

HUKUM TATA NEGARA INDONESIA

Perubahan konstitusi yang terjadi di awal era Reformasi, yang telah dilakukan oleh MPR pada tahun 1999, 2000, 2001, dan tahun 2002, telah banyak mengubah struktur ketatanegaraan Indonesia. Perubahan ini telah memasukkan beberapa prinsip baru, seperti pemisahan kekuasaan, *check and balances*, sampai dengan proses pemakzulan seorang presiden dengan memasukkan mekanisme proses hukum. Dalam soal kelembagaan perwakilan, telah menjadikan MPR sebagai lembaga perwakilan ketiga, setelah adanya lembaga perwakilan yang baru, DPD. Banyak yang menilai, Indonesia telah mengikuti model sistem parlemen dua kamar (bikameral).

Kekuasaan kehakiman pun tak terlepas dari proses perubahan, dengan lahirnya Mahkamah Konstitusi yang mempunyai kewenangan antara lain untuk melakukan pengujian terhadap undang-undang serta memeriksa dan mengadili presiden dan wakil presiden atas tuduhan DPR. Namun, tekad untuk lebih memperkuat sistem pemerintahan presidensial tak semuanya terpenuhi, seiring dengan menguatnya Dewan Perwakilan Rakyat, melalui sejumlah kewenangan, termasuk kewenangan dalam pengisian jabatan-jabatan publik.

Perubahan yang terjadi di bidang hukum tata negara dimaksud menjadikan buku ini, *Hukum Tata Negara Indonesia*, terasa diperlukan sebagai penyempurna dari sejumlah buku bacaan yang ada, yang mengkaji masalah hukum tata negara terkini.



PT RAJAGRAFINDO PERSADA
Jl. Raya Leuwilinggung No. 112
Kel. Leuwilinggung, Kec. Tapos, Kota Depok 16956
Telp 021-84311162 Fax 021-84311163
Email: rajapers@rajagrafindo.co.id
www.rajagrafindo.co.id

RAJAWALI PERS
DIVISI BUKU PERGURUAN TINGGI
HUKUM



Harga P. Jawa Rp115.000,-



HUKUM TATA NEGARA INDONESIA

Tim Penulis Dosen HTN UIR
Ketua: Prof. Dr. Ellydar Chaidir, S.H., M.Hum.

HUKUM TATA NEGARA INDONESIA

Tim Penulis Dosen HTN UIR

Ketua: Prof. Dr. Ellydar Chaidir, S.H., M.Hum.

**HUKUM
TATA
NEGARA
INDONESIA**



HUKUM TATA NEGARA INDONESIA

Tim Penulis Dosen HTN UIR
Ketua: Prof. Dr. Ellydar Chaidir, S.H., M.Hum.



RAJAWALI PERS
Divisi Buku Perguruan Tinggi
PT RajaGrafindo Persada
DEPOK

Perpustakaan Nasional: Katalog dalam terbitan (KDT)

Ellydar Chaidir [et al.]

Hukum Tata Negara Indonesia/Ellydar Chaidir [et al.]; editor, M. Husnu Abadi, Suparto, Yayat Sri Hayati.—Ed. 1, Cet. 1.—Depok: Rajawali Pers, 2020.

xii, 314 hlm., 23 cm.

Bibliografi: hlm. 297

ISBN 978-623-231-264-7

1. Indonesia -- Hukum tata negara. I. Ellydar Chaidir.
II. M. Husnu Abadi. III. Yayat Sri Hayati.

342.598

Hak cipta 2020, pada penulis

Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apa pun, termasuk dengan cara penggunaan mesin fotokopi, tanpa izin sah dari penerbit

2020.2540 RAJ

Prof. Dr. Ellydar Chaidir, S.H., M.Hum. (Ketua)

M. Husnu Abadi, S.H., M.Hum., Ph. D. (Editor)

Dr. Suparto, S.H., M.H. (Editor)

Dr. Arifin Bur, S.H., M.Hum.

Dr. Effendi Ibnu Susilo, S.H., M.H.

Dr. Syafriadi, S.H., M.H.

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

Umi Muslikhah, S.H., M.H.

Dr. Aryo Akbar, S.H., M.H.

HUKUM TATA NEGARA INDONESIA

Cetakan ke-1, Januari 2020

Hak penerbitan pada PT RajaGrafindo Persada, Depok

Editor : M. Husnu Abadi | Suparto | Yayat Sri Hayati

Copy Editor : Avida Avia

Setter : Dahlia

Desain Cover : Tim Kreatif RGP

Dicetak di Rajawali Printing

PT RAJAGRAFINDO PERSADA

Anggota IKAPI

Kantor Pusat:

Jl. Raya Leuwinanggung, No.112, Kel. Leuwinanggung, Kec. Tapos, Kota Depok 16956

Tel/Fax : (021) 84311162 – (021) 84311163

E-mail : rajapers@rajagrafindo.co.id <http://www.rajagrafindo.co.id>

Perwakilan:

Jakarta-16956 Jl. Raya Leuwinanggung No. 112, Kel. Leuwinanggung, Kec. Tapos, Depok, Telp. (021) 84311162. **Bandung**-40243, Jl. H. Kurdi Timur No. 8 Komplek Kurdi, Telp. 022-5206202. **Yogyakarta**-Perum. Pondok Soragan Indah Blok A1, Jl. Soragan, Ngestiharjo, Kasihan, Bantul, Telp. 0274-625093. **Surabaya**-60118, Jl. Rungkut Harapan Blok A No. 09, Telp. 031-8700819. **Palembang**-30137, Jl. Macan Kumbang III No. 10/4459 RT 78 Kel. Demang Lebar Daun, Telp. 0711-445062. **Pekanbaru**-28294, Perum De' Diandra Land Blok C 1 No. 1, Jl. Kartama Marpoyan Damai, Telp. 0761-65807. **Medan**-20144, Jl. Eka Rasmi Gg. Eka Rossa No. 3A Blok A Komplek Johor Residence Kec. Medan Johor, Telp. 061-7871546. **Makassar**-90221, Jl. Sultan Alauddin Komp. Bumi Permata Hijau Bumi 14 Blok A14 No. 3, Telp. 0411-861618. **Banjarmasin**-70114, Jl. Bali No. 31 Rt 05, Telp. 0511-3352060. **Bali**, Jl. Imam Bonjol Gg 100/V No. 2, Denpasar Telp. (0361) 8607995. **Bandar Lampung**-35115, Perum. Bilabong Jaya Block B8 No. 3 Susunan Baru, Langkapura, Hp. 081299047094.



KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan Alhamdulillah, buku yang berjudul Hukum Tata Negara Indonesia, akhirnya dapat diselesaikan dan diterbitkan. Buku ini ditulis oleh 9 (sembilan) orang dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Riau dan diharapkan dapat menjadi pelengkap dari sejumlah buku bacaan yang telah ada lebih dulu, yang membahas tentang ketatanegaraan Indonesia, khususnya dilihat dari perkembangannya terkini.

Perubahan konstitusi yang terjadi di awal era reformasi, yang telah dilakukan oleh MPR pada Tahun 1999, 2000, 2001 dan Tahun 2002, telah banyak merubah struktur ketatanegaraan Indonesia. Perubahan ini telah memasukkan beberapa prinsip baru seperti pemisahan kekuasaan, *check and balances* sampai dengan proses pemakzulan seorang presiden dengan memasukkan mekanisme proses hukum. Dalam soal kelembagaan perwakilan, telah menjadikan MPR sebagai lembaga perwakilan ketiga, setelah adanya lembaga perwakilan yang baru, DPD. Banyak yang menilai, Indonesia telah mengikuti model sistem parlemen dua kamar (bikameral).

Kekuasaan kehakiman pun tak terlepas dari proses perubahan, dengan lahirnya Mahkamah Konstitusi yang mempunyai kewenangan antara lain untuk melakukan pengujian terhadap undang-undang serta memeriksa dan mengadili presiden dan wakil wakil presiden



atas tuduhan DPR. Namun tekad untuk lebih memperkuat sistem pemerintahan presidensial tak semuanya terpenuhi, seiring dengan menguatnya Dewan Perwakilan Rakyat, melalui sejumlah kewenangan, termasuk kewenangan dalam pengisian jabatan-jabatan publik.

Kehadiran buku ini tidak terlepas dari dukungan dan sokongan banyak pihak, khususnya dari rekan sejawat di Fakultas Hukum Universitas Islam Riau, yang selalu terbuka untuk memberikan saran-saran dengan penuh keramahan. Untuk itu dihaturkan banyak terima kasih.

Buku ini, dapat terwujud berkat semangat para dosen yang diberi tanggung jawab sepenuhnya untuk menulis bab-bab tertentu sesuai dengan pilihannya masing-masing. Adapun nama-nama para penulis selaku penanggung jawab itu adalah:

- Bab I Pendahuluan oleh Arifin Bur
- Bab II Asas-Asas Hukum Tata Negara oleh Efendi Ibnu Susilo
- Bab III Konstitusi oleh Ellydar Chaidir
- Bab IV Peraturan Perundang-undangan oleh Umi Muslikhah
- Bab V Bentuk Negara, Susunan negara dan Sistem Pemerintahan serta Bab VII Pemerintahan Daerah oleh M. Husnu Abadi
- Bab VI Lembaga-Lembaga Negara oleh Suparto
- Bab VIII Kewarganegaraan oleh Syafriadi
- Bab IX Partai Politik dan Pemilihan Umum oleh Aryo Akbar
- Bab X Hubungan Negara dan Agama oleh Wira Atma Hajri

Tentu saja buku ini tak lepas dari segala kekurangan, walaupun Editor telah melakukan tugasnya dengan penuh tanggung jawab, untuk itu saran-saran perbaikan ke depan akan selalu kami terima dengan segala senang hati,

Pekanbaru, Agustus 2019

Atas Nama Tim Penulis
Prof. Dr. Ellydar Chaidir, S.H., M.Hum.





SAMBUTAN

REKTOR UNIVERSITAS ISLAM RIAU Prof. Dr. Syafrinaldi, S.H., MCL

Saya menyambut gembira terbitnya buku Hukum Tata Negara Indonesia, yang ditulis oleh 9 (sembilan) dosen Hukum Tata Negara pada FH UIR. Paling tidak, inilah langkah awal pengerjaan sebuah buku teks perkuliahan dari suatu mata pelajaran, dibuat secara bersama-sama, berdasarkan kompetensi yang dimiliki masing-masing.

Kajian Hukum Tata Negara memang merupakan kajian yang semakin berkembang sejak era reformasi ini, karena adanya perubahan yang sangat serius berkenaan dengan konstitusi Indonesia. Ambil saja contoh dengan lahirnya lembaga kekuasaan kehakiman yang baru, Mahkamah Konstitusi, yang salah satu kewenangannya adalah melakukan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Dari sepek terjang MK selama ini, telah memberikan banyak pengayaan pada praktik ketatanegaraan Indonesia. Misalnya saja, bagaimana MK telah membatalkan kewenangan kejaksaan yang diatur dalam UU tentang pengawasan atas barang cetakan dalam membredel/menyita sebuah penerbitan buku, karena diterapkannya prinsip *due process of law*. Demikian juga, bagaimana efek yang terjadi, ketika MK menyatakan inkonstitusional salah satu pasal dalam UU tentang Pemerintahan Daerah yang hanya memberikan kewenangan pada partai politik untuk mencalonkan seorang calon kepala daerah dan akhirnya membuka jalan untuk tampilnya calonnya perseorangan.



DPD hadir sebagai lembaga perwakilan daerah (mewakili ruang/wilayah) yang merupakan metamorfosa dari utusan daerah dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat versi UUD sebelum amendemen. Kehadiran DPD ini, yang merupakan ijtihad dari kaum reformis, dinilai sebagai reformasi setengah hati. Hal ini mengingat kewenangan yang ada di tangan DPD dirasakan hanya kewenangan semu belaka. Dalam sebuah perencanaan UU, DPD memang telah ditetapkan dapat mengajukan RUU dan harus dibahas bersama DPD bilamana DPR dan Presiden memulai pembahasannya. Namun, persetujuan atas sebuah RUU tetap merupakan kewenangan DPR bersama Presiden. Demikian juga dalam hal pengawasan atas pemerintahan. Hasil semua pengawasan tetap harus disampaikan kepada DPR dan nantinya DPD yang akan menindaklanjuti hasil pengawasan itu.

Puluhan skripsi, tesis ataupun disertasi setiap tahun ditulis oleh para mahasiswa dan menghasilkan karya ilmiah yang berkenaan dengan ketatanegaraan negeri ini. Hal itu juga terjadi di Riau, yang memiliki lebih dari 10 fakultas hukum. Karenanya, terbitnya buku Hukum Tata Negara Indonesia ini, tentu saja harus disambut dengan tangan terbuka dalam rangka memperluas khazanah wawasan ilmu pengetahuan kita tentang hukum tata negara.





DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	v
KATA SAMBUTAN Rektor UIR Prof. Dr. Syafrinaldi, S.H., Mcl.	vii
BAB 1 PENDAHULUAN	1
A. Peristilahan	1
B. Sumber Hukum Tata Negara	2
C. Ruang lingkup Hukum Tata Negara	6
D. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Ilmu Lainnya	9
BAB 2 ASAS-ASAS HUKUM TATA NEGARA INDONESIA	13
A. Pengertian Asas Hukum Tata Negara	13
B. Asas-asas Hukum Tata Negara	14
BAB 3 KONSTITUSI	83
A. Istilah & Definisi Konstitusi	83
B. Sejarah Konstitusi dan Perkembanganya	88
C. Fungsi dan Kedudukan Konstitusi	97
D. Materi Muatan Konstitusi	99



E.	Klasifikasi Konstitusi	101
F.	Nilai Konstitusi	105
G.	Perubahan Konstitusi	106
BAB 4	PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	113
A.	Istilah Perundang-Undangan	116
B.	Sejarah dan Perkembangan Peraturan Perundang-Undangan	120
C.	Hierarki Peraturan Perundang-Undangan	125
D.	Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	137
E.	Pembentukan Peraturan Undang-Undang	142
F.	Program Legislasi Nasional (PROLEGNAS)	146
BAB 5	BENTUK NEGARA, SUSUNAN NEGARA DAN SISTEM PEMERINTAHAN	149
A.	Bentuk Negara: Republik dan Monarki	149
B.	Susunan Negara: Federal dan Kesatuan	152
C.	Sistem Pemerintahan: Presidensiil dan Parlementer	157
BAB 6	LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA	163
A.	Pengertian dan Konsep Lembaga Negara	163
B.	Klasifikasi Lembaga Negara	183
C.	Lembaga Negara Independen dan Non Struktural	195
BAB 7	PEMERINTAHAN DAERAH	209
A.	Umum	209
B.	Rumusan Konstitusi Tahun 1945 tentang Daerah	211
C.	Pokok-pokok Pemerintahan Daerah Menurut UU No. 23 Tahun 2014	215



BAB 8 NEGARA, WARGA NEGARA DAN KEWARGANEGARAAN	241
A. Negara	241
B. Warga Negara dan Kewarganegaraan	253
BAB 9 PARTAI POLITIK DAN PEMILIHAN UMUM	263
A. Pendahuluan	263
B. Partai Politik	265
C. Pemilihan Umum	274
D. Kesimpulan	280
BAB 10 HUBUNGAN NEGARA DAN AGAMA	283
A. Negara Agama	283
B. Negara Sekuler	286
C. Hubungan Islam dan Negara di Indonesia	289
DAFTAR PUSTAKA	297
BIODATA PENULIS	309





[Halaman ini sengaja dikosongkan]



BAB 1

PENDAHULUAN

A. Peristilahan

Perkataan “Hukum Tata Negara” berasal dari perkataan “hukum”, “tata”, dan “negara”, yang di dalamnya dibahas mengenai urusan penataan negara. Tata terkait dengan kata “tertib” adalah *order* yang biasa juga diterjemahkan sebagai “tata tertib”. Tata negara berarti sistem penataan negara, yang berisi ketentuan mengenai struktur kenegaraan dan substansi norma kenegaraan. Dengan perkataan lain, ilmu Hukum Tata Negara dapat dikatakan merupakan cabang ilmu hukum yang membahas mengenai tatanan struktur kenegaraan, mekanisme hubungan antarstruktur organ dan struktur kenegaraan, serta mekanisme hubungan antara struktur negara dengan warga negara.¹

Ilmu Hukum Tata Negara menurut Jimly Asshiddiqie adalah salah satu cabang ilmu hukum yang secara khusus mengkaji hukum dalam konteks ketatanegaraan. Dalam bahasa Prancis, hukum tata negara disebut *droit constituennel* atau dalam bahasa Inggris disebut *Constitutional Law*. Dalam bahasa Jerman, hukum tata negara disebut *Staatsrecht*, tetapi

¹Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid I, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), hlm. 15-16.



dalam bahasa Jerman sering juga dipakai istilah *Vervassungsrecht* sebagai lawan *Verwaltungsrecht*.²

Dalam bahasa Belanda, untuk perkataan hukum tata negara juga biasa dipergunakan istilah *staatsrecht* atau hukum negara (*state law*). Dalam istilah *staatsrecht* itu terkandung dua pengertian, yaitu *staatsrecht in ruimere zin* (dalam arti luas), dan *staatsrecht in engere zin* (dalam arti sempit). *Staatsrecht in ruimere zin* atau hukum tata negara dalam arti sempit itulah yang biasanya disebut hukum tata negara atau *Vervassungsrecht* yang dapat dibedakan antara pengertian yang luas dan yang sempit. Hukum tata negara dalam arti luas (*in ruimere zin*) mencakup hukum tata negara (*vervassungsrecht*) dalam arti sempit dan hukum administrasi negara (*verwaltungsrecht*).³

Dalam perkembangannya, meskipun hukum tata negara dan hukum administrasi tidak bisa dipisahkan, hukum administrasi negara sudah berdiri sendiri. Artinya, Hukum Administrasi Negara menjadi konsentrasi tersendiri. Hal ini dapat dimafhumi dikarenakan perkembangan dan kebutuhan zaman. Bahkan, kecenderungan untuk berdiri sendiripun dapat dilihat dengan perkembangan Hukum Pajak yang hari ini merupakan bagian dari Hukum Administrasi Negara.

B. Sumber Hukum Tata Negara

Perkataan “sumber hukum” berbeda dengan perkataan “dasar hukum”, “landasan hukum” ataupun “payung hukum”. Dasar hukum atau landasan hukum adalah *legal basis* atau *legal ground*, yaitu norma hukum yang mendasari suatu tindakan atau perbuatan hukum tertentu sehingga dianggap sah atau dapat dibenarkan secara hukum. Sedangkan perkataan “sumber hukum” lebih menunjuk pada pengertian tempat dari mana asal usul suatu nilai atau norma tertentu berasal. Dengan kata lain, sumber hukum adalah sesuatu yang menimbulkan aturan-aturan yang mempunyai kekuatan hukum yang bersifat memaksa, yakni aturan-aturan yang jika dilanggar mengakibatkan sanksi yang tegas dan nyata.⁴

²*Ibid.*, hlm. 15-16.

³*Ibid.*, hlm. 13.

⁴Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fikih Siyashah*, Cetakan Kedua, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hlm. 16.



Definisi tersebut senada dengan bunyi Pasal 1 Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 yang berlaku di Indonesia. Tap MPR tersebut mendefinisikan sumber hukum sebagai sumber yang dijadikan bahan untuk penyusunan peraturan perundang-undangan. Sumber hukum ini, menjadi referensi utama dalam membuat kebijakan hukum oleh suatu negara.⁵

L.J. van Apeldoorn menggunakan perkataan sumber hukum dalam arti sejarah, kemasyarakatan, filsafat, dan arti formil. Ahli sejarah memakai perkataan sumber hukum dalam dua arti, yaitu dalam arti sumber pengenalan hukum, yakni semua tulisan, dokumen, inkripsi, dan lain sebagainya dan dalam arti sumber-sumber dari mana pembentuk undang-undang memperoleh bahan dalam bentuk undang-undang, juga dalam arti sistem hukum darimana tumbuh hukum positif suatu negara. *Code civil* merupakan sumber langsung dalam penyusunan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Belanda. Sedangkan sumber tidak langsung merupakan sistem-sistem hukum yang berasal dari tradisi hukum Jerman, Romawi, dan Kanonik.⁶

Sumber hukum menurut ahli sosiologi adalah faktor-faktor yang menentukan isi hukum positif, misalnya keadaan ekonomi, pandangan agama, dan psikologi. Sumber hukum dalam arti filsafat dipakai dalam dua arti, yaitu sebagai sumber untuk isi hukum dan sebagai sumber kekuatan mengikat dari hukum. Sumber hukum dalam arti formil adalah peristiwa-peristiwa darimana timbul hukum yang berlaku.⁷

Dalam perspektif ilmu hukum, sumber hukum dapat dibedakan ke dalam dua pengertian, *pertama*, sumber pengenalan hukum. Pada konteks ini, sumber hukum dapat diartikan sebagai asal dan tempat diketemukannya hukum. *Kedua*, sumber hukum dapat pula diartikan sebagai asal nilai-nilai yang menyebabkan timbulnya atau lahirnya suatu aturan hukum.⁸

Di dalam kajian hukum tata negara, dikenal 2 (dua) macam sumber hukum. *Pertama*, sumber hukum materiil. Menurut Ni'matul Huda, bahwa sumber hukum materiil ini adalah sumber yang menentukan

⁵*Ibid.*

⁶*Ibid.*, hlm. 16-17.

⁷*Ibid.*, hlm. 17.

⁸*Ibid.*



kaidah hukum tata negara. Di antaranya adalah dasar dan pandangan hidup bernegara, kekuatan-kekuatan politik yang berpengaruh pada saat merumuskan kaidah-kaidah hukum tata negara, dan seterusnya.⁹

Dalam pengertian yang lain, sumber hukum materiil ini adalah bahan-bahan pembuatan hukum. Ibarat bangunan kantor, “sumber hukum materiilnya” itu adalah pasir, batu, semen, kayu, besi, atap, dan seterusnya. Tanpa itu semua, maka tak akan ada bangunan kantor itu.

Oleh karenanya, kalau ada Perda Syariah, maka pemerintah pusat jangan alergi. Hal ini dikarenakan setiap daerah di republik ini punya dasar dan pandangan hidup yang berbeda-beda yang merupakan sumber hukum materiil dalam pembentukan perda di daerah mereka itu. Lagi pula perda itu tak berlaku secara nasional. Daya lakunya itu bersifat lokal, sehingga sesungguhnya tak ada soal. Misalkan di Aceh atau di beberapa daerah lainnya.

Kedua, sumber hukum formal. Masih menurut Ni'matul Huda, disebut dengan sumber hukum formal karena bentuknya itu. Karena bentuknya itulah hukum berlaku secara umum, diketahui, dan ditaati. Di sinilah suatu kaidah memperoleh kualifikasi sebagai kaidah hukum.¹⁰

Sumber hukum formal ini lazimnya terdiri dari hukum perundang-undangan, hukum adat ketatanegaraan, konvensi atau kebiasaan ketatanegaraan, yurisprudensi ketatanegaraan, traktat atau perjanjian internasional, dan doktrin ketatanegaraan.¹¹

Mengenai hukum peraturan perundang-undangan, hal ini sebagaimana yang dimuat di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu apa yang tertera di dalam Pasal 7 Ayat (1), yaitu (a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; (c) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; (d) Peraturan Pemerintah; (e) Peraturan Presiden; (f) Peraturan Daerah Provinsi; dan (g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota”.

⁹Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi Revisi, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2015, hlm. 32.

¹⁰*Ibid.*, hlm. 29.

¹¹*Ibid.*, hlm. 14.



Begitu juga dengan Pasal 8, menyebutkan bahwa: “Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat”.

Hukum adat ketatanegaraan, yaitu hukum asli bangsa Indonesia yang tidak tertulis yang tumbuh dan dipertahankan dalam persekutuan masyarakat hukum adat. Misalkan rumbung desa (musyawarah desa). Sayangnya, hukum asli bangsa ini semakin terkikis oleh hukum tertulis berupa hukum perundang-undangan maupun yang tidak tertulis berupa konvensi ataupun kebiasaan ketatanegaraan.

Konvensi atau kebiasaan ketatanegaraan, hukum yang tidak tertulis namun ia tumbuh dan hidup dalam praktik penyelenggaraan untuk mendinamisasikan hukum yang tertulis (UUD). Misalkan, di zaman pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono di mana ketika hendak mengeluarkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu), ia mengundang para ketua lembaga tinggi negara untuk diminta masukan. Padahal, secara konstitusi, Pasal 22 UUD 1945, Presiden tidak ada kewajiban untuk itu.

