaskan doktrin Amerika tentang supremasi Undang-Undang Dasar (konstitusi tertulis) di atas undang-undang yang diundangkan sebagai produk badan legislatif. Akan tetapi sebagai ide dan praksis modern dalam kehidupan kenegaraan modern, apa yang dipahami sebagai konstitusionalisme ini telah dijumpai dalam kehidupan polis-polis (negara kota) di Eropa Barat pada abad 11 dan 12.

Ide konstitusionalisme yang berkembang di Eropa barat, sebetulnya mengandung dua esensi, *Pertama* ialah konsep “Negara hukum” (dalam sistem hukum Anglo Saxon disebut *rule of law*) yang menyatakan bahwa kewibawaan hukum secara universal mengatasi kekuasaan Negara, dan sehubungan dengan itu hukum akan mengontrol politik (dan tidak sebaliknya). *Kedua* ialah konsep hak-hak sipil warga Negara dijamin oleh konstitusi dan kekuasaan negarapun akan dibatasi oleh konstitusi, dan kekuasaan itupun hanya mungkin memperoleh legitimasinya dari konstitusi juga.

Istilah konstitusi dari sudut sejarah telah lama dikenal, yaitu sejak zaman Yunani kuno. Diduga "Konstitusi Athena" yang ditulis oleh seorang filosof Yunani Xenophon (abad 425 SM) merupakan konstitusi pertama. Konstitusi Athena dipandang sebagai alat demokrasi yang sempurna. Dapat diduga pemahaman orang tentang apa yang diartikan konstitusi, sejalan dengan pemikiran orang-orang Yunani kuno tentang negara. Hal ini dapat diketahui dari paham Socrates yang kemudian dikembangkan oleh muridnya Plato, dalam bukunya *Politeia* atau negara, yang memuat ajaran-ajaran Plato tentang negara atau hukum, dan bukunya *Nomoi* atau undang-undang, dan juga tulisan Aristoteles dalam bukunya *Politica* yang membicarakan tentang negara dan hukum (keadilan). Di kalangan ahli kenegaraan, ada yang mengartikan konstitusi sama dengan UUD, namun ada yang memberi makna bahwa UUD hanyalah salah satu bagian dari konstitusi.

Berdasarkan pendapat dari beberapa ahli tentang pengertian konstitusi dapatlah ditarik kesimpulan bahwa pengertian konstitusi meliputi konstitusi tertulis dan tidak tertulis. Undang-Undang Dasar merupakan konstitusi yang tertulis. Adapun batasan-batasannya dapat dirumuskan ke dalam pengertian sebagai berikut :

1. Suatu kumpulan kaidah yang memberikan pembatasan-pembatasan kekuasaan kepada para penguasa
2. Suatu dokumen tentang pembagian tugas dan sekaligus petugasnya dari suatu sistem politik
3. Suatu deskripsi dari lembaga-lembaga negara
4. Suatu deskripsi yang menyangkut masalah hak-hak asasi manusia.

Pada prinsipnya tujuan konstitusi adalah untuk membatasi kesewenangan tindakan penguasa/pemerintah, untuk menjamin hak-hak yang diperintah, dan merumuskan pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat.

Terkait dengan konstitusi Indonesia bahwa secara garis besar kelahiran UUD 1945 (naskah asli), melalui tiga tahapan penting, pertama, janji Jepang untuk memberikan kemerdekaan kepada bangsa Indonesia setelah Jepang menyadari pentingnya dukungan rakyat Indonesia dalam menghadapi sekutu yang dipimpin oleh Amerika Serikat, kedua pembentukan Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), dan ketiga adalah pembentukan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tepatnya pada tanggal 18 Agustus 1945 anggota PPKI mengadakan sidang dengan agenda menetapkan UUD dan memilih Presiden dan Wakil Presiden RI.

Sejak awal pembentukan UUD 1945 (sebelum perubahan), para perancangnya, baik dalam rapat BPUPKI maupun dalam rapat PPKI telah menyadari bahwa UUD yang akan dibentuk ini sifatnya hanya sementara. Sifat sementara ini dapat diketahui dari pernyataan-pernyataan anggota BPUPKI dalam rapat BPUPKI. Soekarno sebagai ketua rapat/sidang sekaligus ketua PPKI dalam rapat pengesahan UUD 1945, mengemukakan bahwa : ".....Tuan-tuan semua tentu mengerti, bahwa Undang-Undang Dasar yang kita buat sekarang ini, adalah Undang-Undang Dasar Sementara. Kalau boleh saya memakai pernyataan : ini adalah Undang-Undang Dasar kilat. Nanti kalau kita telah bernegara di dalam suasana yang lebih tentram, kita tentu akan mengumpulkan kembali Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dapat membuat Undang-Undang Dasar yang lebih lengkap dan lebih sempurna".

Seiring dengan kejatuhan Soeharto, salah satu tuntutan reformasi pada waktu itu ialah perubahan UUD 1945. Keharusan terhadap perlunya perubahan UUD 1945 juga dikemukakan oleh beberapa pakar hukum Tata Negara, antara lain ; Bagir Manan dan Jimly Asshiddiqie. Menurut Bagir Manan perlunya perubahan UUD 1945 disebabkan oleh beberapa kelemahan yang terdapat padanya, seperti dominannya kekuasaan eksekutif (*executive heavy*), tidak adanya *check and balances*, dan sifatnya yang multi *interpretable*, materi muatannya yang terlalu umum dan kurang

lengkap. Jimly Asshiddiqie mengemukakan beberapa aspek yang terdapat dalam UUD 1945 sehingga tidak cukup mampu mendukung penyelenggaraan negara yang demokratis dan menegakkan hak-hak asasi manusia, antara lain sebagai berikut :

1. UUD 1945 terlalu sedikit jumlah pasal dan ayatnya, hanya terdiri dari 37 pasal sehingga belum/tidak mengatur berbagai hal mengenai penyelenggaraan negara dan kehidupan bangsa di dalamnya yang makin lama makin kompleks.
2. UUD 1945 menganut paham Supremasi MPR yang menyebabkan tidak ada sistem *checks and balances* antar cabang kekuasaan negara.
3. UUD 1945 memberikan kekuasaan sangat besar kepada Presiden (*executive heavy*) sehingga peranan Presiden sangat besar dalam penyelenggaraan negara.
4. Beberapa muatan dalam UUD 1945 mengandung potensi multitafsir yang membuka peluang penafsiran yang menguntungkan pihak penguasa.
5. UUD 1945 sangat mempercayakan pelaksanaan UUD 1945 kepada semangat penyelenggara negara.

Beralih pada dunia Islam yaitu pada masa negara Madinah, bahwa dalam piagam Madinah Nabi Muhammad SAW diakui sebagai pemimpin tertinggi yang berarti pemegang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Tapi walaupun pada masa itu orang belum mengenal teori pemisahan atau pembagian kekuasaan, namun dalam prakteknya beliau telah menjalankannya yaitu dengan cara mendelegasikan tugas-tugas eksekutif dan yudikatif kepada para sahabat yang dianggap cakap dan mampu. Pemisahan kekuasaan dalam Islam dalam arti secara horizontal sudah dilaksanakan yaitu ketika Negara Madinah dipimpin oleh Umar bin Khattab. Dalam rangka pemencaran kekuasaan ia menyerahkan kekuasaan Yudikatif kepada pejabat lain. Untuk ini diangkatlah para hakim yang diberi gelar *Qadi*.

Sementara itu, dalam Negara Madinah telah ada institusi yang disebut *Majelis Syura* atau *Majelis Sahabat* atau *Majelis Syuyukh* yang anggota-anggotanya terdiri dari para pemuka sahabat, para pemuka rakyat di ibukota Madinah dan para kepala kabilah atau kepala suku. Majelis inilah yang menjadi semacam dewan perwakilan rakyat atau parlemen dalam Negara Madinah. Namun demikian Majelis ini belum berfungsi sebagaimana lazimnya parlemen yaitu membuat undang-undang. Berdasarkan uraian-uraian diatas maka dalam praktik, bukan lagi dalam tataran teori, Negara Madinah pada masa pemerintahan Umar bin Khattab (634-644) telah melakukan pembagian kekuasaan secara horizontal. Telah ada lembaga eksekutif yaitu Khalifah dan stafnya, ada lembaga legislatif yakni yang disebut Majelis Syura sebagai Dewan Perwakilan Rakyat yang dikemudian hari untuk otoritas menetapkan hukum dilakukan oleh *ahl al hall wa al aqd*, bersama-sama dengan Khalifah dan juga sudah ada lembaga yudikatif yang dilakukan oleh para hakim atau *Qadi*.

Teori Pemisahan Kekuasaan yang dikembangkan oleh John Locke dan Montesquieu baru muncul sekitar abad ke 17 dan 18 yaitu dengan diterbitkannya buku *Two Treatises of Government* tahun 1690 (John Locke) dan buku *De L'Esprit des Lois* yang terbit tahun 1748 (Montesquieu), dan pada intinya menyebutkan bahwa kekuasaan dalam negara harus dipisahkan dalam tiga kekuasaan, agar kekuasaan itu tidak menumpuk dalam satu pemegang kekuasaan saja karena dapat menimbulkan kesewenang-wenangan. Selain dipisah, kekuasaan negara itu harus dibatasi, pemisahan dan pembatasan kekuasaan negara biasanya diatur dalam hukum dasar dari suatu negara yaitu Undang-Undang Dasar atau Konstitusi. Konstitusi atau Undang-Undang Dasar merupakan dokumen negara yang memuat hal-hal pokok penyelenggaraan negara. Konstitusi tertulis didunia baru berkembang sekitar abad ke 18, walaupun sebelumnya pada masa Yunani Kuno, konstitusi telah banyak dibicarakan.