Harus diingat, kendatipun konvensi dan kebiasaan ketatanegaraan ini punya kesamaan “untuk mendinamisasikan hukum UUD”, namun di sisi yang lain berbeda. Di mana konvensi tidak membutuhkan pengulangan. Sedangkan yang namanya kebiasaan tentu saja dilakukan berulang-ulang. Contoh di zaman Presiden Susilo Bambang Yudhoyono di atas adalah contoh kebiasaan ketatanegaraan. Contoh konvensi ketatanegaraan adalah Maklumat Presiden 14 November 1945. Dengan maklumat tersebut terjadi perubahan yang mendasar di bidang ketatanegaraan. Di mana sebelumnya menteri bertanggung jawab ke presiden menjadi bertanggung jawab ke perdana menteri tanpa mengubah sama sekali UUD 1945 produk BPUPKI yang disahkan PPKI itu.



Yurisprudensi ketatanegaraan adalah pendapat hakim terdahulu di bidang ketatanegaraan diikuti kemudian oleh hakim setelahnya itu. Misalkan ketika hakim MK “memberanikan diri” untuk menguji peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Padahal, Pasal 24 C UUD 1945, MK hanya menguji undang-undang, bukan peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Sampai hari ini MK telah berkali-kali menguji peraturan pemerintah pengganti undang-undang itu walaupun dengan hakim MK yang berbeda.

Traktat atau perjanjian internasional di bidang ketatanegaraan. Memang perjanjian internasional masuk ranah hukum internasional, namun sepanjang berpengaruh terhadap masing-masing hukum tata negara suatu negara, maka hal itu masuk wilayah hukum tata negara. Misalkan, perjanjian Indonesia dengan Cina mengenai status kewargaan keturunan Cina.

Doktrin ketatanegaraan adalah ajaran-ajaran atau pendapat hukum di bidang ketatanegaraan yang dikembangkan oleh ahli hukum yang merupakan hasil ijtihad mereka mengenai fenomena hukum. Hal ini dapat membantu pengambil kebijakan sebelum mengambil keputusan. Misalkan, MK ketika menguji peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Sesungguhnya telah terjadi perubahan terhadap UUD 1945. Dalam doktrin Prof. K.C. Wheare, ini yang disebut dengan perubahan konstitusi secara informal melalui interpretasi hakim. Sehingga, apa yang dilakukan MK itu dapat dibenarkan kendatipun secara formal yang berwenang mengubah UUD 1945 berdasarkan Pasal 37 UUD 1945 adalah MPR.

Nah, bagaimanakah dengan fatwa MUI? Dari uraian-uraian di atas, jawaban sederhananya adalah bahwa doktrin saja adalah sumber hukum formal, apalagi fatwa MUI yang dikeluarkan oleh para ulama yang terhimpun di dalam komisi fatwa yang terdiri dari ahli-ahli hukum.

C. Ruang lingkup Hukum Tata Negara

Sebagai ilmu, hukum tata negara mempunyai objek penyelidikan dan mempunyai metode untuk melakukan penyelidikan. Ada tiga pakar



hukum tata negara yang mencoba mengetengahkan objek penyelidikan ilmu hukum tata negara, yaitu:¹²

1. Prof. Mr. Burkens;
2. Prof. Mr. Belifante; dan
3. Prof. Mr. A. M. Donner

Menurut Burkens, objek penyelidikan ilmu hukum tata negara adalah sistem pengambilan keputusan (dalam) negara, sebagaimana distrukturkan dalam hukum (tata) positif. Dengan demikian, sistem pengambilan keputusan tersebut dapat kita temukan dalam berbagai hukum (tata negara) positif, seperti dalam Undang-Undang Dasar (konstitusi), undang-undang, peraturan tata tertib berbagai lembaga-lembaga negara, dan konvensi. Selain itu, Belifante tidak membatasi hal tersebut dalam hukum tata negara positif saja. Artinya, yang tidak diatur dalam hukum positif pun merupakan objek penyelidikan ilmu hukum tata negara. Sebagai contoh ialah pembentukan kabinet oleh pembentuk kabinet. Setelah pembentuk kabinet diangkat oleh kepala negara (Presiden, Raja/Ratu, Kaisar, Yang Di Pertuan Agung) badan tersebut melaksanakan tugasnya menyusun kabinet. Hal inilah yang menjadi objek penyelidikan ilmu hukum tata negara.

Orang ketiga yang juga memberikan pendapatnya adalah A. M. Donner. Menurutt Guru Besar Belanda ini, objek penyelidikan ilmu hukum tata negara adalah “penerobosan negara dengan hukum” (*de doordringing van de staat met het recht*). Artinya, negara sebagai organisasi (kekuasaan/jabatan/rakyat) diterobos oleh aneka ragam hukum.

Oleh karena itu, arti kedua ialah *positief staatsrecht* (hukum tata negara positif). Sebagai hukum tata negara positif, ada berbagai sumber hukum yang harus kita pelajari atau kaji. Hukum tata negara mempunyai berbagai sumber hukum, seperti:¹³

1. Hukum tertulis;
2. Hukum tidak tertulis;
3. Yurisprudensi;
4. Pendapat pakar yang berpengaruh.

¹²Sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi Revisi, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2015), hlm. 1.

¹³*Ibid.*, hlm. 3.



Sederhananya bahwa ruang lingkup HTN meliputi 4 (empat) objek kajian, yaitu:¹⁴

1. Konstitusi sebagai hukum dasar beserta pelbagai aspek mengenai perkembangan dalam sejarah kenegaraan yang bersangkutan, proses pembentukan dan perubahannya, kekuatan mengikatnya dalam hierarki peraturan perundang-undangan, cakupan substansi maupun muatan isinya sebagai dasar hukum yang tertulis;
2. Pola-pola dasar ketatanegaraan yang dianut dan dijadikan sebagai acuan bagi pengorganisasian institusi, pembentukan, dan penyelenggaraan organisasi negara serta mekanisme kerja organisasi-organisasi negara dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan dan pembangunan;
3. Struktur kelembagaan negara dan mekanisme hubungan antara organisasi kelembagaan negara, baik secara vertikal maupun horizontal dan diagonal;
4. Prinsip-prinsip kewarganegaraan antara negara dengan warga negara beserta hak-hak dan kewajiban asasi manusia, bentuk-bentuk dan prosedur pengambilan keputusan hukum serta mekanisme perlawanan terhadap keputusan hukum.

Menurut Jimly, Hukum Tata Negara haruslah dipahami sebagai hukum dan kenyataan praktik yang mengatur tentang:¹⁵

1. Nilai-nilai luhur dan cita-cita kolektif rakyat suatu negara;
2. Format kelembagaan organisasi negara;
3. Mekanisme hubungan antar lembaga negara; dan
4. Mekanisme hubungan antara lembaga negara dengan warga negara.

¹⁴Ahmad Sukardja, *Op.Cit.*, hlm. 35.

¹⁵Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2008), hlm. 25.



D. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Ilmu Lainnya

1. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Ilmu Negara

Hubungan antara hukum tata negara dengan ilmu negara dapat ditinjau dari dua sisi.¹⁶ *Pertama*, dari segi sifatnya. Karena sifatnya yang praktis, orang langsung dapat mempergunakan hukum tata negara dalam penerapannya. Sedangkan Ilmu Negara bersifat teoretis, dipergunakan sebagai ilmu pengetahuan pengantar bagi Hukum Tata Negara, sehingga orang tidak dapat langsung mempergunakannya dalam praktik.

Kedua, dari segi manfaatnya. Menurut pendapat Rangers Hora Siscama dalam bukunya "*Natuurlijke waarheid en historiche*" menggolongkan tugas ahli hukum di satu pihak sebagai penyidik sedang di pihak yang lain sebagai pelaksana yang akan menggunakan hukum dalam keputusan-keputusannya. Menurutnya, seorang ahli hukum dinamakan penonton, sebagai penonton ia lebih mengetahui kekurangan-kekurangan atau kesalahan-kesalahan yang dilakukan oleh para pemain dan mencoba sebab musabab dengan mengadakan analisa-analisa tentang peristiwa itu untuk menentukan caranya yang lebih baik dan sempurna, bagaimana melaksanakan hukum itu. Dalam golongan kedua ahli hukum dianggap sebagai pemain yang harus memutuskan. Keputusan berbentuk undang-undang (legislatif), *vonnis* (yudikatif), dan *beschikking* (eksekutif).

Oleh karena itu, keputusan-keputusan itu bergantung kepada pelaksanaan. Ilmu negara tidak mementingkan bagaimana caranya hukum itu seharusnya dijalankan, karena itu ilmu negara mementingkan teoretisnya, sedangkan hukum tata negara lebih mementingkan nilai praktik oleh para ahli hukum yang duduk sebagai pejabat-pejabat pemerintah menurut tugasnya masing-masing.¹⁷

Dalam pengertian lain, adanya hukum tata negara berangkat dari kajian ilmu negara. Ilmu negara berisikan konsep-konsep atau teori-teori, sedangkan hukum tata negara itu merupakan implementasi dari konsep-konsep atau teori-teori itu yang kemudian memiliki daya ikat.

¹⁶Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amendemen UUD 1945*, (Jakarta: Cerdas Putaka Publisher, 2008), hlm. 33-34.

¹⁷*Ibid.*, hlm. 34.



2. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Ilmu Politik

Hubungan hukum tata negara dan ilmu politik sangat dekat, sehingga dapat dikatakan batas-batas ketentuan yang telah digariskan sering diisi atau memerlukan pengisian dari garis politik misalnya:¹⁸

Pertama, terbentuknya undang-undang maupun undang-undang dasar tentu diisi dengan kebijakan-kebijakan politik yang ditarik pada waktu penyusunannya, kita perhatikan pembukaan suatu undang-undang dasar di situ jelas akan mengetahui politik suatu negara. Begitu pula dengan amendemen UUD 1945 oleh MPR.

Kedua, maklumat Wakil Presiden Nomor (X) 16 Oktober 1945 yang diikuti Maklumat Pemerintah 14 November 1945 yang terjadi di tanah air kita di mana Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat menyetujui perubahan pertanggungjawaban pada BPKNI Pusat kedudukannya setaraf MPR-DPR *vide* Aturan Peralihan Pasal IV UUD 1945.

Ketiga, pembentukan suatu undang-undang, ratifikasi yang dilakukan oleh DPR, diterima atau ditolak rancangan dipengaruhi oleh suatu wakil rakyat yang ada dalam DPR sedangkan wakil rakyat yang duduk dalam DPR merupakan wakil dari organik-organik politik.

3. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Hukum Administrasi Negara

Hukum tata negara dengan hukum administrasi negara ini mempunyai kaitan yang sangat erat, karena hukum tata negara dalam arti sempit dan hukum administrasi negara adalah bagian dari hukum tata negara dalam arti luas. Terdapat dua kelompok yang memandang hubungan hukum tata negara dengan hukum administrasi negara:¹⁹

Pertama, golongan yang berpendapat bahwa antara hukum tata negara dan hukum administrasi negara terdapat perbedaan yang prinsipil (asasi), karena ilmu tersebut dapat dibagi secara tajam baik sistematika maupun isinya. Tokohnya, C. Van Vollenhoven, J.H. A Logeman dan Stellinga.

¹⁸*Ibid.*, hlm. 34-35.

¹⁹*Ibid.*, hlm. 33-37.



C. Van Vollenhoven dalam bukunya, “*Thorbecke en het Administratiefrecht*” mengartikan hukum tata negara sebagai sekumpulan peraturan-peraturan hukum yang menentukan badan-badan hukum kenegaraan serta memberi wewenang kepadanya dan bahwa kegiatan suatu pemerintah modern adalah membagi-bagi wewenang itu kepada badan-badan tersebut dari yang tertinggi sampai yang terendah kedudukannya sesuai dengan paham Oppenheim hukum tata negara sama dengan negara dalam arti yang tidak bergerak. Hukum administrasi negara adalah sekumpulan peraturan hukum yang mengikat badan-badan negara baik yang tertinggi maupun yang terendah jika badan-badan itu mulai menggunakan wewenangnya yang ditentukan dalam hukum tata negara (negara dalam arti bergerak).

Pendapat Logeman hukum administrasi negara mempelejadi jenis hukum, bentuk serta akibat hukum yang dilakukan para fungsionaris sehubungan dengan pelaksanaan tugas kewajibannya. Jadi pendapat itu sangat berkaitan dengan ajaran tentang hubungan hukum.

Pendapat Stelina hukum tata negara maupun hukum administrasi negara bagian yang terpenting yang termasuk sistematikanya akan menentukan tempat-tempatnya yang sangat tepat maka jelas terdapat perbedaan-perbedaan yang prinsipil di antara satu dengan yang lainnya, atau tegasnya di antara hukum tata negara dan hukum administrasi negara.

Kedua, golongan yang berpendapat bahwa antara hukum tata negara dan hukum administrasi negara tidak ada perbedaan secara prinsipil (asasi), melainkan hanya pertimbangan manfaat saja. Tokohnya, R. Krenenburg, C.W. van der Pot dan W.G. Vegting.

Pendapat Kranenberg, hubungan antara Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara adalah tidak jauh berbeda seperti antara hukum perdata dengan hukum dagang. Dengan pembagian kerja yang berkaitan dengan cepatnya perkembangan hukum korporatif masyarakat/hukum kewilayahan, atau dirasa perlu melakukan pembagian sehubungan untuk pematapan materi yang diajarkan.

Pendapat Van der Pot perbedaan antara hukum tata negara dan HAN tidak membawa akibat hukum. Oleh karena itu, tidak prinsipiel dan kalau diadakan pembagian hanya untuk kepentingan ilmu pengetahuan.



Pendapat Vegting bahwa hukum tata negara dan hukum administrasi negara penyelidikannya sama. Oleh karena itu, tidak prinsipiel perbedaannya. Perbedaannya itu hanya cara pendekatannya. hukum tata negara untuk mengetahui organisasi negara, serta badan lainnya, sedangkan hukum administrasi negara menghendaki bagaimana caranya negara serta organ-organ melakukan tugasnya.





BAB 2

ASAS-ASAS HUKUM TATA NEGARA INDONESIA

A. Pengertian Asas Hukum Tata Negara

Kajian asas hukum tata negara merupakan mata kuliah dasar yang objek kajiannya pada aspek ketatanegaraan di suatu negara tertentu, Makna asas memiliki kedudukan yang sangat penting, sebagai pondasi untuk kokohnya bangunan negara dalam suatu negara. Amiroedin Sjarif¹, memberikan arti asas hukum adalah dasar-dasar dengan demikian membicarakan asas hukum tata negara yang dimaksudkan adalah aspek hukum tata negara Indonesia. Membicarakan Hukum Tata Negara Indonesia tidak dapat dilepaskan dengan UUD 1945.

Keberadaan UUD suatu negara menjadi pangkal tolak dasar aturan tentang bagaimana negara ini dijalankan. UUD mengatur hubungan antara yang memerintah dengan yang diperintah dan hak asasi manusia dan sebagainya. Menurut Boedisoesetyo, mempelajari asas-asas hukum ketatanegaraan suatu negara tidak lepas dari penyelidikan tentang hukum positifnya. Dari hukum positifnya yang terutama dan karenanya terpenting adalah Undang-Undang Dasarnya.² Dengan membaca dan

¹Amiroedin Sjarif, *Perundang-undangan: Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*, (Jakarta: Reneka Cipta, 1977), hlm. 8.

²Boedisoesetyo, *Asas-asas Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid I, (Yogyakarta: Gadjah Mada, Kuliah 1959/1960), hlm. 38.



memahami UUD suatu negara maka akan dapat melihat tentang sistem ketatanegaraan yang dianut oleh suatu negara. Karena UUD akan mengatur kelembagaan negara, hubungan antarkelembagaan negara, bentuk negara, sistem pemerintahan, perlindungan dan jaminan hukum negara terhadap warga negaranya, termasuk perlindungan terhadap asasi manusianya, model demokrasi yang dianut oleh negara dan lain sebagainya.

B. Asas-asas Hukum Tata Negara

1. Asas Pancasila

Setiap negara yang didirikan sudah barang tentu memiliki dasar falsafah tertentu. Falsafah itu merupakan perwujudan keinginan rakyatnya.³ Inilah yang menyebabkan terjadinya ketidaksamaan falsafah yang dianut antara negara yang satu dengan negara lainnya, karena dilatarbelakangi oleh karakter dan keinginan rakyat yang berbeda, misal saja di negara-negara yang mayoritas masyarakatnya menganut paham hidup individualisme, sudah pasti berpengaruh terhadap falsafah negara yang akan dibentuk yakni prinsip mengedepankan tentang hak diletakkan di atas segala-galanya. Demikian juga sebaliknya suatu negara di mana rakyatnya sebagian besar berkehendak mengedepankan kewajiban diatas segala-galanya dibandingkan hak, maka negara yang demikian cenderung ke arah falsafah sosialis (komunis). Oleh karena itu, falsafah itu memiliki makna sangat penting dalam hidup bernegara. Hakikat falsafah sebagai bentuk perwujudan dari watak dan keinginan rakyat suatu bangsa.

Perwujudan dari watak dan keingan rakyat suatu bangsa dirumuskan dalam bentuk cita negara oleh *Founding fathers* yang pada puncak abstraksinya memungkinkan kesamaan-kesamaan kepentingan diantara sesama warga masyarakat yang dalam kenyataannya harus hidup ditengah pluralisme atau kemajemukan atau kebinekaan.⁴ Kehidupan bersama ditengah pluralisme sulit

³Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2005), hlm. 70.

⁴Alwi Wahyudi, *Hukum Tata Negara Indonesia dalam Perspektif Pancasila Pasca Reformasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012), hlm. 86.



dipertahankan, kalau tidak dipatri oleh alat pemersatu yang dilandasi dengan kebersamaan, alat kebersamaan dimaksud adalah *philosophische grondslag*.

Untuk itulah demi menjamin kebersamaan dalam kerangka hidup bernegara, diperlukan perumusan tentang tujuan-tujuan atau cita-cita bersama yang biasa juga disebut sebagai falsafah kenegaraan atau *staasidee* (cita negara), yang berfungsi sebagai *philosophische grondslag* dan *commonplatform* atau *kalimatun sawa* di antara sesama warga masyarakat dalam konteks kehidupan ketatanegaraan.⁵ Inilah sebagai pedoman dan kompas dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan bersama.

Keberadaan Pancasila sebagai falsafah kenegaraan atau cita negara, karena Pancasila sebagai penyangga konstitusi. Keberadaan Pancasila sebagai dasar filosofis terdapat dalam pembukaan UUD 1945 yang merupakan kesepakatan pertama penyangga konstitusionalisme.⁶

Membahas tentang falsafah dasar negara Republik Indonesia, maka tidak dapat dilepaskan dari sejarah pembentukannya. Sejarah pembentukan falsafah negara itu terkait erat dengan fungsi dan peranan BPUPKI dalam menjalankan tugasnya, salah satu tugas BPUPKI untuk mencari dan merumuskan *philosophische grondslag*. Untuk itu Bung Karno pada tanggal 1 Juni 1945 itu adalah bahwa kecuali berisi pandangan atau usul mengenai dasar negara indonesia merdeka, juga berisi usul mengenai nama dasar negara, yakni Pancasila.⁷ Untuk menjadikan Pancasila sebagai dasar negara BPUPKI telah melakukan beberapa kali sidang, termasuk pembentukan panitia sembilan yang merumuskan “Piagam Jakarta” 22 Juni 1945, sebagai cikal bakal muatan isi dari Pancasila.

Akhirnya sidang pertama PPKI tanggal 18 Agustus 1945 telah dapat menghasilkan keputusan penting sebagai berikut.⁸

⁵Mahkamah Konstitusi, *Cetak Biru, Membangun Mahkamah Konstitusi Sebagai Institusi Peradilan Konstitusi yang Modern dan Terpercaya*, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2004), hlm. 3.

⁶Jimly Assididqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepanitraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hlm. 6.

⁷Nugroho Notosusanto, *Proses Perumusan Pancasila Dasar Negara*, (Jakarta: PN. Balai Pustaka, 1981), hlm. 21.

⁸Dahlan Thaib, *Pancasila Yuridis Ketatanegaraan*, (Yogyakarta: Unit Penerbit dan Percetakan AMP YKPN, 1991), hlm. 21.



- a. Pengesahan Undang-Undang Dasar yang terdiri dari pembukaan dan batang tubuh (Pasal-pasal) setelah melalui penyempurnaan-penyempurnaan, khususnya rumusan Pancasila sebagai Dasar Negara Republik Indonesia yang termuat dalam Pembukaan UUD, yang disahkan/ditetapkan pada waktu itu adalah sebagai berikut.
 - 1) Ketuhanan Yang Maha Esa.
 - 2) Kemanusiaan yang adil dan beradab.
 - 3) Persatuan Indonesia.
 - 4) Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan.
 - 5) Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.
- b. Memilih Presiden dan Wakil Presiden yang pertama atas usul Oto Iskandardinata, salah satu anggota PPKI, maka Ir. Soekarno, Drs. Moh. Hatta dipilih secara aklamasi sebagai Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia.
- c. Menetapkan berdirinya komite nasional sebagai Badan Musyawarah Darurat.

Pengertian Pancasila sebagai Dasar Negara, dapat dilihat pada Pembukaan alinea keempat UUD 1945, yang bunyinya, “.....maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang berbentuk dalam suatu susunan negara 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.” Pancasila sebagai dasar negara, hal ini berarti bahwa setiap tindakan aparatur negara dan rakyat harus sesuai dengan Pancasila yang sudah ditetapkan sebagai dasar negara tersebut.⁹ Hal ini sejalan dengan asal usul pembentukan Pancasila yang bersumberkan dan digali dari nilai-nilai asli budaya bangsa Indonesia sendiri. Sehingga dilihat dari fungsinya Pancasila mempunyai peranan dan fungsi yang sangat luas dalam tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

⁹Alwi Wahyudi, *Op. Cit.*, hlm. 89.



Notonagoro adalah orang yang pertama yang berpendapat bahwa Pancasila sebagai *staatsfondamentalnorm*, Pancasila dilihat sebagai cita negara atau cita hukum (*rechtsidee*). Konsekuensinya menempatkan Pancasila sebagai *staatsfondamentalnorm*, maka pembentukan hukum, penerapan dan pelaksananya tidak dapat dilepaskan dari nilai-nilai Pancasila.¹⁰

Berbeda halnya dengan tinjauan Pancasila sebagai norma dasar yang oleh Hans Kelsen dengan sebutan "*Grundnorm*". Pendekatan dari *Grundnorm* paling tidak akan membahas dengan 2 (dua) hal, *pertama*, posisi *Grundnorm*. *Kedua*, peran *Grundnorm*. Dengan demikian Posisi *Grundnorm*, Kelsen mendudukan norma dasar tersebut sebagai, "premis awal"¹¹, artinya sebagai dasar di mana segala sesuatunya dimulai. Untuk itu *Grundnorm* tidak diturunkan dari norma lainnya. Kelsen berpendapat bahwa, Validitasnya diterima begitu saja. *It is valid because it is presupposed to be valid*,¹² jadi *Grundnorm* adalah norma dasar tidak harus menyesuaikan dengan norma lainnya. Menyebabkan *Grundnorm* tidak tergolong sebagai bagian dari hukum positif. Ia melampaui tata hukum positif.¹³ Sedangkan peran *Grundnorm* adalah sebagai batu uji dari validitas tata hukum positif. Artinya bahwa peraturan perundang-undangan di bawah *Grundnorm* tidak boleh bertentangan dengan *Grundnorm* sebagai norma dasar.

Dengan diputuskannya Pancasila sebagai dasar negara, maka hal ini berarti bahwa setiap tindakan rakyat dan Negara Indonesia harus sesuai dengan Pancasila yang sudah ditetapkan sebagai dasar negara itu.¹⁴ Putusan ini juga sebagai bentuk penegasan bahwa, para pendiri bangsa sadar betul kalau negara ini, adalah sebuah *nation-state*. Suatu negara bangsa bukan negara etnik, bukan negara kota, bukan imperium, bukan kekaisaran, bukan pula kehalifahan. Jelasnya Pancasila hadir untuk Indonesia sebagai *nation-state*, yakni negara yang dibangun, dilandasi,

¹⁰Jimly Assididqie, *Op. Cit.*, hlm. 13.

¹¹Wolfgang Friedmann, *Legal Theory*, (London: Stevens & Sons, 1967).

¹²Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russel & Russel, 1961, hlm. 116).

¹³Bernard L. Tanya, Theodorus Yosep Parera dkk, *Pancasila Bingkai Hukum Indonesia*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2015), hlm. 13.