Sedangkan Islam sendiri telah mengenal adanya Pemisahan Kekuasaan dan Konstitusi jauh sebelum dunia barat (eropa) mempopulerkannya, yaitu pada awal abad ke 7 ketika masa pemerintahan Rosulullah Muhammad SAW di Negara Madinah.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-Buku

Abdul Mukhti Fadjar, *Hukum Konstitusi Dan Mahkamah Konstitusi*,
Konpress Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.

-----, *Reformasi Konstitusi Dalam Masa Transisi
Paradigmatik*, In-Trans, Malang, 2003

Abdul Latif, *Fungsi Mahkamah Konstitusi Dalam Mewujudkan
Negara Hukum Demokrasi*, Kreasi Total Media, Yogyakarta,
2007.

Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi Dan
Implikasinya Dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, Citra Aditya
Bakti, Bandung, 2006.

Abdul Qadim Zallum, *Sistem Pemerintahan Islam*, Diterjemahkan
oleh M. Maghfur W., Al-Izzah, Bangil, 2002

Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busroh, *Azas-azas Hukum Tata
Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1991.

Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di
Indonesia ; Studi Kasus Sosio Legal atas Konstituante 1956-
1959*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 2001.

Ahmad Sukardja, *Piagam Madinah dan Undang-Undang Dasar
1945*, UI Press, Jakarta, 1995.

Ahmad Syahrizal, *Peradilan Konstitusi ; Suatu Studi Tentang
Adjudikasi Konstitusional Sebagai Mekanisme Penyelesaian
Sengketa Normatif*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2006.

A.G. Pringgodigdo, *Perubahan Kabinet Presidensial Menjadi
Kabinet Parlementer*, Yayasan Fouds UGM, Yogyakarta.

- A. Mukti Aro, *Konsepsi Ideal Mahkamah Agung ; Redefinisi Peran Dan Fungsi Mahkamah Agung untuk Membangun Indonesia Baru*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001.
- A.K. Pringgodigdo, *Kedudukan Presiden Menurut Tiga UUD*, Pembangunan, Jakarta, 1974
- A.S.S. Tambunan, *Hukum Tata Negara Perbandingan*, Puporis Publisher, Jakarta, 2001.
- Bagir Manan, *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, FH. UII Press, Yogyakarta, 2003.
- , *Konvensi Ketatanegaraan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2006
- , *Perkembangan UUD 1945*, Fak. Hukum UII Press, Yogyakarta, 2004.
- Bambang Sutiyo, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi RI ; Upaya Membangun Kesadaran Dan Pemahaman Kepada Publik Akan Hak-Hak Konstitusionalnya Yang Dapat Diperjuangkan Dan Dipertahankan Melalui Mahkamah Konstitusi*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006.
- Budiman N. Sinaga, *Hukum Tata Negara Perubahan UUD*, Tatanusa, Jakarta, 2010.
- Budiono Kusumohamidjojo, *Filsafat Hukum ; Problematik Ketertiban Yang Adil*, Grasindo, Jakarta, 2004.
- C.F. Strong, *Modern Political Constitution*, Sidgwick and Jackson Ltd, London, 1963
- Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori Hukum dan Konstitusi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004.
- Daniel S Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1990.
- Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*. Rajawali Pers, Jakarta, 1992
- Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945, Antara Mitos dan Pembongkaran*, Mizan, Jakarta, 2008

- Efik Yusdiansyah, *Implikasi Keberadaan Mahkamah Konstitusi Terhadap Pembentukan Hukum Nasional Dalam Kerangka Negara Hukum*, Lubuk Agung, Bandung, 2010.
- Ellydar Chaidir dan Sudi Fahmi, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, Total Media, Yogyakarta, 2010.
- Eric Barent, *An Introduction to Constitutional Law*, Oxford University Press, Oxford, 1998.
- Fatmawati, *Hak Menguji (Toetsingrecht) Yang Dimiliki Hakim Dalam Sistem Hukum Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.
- Forum Konstitusi, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Dalam Persandingan) Disertai Catatan*, Jakarta : Forum Konstitusi (Perhimpunan Anggota Panitia *Ad Hoc* III (1999) dan Panitia *Ad Hoc* I (2000-2004) Badan Pekerja MPR RI, Jakarta, 2005.
- Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.
- Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara : Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, Alih Bahasa Somardi, Bee Media Indonesia, Jakarta, 2007.
- Harun Alrasid, *Pengisian Jabatan Presiden*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1999
- Harun Nasution, *Islam Ditinjau dari Berbagai Aspeknya*, Penerbit Universitas Indonesia, Cetakan kelima, Jakarta, 1985.
- I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum Dan Ilmu Perundang-Undangan Di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2008.
- Ismail Sunny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Aksara Baru, Jakarta, 1984
- , *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1986

- J.C.T. Simorangkir, *Penetapan UUD, dilihat dari segi Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, 1984.
- John Alder, *Constitutional and Administrative Law*, MacMillan Profesional Master, London, 1989
- J. Suyuti Pulungan, *Prinsip-prinsip Pemerintahan Dalam Piagam Madinah Ditinjau dari Pandangan Al Quran*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994.
- , *Fiqh Siyarah ; Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.
- , *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, PS HTN FH UI, Jakarta, 2002.
- , *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Mahkamah Konstitusi dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004.
- , *Format Kelembagaan Negara*, FHUII Press, Yogyakarta, 2005.
- , *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Konstitusi Press, Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.
- , *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik Dan Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2005.
- , *Model-Model Pengujian Konstitusional Di Beberapa Negara*, Konpress, Jakarta, 2006.
- , *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.
- , *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konpress MKRI, Jakarta, 2005.
- , *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2008.

- , *Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, Konstitusi Press Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.
- dan Ahmad Syahrizal, *Peradilan Konstitusi Di Sepuluh Negara*, Konstitusi Press, Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.
- K.C. Wheare, *Modern Constitutions*, Oxford University Press, London, 1975
- Majelis Permusyawaratan Rakyat, Buku I, *Naskah Akademik Kajian Komprehensif Komisi Konstitusi Tentang Perubahan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945*, Jakarta, 1999.
- Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi RI*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Gramedia, Jakarta, 2008.
- Moh. Kusnardi & Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Sinar Bakti, Jakarta, 1983
- , *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi HTN Fakultas Hukum UI, Jakarta, 1988.
- Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta, 2011.
- , *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2006.
- , *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara*, UII Press, Yogyakarta, 1999.
- Mohammad Hatta, *Kumpulan Pidato*, Jilid I (tahun 1942-1949), Disusun oleh I Wangsa Widjaja dan Meutia F. Swasono, Gunung Agung, Jakarta, 2002.
- Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid Pertama, Cetakan Kedua, Jakarta, 1971.

- Muhammad Alim, *Konstitusi Negara Dalam Perspektif Islam*, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2009.
- , *Trias Politica Dalam Negara Madinah*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2008.
- , *Asas – Asas Negara Hukum Modern Dalam Islam ; Kajian Komprehensif Islam dan Ketatanegaraan*, LkiS, Yogyakarta, 2010
- Munawir Sjazali, *Islam dan Tata Negara; Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*, Edisi Kelima, UI Press, Jakarta, 2003.
- Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007
- , *Negara Hukum, Demokrasi Dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005.
- Nurudin Hadi, *Wewenang Mahkamah Konstitusi, Pelaksanaan Wewenang Mahkamah Konstitusi Dalam Menyelesaikan Sengketa Hasil Pemilu*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2007.
- Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984.
- , *Negara Republik Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 1982
- Parlin M. Mangunsong, *Konvensi Ketatanegaraan Sebagai Salah Satu Sarana Perubahan UUD*, Alumni, Bandung, 1992
- RM. A.B Kusuma, *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*, Edisi Revisi, Badan Penerbit FH UI, Jakarta, 2009.
- Sjachran Basah, *Hukum Tata Negara Perbandingan*, Alumni, Bandung, 1989
- Soepomo, *Undang-Undang Dasar Sementara RI*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1965.
- Soetandyo Wignjosebroto, *Hukum ; Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, ELSAM & HUMA, Jakarta, 2002.

- Soimin, *Impeachment Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2009.
- Sri Soemantri M., *Susunan Ketatanegaraan Menurut UUD 1945 dalam Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia*, Sinar Harapan, Jakarta, 1993.
- , *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi (Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945)*, Mochamad Isnaeni Ramdhan (Editor), Alumni, Bandung, 2006.
- , *Undang-Undang Dasar 1945 Kedudukan dan Aspek-Aspek Perubahannya*, Unpad Press, Bandung, 2002
- , *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 1984
- , *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1987
- , *Hak Menguji Material Di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1986.
- dan Bintang R. Saragih, *Ketatanegaraan Indonesia*, Alumni, Bandung, 1987
- Sumbodo Tikok, *Hukum Tata Negara*, Eresco, Bandung, 1995
- Syaiful Anwar, *Sendi-Sendi Hukum Tata Negara*, Tarsito, Bandung, 1996.
- Taufiqurrahman Syahuri, *Hukum Konstitusi – Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004.
- Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Prenada Media, Jakarta, 2010.
- Ubaidillah A dkk (tim penyusun), *Pendidikan Kewarganegaraan Demokrasi, HAM, & Masyarakat Madani*, IAIN Jakarta Press, Jakarta, 2000.
- Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1989.