¹⁴Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, (Jakarta: CV Sinar Bakti, 1985), hlm. 101.



dan diikat oleh semangat dan cita-cita kebangsaan.¹⁵ Sehingga tepatlah apabila dikatakan bahwa Pancasila sebagai dasar negara Republik Indonesia yang dapat menaungi semua golongan, apakah suku, agama, adat, budaya yang berbineka itu menjadi satu kesatuan dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Oleh karena itu, Pancasila terlahir sebagai kesepakatan sangat terhormat dari para pendiri bangsa yang berjiwa negarawan untuk merawat ke-Indonesiaan (yang berbineka tunggal ika).¹⁶

Kedudukan Pancasila sebagai dasar negara bagi bangsa Indonesia, tentunya berbeda tingkatannya dengan kedudukan dan fungsi Pancasila sebagai ideologi, sebagai alat pemersatu, maupun fungsi dan kedudukan Pancasila dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Maknanya tanpa adanya kedudukan dan fungsi Pancasila sebagai dasar negara, maka fungsi dan kedudukan lainnya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara tidak akan dapat dilakukan. Hal ini menunjukkan bahwa kedudukan dan fungsi Pancasila sebagai Dasar Negara memiliki makna yang mendasar dan mutlak adanya. Sisi lain juga pemaknaan Pancasila sebagai ideologi merupakan bagian terpenting dari fungsi dan kedudukan Pancasila dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Ideologi adalah kumpulan ide-ide yang muncul dan tumbuh dalam suatu pemerintahan negara.¹⁷

Dalam bidang hukum tata negara, Pancasila itu menjadi sumber hukum materiil artinya setiap peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia tidak boleh bertentangan dengan Pancasila, melainkan peraturan perundang-undangan yang ada harus sesuai dan menjiwai sila-sila dari Pancasila.

Oemar Seno Adji berpendapat bahwa negara hukum Indonesia memiliki ciri-ciri khas Indonesia. Karena Pancasila harus diangkat sebagai dasar pokok dan sumber hukum, maka negara hukum Indonesia dapat pula dinamakan negara hukum Pancasila. Salah satu ciri pokok dalam Negara Hukum Pancasila ialah adanya jaminan terhadap *freedom of religion* atau kebebasan beragama. Tetapi, kebebasan beragama di Negara Hukum Pancasila selalu dalam konotasi positif, artinya tiada

¹⁵Bernard L. Tanya, Theodorus Yosep Parera dkk, *Op. Cit.*, hlm. 1.

¹⁶*Ibid.*, hlm. 38.

¹⁷Kholido dan Santoso, *Paradigma Baru Memahami Pancasila dan UUD 1945 Sebuah Rekonstruksi Sejarah atas Gagasan Dasar Negara RI Konsensus Nasional dan Demokrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Segarsy, 2004), hlm. 97.



tempat bagi ateisme atau propaganda anti agama di Indonesia.¹⁸ Pendapat demikian juga disampaikan oleh Muhammad Tahir Azhary, dalam memahami negara hukum yang berasaskan Pancasila memiliki ciri-ciri sebagai berikut.

- a. Adanya hubungan yang erat antara agama dan negara
- b. Bertumpu pada Ketuhanan Yang Maha Esa.
- c. Kebebasan agama dalam arti positif.
- d. Ateisme tidak dibenarkan dan komunisme dilarang.
- e. Asas Kekeluargaan dan kerukunan.

Berbeda dengan Padmo Wahyono menelaah Negara Hukum Pancasila dengan bertitik pangkal dari asas kekeluargaan yang tercantum dalam UUD 1945. Dalam asas kekeluargaan maka yang diutamakan adalah, “rakyat banyak, namun hakikat dan martabat manusia tetap dihargai”. Pasal 33 UUD 1945 mencerminkan secara khas asas kekeluargaan ini. Maka konsep Negara Hukum Pancasila harus dilihat dari asas kekeluargaan itu.¹⁹

Lain halnya dengan Jimly Assiddiqie, berpendapat ada sepuluh (10) prinsip pokok yang mendasari sistem ketatanegaran Indonesia yang berdasarkan Pancasila, dengan mendasarkan pada pemikiran yang berkembang dikalangan para ahli dan dikalangan perumus perancang naskah UUD 1945 sejak dululu sampai sekarang yakni:

- Pertama : Prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa
- Kedua : Cita negara hukum atau nomokrasi
- Ketiga : Paham kedaulatan rakyat atau demokrasi
- Keempat : Demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan
- Kelima : Pemisahan kekuasaan dan prinsip *checks and balances*
- Keenam : Pemerintahan presidential
- Ketujuh : Kesatuan dan keragaman
- Kedelapan : Bentuk Negara kesatuan dengan *federal arrangement* (otonomi seluas-luasnya).

¹⁸Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam Implementasinya pada Periode Madinah dan Masa Kini*, (Jakarta: Kencana Perdana Media Group, 2007), hlm. 96-97.

¹⁹*Ibid.*, hlm. 69-70.



Kesembilan : Demokrasi ekonomi dan ekonomi pasar/sosial

Kesepuluh : Cita masyarakat madani²⁰

Pancasila sebagai asas bagi Hukum Tata Negara Indonesia dapat dilihat sebagai berikut.

a. Asas Ketuhanan Yang Maha Esa

Para pendiri negara semenjak awal sudah memiliki komitmen baik dalam sidang-sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) maupun Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), bahwa negara yang akan dibangun ini bukan negara yang mendasarkan pada paham individualis, sosialis, dan liberal, melainkan negara yang berasaskan pada Pancasila salah satunya berpahamkan pada Ketuhanan Yang Maha Esa, yang melekatkan hubungan yang menyatu antara negara dengan agama, bukan berpahamkan memisahkan hubungan antara negara dengan agama (sekuler). Sehingga agama menjadi salah satu sendi utama dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Hal ini secara tegas dimuat dalam pembukaan UUD 1945 pada alinea ke ketiga yang berbunyi, “ atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan yang luhur....., maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya”, Dengan demikian menunjukkan bahwa kemerdekaan Bangsa Indonesia diperoleh melalui perjuangan yang gigih dari seluruh rakyat Indonesia, dan pula menegaskan kemerdekaan itu merupakan karunia dari Tuhan Yang Maha Kuasa.

Prinsip asas Ketuhanan Yang Maha Esa, sebagai pokok serapan pemikiran dari sila pertama ini wajib diimplementasikan dalam seluruh aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu, asas Ketuhanan Yang Maha Esa harus tercerminkan pada praktik ber hukum, berpolitik, ekonomi, sosial maupun budaya, mendasarkan pada nilai-nilai agama yang kita anut dan kita yakini dari agama yang ada di Indonesia.

Lebih lanjut pada alinea keempat Pembukaan UUD 1945 berbunyi, “Kemudian dari pada itu, untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa

²⁰Jimly Assididqie, *Negara Hukum*,.....*Op.Cit.*, hlm. 97-98.



Indonesia....., 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 pada:Ketuhanan Yang Maha Esa,.....”.

Demikian pula tentang asas Ketuhanan Yang Maha Esa dapat kita lihat pada batang tubuh UUD 1945, Pasal 29 ayat (1) Negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa. (2) Negara mejamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu. Ketentuan ini merupakan bentuk penegasan bahwa sendi agama mutlak adanya dalam kelangsungan hidup bernegara. Juga menjadi dasar pemerintah dan alat perlengkapan negara lainnya dalam mengatur soal beragama bagi penduduk Indonesia. Jadi bukan hanya warga negara Indonesia saja, tetapi juga termasuk bukan warga negara Indonesia.²¹

Praktik ketatanegaraan Indonesia menunjukkan bahwa teori Trias Politika dari Montesquie tidak dapat dilepaskan keberadaannya dengan ciri dan elemen kelengkapan khas ke Indonesiaannya, Ketuhanan Yang Maha Esa telah melekat pada kelembagaan negara, baik di eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Halini terlihat bidang eksekutif, dalam mengatur kehidupan agama di tengah-tengah masyarakat sebagai pengejawantahan Pasl 29 ayat (1) dan (2) UUD 1945, maka pemerintah membentuk Departemen Agama yang memiliki tugas dan kewenangan, salah satunya untuk mengatur kehidupan inter dan antarumat beragama, serta menumbuh kembangkan kerukunan umat beragama. Penyelenggaraan pemerintahan melalui departemen Agama ini telah memberikan manfaat yang besar, yakni terciptanya kedamaian dan ketentraman dalam kehidupan bermasyarakat, sehingg tercipta suasana yang kondusif saling menghargai dan menghormati walaupun berbeda keyakinan. Bahkan Presiden dan Wakil Presidenpun, karena sangat mendasar dan pentingnya Sila Pertama Pancasila yakni Ketuhanan Yang Maha Esa, maka sebelum memangku jabatan Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama yang diyakininya, sebagaimana diatur pada Pasal 9 ayat (1)UUD 1945, yang berbunyi “Sebelum memangku jabatan, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut, atau berjanji dengan

²¹Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op.Cit.*, hlm. 102.



sebenarnya dihadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat sebagai berikut. Sumpah Presiden (Wakil Presiden: Demi Allah, saya bersumpah.....”.

Bidang legislatif Dewan Perwakilan Rakyat telah membentuk Undang-undang yang mencerminkan kuatnya nilai-nilai Ketuhanan Yang Maha Esa diantaranya UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, undang-undang ini bila kita cermati dan telusuri dari substansi yang diaturnya menunjukkan bahwa, bersumberkan pada Al-Qur'an dan Hadis, misal pengaturan tentang perkawinan dan perceraian bagi mereka yang memeluk agama islam. Demikian pula pembentukan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2008 Tentang Pornografi, juga pengaturannya didasarkan pada nilai-nilai agama dan budaya masyarakat Indonesia.

Bidang Yudikatif yang dilaksanakan oleh lembaga peradilan, menunjukkan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam hakim mengambil putusan atau vonis hakim. Sebagaimana diatur pada Pasal 2 ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang berbunyi, “Peradilan dilakukan Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”. Jadi jelaslah bahwa setiap putusan pengadilan di Indonesia harus berkepal, “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”. Kepala putusan ini menunjukkan bahwa setiap putusan pengadilan dijatuhkan “demi keadilan” bukan demi hukum.²² Hal ini juga mengandung makna bahwa hakim dalam memutus harus mendasarkan pada prinsip-prinsip yang diilhami dan disinari oleh nilai-nilai ketuhanan.

b. Asas Kemanusiaan yang Adil dan Beradab

Asas kemanusiaan adalah suatu asas yang melekat pada manusia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, semenjak manusia dilahirkan yang tidak boleh diganggu dan diambil oleh siapapun tanpa dasar yang dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan. Untuk itu Hak Asasi Manusia sebagai hak dasar manusia memiliki kedudukan dan derajat yang tertinggi, sehingga wajib diakui dan memperlakukan manusia sesuai dengan harkat dan martabatnya sebagai Makhluk Tuhan Yang Maha Esa.

²²Donal Albert Runokoy & Frans Maramis, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2014), hlm. 29.



Implementasi bentuk pengakuan dari hak asasi itu tercermin adanya persamaan derajat, persamaan hak dan kewajiban asasi manusia dengan tidak membedakan manusia atas dasar kedudukan, kesukuan, ras, warna kulit, keturunan, agama, status sosial dan lain sebagainya. Jadi asas ini telah menempatkan manusia dengan mendasarkan pada persamaan sebagai bagian yang tidak dapat dipisahkan dari kodrat asasi manusia. Kata adil dan beradab pada sila kedua ini mengisyaratkan adanya bentuk keseimbangan perilaku manusia terhadap sesama manusia, alam dan lingkungannya atau semua makhluk yang ada.²³

Bentuk implementasi dari sila kedua Kemanusiaan yang Adil dan Beradab tercermin, misalnya dari lembaga legislatif dalam membentuk Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan. Keberadaan kedua undang-undang ini secara jelas telah meletakkan dan memberikan jaminan perlindungan hukum terhadap setiap warga negara tentang asasinya. Bidang eksekutif juga diimplementasikan dengan memberikan jaminan kepada rakyat, dengan dibentuknya Departemen Sosial yang memiliki tugas dan kewenangan yang bersifat preventif dan represif, salah satunya berupa penanggulangan dan pemecahan masalah-masalah sosial yang dihadapi oleh masyarakat. Hal demikian juga dapat dilihat apabila terjadi bencana alam maka pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah akan turun tangan langsung melalui Departemen Sosial untuk memberikan bantuan kepada masyarakat yang terkena bencana alam.

Bidang lembaga yudikatif institusi ini diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan peradilan demi terwujudnya keadilan yang beradab, secara normatif adalah ditangan kekuasaan kehakiman. Sebagaimana ditergaskan pada Pasal 24 ayat (1) UUD 1945, yang berbunyi “Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakan hukum dan keadilan”. Lebih lanjut pada Pasal 24 ayat(2) UUD 1945 mengatur, “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah mahkamah Agung dan badan peradilan yang ada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”.

²³Alwi Wahyudi, *Op.Cit.*, hlm. 94.



Dengan demikian secara ideal dapatlah dikatakan kekuasaan kehakiman melalui lembaga-lembaga peradilan mulai dari Mahkamah Agung beserta 4 (empat) lingkungan peradilan yang ada di bawahnya dan Mahkamah Konstitusi, menjadi tumpuan rakyat dalam mencari keadilan.

Secara spesifik bahwa Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi memiliki kedudukan yang sama dan sederajat. Pembeda dari kedua lembaga mahkamah tersebut terletak pada kewenangannya. Salah satu dari sekian perbedaan yang ada adalah Mahkamah Agung diberikan kewenangan untuk melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, sedangkan Mahkamah Konstitusi diberikan kewenangan untuk melakukan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.

c. Asas Persatuan Indonesia

Prinsip persatuan dalam hidup bernegara sangat jelas menjadi perhatian oleh para *founding fathers*, hal demikian dapat dimengerti karena negara yang akan dibentuk ini dilatarbelakangi oleh adanya berbagai macam ragam perbedaan yakni: suku, agama, bahasa, budaya, adat istiadat dan lain sebagainya. Sehingga diperlukan perekat untuk mewujudkan dan meletakkan kesatuan dan persatuan bangsa di atas segala-galanya. Perwujudan nilai persatuan didasarkan pada amanat yang tertuang dalam pembukaan UUD 1945, pada pokok pikiran pertama “negara” begitu bunyinya, “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasarkan atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” Dalam pembukaan ini menunjukkan diterimanya aliran pengertian negara persatuan, dengan jelas negara melindungi dan meliputi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Jadi negara mengatasi segala paham golongan dan segala paham perorangan. Dengan demikian secara tegas dapatlah dikatakan bahwa, negara menurut pengertian, “pembukaan” menghendaki persatuan meliputi segenap bangsa Indonesia seluruhnya. Inilah konsep dasar negara yang tidak boleh dilupakan, dari rumusan pembukaan inilah juga menunjukkan pokok pikiran persatuan. Didasarkan pada rumusan tersebut sudah selazimnya dipahami oleh negara, penyelenggara negara, dan setiap warga negara wajib meletakkan dan melaksanakan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, golongan, kelompok maupun perorangan.



Karena itu untuk memperkokoh nilai persatuan yang dikehendaki sebagaimana yang di manatkan oleh para *founding fathers*, maka diaturlah simbol-simbol hukum persatuan negara di dalam UUD 1945, di mana simbol-simbol tersebut wajib dihormati dan dijunjung tinggi oleh setiap warga Negara Indonesia. Misalnya asas persatuan dituangkan dalam simbol atau lambang negara Republik Indonesia, yaitu pada ketentuan UUD 1945 Bab XV Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara serta lagu Kebangsaan, bunyi Pasal 35, “Bendera Negara Indonesia ialah Sang Merah Putih”. Pasal 36, “Bahasa Negara ialah Bahasa Indonesia”. Pasal 36 A, “Lambang Negara ialah Garuda Pancasila dengan semboyan Bhineka Tunggal Ika”. Pasal 36 B, “Lagu Kebangsaan ialah Indonesia Raya”.

d. Asas Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat dan Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan

Prinsip ajaran kedaulatan rakyat sudah lama tumbuh dan berkembang dalam tatanan hidup bernegara. Sehingga kedaulatan rakyat itu dipahami dan dimaknai sebagai sistem hidup bernegara di mana rakyatlah yang memiliki kekuasaan tertinggi, konsep pemikiran yang demikian melahirkan apa yang disebut dengan demokrasi. Demokrasi secara singkat dapat diartikan suatu pemerintahan di mana rakyatlah yang berkuasa, sehingga berbicara demokrasi ditemukan ungkapan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Jadi dalam negara modern terdapat kecenderungan setiap negara mengaku sebagai negara demokrasi. Indonesia sebagai bagian dari negara yang menganut paham demokrasi dengan prinsip kedaulatan ada di tangan rakyat. Hal demikian dapat dilihat pada pembukaan UUD 1945 alinea ke IV yang berbunyi, “..... Maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat.....”. Bentuk perwujudan kedaulatan rakyat itu dikenal ada namanya pemilihan umum yang dilakukan secara terus menerus dan berkesinambungan setiap 5 tahun sekali, bertujuan untuk memilih wakil-wakilnya di parlemen. Penjabaran Pembukaan UUD 1945 perihal kedaulatan rakyat, kemudian diatur lebih lanjut pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 setelah amendemen yang berbunyi, “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-



Undang Dasar”. Bunyi pasal ini berbeda dengan sebelum UUD 1945 diamademen yang berbunyi, “kedaulatan ditangan rakyat dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat” Pengamandemenan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 memiliki makna untuk meluruskan kembali kepada prinsip kebenaran tentang pemaknaan kedaulatan rakyat, oleh karena itu rumusan sebelumnya yang menyatakan bahwa kedaulatan rakyat dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR justru telah mereduksi paham kedaulatan rakyat itu menjadi kedaulatan negara, suatu paham yang lazim dianut di negara-negara yang masih menerapkan paham totalitarian dan/atau otoritarian.²⁴

Pemaknaan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 setelah amendemen, menunjukkan bahwa perubahan ini telah mengalihkan kedaulatan rakyat yang semula kedaulatan itu sepenuhnya hanya milik Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagai satu-satunya lembaga yang mengemban kedaulatan rakyat, kemudian berubah menjadi sistem kedaulatan rakyat yang diatur melalui UUD 1945. Jadi UUD 1945-lah yang menjadi dasar dan rujukan utama dalam menjalankan kedaulatan rakyat. UUD 1945-lah yang menentukan bagian-bagian dari kedaulatan rakyat yang diserahkan pelaksanaannya kepada badan/lembaga yang keberadaan, wewenang, tugas, dan fungsinya ditentukan oleh UUD 1945.²⁵

Sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dilakukan melalui pemilihan umum, Untuk itu UUD 1945, telah mengatur secara tegas tentang pemilihan umum. Pasal 22 E ayat (1) berbunyi, “Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali”. Ayat (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Ayat (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik. Ayat (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perorang. Sehingga dapatlah dikatakan bahwa UUD 1945 setelah amandemen mengatur ketentuan yang baru (pemilihan umum), yang sebelumnya

²⁴Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara..... Op.Cit.*, hlm. 88.

²⁵Ni'matul Huda, *Ibid.*, hlm. 89.



tidak pernah diatur. Hal demikian menunjukkan semakin tegas dan konsistennya UUD 1945 dalam mewujudkan kedaulatan rakyat karena tanpa pemilu mustahil akan terbentuk palemen. Jadi jelaslah bahwa ada hubungan yang erat dan tidak dapat dipisahkan antara kedaulatan rakyat, pemilu dan demokrasi.

Implementasi dari asas kedaulatan rakyat pada lembaga eksekutif itu ditunjukkan karena presiden dipilih langsung oleh rakyat, maka Presiden sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara dalam menjalankan kewenangan dan tugasnya sepenuhnya bertanggung jawab langsung kepada rakyat. Bidang legis latif sebagai perwujudan dari kedaulatan rakyat maka DPR memiliki tugas dan kewenangan untuk membentuk undang-undang. Bidang yudikatif hakim agung sebelum diangkat, maka terlebih dahulu harus melalui uji kelayakan dihadapan DPR.

Sistem pengambilan putusan dalam rapat porum DPR berdasarkan pada sila keempat dan Pasal 37 UUD 1945 telah memberikan rambu-rambu, yakni dimungkinkan pengambilan putusan dilakukan; *Pertama*, dengan musyawarah mufakat dan *Kedua*, dengan suara terbanyak (*voting*). Dengan catatan dilakukan terlebih dahulu secara maksimal untuk musyawarah mufakat sebelum dilakukan dengan cara pengambilan suara terbanyak (*voting*).

e. Asas Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia

Penegasan tentang prinsip keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dapat dilihat pada Pembukaan UUD 1945, pada pokok pikiran kedua, “Negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat”. Ini merupakan pokok pikiran yang menekankan pada keadilan sosial yang berdasarkan pada kesadaran, bahwa manusia Indonesia dalam hidup berbangsa dan bernegara mempunyai hak dan kewajiban yang sama untuk menciptakan keadilan sosial dalam kehidupan bermasyarakat. Setiap negara yang dibentuk sudah barang tentu berdasarkan pada idiologi tertentu, hal ini didasarkan pada pemikiran manusia yang mengungkapkan adanya hubungan antara pemikiran mengenai kebudayaan, hukum dan negara, menunjukkan adanya perkembangan yang saling berkaitan antara falsafah, ajaran-ajaran idiologi, ajaran-



ajaran negara serta ajaran-ajaran hukum.²⁶ Hal ini dikarenakan sumber utamanya adalah manusia yang berpikir mengenai dirinya, masyarakatnya, aspirasinya, yang antara lain tertuang dalam idiologi ajaran-ajaran negara dan ajaran-ajaran hukum.²⁷

Para *founding fathers* melalui Piagam Jakarta telah menciptakan Pancasila sebagai dasar negara dan idiologi negara yang bersendikan pada nilai-nilai ke Indonesiaan, berpangkal dan berasaskan pada dasar pemikiran kekeluargaan atau gotong-royong, yang membuang pikiran individualisme. Pemikiran demikian dapat dilihat dalam sidang BPUPKI, Soekarno menjelaskan, “Maka oleh karena itu, jikalau kita betul-betul hendak mendasarkan negara kita kepada paham kekeluargaan, paham tolong-menolong, paham gotong royong dan keadilan sosial, enyahkan tiap-tiap pikiran tiap-tiap paham individualisme dan liberalisme dari padanya”.²⁸ Dengan demikian kebersamaan sebagai sesama anak bangsa untuk saling menghargai, menghormati, dan tolong-menolong harus terpatri dalam diri setiap rakyat Indonesia.

2. Asas Negara Hukum

Dalam kepustakaan Indonesia sudah populer penggunaan istilah negara hukum, yang merupakan penterjemahan langsung dari istilah “*rechtsstaat*”.²⁹ Penggunaan istilah tersebut antara negara yang satu dengan negara lainnya tidaklah sama. Di Jerman dan Belanda menggunakan istilah *rechtsstaat*, sementara di Perancis menggunakan istilah *etat de droit*.

Di Indonesia penggunaan istilah negara hukum disamping dikenal istilah *rechtsstaat*, dikenal juga istilah *the rule of law* untuk menyebutkan penamaan negara hukum. Djokosoetono mengatakan bahwa “negara hukum yang demokratis sesungguhnya istilah ini adalah salah, sebab

²⁶Khudzaifah Dimiyati, *Teorisasi Hukum Studi tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia 1945-1990*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), hlm. 46.

²⁷A. M.W. Pranarka, *Sejarah Pemikiran Tentang Pancasila*, (Jakarta: Yayasan Proklamasi CSIS, 1985), hlm. 14.

²⁸Tim Nasional Dosen Pendidikan Kewarga negaraan, *Pendidikan Kewarga negaraan, Paradigma Terbaru Untuk Mahasiswa*, Bandung: Alfabeta, 2010), hlm. 59.

²⁹Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, (Surabaya: PT Bina Ilmu, 1987), hlm. 25.



kalau dihilangkan *democratische rechtsstaat*, yang penting dan primer adalah *rechtsstaat*.³⁰

Muhammad Yamin menggunakan kata negara hukum sama dengan *rechtsstaat* atau *government of law*, mengatakan bahwa, Republik Indonesia ialah negara hukum (*rechtsstaat, government of law*) tempat keadilan tertulis berlaku, bukanlah negara polisi atau negara militer, tempat polisi dan prajurit memegang perintah dan keadilan, bukanlah pula negara kekuasaan (*machtsstaat*) tempat tenaga senjata dan kekuatan badan melakukan sewenang-wenang.

Dengan demikian jelaslah bahwa istilah negara hukum di Indonesia, istilah tersebut sering dipadankan dengan istilah *rechtsstaat* atau *the rule of law*. Sunaryati Hartono menggunakan istilah negara hukum sama dengan *the rule of law* dalam kalimat; “oleh sebab itu, agar supaya tercipta suatu negara hukum yang membawa keadilan bagi seluruh rakyat yang bersangkutan, penegakan *the rule of law* itu harus dalam arti materiil.”³¹ Demikian juga Sudargo Gautama menggunakan istilah *the rule of law* sebagaimana dikatakan, “... dalam suatu negara hukum, terdapat pembatasan kekuasaan negara terhadap perorangan negara tidak maha kuasa tidak bertindak sewenang-wenang. Dengan demikian prinsip negara hukum menegaskan perlunya pembatasan kekuasaan agar tidak terjadi kesewenang-wenangan.”³² Tindakan-tindakan negara dibatasi oleh hukum inilah apa yang oleh hukum Inggris sebagai *the rule of law*.³³

Istilah negara hukum dalam perpustakaan Indonesia, dikenal dengan memberikan atribut “Pancasila”, sebagaimana halnya istilah demokrasi diberi atribut “Pancasila”, sehingga menjadi “demokrasi Pancasila”, demikian juga dengan istilah “negara hukum” diberi atribut Pancasila menjadi “Negara Hukum Pancasila”.³⁴

³⁰Padmo Wahjono, *Guru Pinandita*, Jakarta, Badan Penerbit fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1984, hlm. 67.

³¹Sunaryati Hartono, *Apakah the rule of law*, Bandung, Alumni, 1976, hlm. 35.

³²Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amendemen UUD 1945*, Konpress, Jakarta, 2012, hlm 27.

³³Sudargo Gautama, *Pengertian ...*, *Op.Cit.* hlm. 3.

³⁴Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum...* *Op.Cit.*, hlm. 74.



a. Beberapa Paham Negara Hukum

1) Paham Eropa Kontinental

Latar belakang lahirnya pemikiran negara hukum, pada dasarnya merupakan bentuk reaksi terhadap pemerintahan absolutisme yang terjadi pada raja-raja di Benua Eropa. Dengan demikian munculnya *rechtsstaat* atau *etat de droit* di Benua Eropa sebagai sistem rasional yang menggantikan *anciene regime*.³⁵

Paham *rechtsstaat* pada abad ke-19 dikenal dengan sebutan negara hukum dalam pengertian klasik, ciri negara hukum pada masa itu dilukiskan sebagai “negara penjaga malam” (*nachtwakersstaat*), tugas pemerintah hanya sebatas pada mempertahankan ketertiban umum dan keamanan (*de openbare orde en veiligheid*).³⁶ Negara hukum yang demikian sebagai paham negara hukum dalam arti sempit, yang menempatkan fungsi *recht* pada *staat*, hanya sebagai alat perlindungan hak-hak individual dan kekuasaan negara diartikan secara pasif, yang bertugas sebagai pemelihara ketertiban dan keamanan masyarakat. Paham Kant ini dikenal dengan sebutan *nachtwakersstaat* atau *nachtwachterstaat*.³⁷

Paham negara hukum liberal yang dipelopori oleh Kant dalam perkembangannya tidak memuaskan, sehingga muncul pemikiran untuk memperbaikinya, maka sebagai penggantinya lahir paham negara hukum formal yang digagas oleh Frederich Julius Stahl bukunya yang berjudul *Philosophie des Rechts*, terbit pada tahun 1878, mengetengahkan ada empat unsur utama dari negara hukum. Keempat unsur itu adalah:

- a) Mengakui dan melindungi hak-hak asasi manusia;
- b) Untuk melindungi terhadap hak-hak asasi tersebut maka penyelenggaraan negara harus berdasarkan atas teori Trias Politika;
- c) Dalam menjalankan tugasnya, pemerintah harus berdasarkan atas undang-undang (*wetmatigbestuur*);

³⁵Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum: Suatu Studi Tentang Prinsip-prinsipnya*..... *Op. Cit.*, hlm. 73-74.

³⁶P. de Haan, Th G. Druksteen R. Fernhout, *Bestuursrecht in de Sociale Rechtsstaat*, (Deell, Kluwer-Deventer, 1986), hlm. 8.

³⁷Muhammad Tahir Azhari, *Op. Cit.*, hlm. 73-74.



- d) Apabila pemerintah dalam menjalankan tugasnya berdasarkan undang-undang masih melanggar hak asasi, maka ada pengadilan administrasi yang akan menyelesaikannya.³⁸

Negara penjaga malam (*nachtwakersstaat*), adalah negara yang semata-mata memiliki tugas untuk menjaga ketertiban dalam perkembangannya pada abad ke-20, mengalami perubahan. Perubahan itu terjadi karena cara pandang terhadap konsepsi-konsepsi negara yang berubah, yakni negara yang semula mendasarkan pada *nachtwakersstaat* menjadi konsepsi negara kesejahteraan atau *welvaartsstaat*, yang kemudian dikenal dengan sebutan *verzorgingsstaat*,³⁹ atau juga dikenal dengan sebutan *sociale rechtsstaat*,⁴⁰ konsep pemikiran negara hukum klasik pada akhirnya ditinggalkan sebagai penggantinya konsep negara modern (*modern rechtsstaat*). Hal demikian diperkuat dengan pendapat de Haan yang mengatakan bahwa, "*Demoderne staat is niet alleen rechtsstaat in de negentiende eeuwse zin, maar ook verzorgingsstaat – of zomen wil – sociale rechtsstaat*"⁴¹ (negara modern bukan saja negara hukum dalam pengertian abad ke-19, tetapi juga negara kesejahteraan (*verzorgingsstaat*) – atau menurut keinginan kita - negara hukum sosial (*sociale rechtsstaat*). Dalam konsep negara hukum yang demikian negara atau pemerintah dituntut aktif untuk mewujudkan kesejahteraan sosial. Pemerintah tidak hanya bertugas dan bertanggung jawab menjaga keamanan dan ketertiban, akan tetapi memiliki tanggung jawab yang lebih luas yakni dituntut untuk mewujudkan kesejahteraan dan keadilan bagi seluruh rakyatnya.

2) Paham Anglo Saxon

Sistem hukum Anglo Saxon, istilah "*rule of law*" pada dasarnya merupakan ungkapan yang sama artinya dengan apa yang oleh sistem hukum Eropa Kontinental disebut "*rechtsstaat*" Pemikiran *rule of law* tidak dapat dilepaskan dari A.V. Dicey dalam usahanya membahas *the*

³⁸Padmo Wahjono, *Pembangunan Hukum ...*, Op. Cit., hlm. 151 dan Oemar Seno Adji, *Indonesia Negara Hukum*, Prasaran pada Simposium Indonesia Negara Hukum, (Jakarta: Universitas Indonesia, 6-8 Mei 1966), hlm. 24.

³⁹Philipus M. Hadjon, *Perlindungan hukum ...*, Op. Cit, hlm. 77.

⁴⁰D.H. M. Meuwissen, *Elementen van Staatsrecht*, (Zwolle: Tjink Willink, 1975), hlm. 119.

⁴¹P. deHaan, *Th G. Drupssteen, en R. fernhout... Op. Cit.* hlm. 15.



rule of law di Inggris. A.V. Dicey⁴² mengatakan suatu negara dikatakan menganut paham *the rule of law* apabila memenuhi unsur-unsur sebagai berikut.

- a) *The absolute predominance of law* (keunggulan mutlak hukum);
- b) *Equality before the law* (persamaan di depan hukum);
- c) *The concept according to which the Constitution is the result of the recognition of individual right by judges* (konsep menurut mana konstitusi adalah hasil dari pengakuan hak-hak individual oleh para hakim).

Pemikiran A.V. Dicey tentang paham negara hukum dengan istilah *the rule of law*, analisisnya diperdalam oleh H.W.R. Wade dalam perkembangannya, yang menyebutkan lima unsur suatu negara dikatakan menganut *the rule of law* yakni:

*“Firs, ... all governmental action must be taken according to the law, ... Second, that government should be conducted within a framework of recognized rules and principles which restrict discretionary power, ... Third, that disputes as to the legality of acts of government are to be decided upon by courts which are wholly independent to the executive, ... Fourth, that the law should be even – handed between government and citizen, ... and fifth, ... that no one should be punished except for legally defined crimes, ...”*⁴³

(Pertama, ... semua tindakan pemerintah harus menurut hukum... Kedua, bahwa pemerintah harus berperilaku di dalam suatu bingkai yang diakui peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip yang membatasi kekuasaan diskresi, ...Ketiga, bahwa sengketa mengenai keabsahan (*legality*) tindakan pemerintah akan diputuskan oleh pengadilan yang murni independen dari eksekutif, ... Keempat, harus seimbang antara pemerintah warga negara... Kelima, ... tidak seorangpun dapat dihukum kecuali atas kejahatan yang ditegaskan menurut undang-undang, ...).

Berdasarkan pada uraian di atas menunjukkan bahwa prinsip *rechtsstaat* maupun *the rule of law* mengandung kesamaan, yakni adanya asas legalitas, asas pempian dan pembagian kekuasaan, asas kekuasaan kehakiman yang merdeka dan independen. Prinsip tersebut

⁴²Allan R. Brewer-Carries, *Judicial Review in Comparative Law*, (Cambridge University Press, 1989), hlm. 7.

⁴³*Ibid.*, hlm. 40.



kesemuanya memiliki tujuan untuk mengendalikan negara atau pemerintah dari tindakan yang sewenang-wenang, melakukan tindakan intervensi ke lembaga lain, terjadinya pemusatan kekuasaan pada satu tangan, tirani, penyalahgunaan kekuasaan yang mengakibatkan terjadinya pelanggaran terhadap prinsi-prinsip negara hukum.

3) Paham *Socialist Legality*

Paham *Socialist Legality* dianut oleh negara-negara yang memiliki ideologi komunisme atau marxisme. Paham *Socialist Legality* pertama berkembang di Uni Soviet (USSR) selama masa *New Economic Policy* pada tahun 1921-1928, sedangkan pada masa paham komunisme revolusioner tidak diakui.⁴⁴ Dalam paham *Socialist Legality* di mana warga negara harus mentaati undang-undang, karena undang-undang adalah adil atau benar. Di negara sosialis keberadaan undang-undang adalah untuk kepentingan semua dan bukan untuk golongan tertentu. Oleh karena itu, sebutan “*Socialist*” sebelum kata “*Legality*” memberikan pembenaran yang sangat penting, yang menegaskan hanya berarti di dalam suatu ekonomi dan jika ia membawahi kepentingan ekonomi ini. Hukum hanya memiliki nilai karena melayani kepentingan negara *Socialist*. Pemikiran paham *Socialist legality* mendasarkan hukum sebagai bagian yang tidak dapat dipisahkan dengan truktur ekonomi.

Menurut Tahir Azhari paham *Socialist Legality* yang bersandar pada ideologi komunisme, memiliki prinsip yang berbeda dengan *rechtsstaat* dan *the rule of law*. Ciri utamanya, yang bersumber pada paham komunis yang menempatkan hukum sebagai alat untuk mewujudkan *socialism* dengan mengabaikan hak-hak perorangan. Hak-hak perorangan harus melebur dalam tujuan *socialism* yang mengutamakan kepentingan kolektif di atas kepentingan individu-individu.⁴⁵ Namun demikian tidak berarti dalam konstitusi negara-negara komunis tidak diatur tentang asas-asas negara hukum. Negara RRC dalam konstitusi 1982 cukup rinci diatur tentang hak-hak dasar atau hak-hak asasi manusia, misal tentang persamaan kedudukan di depan hukum,

⁴⁴Rene David and John E.C. Brierley, *Major Legal System in the World Today, An Introduction to the Comparative Study of Law*, Third Edition, (London: Stevens & Sons, 1985), hlm. 184 dan 210.

⁴⁵Mohammad Tahir Azhari, *Op. Cit.*, hlm. 67-68.



jaminan terhadap kebebasan beragama, berkumpul, berbicara, bahkan demonstrasi dan lain-lain.⁴⁶

b. Negara Hukum dan Teori Keadilan

Istilah “keadilan” milik dari asal usul katanya berasal dari kata dasar “adil” dalam kamus bahasa Indonesia memiliki makna, sama berat, tidak berat sebelah, tidak memihak.⁴⁷ Adil merupakan perasaan yang paling luas dalam tata tertib hubungan manusia berdasarkan prinsip umum diterapkan.⁴⁸ Aris Toteles menggambarkan keadilan sebagai bentuk persamaan atau *equality*, yaitu prinsip di mana suatu kasus yang sama seharusnya diperlakukan dalam cara yang sama dan kasus yang berbeda diperlakukan dengan cara yang berbeda. Keadilan berlawanan dengan⁴⁹:

- 1) Pelanggaran Hukum, penyimpangan, ketidak tetapan, ketidak pastian, keputusan yang tidak terduga, tidak dibatasi oleh peraturan.
- 2) Sikap memihak dalam penerapan aturan; dan
- 3) Aturan yang memihak atau sewenang-wenang, melibatkan diskriminasi yang tidak berdasar perbedaan yang tidak relevan.

Selanjutnya, Aristoteles dalam buku *Nicomachen Ethics*⁵⁰ menyatakan bahwa keadilan atau “*Justice*” dapat dibedakan dalam dua bentuk, yaitu:

- 1) Keadilan distributif, yang menyatakan bahwa keadilan berkaitan dengan penghargaan (*honours*) dan kekayaan yang sama yang harus diterima oleh orang yang sama dalam kondisi, kedudukannya yang sama dalam negara.
- 2) Keadilan korektif, keadilan yang berlaku dalam suatu hubungan perdata. Dalam keadilan korektif tidak ada perbedaan dalam

⁴⁶Lihat The Constitution of the RRC, Ch. II: The Fundamental Right and Duties Citizens, Pasal 33-56.

⁴⁷Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat bahasa* Edisi Keempat, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 10.

⁴⁸Morris Ginsberg, *Keadilan dalam Masyarakat*, (Yogyakarta, Podok Edukasi, 2003), hlm. 41.

⁴⁹Rapar, JH, *Filsafat Politik: Plato, Aristoteles, Augustinus, Machiavelli*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada), hlm. 219.

⁵⁰Nicholas J. dalam J. Djohansjah, *Refosmasi Mahkamah Agung Menuju Independensi Kekuasaan Kehakiman*, (Jakarta: Kesaint Blanc, 2008), hlm. 20.



arti kedudukan seseorang dalam negara. Setiap orang yang menyebabkan orang lain menderita kerugian, harus memulihkan (menanggung) kerugian tersebut.

Soetikno Mertokusumo, kedilan itu meliputi dua hal⁵¹ yaitu yang menyangkut hakikat keadilan dan yang menyangkut isi atau norma untuk berbuat secara konkrit dalam keadaan tertentu. Hakikat keadilan adalah penilaian terhadap suatu perlakuan atau tindakan dengan mengkajinya dengan suatu norma yang menurut pandangan subjektif melebihi norma-norma lain.

Plato dalam “*Politea*” mengatakan bahwa keadilan adalah susunan ketertiban dari orang-orang yang menguasai diri sendiri. Pemikiran keadilan tidak lepas dari pemikirannya bahwa asal mula negara terletak dalam kebutuhan-kebutuhan dan keinginan-keinginan manusia yang bermacam-macam dan kebutuhan untuk bekerja sama sebagai akibatnya. Antara sifat negara dan sifat manusia dapat ditarik garis sejajar yang mengakibatkan tiga sifat: akal, keberanian, dan kebutuhan.⁵²

Penulisan kata “adil” dalam “keadilan” dapat diketemukan dalam Pancasila, sila kedua dan sila kelima. Pancasila sebagai Pandangan Hidup Bangsa Indonesia dan menjadi falsafah negara merupakan sumber hukum dalam arti materiil⁵³. Secara filosofis sila kedua Pancasila “Kemanusiaan yang adil dan beradab”. Mengandung makna bahwa suatu keputusan dan tindakan didasarkan atas ukuran/norma-norma yang objektif, sehingga tidak sewenang-wenang.⁵⁴ Sila kedua ini menjadi landasan bagi: (a) Alinea Pertama Pembukaan UUD 1945; dan (b) Pasal-pasal batang tubuh UUD 1945, khususnya Pasal 27, 28 A s/d 28 J, Pasal 29 dan Pasal 31.

Sila Kelima Pancasila “Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” mengandung makna:

⁵¹Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, (Liberty, Yogyakarta, 1988), hlm. 57.

⁵²J Von Schmid, *Ahli-ahli Pikir Besar Tentang Negara ...*, *Op. Cit.* hlm. 16-18.

⁵³Moh. Kusnardi dan harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara ...*, *Op. Cit.* hlm. 46.

⁵⁴Subandi Al Marsudi, *Pancasila dan UUD 1945 dalam ...*, *Op. Cit.* hlm. 53.



Keadilan yang berlaku dalam musyawarah di segala bidang kehidupan, baik materiil maupun spiritual. Makna keadilan sosial juga mencakup pengertian adil dan makmur. Keadilan meliputi pemenuhan tuntutan-tuntutan hakiki bagi kehidupan jasmani dan rohani atau materiil dan spiritual manusia, yaitu bagi seluruh rakyat Indonesia secara merata, berdasarkan atas asas kekeluargaan.⁵⁵

Sila kelima Pancasila menjadi dasar bagi Alinea Kedua Pembukaan UUD 1945, dan Pasal-pasal UUD 1945, antara lain Pasal 23, Pasal 23 A s/d Pasal 23 G, Pasal 27, Pasal 28, Pasal 29, Pasal 31, Pasal 33 dan Pasal 34.

Makna keadilan secara umum dari beberapa segi memiliki persamaan dengan prinsip keadilan sosial. Prinsip keadilan sosial menekankan pada hubungan antara individu dengan orang lain. Jadi memperhatikan hubungan dalam masyarakat secara keseluruhan dengan anggotanya⁵⁶. Sila Kedua menterjemahkan kata “keadilan” ke dalam pengertian penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia. Sedangkan Sila Kelima menjabarkan keadilan ke dalam pengertian ekonomi. Sementara keadilan hukum yang menjadi tujuan sistem peradilan dalam Pasal 24, Pasal 24 A sampai dengan Pasal 24 C UUD 1945, tampaknya masih terabaikan.

Ketetapan MPR No. VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan (disebut juga visi Indonesia 2020), dalam bab II Tantangan Menjelang Tahun 2020 menyatakan:

“Dalam mewujudkan Visi Indonesia 2020, bangsa dan negara menghadapi tantangan keadaan dan perubahan saat ini dan masa depan, baik dari dalam maupun luar negeri, yang meliputi:

Pertama, pemantapan persatuan bangsa dan kesatuan negara;

Kedua, Sistem hukum yang adil;

Ketiga, sistem politik yang demokratis;

Keempat,

⁵⁵*Ibid.*, hlm. 60-63.

⁵⁶Hubungan antara satu individu dengan individu lainnya dipandang sebagai keadilan korektif, yang memperlihatkan kesepakatan antara dua orang. Sedangkan hubungan antara keseluruhan masyarakat dengan setiap anggotanya disebut sebagai keadilan distributif, yang memerhatikan pada pendistribusian segala hal secara merata dan proporsional. Lihat Moris Ginberg, *Keadilan dalam Masyarakat*, (Yogyakarta: Pondok Edukasi, 2003), hlm. 52.



Ketetapan MPR No.VII/MPR/2001, tidak memberikan penjelasan lebih lanjut maksud dari sistem hukum yang adil. Untuk itu dalam teori hukum yang dikemukakan oleh Jon Rawls⁵⁷ khususnya menyangkut keadilan memberikan pendapat keadilan itu mencakup 3 (tiga) prinsip, yaitu:

- 1) Prinsip persamaan (*equality*) mencakup:
 - a) Persamaan dalam arti setiap orang mempunyai hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas, seluas kebebasan yang sama bagi semua orang.
 - b) ketimpangan sosial dan ekonomi mesti diatur sedemikian rupa sehingga, (a) dapat diharapkan memberikan keuntungan semua orang, dan (b) semua posisi dan jabatan terbuka bagi semua orang.

2) Prinsip perbedaan (*difference*)

Prinsip ini kerap dipandang sebagai anomali dalam upaya pencarian nilai-nilai keadilan. Hal ini dapat dipahami karena dalam tugasnya, para hakim dan lembaga kekuasaan kehakiman memang berhadapan dengan dua dimensi nilai yang kontras. Satu sisi ada nilai undang-undang dan hukum yang universal, sedangkan disisi lain selalu ada nilai-nilai parsial (parsial) yang terkandung pada setiap kasus yang dihadapi. Oleh sebab itu, putusan hakim dan nilai keadilan yang terkandung di dalamnya akan senantiasa terbuka untuk diperdebatkan.

3) Prinsip keadilan sosial

Negara ideal menurut Plato, dibangun atas 4(empat) syarat, yaitu: kebijaksanaan (*wisdom*), keberanian (*curage*), moderat (*moderatiaon*), dan keadilan (*justice*).

Penambahan kata “sosial” di depan kata “keadilan” dipergunakan untuk membedakan antara “keadilan sosial” dengan konsep “keadilan” yang berlaku individual.⁵⁸ Di mana dalam hal ini, hukum dipersamakan

⁵⁷John Rawls, *Teori Keadilan Dasar-Dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*, terjemahan oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hlm. 72.

⁵⁸Hak-hak individual dapat didefinisikan sebagai individual right atau dalam kata lain, hak-hak asasi manusia. Dalam kajian-kajian mengenai perkembangan hak-hak asasi manusia, hak-hak bersifat alami. Seperti hak untuk hidup, hak beragama,



dengan suatu sistem administrasi yang dilaksanakan oleh negara, yang memberikan pedoman tingkah laku dan menegakan suatu mekanisme kontrol formal.

Menurut Tasrif sebagaimana dikutip oleh Lili Rasjidi dan Arief Sidharta ada empat syarat minimum agar keadilan mendapat pernyataannya, yaitu:

1. yang adil itu adalah sekaligus tengah-tengah dan kesebandingan;
2. dalam sifatnya sebagai tengah-tengah, ia harus mempunyai dua ujung, dan diantara kedua ujung itu ia berada;
3. dalam sifatnya sebagai yang sebanding, kesebandingan itu harus dinyatakan dalam dua bagian yang sebanding dari apa yang dibagi;
4. dalam sifatnya sebagai yang adil, harus ada orang-orang tertentu untuk siapa hal itu adil.

Empat syarat tersebut, dapatlah dikatakan bahwa adil adalah kebajikan yang sempurna karena ia melaksanakan kebajikan yang sempurna, yaitu bahwa orang yang memiliki keadilan mampu menerapkannya terhadap pihak lain dan bukan hanya dalam keadaan yang mengenai dirinya sendiri⁵⁹.

Mengkaji pendapat John Rawls, bahwa keadilan mempunyai hubungan yang sangat dekat dan penting dengan kebebasan (*liberty*) yang dapat juga diartikan “kemerdekaan” (*independence*).⁶⁰ Kebebasan dapat dilihat dengan 3 (tiga) indikator ekspresi Hak Asasi Manusia yang paling penting, yaitu sebagai berikut.

1. Kebebasan dalam berpikir dan berekspresi; berasal dari pemikiran bahwa setiap ekspresi pikiran dan perasaan yang paling dalam dari seorang individu akan berdampak pada masyarakat. Kebebasan berpikir dan ekspresinya merupakan hal yang esensial untuk

hak kebebasan, dan hak milik dipandang sebagai HAM generasi pertama sebagai mana dituangkan dalam *Universal Declaration of Human Right* pada tahun 1948. Hak-hak asasi yang berupa hak-hak sipil dan hak politik sebagaimana tercantum dalam, *International Covenant of Civil and Political Right*, dipandang sebagai HAM generasi kedua.

⁵⁹Lili Rasjidi dan B. Arief Sidharta, *Filsafat Hukum, Mazhab dan ...*, Op. Cit. hlm. 26.

⁶⁰Rizal Muntasyir, “HAM dan Tinjauan Filsafat Analitik”, dalam *Jurnal Hukum JENTERA*, Edisi 01/Agustus 2002, hlm. 44.



mengembangkan pengetahuan. Sedangkan pengetahuan hanya dapat maju dan menjadi baik melalui kehadiran gagasan baru yang terbuka dan eksperimen dalam perbedaan jalan hidup.