B. Jurnal, Makalah dan Disertasi

- Donald A. Rumokoy, *Arti dan Fungsi Konvensi Ketatanegaraan Dalam Mengembangkan Hukum Tata Negara Indonesia*, Desertasi, Universitas Padjadjaran Press, Bandung, 1998.
- Donald P. Kommers, *German Constitutionalism ; A Prolegomenon*, Emory Law Journal, Vol.4, No.3, Summer, 1991.
- H. M. Laica Marzuki, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme*, Jurnal Konstitusi Mahkamah Konstitusi RI, Volume 7, Nomor 4, Agustus 2010
- Hamdan Zoelva, *Hubungan Mahkamah Konstitusi Dengan Lembaga-lembaga Negara*, Jurnal Hukum JENTERA, Edisi 11 Tahun III Januari – Maret 2006
- Jimly Asshiddiqie, *Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, disampaikan pada Kuliah Umum di Universitas Brawijaya, tanggal 29 September 2005 di Malang.
- Koerniatmanto Soetoprawiro, *Konstitusi : Pengertian dan Perkembangannya*, Pro Justitia, No.2, Tahun V, Mei 1987.
- Mohammad Tolchah Mansoer, *Pembahasan Beberapa Aspek Tentang Kekuasaan-Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif Negara Indonesia*, Disertasi, UGM, 1970.
- Philipus M. Hadjon, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Sebagai Instrumen Hukum untuk Mewujudkan Good Governance*, Makalah, Seminar Good Governance dan Good Environmental Governance, FH Unair, 28 Pebruari 2008
- Rukmana Amanwinata, *Pengaturan dan Batas Implementasi Kemerdekaan Berserikat dan Berkumpul dalam Pasal 28 UUD 1945*, Disertasi, Universitas Padjadjaran, Bandung, 1996
- Sri Soemantri M, *Fungsi Konstitusi Dalam Pembatasan Kekuasaan*, Jurnal Hukum, No.6 Vol.3 1996.
- Taufiqurrahman Syahuri, *Prosedur Perubahan Konstitusi (Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik*

Indonesia Tahun 1945 dan Perbandingannya dengan Konstitusi Negara Lain), Disertasi, Jakarta : Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003.

C. Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar 1945

Konstitusi RIS 1945

Undang-Undang Dasar Sementara 1950

Undang-Undang Dasar 1945 (Hasil Amandemen)

Ketetapan MPR No.IV/MPR/1983 Tentang Referendum

Undang-Undang Darurat No. 11 Tahun 1950

Undang-Undang No. 7 Tahun 1950

Undang-Undang No. 5 Tahun 1985 Tentang Referendum

Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah
Konstitusi

Undang-Undang No. 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas
Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah
Konstitusi

Undang-Undang No. 4 Tahun 2014 Tentang Perubahan Kedua Atas
Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah
Konstitusi

Undang-Undang No. 7 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga Atas
Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah
Konstitusi

Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 21 Tahun 2009 Tentang
Pedoman Beracara Dalam Memutus Pendapat DPR
Mengenai Dugaan Pelanggaran oleh Presiden dan/atau
Wakil Presiden.

Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 12 Tahun 2008 Tentang
Prosedur Beracara Dalam Pembubaran Partai Politik.

Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Tata Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 3 Tahun 2018 Tentang Tata Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah

Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 4 Tahun 2018 Tentang Tata Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden

Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 5 Tahun 2020 Tentang Tata Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden

Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 6/PMK/2005 Tentang Pedoman Beracara dalam Pengujian Undang-Undang

Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 8/PMK/2006 Tentang Pedoman Beracara Dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara.

D. Kamus Ensiklopedia

Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Keempat, Gramedia, Jakarta, 2008.

LAMPIRAN

**UNDANG-UNDANG DASAR
NEGARA REPUBLIK INDONESIA
TAHUN 1945 (SESUDAH AMANDEMEN)**

**UNDANG-UNDANG DASAR
NEGARA REPUBLIK INDONESIA
TAHUN 1945 (SEBELUM AMANDEMEN)**

UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

PEMBUKAAN (P r e a m b l e)

Bahwa sesungguhnya Kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan peri-keadilan.

Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.

Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya.

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat

dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

UNDANG-UNDANG DASAR

BAB I

BENTUK DAN KEDAULATAN

Pasal 1

- (1) Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik.
- (2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.^{***}
- (3) Negara Indonesia adalah negara hukum.^{***}

BAB II

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

Pasal 2

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.^{****}
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara.

- (3) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.

Pasal 3

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

BAB III

KEKUASAAN PEMERINTAHAN NEGARA

Pasal 4

- (1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.
- (2) Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.