2. Kebebasan bertindak dan tidak melukai orang lain.
3. Kebebasan berorganisasi dalam rangka tidak melukai orang lain.

Penyebutan keadilan dan persamaan,⁶¹ sering kali dikaitkan dengan hukum, namun dalam kenyataannya antara hukum dan keadilan tidaklah identik⁶², kalau dikatakan bahwa hukum itu bertujuan mewujudkan keadilan, itu berarti hukum itu identik atau jumbuh dengan keadilan. Hukum tidaklah identik dengan keadilan. Peraturan hukum tidaklah selalu mewujudkan keadilan. Tujuan hukum tidak semata-mata untuk mewujudkan keadilan, karena bagaimanapun nilai keadilan selalu subjektif dan abstrak, seyogianyalah keadilan bersama-sama dengan kemanfaatan dan kepastian hukum dijadikan hukum⁶³ Satjipto Rahrdjo⁶⁴ berpendapat bahwa esensi keadilan adalah sekalipun hukum itu langsung dihadapkan kepada pertanyaan-pertanyaan yang praktis, yaitu tentang bagaimana sumber-sumber daya itu hendak dibagi-bagikan dalam masyarakat tetapi ia tidak bisa terlepas dari pemikiran yang lebih abstrak yang menjadi landasannya, yaitu pertanyaan tentang mana yang adil, dan apakah keadilan itu, tatanan sosial, sistem sosial, norma sosial, hukum, tidak bisa langsung menggarap persoalan tersebut tanpa diputuskan lebih dahulu konsep keadilan oleh masyarakat bersangkutan.

George Bernard Shaw mengatakan:

*“The law is equal before all of us, but we are not all equal before the law. Virtually there is one law for the rich and another for the poor, one law for the cunning and another for the simple, one law for the forceful and another for the feable, one law for the ignorant and another for the learned, one law for the brave and another for the timid, and within family limits one law for the parent and no law at all for the child”.*⁶⁵

⁶¹Makna “persamaan” dalam hukum dapat ditemukan pada Pasal 27 UUD 1945, yang dijadikan landasan filosofis tentang persamaan di depan hukum dan juga disebut “*equality before the law*”.

⁶²Sudikno mertokusumo, *Op. Cit.*, hlm. 60.

⁶³Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan ...*, *Op. Cit.* hlm. 223.

⁶⁴Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum...*, *Op. Cit.* hlm. 54.

⁶⁵George Bernard Shaw adalah penulis drama Inggris. Kalimat tersebut



John Rawls mengatakan keadilan adalah kebajikan utama dalam institusi sosial, sebagaimana kebenaran dalam sistem pemikiran.⁶⁶ Bagi Rawls keadilan sama dengan kebenaran, sehingga dalam perwujudannya sangat dipengaruhi oleh banyak faktor terutama masyarakat dan waktu. Mochtar Kusumaatmadja, memberikan makna keadilan yang berbeda, perbedaan ini dipengaruhi oleh isi dan ukurannya, menurut masyarakat dan zamannya.⁶⁷ Dengan demikian keadilan dalam masyarakat tidak mungkin secara universal bersifat konkrit antara individu yang satu dengan lainnya adalah sama, sehingga sering kali penilaian keadilan menjadi subjektif oleh karena dipengaruhi oleh berbagai faktor.

Pemikiran John Rawls yang menghubungkan antara keadilan sebagai kebajikan utama yang tidak lepas dari masyarakat dimaknai sebagai kebutuhan hakiki dari setiap manusia. Tatanan hukum keadilan selalu dihubungkan dengan perwujudan putusan hakim dalam memutuskan perkara yang dilaksanakan oleh hakim. Hakim mempunyai kekuasaan yang mewujudkan keadilan, ketertiban, dan ketentraman dalam masyarakat.⁶⁸

Berbagai pandangan para ahli yang berupaya menemukan makna keadilan dapat dilihat dari 3 (tiga) prinsip utama, yaitu *Pertama*, prinsip persamaan; *Kedua*, prinsip perbedaan; *Ketiga*, prinsip keadilan sosial.

Prinsip persamaan dan prinsip perbedaan didasarkan pada teori keadilan yang dikemukakan oleh John Rawls, sedangkan prinsip keadilan sosial didasarkan pada ketentuan Sila ke-5 Pancasila yang isinya Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Secara konstitusional lembaga yang diberikan kewenangan untuk menegakan keadilan adalah kekuasaan kehakiman, untuk itu kebebasan kekuasaan kehakiman diyakini sebagai sarana yang efektif bagi tercapainya keadilan dalam bentuk jaminan bagi perlindungan

dikutip dari naskah drama berjudul “*Millionairess*”. Lihat Laurence, Dan H (ed), *The Bodley Bernard Shaw: Collected Plays with their Prefaces*, vol.6, 1973. Lihat juga Kurniawan, Runtuhnya Tafsir Hukum Monolitik, Sktesa Wacana Hukum di tengah Masyarakat yang Berubah, *Jurnal Hukum JENTERA*, Edisi 01/Agustus 2002, hlm. 71.

⁶⁶John Rawls, *Teori keadilan ...*, *Op. Cit.*, hlm. 3.

⁶⁷Mochtar Kusumatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum ...*, *Op.Cit.* hlm. 3.

⁶⁸Spence, Gary, *With Justice For None*, (New York: Penguin Book, 1989), hlm. 92. Lihat Sutikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu ...*, *Op. Cit.*, hlm. 135.



warga negara dari tindakan melawan hukum atau tindakan represif dari pihak penguasa (pemerintah atau eksekutif).⁶⁹ Jaminan kekuasaan kehakiman yang merdeka dibanyak konstitusi negara-negara demokrasi, diberikan suatu jaminan yang nyata terhadap kemerdekaan kekuasaan kehakiman dalam bentuk jaminan atas jabatan seorang hakim untuk waktu tertentu yang tidak akan dikurangi selama mereka melaksanakan jabatannya.⁷⁰

3. Asas Pembagian dan Pemisahan Kekuasaan

Membicarakan kedudukan kekuasaan kehakiman, maka tidak dapat dipisahkan dari pandangan teoretis, yang bersumber dan diarahkan pada konsep pemisahan atau pembagian kekuasaan negara. M. Kujer menyatakan bahwa; “*judicial independence is therefore often seen as a direct consequence of the doctrine of separation of powers.*”⁷¹ (Independensi kekuasaan kehakiman sering di pandang sebagai suatu akibat langsung dari doktrin pemisahan kekuasaan). Karena pemisahan kekuasaan dari cabang-cabang kekuasaan negara dimaksud untuk menjamin adanya independensi kekuasaan peradilan.⁷² Sekaligus untuk menjamin terlaksananya kebebasan politik anggota masyarakat dalam negara.⁷³ Adanya jaminan terhadap kekuasaan lembaga peradilan yang independen merupakan satu elemen penting dari konsep negara hukum.⁷⁴ Keterkaitan antara pemisahan kekuasaan dengan konsep negara hukum terletak pada pengaturan batas-batas kekuasaan yudikatif, eksekutif dan legis latif ataupun hubungan di antara cabang-cabang dalam konstitusi.⁷⁵

⁶⁹Ismail Suny, *Pembagian Kekuasaan ...*, Op. Cit., hlm. 21.

⁷⁰*Ibid.*

⁷¹M. Kujer, *The Blindfold of Lady Justice, Judicial Independence and Impartiality in Light of the Requierements of Article 6 EHCR*, E. M. (Leiden: Meijers Institut, 2004), hlm. 205.

⁷²Melvin A. Arquillo, *A Case Survery of the 1970 Supreme Court*. Dalam Ahmad Mujahidin, *Peradilan Satu Atap di Indonesia*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2007), hlm. 45.

⁷³Bagir Manan, *Organisasi Peradilan di Indonesia*, (Surabaya: FH Airlangga, 1998), hlm. 2.

⁷⁴Konsep Negara Hukum merupakan terjemahan bahasa Indonesia dari istilah, “*the rule of law*” sebagaimana dianut dalam tradisi “*Anglo Saxon*” dan “*rechtsstat*” dalam tradisi Eropa Kontinental.

⁷⁵A. Muhammad Asrun, *Krisis Peradilan Mahkamah Agung di Bawah Soeharto*, (Jakarta: Penerbit ELSAM, 2004), hlm. 39.



Secara teoretis kekuasaan negara, dalam kajian hukum tata negara dapat dikelompokkan ke dalam 3 (tiga) jenis, baik berdasarkan fungsi ataupun bentuknya. Ketiga kelompok atau jenis kekuasaan negara tersebut pada dasarnya teori klasik yang sudah lama dikenal yakni dengan nama; Trias Politika.

a. Sejarah Lahirnya Pemisahan Kekuasaan

Pada awalnya, Trias Politika dikemukakan pertama kali oleh John Locke (1632-1704), dalam bukunya yang berjudul, “*the Second Treatise of Government*” (1690). John Locke membagi kekuasaan dalam lingkup hukum tata negara menjadi tiga macam, yaitu kekuasaan untuk membentuk undang-undang (*legislative powers*); kekuasaan untuk menjalankan undang-undang (*executive powers*); dan kekuasaan untuk mengadakan peperangan atau perdamaian, hubungan luar negeri dan lain-lain (*federative powers*).

Pemikiran John Locke tentang pembagian kekuasaan pada dasarnya tidak dapat dilepaskan dari latar belakang pemerintahan dan politik yang ada di Inggris, ketika proses pemerintahan yang melibatkan berbagai elemen masyarakat seperti monarki, aristokrasi, dan kepentingan demokrasi. John Locke masih berpendapat bahwa kekuasaan untuk mengadili tidak dipisahkan secara sendiri namun kekuasaan tersebut dapat dimasukkan dalam bagian kekuasaan menjalankan undang-undang (*executive powers*).⁷⁶

Pendapat John Locke kemudian disempurnakan lebih lanjut oleh filsuf Perancis, Montesquieu (1689-1755), dalam bukunya yang berjudul, *L'Esprit des Lois (The Sprite of Laws)*”, yang terbit pada tahun 1748, dengan membagi kekuasaan negara menjadi tiga macam yaitu kekuasaan membuat undang-undang (legislatif), kekuasaan menjalankan undang-undang (eksekutif), dan kekuasaan kehakiman (yudikatif). Prinsip yang dianut dari ajaran Trias Politika Montesquieu yang menekankan agar ketiga lembaga kekuasaan itu dipisahkan satu sama lain secara mutlak, baik badan (organ) maupun tugas (fungsinya).⁷⁷

⁷⁶J. Djohansjah, *Reformasi Mahkamah Agung Menuju Independensi Kekuasaan Kehakiman*, (Jakarta: Kesaint Balnc, 2008), hlm. 94.

⁷⁷Montesquieu, *The Sprit of The Laws, the Hafner Library of Classics*, New York-London, 1949, hlm. LVII.



Ajaran Trias Politika menekankan adanya pemisahan kekuasaan dalam negara, ini dimaksudkan agar dalam penyelenggaraan pemerintahan negara tidak berada pada satu tangan, yang dapat berakibat terjadi penumpukan kekuasaan dan kesewenang-wenangan.

Ada beberapa alasan kenapa pemisahan kekuasaan harus dilakukan yakni:

- 1) Kekuasaan eksekutif cenderung korup atau tidak adil, karena kekuasaan pemerintah berada ditangan satu orang atau satu lembaga saja, sehingga tidak ada kekuasaan lain yang cukup untuk mengontrolnya.
- 2) Jika tidak ada pemisahan kekuasaan, kekuasaan eksekutif akan menjadi sangat kuat dan karena itu sulit sekali untuk menjamin adanya kebebasan bagi warganya.
- 3) Betapapun baiknya oknum pemerintah, bukan berarti mereka tidak punya kepentingan pribadi, karena sangat mungkin mereka melakukan ketidakadilan di luar kesadaran. Artinya, mereka bisa saja melanggar hak warganya, meskipun tanpa niat untuk melakukan demikian.⁷⁸

Sasaran prinsip pemisahan kekuasaan diharapkan tidak adanya campur tangan antara organ-organ negara dalam melaksanakan kekuasaan masing-masing. Ellydar Chaidir berpendapat bahwa kekuasaan negara itu harus dicegah jangan sampai berada di dalam satu tangan, jika itu terjadi akan timbul kekuasaan yang sewenang-wenang. Oleh sebab itu, kekuasaan negara harus dibagi-bagi dan dipisahkan satu sama lain.⁷⁹ Dan juga dengan diberlakukannya sistem ini maka akan terjadi *checks and balance* antara lembaga-lembaga negara yang memiliki fungsi untuk saling mengawasi. Sehingga akan dapat menghindari masing-masing lembaga negara melampaui batas kekuasaan yang ditentukan. Hal yang demikian, karena terjadi perimbangan kekuasaan antara lembaga-lembaga negara tersebut.⁸⁰

⁷⁸Adam smith, dikutip dari Sony Keraf, *Pasar Bebas, Keadilan dan Peran Pemerintah*, (Yogyakarta: Kanisius, 1996), hlm. 189-190.

⁷⁹Ellydar Chaidir, *Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, (Yogyakarta: Total Media, 2008), hlm. 56.

⁸⁰Dahlan Thaib, dkk, *Teori & Hukum Konstitusi, Edisi Revisi*, (Jakarta: Rajawali Press, 2001, hlm. 88.



Jika diperbandingkan konsep pemikiran antara pendapat Locke dan Montesquieu, terdapat perbedaan sebagai berikut.

- 1) Menurut Locke, kekuasaan eksekutif merupakan kekuasaan yang mencakup kekuasaan yudikatif, karena mengadili itu berarti melaksanakan undang-undang, sedangkan kekuasaan federatif (hubungan luar negeri) merupakan kekuasaan yang berdiri sendiri.
- 2) Menurut Montesquieu, kekuasaan eksekutif mencakup kekuasaan federatif karena melakukan hubungan luar negeri termasuk kekuasaan eksekutif. Sedangkan kekuasaan yudikatif harus merupakan kekuasaan yang berdiri sendiri dan terpisah dari eksekutif.⁸¹

Dalam praktik ketatanegaran konsep pemisahan kekuasaan secara mutlak sulit dilaksanakan, melainkan semata-mata hanya sebatas sebagai pembedaan dalam fungsi bukan organ, oleh karena organ yang melaksanakan fungsi dalam negara modern tidak dapat dipisahkan secara mutlak.⁸² Juga dalam negara hukum modern, satu organ atau badan kenegaraan tidak hanya disertai satu fungsi kekuasaan saja.⁸³ Seperti negara Indonesia menunjukkan bahwa pembuat undang-undang yang seharusnya merupakan tugas legislatif, ternyata eksekutif juga diikutsertakan. Demikian juga praktik ketatanegaraan di negara Amerika Serikat di mana teori Trias Politika mengenai pemisahan kekuasaan tidak dilaksanakan secara mutlak. Terbukti adanya hak veto dari Presiden terhadap rancangan undang-undang yang diajukan Kongres Amerika Serikat, karena sebenarnya kewenangan menetapkan undang-undang itu hanya ditangan legislatif.⁸⁴

R. M. Mac Iver⁸⁵ berpendapat bahwa kendati konsep Trias Politika

⁸¹Bambang Sutiyo dan Sri Hastuti Puspitasari, *Aspek-Aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm. 18-19.

⁸²Rochmat Soemitro, *Peradilan Administrasi dalam Hukum Pajak di Indonesia*, (Bandung: PT Eresco, 1976), hlm. 4.

⁸³Bambang Sutiyo dan Sri Hastuti, *Aspek-Aspek Perkembangan.....Op. Cit.*, hlm. 20.

⁸⁴Dahlan Thaib, *Pancasila Yuridis Konstitusional*, (Yogyakarta: Jurusan HTN Fakultas Hukum UII, 1988), hlm. 76-77.

⁸⁵R. M. Mac Iver, *The Modern State*, (London: Oxford University Press, 1960), hlm. 371.



sangat populer namun tidak dapat dipraktikkan secara murni karena tidak sesuai dengan kenyataan:

The absolute separation of power prescribed by Montesquieu is obviously impossible. Every legislature perform some executive duties and as the chief and sometime the only representative organ, being directly responsible to the citizens. It raises and discusses questions relative to the conduct of the executive or judicial decision is never hard and vast. There is even to day no clear line to demarcate the proper objects of legislation from those of executive or even judicial decision.

Geoffery Marshall juga menemukan kelemahan teori Trias Politika, pemisahan kekuasaan mengandung pengertian ambiguitas, yaitu tidak membedakan antara pemisahan secara fisik orang yang menjalankan kekuasaan maupun fungsi kelembagaan.⁸⁶

Beberapa alasan terhadap kesulitan penerapan pemisahan kekuasaan oleh negara-negara modern disebabkan oleh:

- 1) Ajaran pemisahan kekuasaan dari Trias Politika membawa akibat tidak adanya pengawasan yang dapat dilakukan terhadap ketiga lembaga negara yang dikenal di dalamnya, dapat bertindak sewenang-wenang dan ini jelas bertentangan dengan teori Trias Politika itu sendiri.
- 2) Hampir semua negara modern saat ini mempunyai tujuan untuk mencapai kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya (*welfare State*); untuk itu tidak memungkinkan lagi diadakan pemisahan kekuasaan di antara lembaga-lembaga negaranya.⁸⁷

b. Hubungan Teori Pemisahan Kekuasaan dengan Kekuasaan Kehakiman

Secara teori kekuasaan negara Indonesia dibagi berdasarkan konsep Trias Politika. Sebagaimana pendapat C. Van Vollenhoven⁸⁸

⁸⁶Geoffery Marshall, *Constitutional Theory*, (London: Oxford University Press, 1971), hlm. 98.

⁸⁷Sebagaimana dikutip dari Utrecht oleh Juanda, "Hubungan Kewenangan antara DPRD dengan Kepala Daerah dalam Sistem Pemerintahan daerah menurut UUD 1945", (Bandung: *Disertasi* pada Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, 2004), hlm. 46.

⁸⁸Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Kompas, Jakarta, 2006, hlm.33-34.



menghubungkan pembagian kekuasaan negara dengan catur praja di mana kekuasaan negara dibagi atas 4 (empat) cabang catur paraja, yaitu:

- 1) Fungsi pengaturan (*regeling*)
- 2) Penyelenggaraan pemerintahan (*bestuur*)
- 3) Fungsi peradilan (*rechtsspraak*)
- 4) Fungsi ketertiban dan keamanan (*politie*)

Ismail Sunny berpendapat bahwa ajaran Trias Politika yang dikembangkan oleh Montesquieu merupakan perkembangan ajaran bentuk negara dari monarki-tirani ke bentuk negara demokrasi,⁸⁹ Namun dalam negara modern, hubungan antara ketiga kekuasaan itu sering merupakan hubungan yang kompleks. Trias Politika sudah merupakan kebiasaan, kendati batas pembagian itu tidak selalu sempurna bahkan saling pengaruh mempengaruhi.⁹⁰ Dengan demikian kekuasaan kehakiman memperoleh legitimasi teoretis berdasarkan Trias Politika John Locke, yang kemudian dikembangkan lebih lanjut ajaran ini menjadi pemisahan kekuasaan oleh Montesquieu.

Sandra Day O'Connor⁹¹, hakim pada *Supreme Court* Amerika Serikat menyampaikan pidato dalam forum Peradilan Arab yang berlangsung di Bahrain, tanggal 15 September 2003, mengatakan bahwa doktrin modern mengenai kekuasaan kehakiman mempunyai 2 (dua) sumber utama. *Pertama*, doktrin *Sparation of Powers* yang merupakan sumber universal; dan *kedua*, sumber yang berasal dari sejarah sistem hukum yang dianut oleh suatu negara.

Sejarah suatu sistem dibangun dari elemen-elemen masyarakat. Dalam masyarakat hukum yang sederhana, kehidupan masyarakat terikat ketat oleh solidaritas mekanis, kebersamaan kepentingan dan kesadaran sebagai suatu keluarga besar. Bentuk hukum seperti itu merupakan bagian dari sejarah masyarakat *Anglo saxon*. Di samping itu, terdapat juga bentuk hukum tertulis yang pada mulanya dianut oleh

⁸⁹Demokrasi berasal dari kata demos (rakyat) dan “*archein atau cratein*” (memerintah), jadi demokrasi adalah “pemerintahan rakyat.

⁹⁰Ismail Sunny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, (Jakarta: Aksara Baru, 1981), hlm. 15.

⁹¹Sandra day O'Connor dalam J. Djohansjah Reformasi Mahkamah Agung.....*Op. Cit.*, hlm. 95.



Bangsa Perancis masyarakat Eropa Kontinental. Sistem hukum yang dibangun oleh 2 (dua) tatanan masyarakat yang berbeda melahirkan konsep *Rechtsstat* dan *The Rule of Law* yang memiliki ciri yang berbeda pula.

Istilah “*The Rule of Law*” mulai populer dengan terbitnya buku A.V. Dicey pada tahun 1885 ber judul, *Introduction to the study of the law of the Constitution*.⁹² Sementara itu istilah “*rechtsstaat*” mulai populer di Eropa sejak abad ke-19 kendatipun pemikiran mengenai hal tersebut sudah lama ada. Konsep yang terakhir ini lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sifatnya revolusioner, sedangkan sebaliknya konsep *the rule of law* berkembang secara evolusioner.⁹³ Persamaan sifat konsep *rechtsstaat* atau *the rule of law* itu sangat dipengaruhi oleh faham liberalisme dan individualisme⁹⁴

A.V. Dicey memperkenalkan tiga unsur *rule of law* yakni:

- 1) Supremasi hukum (*supremacy of the law*);
- 2) Persamaan kedudukan hukum bagi setiap orang⁹⁵ (*equality before the law*);
- 3) Perlindungan hak asasi manusia (*human right*)⁹⁶.

Di pihak lain, ada konsep *rechtsstat* yang bertumpu pada sistem hukum kontinental yang disebut *civil law*,⁹⁷ karakteristik *civil law* adalah

⁹²A.V. Dicey, *Introduction to the Study of The law of the Constitution*, The MacMillan Press Ltd., London, 1971. Lihat Philipus M. Hajon, “*Negara Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*”, dalam buku Kumpulan Esai Guna Menghormati Sri Soemantri M., (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1996), hlm. 75.

⁹³*Ibid.*

⁹⁴A. Mukthie Fadjjar, *Tipe Negara Hukum*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2004), hlm. 21.

⁹⁵Dari sisi peradilan, menurut Dicey dan ahli-ahli hukum Inggris pada umumnya, “*equality before the law*”, bermakna: forum peradilan yang sama. Konstitusi memberikan jaminan tidak seorangpun dapat diperlakukan secara berbeda dihadapan hukum, tanpa dasar atau alasan yang masuk akal (*reasonable*). Pengertian persamaan dihadapan hukum tidaklah berarti bahwa hukum tidak mengenal perlakuan berbeda. Lihat Bagir Manan, berpendapat pengertian “alasan yang *reasonable*”, harus memerhatikan unsur-unsur: (i) ketertiban umum (*openbaar orde*); (ii) Kepentingan atau perlindungan terhadap subjek yang dibedakan.

⁹⁶ A.V. Dicey., *Op. Cit.*, hlm. 202.

⁹⁷Daniel S. Lev mengatakan bahwa, pada dasarnya ideologi *rule of law* terbentuk di Inggris berkat pengaruh golongan menengah yang menguasai parlemen dan birokrasi kerajaan yang relatif lemah. Sedangkan konsep *rechtsstat* Eropa Kontinental



administrative, sedangkan *common law judicial*. Perbedaan karakteristik ini terjadi karena latar belakang kekuasaan raja. Pada zaman Romawi, kekuasaan raja yang menonjol adalah membuat peraturan melalui dekrit. Kekuasaan tersebut kemudian didelegasikan kepada pejabat-pejabat administrasi dan membuat pengarahan-pengarahan tertulis bagi hakim dalam memutus perkara. Sebaliknya di Negara-AngloSaxon, kekuasaan utama dari raja adalah memutus perkara.

Konsep negara hukum dimaknai sebagai suatu keadaan dalam masyarakat, di mana hukum dalam kehidupan bernegara yang demokratis ditentukan oleh rakyat yang tiada lain merupakan pengaturan interaksi antar mereka.⁹⁸ Selaras dengan pendapat Satjipto Rahardjo bahwa hukum itu harus memiliki struktur sosial yang berhubungan dengan asal usul perkembangan sosial dari suatu hukum, sehingga mencapai bentuk sebagaimana adanya, hukum merupakan hasil dari interaksi antara pengorganisasian masyarakat dan kekuatan-kekuatan lain seperti ekonomi dan politik.⁹⁹

Kehidupan masyarakat modern, pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan oleh rakyat dengan sistem perwakilan di lembaga legislatif. Karena itu rakyat menempati posisi sangat penting sebagai pemilik kedaulatan dalam suatu negara yang demokratis, melalui wakil-wakilnya yang duduk di lembaga perwakilan untuk ikut menentukan proses pembuatan peraturan perundang-undangan, sebagai suatu upaya perlindungan hak-hak rakyat.¹⁰⁰

Penelusuran konsep negara hukum sesungguhnya dapat dilakukan mulai dari Yunani dan Romawi Kuno, yang juga menjadi sumber

berasal dari Jerman yang tumbuh di wilayah kekuasaan birkrasi sentral yang kuat yang tidak dapat didobrak oleh kaum borjuis. Sebagai akibatnya, kecenderungan prosedural *common law* adalah menguntungkan pihak swasta, sedangkan *civil law* cenderung menguntungkan negara. Atau dengan kata lain, *common law* lebih liberal dari *civil law*. Karena doktrin *civil law* mengutamakan lembaga birokrasi dan kepentingan Negara. Lihat Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia: Kesenambungan dan Perubahan*, (Jakarta: LP3ES, 1990), hlm. 416.