Pasal 5

- (1) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.*
- (2) Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

Pasal 6

- (1) Calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima

kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden.***

- (2) Syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang.***

Pasal 6A

- (1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.***
- (2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.***
- (3) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.***
- (4) Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.***
- (5) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang.***

Pasal 7

Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.*

Pasal 7A

Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.***

Pasal 7B

- (1) Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.***
- (2) Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat.***
- (3) Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.***

- (4) Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi.***
- (5) Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/ atau Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat.***
- (6) Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut.***
- (7) Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.***

Pasal 7C

Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat.***

Pasal 8

- (1) Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya.***
- (2) Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden.***
- (3) Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya 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 umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.****

Pasal 9

- (1) Sebelum memangku jabatannya, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat sebagai berikut :

Sumpah Presiden (Wakil Presiden) :

“Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa.”

Janji Presiden (Wakil Presiden) :

“Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa”.*

- (2) Jika Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat mengadakan sidang, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan disaksikan oleh Pimpinan Mahkamah Agung.*

Pasal 10

Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara.

Pasal 11

- (1) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.***
- (2) Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.***
- (3) Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang.***

Pasal 12

Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.

Pasal 13

- (1) Presiden mengangkat duta dan konsul.
- (2) Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.*
- (3) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.*

Pasal 14

- (1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.*
- (2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.*

Pasal 15

Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang.*

Pasal 16

Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang.****

BAB IV

DEWAN PERTIMBANGAN AGUNG

Dihapus.****

BAB V

KEMENTERIAN NEGARA

Pasal 17

- (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.
- (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.*
- (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.*
- (4) Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.**

BAB VI

PEMERINTAHAN DAERAH

Pasal 18

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.**
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.**
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.**
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.**
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluasluasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.**
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.**

- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.**

Pasal 18A

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.**
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.**

Pasal 18B

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.**
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.**

BAB VII

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

Pasal 19

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum.**
- (2) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang.**

- (3) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.**

Pasal 20

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.*
- (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.*
- (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.*
- (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.*
- (5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.**

Pasal 20A

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.**
- (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.**
- (3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.**
- (4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.**

Pasal 21

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.*

Pasal 22

- (1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.
- (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
- (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Pasal 22A

Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.**

Pasal 22B

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.**

BAB VIIA***

DEWAN PERWAKILAN DAERAH

Pasal 22C

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.***
- (2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan

Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.***

- (3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.***
- (4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.***

Pasal 22D

- (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.***
- (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.***
- (3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.***

- (4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.**

BAB VIIB**

PEMILIHAN UMUM

Pasal 22E

- (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.**
- (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.**
- (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.**
- (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.**
- (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.**
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.**

BAB VIII

HAL KEUANGAN

Pasal 23

- (1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan

bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.**

- (2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.**
- (3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.**

Pasal 23A

Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang.**

Pasal 23B

Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang.**

Pasal 23C

Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang.**

Pasal 23D

Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang.**

BAB VIIIA**

BADAN PEMERIKSA KEUANGAN

Pasal 23E

- (1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.***
- (2) Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya.***
- (3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.***

Pasal 23F

- (1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.***
- (2) Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota.***

Pasal 23G

- (1) Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibu kota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi.***
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang.***

BAB IX

KEKUASAAN KEHAKIMAN

Pasal 24

- (1) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.***

- (2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.***
- (3) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.****

Pasal 24A

- (1) Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.***
- (2) Hakim agung harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum.***
- (3) Calon hakim agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden.***
- (4) Ketua dan wakil ketua Mahkamah Agung dipilih dari dan oleh hakim agung.***
- (5) Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya diatur dengan undang-undang.***

Pasal 24B

- (1) Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.***
- (2) Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela.***

- (3) Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.**
- (4) Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan undang-undang.**

Pasal 24C

- (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.**
- (2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.**
- (3) Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden.**
- (4) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi.**
- (5) Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara.**
- (6) Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang.**

Pasal 25

Syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diperhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan undang-undang.

BAB IXA**

WILAYAH NEGARA

Pasal 25A****

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang.**

BAB X

WARGA NEGARA DAN PENDUDUK**

Pasal 26

- (1) Yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara.
- (2) Penduduk ialah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia.**
- (3) Hal-hal mengenai warga negara dan penduduk diatur dengan undang-undang.**

Pasal 27

- (1) Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.

- (2) Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.
- (3) Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara.**

Pasal 28

Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.