⁹⁸Dillermo S. Santos, "The Rule of Law in Unconventional warfare" Dalam Ahmad Mujahidin, *Peradilan Satu Atap...*, *Op. Cit.*, hlm. 45.

⁹⁹Satjipto Rahardjo, *Watak Kultural Hukum Modern*, (Semarang: Catatan-Catatan Kuliah Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, 2004), hlm. 30.

¹⁰⁰A. Muhammad Asrun, *Op. Cit.*, hlm. 40.



teori kedaulatan.¹⁰¹ Gagasan teori kedaulatan rakyat tumbuh dan berkembang dari tradisi Romawi, sedangkan tradisi Yunani Kuno menjadi sumber gagasan kedaulatan hukum.¹⁰² Menurut ajaran kedaulatan hukum, sumber kekuasaan tertinggi adalah hukum, bukan negara sebagai pemegang kedaulatan.¹⁰³

Sementara itu Franz Magnis Suseno, menyebut empat syarat gagasan negara hukum yang saling berhubungan satu sama lain, yaitu:

- 1) Adanya asas legalitas yang berarti pemerintahan bertindak semata-mata atas dasar hukum yang berlaku.
- 2) Adanya kebebasan dan kemandirian kekuasaan kehakiman terutama dalam fungsinya untuk menegakan hukum dan keadilan.
- 3) Adanya jaminan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.
- 4) Adanya pemerintahan yang berdasarkan atas sistem konstitusi atau hukum dasar.¹⁰⁴

Dengan demikian, bahwa suatu negara dapat dikatakan sebagai negara hukum jika di dalamnya terdapat pembagian kekuasaan, di mana masing-masing kekuasaan harus mempunyai kebebasan, terlebih kebebasan¹⁰⁵ Kekuasaan kehakiman.

Kehadiran kekuasaan kehakiman yang bebas sebagai salah satu syarat "*rechtsstaat*" atau "*rule of law*" dapat dimengerti. Lembaga peradilan bertugas mengadili dan memutus suatu perkara, dan dengan independensi kekuasaan kehakiman itu diharapkan hakim dapat menangani perkara secara objektif dan memutus sesuai dengan rasa keadilan.

¹⁰¹Jimli Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Jakarta: Ichtar Baru-van Hoeve, 1994), hlm. 11. Lihat Azhari, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-unsur*, (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1995), hlm. 76.

¹⁰²*Ibid.*, hlm. 11.

¹⁰³Satjipto Rahardjo, *Op. Cit.*, hlm. 35.

¹⁰⁴Franz Magnis Suseno, *Etika Dasar, Masalah-Masalah Pokok Filsafat Moral*, (Yogyakarta: Kanisius, 1987), hlm. 22. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Komisi Yudisial & Reformasi Peradilan*, (Jakarta: ELSAM, 2004), hlm. 50.

¹⁰⁵"Kebebasan" dalam Kamus Bahasa Indonesia, diartikan sebagai: kemerdekaan, keadaan bebas. Sementara, "Bebas" diartikan sebagai "tidak terhalang", "tidak terpengaruhi oleh", "tidak dikuasai" atau "tidak dipengaruhi oleh orang atau Negara lain". Lihat W J S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1998).



4. Asas Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka

Kemandirian kekuasaan kehakiman menjadi keharusan bagi setiap negara yang mengklaim dirinya sebagai negara hukum, karena dalam negara yang demikian itulah mampu mengantarkan negara itu melaksanakan hukum secara konsekuen. Pengalaman sejarah masa lalu telah memberikan bukti yang nyata, bahwa jika mengabaikan kemandirian kekuasaan kehakiman maka proses penegakan hukum yang berintikan keadilan tidaklah mungkin terwujud, walaupun itu berjalan bersifat semu karena hanya didasarkan kepada kepentingan bukan untuk keadilan melainkan untuk tujuan tertentu.

Kemandirian kekuasaan kehakiman secara teoritik dan konseptual dalam berbagai literatur, sebenarnya telah diakui dan telah banyak diperbincangkan. Namun dalam kenyataan baik dalam peraturan perundang-undangan maupun dalam pelaksanaannya belumlah sesuai dengan harapan. Montesquieu mengatakan, jika kekuasaan untuk mengadili tidak dipisahkan dari kekuasaan eksekutif maka tidak ada kebebasan. Kekuasaan akan sewenang-wenang terhadap kebebasan dan kehidupan rakyat, demikian juga jika kekuasaan legislatif tidak dipisah. Setidaknya hal itu tersirat dari pernyataan Montesquieu: “ *Nor is there liberty if the power of judging is not separate from legislative power and executive power. If it joined to legislative power, the power over the life and liberty of the citizen would be arbitrary, for the judge would be the legislator. If it were joined to executive power, the judge could have the force of an oppressor*”.¹⁰⁶

Pendapat Montesquieu ini hampir dirujuk oleh negara-negara modern yang menghargai adanya prinsip pembatasan kekuasaan dalam negara. Jika kekuasaan tidak dibatasi dan tidak dipencar ke dalam organ negara, yang berbeda legislatif, eksekutif dan yudikatif. Maka penguasa negara akan berkuasa secara tiran. Implikasi dari kekuasaan yang tiran akan mengancam kehidupan dan kebebasan warga negara, dan dalam konteks *judicial power*, kekuasaan yang tiran akan mengancam independensi badan-badan kehakiman.

Implementasi interaksi antara ketiga lembaga ini akan dapat memberikan pengaruh yang sebesar dalam tatanan kehidupan bernegara. Pengaruh tersebut dapat saja bersifat positif ataupun negatif, bersifat

¹⁰⁶Montesquieu, *The Spirit ...*, *Op. Cit.*, hlm. 156.



positif jika kewenangan ketiga kekuasaan itu dilaksanakan secara konsisten tidak terjadi saling mengintervensi, sebaliknya bersifat negatif ketika ketiga kewenangan lembaga itu saling mengintervensi. Untuk itu kekuasaan yudikatif sangat menentukan sebagai penengah dan rumah bagi keadilan. Sebuah persyaratan yang absolut bagi keberhasilan sebuah bangsa adalah adanya kekuasaan yudikatif yang kuat, bebas, mandiri dan tidak memihak. Kekuasaan yudikatif yang *powerfull* akan dapat merendam praktik penyalahgunaan kekuasaan.¹⁰⁷

Eksistensi kelembagaan kekuasaan kehakiman menjadi salah satu elemen penting dalam struktur ketatanegaraan suatu negara yang mengklaim dirinya sebagai negara hukum. Dalam konsep negara hukum dengan nama, *Rechtstaat*, *The Rule of Law*, *Nomokrasi Islam*, *Socialist Legality* dan Negara Hukum Pancasila.¹⁰⁸ Pada dasarnya kelima negara hukum tersebut memiliki kesamaan, yakni mengedepankan kekuasaan kehakiman menjadi pilar penting tentang bagaimana negara hukum itu bekerja. Artinya ketika pilar kekuasaan kehakiman tidak lagi mampu dijalankan sesuai dengan asas negara hukum, maka berimplikasi secara langsung terhadap buruknya negara hukum itu.

Rechtstaat sebagaimana pendapat Julius Stahl, merupakan konsep negara hukum dari sistem hukum Eropa Kontinental, yang elemen-elemennya terdiri atas perlindungan terhadap HAM, pemerintahan berdasarkan hukum, pemisahan kekuasaan dan peradilan administratif.¹⁰⁹

The Rule of Law, sebagaimana dipelopori oleh A. V. Dicey, merupakan konsep negara hukum dari sistem hukum *Anglo Saxon* yang elemen-elemennya terdiri atas *supremacy of law*, *equality before the law*, dan *the constitution base on individual right*.¹¹⁰

Sedangkan *Nomokrasi Islam* merupakan prinsip-prinsip dalam menjalankan kehidupan bernegara yang mendapat landasan dari ajaran Islam, dan prinsip tersebut meliputi: prinsip kekuasaan sebagai

¹⁰⁷Todung Mulya Lubis, dalam prolog bertajuk “Tidak Ada Artinya Hukum Tanpa Filsafat Hukum” pada buku kompilasi tulisan almarhum Charles Himawan, *Hukum Sebagai Panglima*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2003), hlm. xv.

¹⁰⁸Muhammad Tahir azhary, *Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1992), hlm. 72-73.

¹⁰⁹*Ibid.*, hlm. 66.

¹¹⁰*Ibid.*, hlm. 67.



amanah; prinsip musyawarah; prinsip keadilan; prinsip kesamaan; prinsip pengakuan dan perlindungan ham; prinsip peradilan bebas; prinsip perdamaian; prinsip kesejahteraan dan ketaatan rakyat.¹¹¹ Dari uraian prinsip negara hukum tersebut maka dapatlah dikatakan bahwa keberadaan kekuasaan kehakiman yang merdeka menjadi sangat penting bagi negara hukum dan eksistensinya harus mandiri agar keadilan dapat ditegakan.

Prinsip negara hukum yang meletakkan kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka dan terpisah dengan lembaga lainnya, didasari adanya pemikiran yakni:

1. Pemegang kekuasaan kehakiman harus netral terhadap segala bentuk sengketa antara pemegang kekuasaan dan rakyat. Karenanya kekuasaan kehakiman harus lepas dari pengaruh kekuasaan lainnya.
2. Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang lemah dibanding kekuasaan legislatif dan eksekutif. Maka perlu penguatan secara normatif, misalnya larangan segala bentuk campur tangan terhadap kekuasaan kehakiman.
3. Kekuasaan kehakiman akan menjamin tidak dilanggarnya prinsip setiap kekuasaan tunduk pada hukum.
4. Dalam konteks demokrasi, untuk menjamin terlaksananya undang-undang sebagai wujud kehendak rakyat, diperlukan badan netral yaitu kekuasaan kehakiman yang mengawasi, menegakan atau mempertahankan undang-undang.¹¹²

Kekuasaan kehakiman dalam suatu negara harus dijamin independensinya, salah satu jaminan yang paling fundamental adalah melalui pengaturannya dalam konstitusi. Oleh karena, konstitusi merupakan aturan main dalam penyelenggaraan hidup bernegara dan kepastian hukum yang utama. Hal ini sebagai mana dinyatakan oleh K.C Wheare: *“it is used to describe the whole system of government of a country, the collection of rules which establish and regulate of govern the government”*.¹¹³ Jadi konstitusi menggambarkan seluruh sistem pemerintahan suatu negara

¹¹¹*Ibid.*, hlm. 64.

¹¹²Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman Indonesia Menurut UU No. 4 Tahun 2004*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2007), hlm. 66-67.

¹¹³K. C. Wheare, *Modern Constitution*, Third Impression, (Oxford: Oxford University Press, 1975), hlm. 1.



dan merupakan kumpulan aturan yang mengatur menempatkan tatanan pemerintahan serta kekuasaannya dalam arti luas, termasuk pengaturan kekuasaan kehakiman yang bersiaf independen terpisah dengan kekuasaan lainnya. Untuk itu implementasi kekuasaan kehakiman dalam proses peradilan harus steril dari segala macam intervensi, baik intervensi internal secara kelembagaan maupun intervensi eksternal. Jadi kemandirian inilah yang perlu dipertegas dalam konstitusi.¹¹⁴

a. Kekuasaan Kehakiman dalam UUD 1945

UUD 1945 baik sebelum dan sesudah perubahan telah mengatur kekuasaan kehakiman. Jika dalam UUD 1945 sebelum perubahan jaminan kemerdekaan kekuasaan kehakiman hanya terdapat dalam Penjelasan, berbeda sesudah UUD 1945 dilakukan perubahan jaminan kemerdekaan dinyatakan secara tegas dalam batang tubuh, Pasal 24 ayat (1). Hasil perubahan UUD 1945 tentunya mempunyai nilai lebih dibandingkan sebelum perubahan. Namun demikian jaminan yuridis formal dalam UUD 1945 belum cukup mewujudkan kemandirian kekuasaan kehakiman, karena masih diperlukan pengaturan lebih lanjut mengenai kelembagaan tersebut, sehingga dapat menjamin kemandirian kekuasaan kehakiman.

Kemandirian kekuasaan kehakiman diatur pada Pasal 1 angka (1) UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, yang menyebutkan bahwa “Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia”.

Sejalan dengan hal tersebut menurut Bambang Poernomo, kekuasaan kehakiman merupakan identitas yudikatif yang harus terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah (eksekutif) untuk menghindarkan kekuasaan negara yang tak terbatas.¹¹⁵ Dengan demikian dapat dimengerti bahwa kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang bebas mandiri dalam menyelenggarakan peradilan yang dilaksanakan oleh

¹¹⁴Bambang Sutiyoso dan Sri Hastuti Puspitasari, *Aspek-Aspek Perkembangan...*, *Op. Cit.*, hlm. 53-55.

¹¹⁵Bambang Poernomo, *Orientasi Hukum Acara Pidana Indonesia*, (Yogyakarta: Amerta, 1984), hlm. 30.



badan-badan peradilan, di bawah kendali Mahkamah Agung. Sebagai lembaga yang melaksanakan kekuasaan kehakiman, maka pengadilan merupakan lembaga yang bebas sekaligus prasyarat dalam suatu negara hukum. Kebebasan yang demikian mengandung makna bebas dari campur tangan badan-badan lain eksekutif maupun legislatif.

Kebebasan yang dimiliki pengadilan tidak lain adalah suatu kemandirian yang sangat diperlukan dan merupakan “*condition sine quanon*”,¹¹⁶ karena selain menunjukkan bahwa negara ini adalah negara hukum, juga menunjukkan akan adanya jaminan terselenggaranya peradilan yang independen guna menegakan hukum yang berintikan keadilan, jauh dari kepemihakan.

Perkembangan konsep negara hukum merupakan produk dari sejarah, sebab rumusan atau pengertian negara hukum itu terus berkembang mengikuti perkembangan sejarah manusia. Sejarah perkembangan politik dan hukum, pada dasarnya yang mendorong lahir dan berkembangnya konsepsi negara hukum. Bernard Chenat,¹¹⁷ menyatakan untuk mengenal suatu lembaga orang pertama-tama harus mempelajari sejarahnya. Latar belakang konsep lahirnya negara hukum sebelum abad ke-19 ditandai dengan adanya dominasi kekuasaan mutlak (*absolute*) oleh para raja sebagai penguasa. Akibat terpusatnya kekuasaan pada raja sehingga banyak terjadi pelanggaran dan penindasan terhadap hak-hak asasi manusia. Machia Velli.¹¹⁸ Menganjurkan agar raja menerapkan absolutisme dalam kehidupan bernegara dan berjuang dengan tidak mengindahkan hukum, agama, dan moral.

Pemikiran Machia Velli sebenarnya tidak jauh berbeda dengan Thomas Hobbes yang mendorong lahirnya teori kedaulatan negara yang bersifat negara totaliter, dalam negara yang demikian intervensi penguasa terhadap lembaga legislatif dan yudikatif dilakukan dengan cara yang lebih sistematis dan terkendali.¹¹⁹ John Locke dengan teorinya

¹¹⁶Rusli Muhammad, *Kemandirian Pengadilan Indonesia*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2010), hlm. 4.

¹¹⁷Munadjat Danusaputo, *Hukum Lingkungan Buku I Umum*, (Bandung: Bina Cipta, 1985), hlm. 30.

¹¹⁸Nicollo Machiavelli, *Sang Penguasa, Surat Seorang Negarawan Kepada Pemimpin Republik*, (Jakarta: PT Gramedia, 1987), hlm. 19.

¹¹⁹S.F. marbun, “Negara Hukum dan Kekuasaan Kehakiman” dalam *Jurnal Hukum FH UII*, No. 9 Vol. 4 Tahun 1997, Yogyakarta, hlm. 12.



melahirkan negara dengan paham liberalisme dan individualisme, teori ini memberikan implikasi luas dalam menentukan perkembangan sejarah ketatanegaraan, karena secara prinsipil menumbangkan teori-teori terdahulu yang memberikan kekuasaan mutlak dan tidak terbatas kepada raja atau negara. Berbalik pada kekuasaan yang dibatasi dan ada pemisahan yang diserahkan kekuasaan masing-masing kepada eksekutif, legislatif dan federatif. John Locke menghendaki agar pembatasan dan pemisahan kekuasaan itu dijamin dalam sebuah “konstitusi”.¹²⁰

Teori John Locke kemudian dikembangkan lebih lanjut oleh Montesquieu dengan teori Trias politika, dan dilanjutkan oleh J.J. Rousseau dengan teori kedaulatan rakyat.¹²¹ Kekuasaan negara harus dibatasi dan dikontrol oleh rakyat secara demokratis melalui kemauan umum (*volonte denerale*). Lahirnya keinginan membatasi dan mengawasi kekuasaan negara, diiringi pula dengan lahirnya teori Kedaulatan Hukum dipelopori oleh Imanuelkant (1724-1884),¹²² dan Hans Kelsen (1881-1973).¹²³ Menurut teori ini negara tidak didasarkan pada kekuasaan belaka, tetapi harus berdasarkan atas hukum.

Teori negara hukum ini kemudian semakin populer, sehingga dalam sejarah perkembangannya dikenal dengan konsep yang sangat berpengaruh, yaitu konsep *rechtsstaat* di Jerman dan konsep *the rule of law* di Inggris. Konsep *the rule of law* mulai populer sejak terbitnya buku A.V. Dicey¹²⁴ pada tahun 1885 yang merumuskan unsur-unsur *the rule of law* yakni; supremasi aturan-aturan hukum, kedudukan yang sama dihadapan hukum dan adanya jaminan terhadap asasi manusia.

¹²⁰Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1988), hlm. 52-57. Lihat Frans Magnis Suseno, *Etika Politik dan Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, (Jakarta: Gramedia, 1987), hlm. 200-218.

¹²¹J.J. Rousseau (alih bahasa) Sumardjo, *Kontrol Sosial*, (Jakarta: Erlangga, 1986), hlm. 12.

¹²²J. Von Schmid (alih bahasa) Wiratno, *Ahli-Ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum*, (Jakarta: PT Pembangunan, 1986), hlm. 182-185. Lihat Theo Huijbers, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, (Yogyakarta: Yayasan Kanisius, 1982), hlm. 94-102. Lihat pula Solly Lubis, *Ilmu Negara*, (Bandung: Alumni, 1971), hlm. 56-58.

¹²³Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (translate) Andres Wedberg, Russell & Russell, New York, 1973, hlm. 43.

¹²⁴A.V. Dicey, *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, (London: English Language Book Society and Mac Hillan, 1971), hlm. 50.



F.J. Stahl berpendapat untuk tegaknya negara hukum ada 4 (empat) unsur:

- 1) Perlindungan terhadap hak asasi manusia.
- 2) Adanya pembagian dan pemisahan kekuasaan.
- 3) Dalam menjalankan tugasnya pemerintah berdasarkan undang-undang.
- 4) Adanya peradilan administrasi.¹²⁵

Paul scholten mengemukakan ada 2 (dua) ciri yang dimiliki oleh negara hukum yakni:

- 1) Adanya hak warga negara yang mencakup 2 (dua) unsur yakni:
 - a) Hak individu yang pada hakikatnya terletak di luar wewenang negara.
 - b) Pembatasan terhadap hak individu hanya dapat dilakukan dengan ketentuan undang-undang.

Kedua unsur ini merupakan tanda-tanda hakiki konstitusi yakni dengan menyebutkan hak-hak asasi manusia, dan peraturan peraturan perundang-undangan.¹²⁶

- 2) Adanya pemisahan kekuasaan.

Dari kedua pendapat tersebut, menunjukkan bahwa kekuasaan kehakiman yang merdeka serta adanya pemisahan kekuasaan sebagai salah satu unsur yang esensial dari negara hukum. Ajaran pemisahan kekuasaan inilah yang diterapkan pada kekuasaan mengadili yang terpisah sehingga dapat memberikan jaminan terhadap kebebasan individu dan mencegah kesewenang-wenangan.

Menurut Philipus M. Hadjon¹²⁷ terjadinya perbedaan kriteria antara *rechtsstaat* dan *the rule of law*, karena *rechtsstaat* lahir dari hasil

¹²⁵Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar I ...*, Op. Cit., hlm. 57-58. Lihat Moh. Kusnardi & Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara ...*, Op. Cit., hlm. 156. Lihat Abu Daud Busroh & Abubakar Busro, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), hlm, 112-113.

¹²⁶Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum Bagi Pembaharuan Negara dan Wibawa Hukum Bagi Pembaharuan Masyarakat di Indonesia*, (Jakarta, Badan Penerbit Kristen, 1970), hlm. 25.

¹²⁷Philipus M. Hadjon, *Ide Negara Hukum Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (vide), Bagir Manan (editor), *Kedaulatan Rakyat Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1996), hlm. 76.



perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner, sebaliknya konsep *the rule of law* berkembang secara evolusioner. Hadjon juga mengaitkan konsep tersebut dengan sistem hukum beserta karakteristiknya. Konsep *rechtsstaat* bertumpu atas sistem hukum kontinental yang disebut *civil law* atau *Modern Roman Law* dengan karakteristik administratif, sedangkan konsep *the rule of law* bertumpu atas sistem hukum *common law* dengan karakteristik *judicial*.

Terjadinya perbedaan karakteristik itu bersumber dari perkembangan sejarah. Pada zaman Romawi kekuasaan raja yang menonjol membuat peraturan melalui dekrit, yang kemudian didelegasikan kepada pejabat-pejabat administrasi. Pejabat-pejabat administrasi ini membuat pengarah-pengarah tertulis bagi hakim tentang cara memutuskan sengketa. Akhirnya di Eropa Kontinental peranan administrasi bertambah besar, sehingga berkembang Hukum Administrasi dan pembentukan Peradilan Administrasi untuk membatasi dan mengawasi kekuasaan administrasi.¹²⁸ Di Inggris kekuasaan utama dari raja adalah memutus perkara atau peradilan oleh raja. Peradilan ini kemudian berkembang menjadi suatu sistem peradilan yang dilaksanakan hakim-hakim peradilan yang memperoleh delegasi dari raja, namun bukan melaksanakan kehendak raja. Hakim harus memutus perkara berdasarkan kebiasaan-kebiasaan umum di Inggris. Akhirnya peranan peradilan dan hakim yang semakin besar dan kuat.¹²⁹

b. Prinsip Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka

Penggunaan peristilahan negara hukum Indonesia dalam beberapa literatur peristilahan tersebut sering digunakan untuk mengungkapkan penamaan negara hukum, yakni *rechtsstaat*, *the rule of law*, Negara Hukum berdasarkan Pancasila.¹³⁰ Negara Hukum Pancasila.¹³¹ Indonesia Negara Hukum.¹³² Secara konstitusional bahwa Negara

¹²⁸*Ibid.*

¹²⁹*Ibid.*

¹³⁰Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1985), hlm. 145-160.

¹³¹Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum terhadap Sikap Tindak Adminitrasi Negara*, (Bandung: Alumni, 1992), hlm. 12.

¹³²Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982), hlm. 7-32.



Indonesia adalah negara hukum diatur pada Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 sesudah perubahan.

Salah satu akar negara hukum diakuinya eksistensi kekuasaan kehakiman yang bebas terlepas dari kekuasaan lainnya. Jaminan kekuasaan kehakiman tersebut secara konstitusional dalam UUD 1945 ditentukan, bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha Negara¹³³ dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Lembaga peradilan memiliki peran penting dalam implementasi konsep negara hukum saat proses demokrasi, terutama dalam kondisi transisi dan sistem politik yang otoriter kearah masyarakat yang demokratis, terlihat dari peran lembaga peradilan dalam mencegah penyalahgunaan proses peradilan untuk kepentingan politik.¹³⁴ Pada masa transisi tersebut, peradilan merupakan institusi pelaksana konstitusi, perlindungan hak asasi dan jaminan atas prosedur-prosedur yang demokratis. Sebagai gambaran ideal, dalam menjalankan fungsi peradilan atau peninjauan konstitusi (*constitutional review*), para hakim tidak saja menengahi konflik antara elit politik, tetapi juga mampu menghindari pelaksanaan pemerintahan yang tidak adil.¹³⁵ Dengan demikian lembaga peradilan menjadi pelaku yang kuat dalam memelihara kekuasaan.