BAB XI**

HAK ASASI MANUSIA

Pasal 28A

Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.**

Pasal 28B

- (1) Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah.**
- (2) Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.**

Pasal 28C

- (1) Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia.**

- (2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya.**

Pasal 28D

- (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.**
- (2) Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.**
- (3) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.**
- (4) Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan.**

Pasal 28E

- (1) Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.**
- (2) Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.**
- (3) Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.**

Pasal 28F

Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.**

Pasal 28G

- (1) Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.**
- (2) Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain.**

Pasal 28H

- (1) Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.**
- (2) Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.**
- (3) Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat.**
- (4) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun.**

Pasal 28I

- (1) Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun.**
- (2) Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan

perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.**

- (3) Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.**
- (4) Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.**
- (5) Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundangundangan.**

Pasal 28J

- (1) Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.**
- (2) Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.**

BAB XI AGAMA

Pasal 29

- (1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.
- (2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

BAB XII
PERTAHANAN
DAN KEAMANAN NEGARA**

Pasal 30

- (1) Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara.**
- (2) Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagai kekuatan utama, dan rakyat, sebagai kekuatan pendukung.**
- (3) Tentara Nasional Indonesia terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara sebagai alat negara bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara.**
- (4) Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum.**
- (5) Susunan dan kedudukan Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, hubungan kewenangan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia di dalam menjalankan tugasnya, syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan negara, serta hal-hal yang terkait dengan pertahanan dan keamanan diatur dengan undang-undang.**

BAB XIII
PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN***

Pasal 31

- (1) Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan.****
- (2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.****
- (3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang.****
- (4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.****
- (5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.****

Pasal 32

- (1) Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya.****
- (2) Negara menghormati dan memelihara bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional.****

BAB XIV

PEREKONOMIAN NASIONAL DAN KESEJAHTERAAN SOSIAL****

Pasal 33

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.

- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.****
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.****

Pasal 34

- (1) Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara.****
- (2) Negara mengembangkan sistem jaminan 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.****

BAB XV

BENDERA, BAHASA, DAN LAMBANG NEGARA, SERTA LAGU KEBANGSAAN)**

Pasal 35

Bendera Negara Indonesia ialah Sang Merah Putih.

Pasal 36

Bahasa Negara ialah Bahasa Indonesia.

Pasal 36A

Lambang Negara ialah Garuda Pancasila dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika.**

Pasal 36B

Lagu Kebangsaan ialah Indonesia Raya.**

Pasal 36C

Ketentuan lebih lanjut mengenai Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan diatur dengan undang-undang.**

BAB XVI

PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR

Pasal 37

- (1) Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.****
- (2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.****
- (3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri 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 hukum Ketetapan Majelis

Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003.****

Pasal II

Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal.****

Keterangan :

* = PERUBAHAN PERTAMA.

** = PERUBAHAN KEDUA,

*** = PERUBAHAN KETIGA,

**** = PERUBAHAN KEEMPAT

**UNDANG-UNDANG DASAR
NEGARA REPUBLIK INDONESIA
TAHUN 1945**

**PEMBUKAAN
(P r e a m b u l e)**

Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan peri-keadilan.

Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.

Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya.

Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dankeadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam

Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

UNDANG-UNDANG DASAR

BAB I

BENTUK DAN KEDAULATAN

Pasal 1

- (1) Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik.
- (2) Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

BAB II

MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT

Pasal 2

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.
- (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibu kota negara.
- (3) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.

Pasal 3

Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara.

BAB III

KEKUASAAN PEMERINTAHAN NEGARA

Pasal 4

- (1) Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.
- (2) Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.

Pasal 5

- (1) Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (2) Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

Pasal 6

- (1) Presiden ialah orang Indonesia asli.
- (2) Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak.

Pasal 7

Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali.

Pasal 8

Jika Presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia diganti oleh Wakil Presiden sampai habis waktunya.

Pasal 9

Sebelum memangku jabatannya, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat sebagai berikut :

Sumpah Presiden (Wakil Presiden) :

“Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa”.

Janji Presiden (Wakil Presiden) :

“Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa”.

Pasal 10

Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara.

Pasal 11

Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.

Pasal 12

Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.

Pasal 13

- (1) Presiden mengangkat duta dan konsul.
- (2) Presiden menerima duta negara lain.

Pasal 14

Presiden memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi.

Pasal 15

Presiden memberi gelaran, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan.

BAB IV

DEWAN PERTIMBANGAN AGUNG

Pasal 16

- (1) Susunan Dewan Pertimbangan Agung ditetapkan dengan undang-undang.
- (2) Dewan ini berkewajiban memberi jawab atas pertanyaan Presiden dan berhak memajukan usul kepada pemerintah.

BAB V
KEMENTERIAN NEGARA

Pasal 17

- (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.
- (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diperhentikan oleh Presiden.
- (3) Menteri-menteri itu memimpin departemen pemerintah.

BAB VI
PEMERINTAH DAERAH

Pasal 18

Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

BAB VII
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

Pasal 19

- (1) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan undang-undang.
- (2) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.

Pasal 20

- (1) Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (2) Jika sesuatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.

Pasal 21

- (1) Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak memajukan rancangan undang-undang.
- (2) Jika rancangan itu, meskipun disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.