UUD 1945 hanya menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakan hukum dan keadilan.¹³⁶ Maksud dan arti kekuasaan yang merdeka itu ialah lepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Meskipun tidak ditegaskan pada ketentuan tersebut apakah dalam arti pemerintah itu dalam pengertian sempit atau sebaliknya dalam pengertian luas, namun mengingat kepada sejarah teori Trias Politika dan sejarah lahirnya teori kedaulatan hukum, maka yang dimaksud

¹³³Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 sesudah perubahan.

¹³⁴Christopher M.Larkins, "Judicial independence and Democratization, : A Theoretical and Conceptual Analysis," *The American Journal of Comparative Law* 4, Vol. XLIV (Fall 1996), P. 605.

¹³⁵*Ibid.*, hlm. 606.

¹³⁶Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 sesudah perubahan.



pengaruh pemerintah dapat berarti pemerintah dalam arti sempit dan atau pemerintah dalam arti luas.

Ruang lingkup kekuasaan lainnya inipun akhirnya menimbulkan berbagai pandangan. Oemar Seno Adji¹³⁷ menyatakan pengaruh lainnya termasuk *free press*, sedangkan Bagir Manan¹³⁸ menyebutkan pengaruh dari unsur *judicial* itu sendiri atau pengaruh internal kekuasaan kehakiman.

UUD 1945 telah menegaskan kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka dan bebas dari pengaruh kekuasaan eksekutif dan pengaruh kekuasaan lainnya. Jaminan terhadap pelaksanaannya diserahkan kepada undang-undang untuk pengaturannya lebih lanjut. Hal inipun dapat pula menimbulkan permasalahan karena tidak ada batasan, apakah hanya terbatas pada undang-undang ataukah dapat diatur dengan peraturan yang lebih rendah dari undang-undang, seperti Peraturan Pemerintah, Kepres, Peraturan Menteri atau Keputusan Menteri.¹³⁹

Pengaturan kekuasaan kehakiman yang diserahkan pengaturannya kepada undang-undang juga harus diberikan batas tegas, yakni hanya terbatas pada jaminan terselenggaranya kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari campur tangan pemerintah. Sebab dalam mekanisme pembuatan suatu undang-undang dominasi pemerintah sangat besar, karenanya kemungkinan intervensi pemerintah terhadap kekuasaan kehakiman melalui undang-undang dapat saja terjadi, Sehingga kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari campur tangan kekuasaan pemerintah menjadi sulit dihindarkan. Apalagi pengaturan kekuasaan kehakiman diserahkan kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari undang-undang melalui *atribusi*.

Kemandirian pengadilan sebagai aplikasi dari kekuasaan kehakiman yang merdeka, maka di dalamnya mengandung kebebasan dalam

¹³⁷Oemar Seno Adji (vide) Sri Soemantri, M dan Bintan R. Saragih (editor), *Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Sinar Harapan, 1993), hlm. 158.

¹³⁸Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tatanegara Indonesia*, (Bandung: Penerbit Alumni, 1993), hlm. 161.

¹³⁹Philipus M. Hadjon (editor), *Pengantar Hukum Adminsitarsi Indonesia*, (Yogyakarta: Gajah Mada University, 1994), hlm. 290.



menjalankan tugas peradilannya. Kebebasan yang demikian ini identik dengan kebebasan yang dirumuskan dalam perundang-undangan Indonesia yakni, “kebebasan dalam melaksanakan wewenang *judicielel*”. Oemar Seno Adji menyebutkan bahwa kebebasan tersebut adalah terutama fungsional kadang-kadang dikatakan bersifat “*Zakelij/Functional*”.¹⁴⁰

Kebebasan fungsional dijelaskan lebih jauh oleh Oemar Seno Adji sebagai berikut.

“Kebebasan fungsional seperti diketahui mengandung larangan (*verbod*) menurut hukum tata negara bagi kekuasaan negara lainnya untuk mengadakan intervensi dalam pemeriksaan perkara-perkara oleh hakim, dalam *oordeelvorming* mereka dalam menjatuhkan putusan. Dalam perundang-undangan Indonesia ia mengalami *extensi* pengertian, dengan menyatakan bahwa ia tidak terbatas pada kebebasan campur tangan dari pihak kekuasaan negara lainnya, melainkan pada kebebasan dari paksaan, direktif atau rekomendasi dari *extra judicial*”

Sejalan dengan apa yang dikemukakan Oemar Seno Adji tersebut, Sudikno Mertokusumo dalam makalahnya menyebutkan pula bahwa:

“Kemandirian kekuasaan kehakiman atau kebebasan hakim merupakan asas yang sifatnya universal, yang terdapat di mana saja dan kapan saja”. Asas ini berarti dalam melaksanakan peradilan, hakim itu pada dasarnya bebas, yaitu bebas dalam/untuk memeriksa dan mengadili perkara dan bebas dari campur tangan atau turun tangan kekuasaan ekstra yudisial. Jadi pada dasarnya dalam/untuk memeriksa dan mengadili, hakim bebas untuk menentukan sendiri cara-cara memeriksa dan mengadili. Kecuali itu pada dasarnya tidak ada pihak-pihak, baik atasan hakim yang bersangkutan maupun pihak eksta yudisial yang boleh mencampuri jalannya siding pengadilan.

Barda Nawawi Arief mengemukakan gagasan tentang konsep kekuasaan kehakiman dalam arti luas, yaitu “kekuasaan negara untuk menegakan hukum dan keadilan demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia”. Dengan pengertian ini, maka kekuasaan kehakiman tidak hanya berarti “kekuasaan mengadili” (kekuasaan menegakan

¹⁴⁰Oemar Seno Adji, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Jakarta, Erlangga 1985, hlm. 251.



hukum di badan-badan peradilan), tetapi mencakup kekuasaan menegakan hukum dalam seluruh proses penegakan hukum.¹⁴¹

Pada bagian lain lebih lanjut Barda mengatakan “kekuasaan kehakiman yang merdeka dan mandiri” harus pula terwujud dalam keseluruhan proses penegakan hukum. artinya kekuasaan kehakiman dibidang penegakan hukum, seharusnya merdeka dan mandiri terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah/eksekutif¹⁴²

Kemandirian pengadilan harus menyeluruh tidak hanya terbatas pada salah satu bagian dari lembaga pengadilan, tapi kemandirian itu harus pula tersebar kepada keseluruhan bagian atau komponen-komponen yang dimiliki oleh lembaga pengadilan. Oleh karena itu kemandirian itu tidak hanya sekedar pada tingkatan prosesnya, melainkan juga menyentuh pada tataran organisasi administraf, keuangan dan personilnya. Lebih lanjut dalam program pemberdayaan lembaga pengadilan dan lembaga penegak hukum lainnya sebagaimana yang tertuang di dalam GBHN dan PROPENAS 2000- 2004 berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000, maka kemandirian/kebebasan/independensi yang diinginkan selain kemandirian/kebebasan/independensi pada lembaga peradilan, juga pada lembaga penegak hukum lainnya. Barda Nawawi Arief mengatakan bahwa:¹⁴³

“...menurut GBHN dan PROPENAS di atas, kemandirian/kebebasan/independensi tidak hanya tertuju pada lembaga peradilan, tetapi juga pada lembaga/aparat penegak hukum lainnya, yaitu kepolisian dan kejaksaan. Dengan kata lain kekuasaan yang independen/mandiri/merdeka/bebas itu tidak hanya pada kekuasaan peradilan/mengadili, tetapi juga pada semua kekuasaan kehakiman. Independensi lembaga peradilan bukanlah suatu yang otomatis terjadi begitu saja, karena kekuasaan-kekuasaan di luar lembaga peradilan memiliki potensi mencampuri pelaksanaan

¹⁴¹Barda Nawawi Arief, “Pokok-Pokok Pikiran Kekuasaan Kehakiman Yang Merdeka”, Makalah sebagai Bahan masukan untuk Penyusunan Laporan Akhir Tim Pakar Departemen Kehakiman periode 1998/1999, hlm. 3.

¹⁴²*Ibid.*

¹⁴³Barda Nawawi Arief, “Independensi dan Sinkronisasi Wewenang Penyidikan dan Penuntutan Dalam Sistem Peradilan Pidana Terpadu”, Makalah disampaikan sebagai bahan masukan Pembahasan RUU Kejangung pada tanggal 9 Pebruari 2002, hlm. 3.



fungsi lembaga peradilan.¹⁴⁴ Hal itu dapat dilihat pada pemerintahan di Perancis sebelum Revolusi Perancis 1789, di mana peradilan merupakan bagian dari kekuasaan absolut¹⁴⁵

Sistem kekuasaan kehakiman dalam Hukum Tata Negara Indonesia telah mengakui eksistensi kemandirian peradilan baik dalam konstitusi maupun dalam perundang-undangan. Namun demikian kemandirian tersebut bukanlah suatu kebebasan yang tanpa batas, artinya dapat berbuat sesuka hati, melainkan suatu kebebasan yang bertanggung jawab. Dengan demikian apabila pengadilan menyelenggarakan peradilan maka putusannya harus dapat dipertanggungjawabkan tidak saja kepada hukum, kepada masyarakat tapi juga pada Tuhan.

Jadi sifat kemandirian lembaga pengadilan itu merupakan suatu kebebasan yang dibatasi oleh hukum dan undang-undang negara yang berlaku, sebab pengadilan diberi kebebasan hanya seluas kebebasan mengadili yang harus terpisah dan terlepas serta tidak tergantung kepada kekuasaan badan-badan negara lainnya.

Dalam melaksanakan kekuasaannya, kemandirian lembaga pengadilan selalu diawasi dan dikontrol oleh peraturan-peraturan hukum yang ada. Kehadiran peraturan ada yang dapat menjamin dan memperkuat posisi kemandirian atau kebebasan lembaga pengadilan, namun tidak dapat pula dipungkiri bahwa terdapat peraturan hukum yang justru memberi peluang kepada kekuasaan lainnya untuk menginterupsi lembaga pengadilan, baik di bidang organisatoris atau administratif maupun bidang finansial.

Untuk memahami asas kekuasaan kehakiman yang merdeka tidak terlepas dari ajaran Montesquieu mengenai tujuan dan perlunya “pemisahan” kekuasaan yaitu untuk menjamin adanya dan terlaksananya kebebasan politik (*political liberty*) anggota masyarakat negara.¹⁴⁶ Montesquieu membagi kekuasaan negara menjadi tiga kekuasaan, yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif. Ketiga kekuasaan negara ini berada dalam fungsi dan tugas yang berbeda-beda dan ketiganya berdiri sendiri tanpa adanya intervensi satu sama lainnya. Meskipun demikian ketiga kekuasaan ini saling mengawasi sehingga satu sama lain tidak

¹⁴⁴Christopher M. Larkins, *Op. Cit.*, hlm. 609.

¹⁴⁵*Ibid.*, hlm. 250.

¹⁴⁶Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman ...*, *Op. Cit.*, hlm. 2.



melakukan tindakan sewenang-wenang. Jika kekuasaan yudikatif diletakan pada penguasa, maka proses peradilan berpotensi besar untuk dijadikan alat untuk menjaga kepentingan penguasa.¹⁴⁷ Selanjutnya jika kekuasaan yudikatif dan dan kekuasaan legislatif disatukan pada pelaksanaan kekuasaan eksekutif maka akan lahir penguasa tirani. Penguasa menjadi mulut undang-undang.¹⁴⁸ Negara kemudian menjelma dalam tangan satu orang.¹⁴⁹

Ukuran kemandirian kekuasaan kehakiman adalah memiliki kekuasaan yudikatif yang seimbang dengan kekuasaan legislatif dan eksekutif. Jadi pada kondisi yang demikian pengadilan sebagai bagian dan komponen kekuasaan yudikatif dapat mengawasi sekaligus membatasi kekuasaan legislatif dan eksekutif.¹⁵⁰ Sejalan dengan itu, seperti disebutkan oleh S. Tasrif: bahwa ajaran Montesquieu yang disebut Trias Politika bertujuan agar masing-masing kekuasaan tidak bertindak sewenang-wenang, maka menurut pembagiannya, kekuasaan yang satu membendung kekuasaan yang lain.¹⁵¹ Montesqueu percaya bahwa jalan untuk melestarikan dan mempertahankan kebebasan adalah dengan “kekuasaan melawan kekuasaan”.

c. Restrukturisasi Kekuasaan Kehakiman

Restrukturisasi kekuasaan kehakiman tidak terlepas dari pembenahan di tingkat sistem peradilan. Sistem peradilan menyangkut dua hal yaitu:

- 1) Kelembagaan negara yang berarti penyelenggara peradilan dengan cakupan kelembagaan, sumber daya, tata cara, sarana dan prasarana.
- 2) Proses peradilan.¹⁵²

¹⁴⁷Ahmad Mujahidin, *Peradilan Satu Atap di Indonesia*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2007), hlm. 49.

¹⁴⁸A. Muhammad Asrun, *Krisis Peradilan: Mahkamah Agung di Bawah Soeharto*, (Jakarta: ELSAM, 2004), hlm. 48

¹⁴⁹Di masa kediktatoran Raja Luis XIV, Raja Perancis tersebut terkenal dengan ucapannya “*L’etat c’est moi*”

¹⁵⁰Rusli Muhammad, *kemandirian...*, *Op. Cit.*, hlm. 40.

¹⁵¹S. Tasrif, *Kemandirian Kekuasaan Kehakiman*, (Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, 1989), hlm. 67.

¹⁵²Bagir Manan, *Sistem Peradilan Berwibawa, Suatu Pencarian*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2006), hlm. 14-15.



Sebastian Pompe mengatakan ada 9 (Sembilan) bidang dalam rangka reformasi peradilan yakni, *Supreme Court* (Mahkamah Agung); *Court Financial Management*; *Court Personnel Management*; *Permanent Judicial Education*, *The judicial Commission*; *The Commercial Court*; *The Human Rights Court*, *The Anti Corruption Court*; *The need Assessment*.¹⁵³ Selain itu Pompe juga menegaskan perlunya *blueprint* yang mencakup reformasi kebijakan, kontrak sosial dan struktur *management*.¹⁵⁴

Berkaitan dengan kelembagaan, berdasarkan ketentuan Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 sesudah perubahan menyatakan, struktur kekuasaan kehakiman di Indonesia terdiri atas Mahkamah Agung, Peradilan Umum, Peradilan Tata Usaha Negara, Peradilan Agama, Peradilan Militer dan Mahkamah Konstitusi. Di samping itu secara empirik, di Indonesia ada sejumlah lembaga yang menjalankan fungsi peradilan dengan memiliki kompetensi secara khusus dan peradilan *ad hoc* seperti Peradilan Niaga, Peradilan HAM, Peradilan Prikanan Peradilan Tipikor, Peradilan Pajak, dan Mahkamah Syari'ah. Perkembangan yang demikian dengan bertambahnya jenis peradilan tentu menimbulkan pertanyaan. Apakah peradilan tersebut termasuk dalam (4) empat lingkungan peradilan dan berada pada struktur Mahkamah Agung? Sejauh mana Mahkamah Agung mengawasi terhadap peradilan-peradilan tersebut, jika Mahkamah Agung merupakan puncak dari kekuasaan kehakiman? kenyataannya tidak semua peradilan tersebut bernaung di bawah Mahkamah Agung, seperti Peradilan Prikanan, sehingga Mahkamah Agung tidak dapat menjangkau pada pengawasannya, pada hal lembaga tersebut menjalankan fungsi peradilan. Jika struktur ini tidak segera dilakukan penataan, maka akan menimbulkan persoalan yang berupa disefisiensi pengawasan, dan juga akan mengganggu kinerja Mahkamah Agung dalam penyelesaian ribuan perkara.

Mengingat tidak semua lembaga yang menjalankan fungsi peradilan diatur dalam UUD 1945, maka seyogyanya peradilan-peradilan tersebut mendapat payung hukum dalam UUD 1945 dalam arti bahwa keberadaan lembaga-lembaga tersebut harus termasuk dalam salah satu pintu dari empat lingkungan peradilan yang ada, sesuai dengan Pasal

¹⁵³Sebastian Pompe, "Managing Court Reform" *Jurnal Hukum Jentera*, edisi 15-Tahun IV, Januari-Maret 2007, hlm. 63.

¹⁵⁴*Ibid.*, hlm. 70.



27 ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menyatakan; “Pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung”. Demikian pula Mahkamah Syari’ah yang dalam praktik Ketatanegaraan Indonesia, khususnya dalam Otonomi Khusus Nanggroe Aceh Darussalam, muncul sebagai lembaga peradilan, di luar lembaga peradilan yang konvensional.

Perlu diketahui, bahwa dalam konsep otonomi di Indonesia, urusan peradilan merupakan urusan Pemerintah Pusat, jadi Mahkamah Syari’ah sebenarnya harus berada di bawah Mahkamah Agung dan harus mendapat payung konstitusional. Dalam pasal 24 ayat (3) UUD 1945 sesudah amendemen menyatakan; “badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, diatur dengan undang-undang”. Meskipun aturan ini sebenarnya cukup mengadopsi bagi kelahiran peradilan *ad hoc* dan Mahkamah Syari’ah, tetapi aturan tersebut tidak tegas menyatakan adanya peradilan *ad hoc* maupun Mahkamah Syari’ah. Aturan yang tidak tegas akan mengandung penafsiran yang bersifat sepihak.¹⁵⁵ Lebih lanjut Sri Hastuti Puspitasari¹⁵⁶ berpendapat bahwa struktur kekuasaan kehakiman dalam UUD 1945 memiliki beberapa kelemahan:

- 1) Puncak kekuasaan kehakiman sebenarnya berada pada 2 (dua) lembaga yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Meskipun berbeda kewenangan, 2 (dua) puncak tersebut melahirkan dualisme kekuasaan kehakiman.
- 2) Jaminan terhadap peradilan *ad hoc* masih sangat lemah.
- 3) Seiring dengan lahirnya Mahkamah Syari’ah, UUD 1945 sekarang ini belum memberikan payung kepadanya.
- 4) Jika puncak kekuasaan kehakiman itu ada pada 2 (dua) lembaga yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, maka perlu ada norma yang member jaminan adanya *check and balance*.

Secara konstitusional maupun berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, kekuasaan kehakiman mempunyai kedudukan

¹⁵⁵Sri Hastuti Puspitasari, *Urgensi Independensi dan Restrukturisasi...*, Op. Cit., hlm. 53.

¹⁵⁶*Ibid.*, hlm. 54.



yang kuat dan mempunyai kemandirian dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya¹⁵⁷. Para meter yang menjadi tolak ukur mandiri atau tidaknya kekuasaan kehakiman dibedakan menjadi tiga macam yaitu kemandirian lembaga, kemandirian proses peradilannya dan kemandirian hakimnya.¹⁵⁸ Kemandirian lembaga adalah kemandirian yang berkaitan dengan lembaganya sendiri dengan parameter ketergantungan tidaknya lembaga itu dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, dan juga hubungan hierarkis secara formal yang atasannya dapat mempengaruhi kebebasan atau kemandirian terhadap keberadaan lembaga peradilan. Kemandirian dalam proses mencakup dari mulai proses pemeriksaan perkara, pembuktian sampai pada putusan yang dijatuhkan, parameter mandiri tidaknya suatu proses peradilan ditandai dengan ada tidaknya campur tangan dari pihak-pihak lain di luar kekuasaan kehakiman. Kemandirian hakimnya parameter mandiri tidaknya dalam memeriksa perkara dapat dilihat dari kemampuan dan ketahanan hakim dalam menjaga integritas moral dan komitmen kebebasan profesinya dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Jika para hakim terpengaruh oleh campur tangan pihak-pihak lain dalam menjalankan tugas dan wewenang yudisialnya, berarti hakim tersebut kurang atau tidak mandiri. Sebaliknya jika hakim tidak terpengaruh dan dapat tetap objektif, meskipun banyak tekanan psikologis dan intervensi dari pihak lain, maka hakim tersebut adalah hakim yang memegang teguh kemandiriannya.

d. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kemandirian Kekuasaan Kehakiman

Beberapa faktor yang mempengaruhi kemandirian kekuasaan kehakiman, hal ini dapat dilihat dari faktor-faktor yang berpengaruh baik secara langsung maupun tidak langsung, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama terhadap proses penyelenggaraan peradilan. Faktor-faktor tersebut dibedakan menjadi 2 (dua) faktor yakni faktor internal dan faktor eksternal¹⁵⁹ yakni:

¹⁵⁷Jaminan kebebasan dan kemerdekaan kekuasaan kehakiman secara konstitusional terdapat dalam Pasal 24 dan 25 UUD 1945. Ketentuan tersebut dipertegas dengan UU No. 48 tahun 2009.

¹⁵⁸Bambang Sutiyoso dan Sri Hastuti Puspitasari, *Aspek-Aspek Perkembangan...*, *Op. Cit.*, hlm. 52-54.

¹⁵⁹*Ibid.*, hlm. 58-60.



1) Faktor internal

Faktor yang mempengaruhi menyangkut kemandirian hakim dalam menjalankan tugas dan wewenang, yang datangnya dari dalam diri hakim itu sendiri. Jadi faktor internal disini adalah segala hal yang berkaitan dengan sumber daya manusia hakim itu sendiri, yaitu mulai dari rekrutmen/seleksi untuk diangkat menjadi hakim. Pendidikan hakim dan kesejahteraan hakim. Faktor ini berpengaruh, karena kekuasaan kehakiman secara fungsional dilakukan terutama oleh para hakim.

Jika dilihat secara seksama di dalam Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 Tentang Mahkamah Agung, UU No. 49 Tahun 2009 Tentang Peradilan Umum, Undang-Undang No. 50 Tahun 2009 Tentang Peradilan Agama dan Undang-Undang No. 9 tahun 2004 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Pada dasarnya persyaratan untuk dapat diangkat menjadi hakim, baik dalam berbagai lingkungan peradilan maupun Mahkamah Agung adalah sama, yang berbeda hanya terletak pada usia dan pengalaman.

Untuk dapat menjaring calon hakim yang mempunyai kualifikasi yang baik, maka seleksi mempunyai peranan yang menentukan. Sehingga mendapatkan calon hakim yang sekurang-kurangnya mendekati ideal; berwibawa, jujur, adil dan yang berkelakuan tidak tercela. Disamping itu juga calon hakim memiliki kemampuan terhadap penguasaan ilmu hukum yang merupakan bidang tugasnya.

2) Faktor eksternal

Faktor-faktor yang berpengaruh terhadap proses penyelenggaraan peradilan yang datangnya dari luar dari diri hakim, terutama berkaitan dengan sistem perdilan atau sistem penegakan hukumnya. Adapun faktor eksternal yang berpengaruh mencakup; peraturan perundang-undangan yakni UU No. 48 Tahun 2009 merupakan salah satu faktor yang dapat mengurangi kemerdekaan para hakim dalam menjalankan wewenang dan tugasnya. Kedudukan para hakim tingkat pertama dan tingkat banding sebagai pegawai negeri sipil yang berinduk kepada Departemen Kehakiman. Adanya intervensi terhadap proses peradilan; dalam praktik peradilan sulit dihindarkan adanya intervensi dari pihak lain, seperti pemerintah dan pihak ekstra yudisial lainnya. Campur



tangan dapat dilakukan oleh pengadilan atasan, para pencari keadilan atau kuasanya atau pendukungnya. Adanya hubungan hakim dengan penegak hukum lain mencakup hubungan yang terlalu akrab dan pribadi antara hakim dengan penegak hukum lain, seperti jaksa dan pengacara dapat menyulitkan hakim dalam menjaga objektivitasnya. Adanya berbagai tekanan yang dialami oleh hakim dapat berupa tekanan mental, fisik, ekonomi dan sebagainya. Sutikno Mertokusumo¹⁶⁰, menyatakan sesudah tahun 1970 mulai terasa adanya tekanan-tekanan pada hakim yang dibuktikan dengan adanya surat sakti dan telepon sakti, sehingga menghasilkan putusan yang bersifat memihak. Adanya faktor kesadaran hukum mencakup kesadaran hukum masyarakat, pencari keadilan dan penegak hukum. Dan faktor sistem pemerintahan mencakup konfigurasi politik dari pemerintah yang berkuasa, memaknai sistem peradilan.