Pasal 22

- (1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.
- (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
- (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

BAB VIII

HAL KEUANGAN

Pasal 23

- (1) Anggaran pendapatan dan belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat

tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu.

- (2) Segala pajak untuk keperluan negara berdasarkan undang-undang.
- (3) Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang.
- (4) Hal keuangan negara selanjutnya diatur dengan undang-undang.
- (5) Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan rakyat.

BAB IX

KEKUASAAN KEHAKIMAN

Pasal 24

- (1) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang.
- (2) Susunan dan kekuasaan badan-badan kehakiman itu diatur dengan undang-undang.

Pasal 25

Syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diperhentikan sebagai hakim ditetapkan dengan undang-undang.

BAB X

WARGA NEGARA

Pasal 26

- (1) Yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara.
- (2) Syarat-syarat yang mengenai kewarganegaraan ditetapkan dengan undang-undang.

Pasal 27

- (1) Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.
- (2) Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

Pasal 28

Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.

BAB XI

A G A M A

Pasal 29

- (1) Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa.
- (2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

BAB XII
PERTAHANAN NEGARA

Pasal 30

- (1) Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pembelaan negara.
- (2) Syarat-syarat tentang pembelaan diatur dengan undang-undang.

BAB XIII
P E N D I D I K A N

Pasal 31

- (1) Tiap-tiap warga negara berhak mendapat pengajaran.
- (2) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pengajaran nasional, yang diatur dengan undang-undang.

Pasal 32

Pemerintah memajukan kebudayaan nasional Indonesia.

BAB XIV
KESEJAHTERAAN SOSIAL

Pasal 33

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.

- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Pasal 34

Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara.

BAB XV

BENDERA DAN BAHASA

Pasal 35

Bendera Negara Indonesia ialah Sang Merah Putih.

Pasal 36

Bahasa Negara ialah Bahasa Indonesia.

BAB XVI

PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR

Pasal 37

- (1) Untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir.
- (2) Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota yang hadir.

ATURAN PERALIHAN

Pasal I

Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia mengatur dan menyelenggarakan kepindahan pemerintahan kepada Pemerintah Indonesia.

Pasal II

Segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.

Pasal III

Untuk pertama kali Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia.

Pasal IV

Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite nasional.

ATURAN TAMBAHAN

- (1) Dalam enam bulan sesudah akhirnya peperangan Asia Timur Raya, Presiden Indonesia mengatur dan menyelenggarakan segala hal yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar ini.
- (2) Dalam enam bulan sesudah Majelis Permusyawaratan Rakyat dibentuk, Majelis itu bersidang untuk menetapkan Undang-Undang Dasar.

BIODATA

DR. IR. H. SUPARTO, S.H, S.IP, M.M, M.Si, M.H, C.L.A.



Dosen pada Fakultas Hukum Universitas Islam Riau (2013-sekarang). Dilahirkan di Bangkalan, 8 Agustus 1969, menyelesaikan S1 pada Fakultas Kehutanan di Institut Pertanian Bogor (IPB), Tahun 1992. S1 Ilmu Pemerintahan diselesaikan pada Tahun 2015 di Universitas Terbuka (UT), kemudian menyelesaikan S1 Ilmu Hukum pada Tahun 2016 di Universitas Islam Riau (UIR) dengan predikat *Cum Laude* dan menjadi lulusan terbaik. Pada Tahun 2009 dan Tahun 2010

menyelesaikan Magister Ilmu Hukum (S2) dalam bidang Hukum Tata Negara dan Magister Ilmu Pemerintahan (S2) pada Universitas Islam Riau (UIR) dengan predikat *Cum Laude* dan menjadi lulusan terbaik. Kemudian pada Tahun 2010 masuk S3 pada program Doktor Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Islam Bandung (UNISBA) dalam bidang Hukum Tata Negara dan lulus Tahun 2012 dengan predikat *Cum Laude* dan menjadi lulusan terbaik. Selain mengajar juga aktif menulis diberbagai jurnal dan sebagai penyunting dalam buku "*Bunga Rampai Sistem Pemerintahan Islam*" (UIR Press, 2010), salah seorang kontributor dalam buku "*Hukum Dan Teori Dalam Realita Masyarakat*" (UIR Press, 2014),

“Problematika Hukum Indonesia ; Teori dan Praktek” (Rajawali Pers, 2018) dan *“Hukum Tata Negara Indonesia”* (Rajawali Pers, 2020). Penulis buku *“Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pemilu Serentak ; Dari Inkonsistensi Ke Pelanggaran Kode Etik”* (Bina Karya, 2016), buku *“Dinamika Hubungan Antara Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial Republik Indonesia”* (Bina Karya, 2017) serta buku *“ Negara Hukum, Demokrasi dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia”* (Bina Karya, 2019).