Menurut Benny K. Harman,¹⁶¹ kekuasaan kehakiman bersifat independen apabila peran dan fungsinya tidak terikat atau tunduk pada visi dan kepentingan politik pemerintah, organisasi dan administrasinya tidak menjadi bagian dari birokrasi pemerintah, dan memiliki kewenangan *Judicial Review*. Sedangkan kekuasaan kehakiman yang tidak independen mempunyai indikator-indikator: Sifat putusannya mencerminkan visi dan kepentingan elit politik dan keinginan pemerintah, organisasi dan administrasinya menjadi bagian dari birokrasi pemerintah serta tidak memiliki wewenang *judicial review*.

e. Kekuasaan Kehakiman Pasca Amendemen UUD 1945

Pentingnya reformasi konstitusi dengan melakukan amendemen terhadap UUD 1945 yang terdiri dari 16 Bab, 37 Pasal 4 Pasal aturan peralihan dan 2 ayat aturan tambahan itu,¹⁶² mengatur lima unsur

¹⁶⁰Sudikno Mertokusumo, "Mewujudkan Sistem dan Proses Peradilan Indonesia yang Bersih dan Berwibawa", diskusi Panel di Fakultas Hukum Universitas Janabadra, Yogyakarta, 16 Mei 1998.

¹⁶¹Benny K. Harman, *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, (Jakarta: Elsam, 1997), hlm. 318.

¹⁶²Data 148 konstitusi di dunia yang menunjukkan bahwa mayoritas konstitusi (65%) mempunyai jumlah pasal antara 100 sampai 199. Sementara itu, konstitusi yang jumlah pasalnya di bawah 50 adalah 6% (9 dari 148); jumlah pasal antara 51 sampai 99 adalah 15% (23 dari 148). Konstitusi dengan jumlah pasal 200 sampai 299 berjumlah 14 (9%) dan yang lebih dari 300 pasal 3% (5 dari 148). Lihat Iwan Sardono Sujatmoko, *Konstitusi Indonesia yang Transformatif*, Suara Pembaharuan, 16 september 2003.



yaitu kekuasaan negara, kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Sejarah pembentukan UUD 1945 yang dibentuk dalam waktu yang singkat menyebabkan Soekarno pada waktu pemberlakuan UUD 1945 pada tanggal 18 agustus 1945 mengatakan bahwa UUD 1945 bersifat sementara dan dapat disempurnakan pada saatnya nanti.¹⁶³

Berdasarkan pandangan di atas, maka reformasi itu harus dimulai dengan mengamendemen UUD 1945, sebab *de facto* UUD 1945 tidak pernah mampu menghadirkan pemerintah yang demokratis. Menurut Mahfud MD ada 4 (empat) hal yang amat mendasar untuk dilakukan reformasi konstitusi atau amendemen Undang-Undang Dasar 1945 tersebut. *Pertama*, tidak adanya mekanisme *checks and balances*. *Kedua*, terlalu banyaknya atribusi kewenangan. *Ketiga*, adanya pasal-pasal yang multi tafsir. *Keempat*, Terlalu percaya pada semangat orang (penyelenggara negara).¹⁶⁴

Pandangan lain dikemukakan oleh Kelompok reformasi Hukum dan Perundang-undangan Tim Nasional Reformasi Menuju Masyarakat Madani menyatakan bahwa UUD 1945 tidak mampu berperan sebagai penjaga dasar pelaksanaan prinsip-prinsip demokrasi Negara. Ketidak mampuan tersebut disebabkan oleh 4 (empat) faktor, yaitu *Pertama*, UUD 1945 memberi kekuasaan terlampau besar pada eksekutif. *Kedua*, UUD 1945 tidak cukup memuat sistem *checks and balances* antara cabang kekuasaan. *Ketiga*, UUD 1945 membuat banyak ketentuan yang tidak jelas yang membuka peluang penafsiran yang bertentangan dengan prinsip negara berdasarkan konstitusi. *Keempat*, bagian Penjelasan UUD 1945 dalam beberapa hal mengandung muatan yang tidak konsisten dengan batang Tubuh serta memuat keterangan yang mestinya menjadi materi Batang Tubuh.¹⁶⁵

¹⁶³Menurut Soekarno mengatakan, “Undang-Undang Dasar 1945 yang dibuat sekarang adalah Undang-Undang Dasar Sementara atau Undang-Undang Dasar kilat. Nanti kalau kita telah bernegara, di dalam suasana yang lebih tenram, tentu kita akan mengumpulkan kembali Majelis Permusyawaratan Rakyatnya yang dapat membuat Undang-Undang Dasar yang lebih lengkap dan lebih sempurna”. Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid Pertama, (Jakarta: Penerbit Yayasan Prapanca, 1959), hlm. 410.

¹⁶⁴Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik Hukum di Indonesia*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm. xi-xii.

¹⁶⁵Slamet Effendi Yusuf dan Umar Basalim, *Reformasi Konstitusi, Perubahan Pertama UUD 1945*, (Jakarta: Pustaka Indonesia Satu, 2000), hlm. 66-68.



Perubahan UUD 1945 telah menyebabkan perubahan yang mendasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.¹⁶⁶ Prinsip pemisahan kekuasaan secara horizontal mulai dianut oleh para perumus UUD dan prinsip *check and balances* antara lembaga-lembaga tinggi negara mulai diterapkan.¹⁶⁷

Perubahan ketiga UUD 1945 yang telah disetujui dalam sidang tahunan MPR tanggal 9 Nopember 2001, telah mengubah struktur ketatanegaraan Indonesia, di mana seluruh lembaga tinggi negara berada dalam posisi sederajat¹⁶⁸ Di mana Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 hasil perubahan ketiga menyatakan sebagai berikut.

“Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung dan badan-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”.

Jimli Asshiddiqie menjelaskan berdasarkan perubahan UUD 1945, struktur pemisahan kekuasaan secara horizontal dapat terlihat secara jelas dan tegas. Dengan demikian kekuasaan kehakiman yang semula hanya diberikan kepada Mahkamah Agung dan pengadilan-pengadilan di bawah MA, kini telah dibagi menjadi dua lembaga yaitu Mahkamah Agung beserta pengadilan-pengadilan yang ada di bawahnya dan Mahkamah Konstitusi. Kedudukan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga pemegang kekuasaan kehakiman, menjadi paralel dengan Mahkamah Agung.

Reformasi¹⁶⁹ menjadi istilah yang ramai diperbincangkan seiring terjadinya krisis moneter yang melanda Indonesia pada tahun 1977. Tuntutan reformasi telah mengakibatkan berakhirnya pemerintahan Orde Baru di bawah pimpinan Presiden Soeharto, kemudian secara mendadak pada tanggal 21 Mei 1998, digantikan oleh B.J. Habibie.

¹⁶⁶Ismail Sunny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, (Jakarta: Aksara Baru, 1978), hlm. 38.

¹⁶⁷Djohansjah, *Reformasi Mahkamah Agung Menuju Independensi...*, *Op. Cit.*, hlm. 112.

¹⁶⁸Jimli Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi ...*, *Op. Cit.*, hlm. 11.

¹⁶⁹Sebagai suatu istilah, pengertian “Reformasi” adalah: “Perubahan secara dratis untuk perbaikan (bidang sosial, politik atau agama) di suatu masyarakat atau negara, *Kamus Besar bahasa Indonesia Pusat bahasa*, Edisi keempat, Departemen Pendidikan Nasional, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 1154.



Presiden Habibie segera menunjuk Menteri Kehakiman Muladi untuk melaksanakan program reformasi hukum nasional. Melalui Keputusan Menteri Kehakiman No. 28 Tahun 1998 tanggal 2 Juni 1998 tentang Pembentukan Tim Reformasi Hukum, disebutkan bahwa tugas Tim Reformasi Hukum adalah untuk melaksanakan reformasi hukum terhadap 4 (empat) bidang.¹⁷⁰ Ternyata reformasi hukum yang dilakukan Pemerintahan Presiden Habibie hanya mengarah dan terbatas pada *legislation reform* dan menyebabkan reformasi peradilan (*judicial reform*) terpinggirkan.¹⁷¹ Jadi reformasi hukum tidaklah identik dengan reformasi perundang-undangan, seberapapun banyaknya undang-undang atau hukum positif yang sangat baik dibuat dan disahkan.

Pengganti pemerintahan B.J. Habibie yakni K.H. Abdurrachman Wahid dan Megawati Soekarno Putri fakta ada respon positif terhadap tuntutan reformasi hampir disemua bidang. Pada tiga tahun pertama sejak reformasi, Terjadinya perubahan di bidang politik dan ekonomi yang cukup pesat. Perubahan UUD 1945, penyempurnaan tata cara pemilihan legislatif, dan penyempurnaan otonomi daerah. Tetapi tidak demikian dengan reformasi di bidang hukum. Sejak awal reformasi, para pelaku di bidang hukum, khususnya lembaga yudikatif (Mahkamah

¹⁷⁰Dalam lampiran Keputusan Menteri Kehakiman No. 28 Tahun 1998 tanggal 2 Juni 1998 tentang Pembentukan Tim Reformasi Hukum, disebutkan 4 (empat) bidang reformasi hukum tersebut adalah:

- Bidang Politik: RUU Pemilihan Umum, RUU Partai Politik, RUU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPD dan Intruksi Presiden No. 15 Tahun 1970 tentang Tata Cara Pembentukan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah.
- Bidang Hukum: Undang-Undang Subversi dan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- Bidang Hukum Internasional: Ratifikasi *Convention Against Torture and other Cruel Inhuman or Degrading Treatment of Punishment*.
- Bidang Perjanjian Indonesia dan IMF: berbagai peraturan perundang-undangan sebagaimana tertuang dalam *Letter of Intent* Pemerintah Indonesia dan IMF.

¹⁷¹Reformasi hukum harusnya dijabarkan kedalam bentuk: (a) Pengembangan konsensus tentang paradigma hukum; (b) Reformasi sistem pendidikan hukum sebagai pabrik sarjana hukum; (c) Reformasi legislasi; (d) Reformasi peradilan (*judicial reform*) dan aparaturnya penegak hukum lainnya (*enforcement apparatus reform*); (e) Penyelesaian kasus-kasus rezim pelanggaran HAM dan KKN untuk mempercepat pemulihan kepercayaan; (f) Pengembangan budaya hukum masyarakat (*legal culture*). Lihat Mas Achmad Santoso, *Pembaharuan Hukum Indonesia: Agenda yang Terabaikan*, (Jakarta: Melibas, 2004), hlm. 17-18.



Agung dan Peradilan yang ada di bawahnya) tidak menunjukkan perubahan yang berarti dan dapat dikatakan pasif.¹⁷²

Sikap pasif dari lembaga yudikatif menimbulkan tekanan publik yang besar yang terjadi akibat kekecewaan terhadap badan peradilan. Badan peradilan dianggap telah berpihak pada salah satu dari pihak yang berperkara secara sewenang-wenang sebagai akibat penyalahgunaan makna kebebasan hakim. Dalam hal ini Bagir Manan berpendapat bahwa, reformasi terhadap badan peradilan adalah mutlak diperlukan agar sejalan dengan pembangunan masyarakat yang transparan dan bertanggung jawab hukum (*law abiding society*).¹⁷³

Penegakan hukum di Indonesia menjadi permasalahan yang sudah lama dirasakan, lebih dari dua dasa warsa sebelumnya, Mochtar Kusumaatmadja telah menyuarakan keprihatinannya bahwa kelemahan penegakan hukum merupakan fakta yang tidak dapat disangkal termasuk oleh pihak pengadilan sendiri.¹⁷⁴

Persoalan penegakan hukum yang demikian diperlukan solusi agar akar masalahnya dapat ditemukan. Oleh karena itu, beberapa rekomendasi serta rancang tindak untuk mengatasi persoalan tersebut, antara lain berupa: peningkatan kapasitas profesi hukum; pengadilan mandiri, bersih dan profesional; pendidikan hukum; dan akses masyarakat terhadap keadilan.¹⁷⁵

Reformasi hukum dalam bentuk *judicial reform* sebagai bagian yang tidak dapat dipisahkan dari Mahkamah Agung, Mas Achmad Santosa menyatakan, bahwa harus dimulai dari upaya pembenahan Mahkamah Agung.¹⁷⁶ Karena kedudukan Mahkamah Agung sebagai puncak dari 4 (empat) lingkungan peradilan di Indonesia.¹⁷⁷ Mahkamah Agung

¹⁷²Rifqi Sjarif Assegaf, "Mahkamah Agung dan Gerak Perubahan" dalam Arief T. Surowidjojo (ed), *Pembaharuan Hukum Kumpulan Pemikiran Alumni FH UI*, (Jakarta: Iluni-FH UI, 2004), hlm. 231.

¹⁷³Bagir Manan, "Mewujudkan Independensi Kekuasaan Kehakiman dengan Reformasi Mahkamah Agung", dalam *Jurnal Keadilan* Vol. 2, No. 6 Tahun 2002, hlm. 12.

¹⁷⁴Mochtar Kusumaatmadja, "Pemantapan Cita Hukum dan Asas-Asas Hukum Nasional di Masa Kini dan Masa yang Akan Datang", dalam *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, (Bandung: Alumni, 2002), hlm. 182.

¹⁷⁵Mas Achmad, *Op. Cit.*, hlm. 9-10.

¹⁷⁶*Ibid.*

¹⁷⁷Lihat Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 Amendemen ketiga menyatakan; Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan



sebagai benteng terakhir bagi pencari keadilan. Diharapkan semakin berkualitasnya para hakim agung di Mahkamah Agung maka akan melahirkan produk-produk hukum berupa putusan yang berbobot pula. Mahkamah Agung beserta peradilan yang ada di bawahnya harus terus menjaga sifat independensinya baik secara kelembagaan dan putusannya.

Prinsip independensi dan imparial menjadi prinsip terpenting dalam reformasi Mahkamah Agung dan badan peradilan yang ada di bawahnya. Franken¹⁷⁸ menyatakan bahwa, *onafhankelijkheid is daarom geen doel op zichzelf, maar een noodzakelijke voorwaarde voor het bestaan van onpartijdigheid*. (independensi adalah jaminan atau syarat mutlak bagi tercapainya imparial di mana hakim bersikap netral tidak memihak dalam memutuskan suatu perkara).

Prinsip independensi diartikan sebagai kebebasan dari campur tangan, *tekanan atau paksaan, baik langsung maupun tidak langsung dari; (1) kekuasaan lembaga lain; (2) teman sejawat; (3) atasan, serta (4) pihak-pihak lain di luar pengadilan; sehingga hakim hanya memutus perkara demi keadilan berdasarkan hukum dan hati nurani*.¹⁷⁹ Barda Nawawi Arief¹⁸⁰ mengatakan bahwa kekuasaan kehakiman yang merdeka dan mandiri harus pula terwujud dalam keseluruhan proses penegakan hukum. Artinya keseluruhan kekuasaan kehakiman dibidang penegakan hukum, seharusnya merdeka dan mandiri terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah/eksekutif.

Penerapan independensi seorang hakim di Indonesia dalam memutuskan perkara menganut dasar filosofi “ajaran hukum umum” yang dikemukakan oleh Rudolph von Jhering.¹⁸¹ Seorang hakim bukanlah corong corong undang-undang atau hukum positif pada umumnya.

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.

¹⁷⁸Franken, H., *Onafhankelijk en Verantwoordelijk*, (Deventer: Gouda Quhnt, 1997), hlm. 8.

¹⁷⁹Mas Achmad Santosa, *Op. Cit.*, hlm. 11.

¹⁸⁰Barda nawawi Arief, “Pokok-Pokok Pikiran Kekasaan Keahakiman Yang Merdeka”, Makalah sebagai Bahan masukan untuk Penyusunan laporan Akhir Tim Pakar Departemen Kehakiman periode 1998/1999, hlm. 3.

¹⁸¹Muchsini, H., *Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka & Kebijaksanaan Asasi*, (Depok: Penerbit STIH IBLAM, 2004), hlm. 3.



Hakim adalah corong kepatutan, keadilan, kepentingan umum dan ketertiban umum. Ketika penerapan aturan hukum bertentangan dengan kepatutan, keadilan, kepentingan umum, atau ketertiban umum, maka seorang hakim wajib memilih kepatutan, keadilan, kepentingan umum, dan ketertiban umum.¹⁸²

Dalam pembukaan UUD 1945 khususnya pada alenia keempat digariskan tentang tujuan negara yakni mewujudkan masyarakat adil dan makmur. Untuk merealisasikan tujuan negara itu, Pemerintah Indonesia tidak hanya bertugas menjalankan segi Pemerintahan umum saja tetapi juga menyelenggarakan kesajahteraan umum termasuk memberikan jaminan dan perlindungan hukum bagi setiap warga negara. Hal demikian sebenarnya sudah menjadi ciri dari semua negara hukum modern, dalam mengemban tugas menuju masyarakat sejahtera (*welfare staat*)¹⁸³.

Dengan ikut berperan negara mewujudkan kesejahteraan umum, negara Republik Indonesia termasuk negara hukum modern, konsekuensi diantunya negara hukum modern maka negara ikut serta berperan aktif dalam berbagai sektor kehidupan, untuk membawa rakyatnya ke arah negara yang sejahtera.

Untuk mencapai tujuan tersebut dibutuhkan dana yang besar, sehingga sangat beralasan bila negara melibatkan rakyat ikut bergotong royong membangun negara ini secara bersama-sama melalui pemungutan pajak. Pajak dapat bermakna dan berdimensi politik, artinya pajak dapat dimaknai sebagai investasi politik seorang warga negara, dengan investasi itu warga negara memiliki hak suara dalam proses politik yang diselenggarakan negara.¹⁸⁴ Untuk itu pemungutan pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan Undang-Undang (Pasal 23 A UUD 1945 Amendemen ketiga), hal ini merupakan bentuk manifestasi dari negara hukum.

Hukum pajak mengatur hubungan bentuk manifestasi sebagai pemungut pajak dan rakyat sebagai pembayar pajak. Hubungan

¹⁸²Bagir Manan, *Sistem Peradilan Berwibawa (Suatu Pencarian)*, (Jakarta: FH UII Press, 2004), hlm. 124.

¹⁸³Zainal Muttaqin, *Tinjauan Yuridis Mengenai Pengenaan Pajak.....*, *Op. Cit.*, hlm. 14.

¹⁸⁴Edi Slamet Irianto dan Syarifuddin Jurdi, *Politik Perpajakan Membangun Demokrasi Negara*, (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm. 63.



wajib pajak dengan pemungut pajak diatur dalam Undang-Undang Tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan. Pada proses pemungutan pajak ini sering terjadi sengketa perpajakan, oleh karena negara Indonesia adalah negara hukum, maka setiap sengketa itu harus diselesaikan oleh badan atau peradilan yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang.

Sjachran Basah memberikan arti peradilan adalah segala sesuatu yang bertalian dengan tugas memutus perkara dengan menerapkan hukum, menemukan hukum *“in concerto”* dalam mempertahankan dan menjamin ditaatinya hukum materiil, dengan menggunakan cara prosedural yang ditetapkan oleh hukum formal¹⁸⁵. Sjachran Basah berpendapat unsur-unsur yang harus dipenuhi sebagai peradilan pada umumnya adalah:

- 1) Adanya aturan hukum yang dapat diterapkan pada suatu persoalan.
- 2) Adanya suatu sengketa hukum yang konkret.
- 3) Adanya badan peradilan, yang berwenang memutuskan sengketa.
- 4) Adanya hukum formal dalam rangka menerapkan (*rechtstoepassing*) dan menemukan hukum (*rechtsvinding*) *“in concerto”* untuk menjamin ditaatinya hukum materiil.¹⁸⁶

Sebagai wujud pelaksanaan prinsip negara hukum, penyelesaian sengketa pajak harus dilaksanakan oleh badan kekuasaan kehakiman atau peradilan yang bebas yang merupakan unsur mutlak untuk menjamin terselenggaranya Pemerintahan yang berkedaulatan rakyat dan berdasarkan atas hukum¹⁸⁷. Untuk itu Undang-Undang tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman ini akan merupakan induk dan kerangka umum yang meletakkan dasar serta asas-asas peradilan (Penjelasan Umum butir 3 UU No. 14 tahun 1970). Dengan demikian kekuasaan kehakiman yang merdeka diperlukan untuk menjamin *impartiality* terutama apabila sengketa tersebut terjadi antara warga negara dan Pemerintah¹⁸⁸. Sikap peradilan yang demikian

¹⁸⁵Sjachran Basah, *Eksistensi Dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administratif ...*, Op. Cit., hlm. 29.

¹⁸⁶*Ibid.*, hlm. 30.

¹⁸⁷Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1997), hlm. 40.

¹⁸⁸Bagir Manan, “Memberdayakan Kekuasaan Kehakiman”, Makalah pada Seminar



diharapkan dapat mencerminkan objektivitas dan nilai keadilan bagi para pihak yang bersengketa agar dapat terpuaskan termasuk penyelesaian sengketa pajak.

Peradilan yang bebas dan mandiri merupakan bagian kekuasaan yudikatif untuk tegaknya negara hukum. Konsep negara hukum lahir sebagai reaksi atas kekuasaan penguasa atau raja dilakukan dengan memperjuangkan sistem konstitusional. Yang kemudian melahirkan kekuasaan terbatas atau kekuasaan yang dibatasi oleh konstitusi. Munculnya sistem konstitusional inilah yang kemudian menimbulkan gagasan negara hukum¹⁸⁹. Para pakar berpendapat untuk tegaknya negara hukum harus terpenuhinya beberapa unsur. F.J. Stahl seorang ahli hukum Eropa Kontinental, setelah menyempurnakan konsep negara hukum Immanuel Kant, ia mengemukakan 4 (empat) unsur atau ciri negara hukum, yakni:

- 1) Perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia.
- 2) Adanya pembagian dan pemisahan kekuasaan.
- 3) Dalam menjalankan tugasnya pemerintah berdasarkan Undang-Undang.
- 4) Adanya peradilan administratif¹⁹⁰.

Kemudian pada abad XX, konsep negara hukum dikembangkan lebih lanjut oleh Paul Scholten yang dikutip oleh Notohamidjojo, mengemukakan dua ciri utama negara hukum, yaitu:

- 1) Adanya hak warga negara yang mencakup dua unsur, yakni:
 - a) Hak individu yang ada pada hakikatnya terletak di luar wewenang negara.

Nasional Upaya Meningkatkan Fungsi dan Peran Mahkamah Agung Republik Indonesia dalam Mewujudkan Kekuasaan Kehakiman yang Merdeka Berdasarkan Pancasila, Penyelenggara, BAPPENAS dan FH UNPAD, Bandung, 19 April 1988, hlm. 2.

¹⁸⁹Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum Bagi Pembaharuan Negara dan Wibawa Hukum Bagi Pembaharuan Masyarakat di Indonesia*, Badan Penerbit Kristen, Jakarta, 1967, hlm. 20.

¹⁹⁰Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar ...*, Op.Cit.hlm. 57-58; perikasa Moh. Kusnardi & Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara...*, Op.Cit., hlm. 156; periksa juga Abu Duad Busroh & Abubakar Busroh, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Ghalian Indonesia, Jakarta, 1983, hlm. 112-113



- b) Pembatasan terhadap hak individu hanya dapat dilakukan dengan ketentuan Undang-Undang.

Kedua unsur ini merupakan tanda-tanda hakiki konstitusi yakni dengan menyebutkan hak-hak asasi manusia, dan peraturan perundang-undangan.¹⁹¹

- 2) Adanya Pemisahan Kekuasaan.

Mencermati kedua pendapat tersebut, baik Stahl maupun Scholten walaupun tidak menyebutkan secara langsung kekuasaan kehakiman yang merdeka sebagai salah satu unsur negara hukum, akan tetapi keduanya menekankan bahwa pemisahan kekuasaan merupakan unsur yang esensial dari negara hukum. Ajaran pemisahan kekuasaan inilah yang diterapkan pada kekuasaan mengadili yang terpisah sehingga dapat memberikan jaminan terhadap kebebasan individu dan mencegah kesewenang-wenangan.

Wirjono Prodjodikuro berpendapat bahwa yang disebut dengan negara hukum adalah suatu negara dalam wilayahnya:

- 1) Semua alat-alat perlengkapan dari negara, khususnya alat-alat perlengkapan dari pemerintahan dalam tindakan-tindakannya baik terhadap para warga negara maupun saling berhubungan masing-masing tidak boleh sewenang-wenangan, melainkan harus memerhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku.
- 2) Semua orang-orang penduduk dalam perhubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku.¹⁹²

Selanjutnya Bagir Manan mengemukakan ciri-ciri minimal dari negara hukum adalah: a) semua tindakan harus berdasarkan atas hukum; b) ada ketentuan yang menjamin hak-hak dasar dan hak-hak lainnya; c) adanya suatu lembaga yang bebas untuk menilai perbuatan penguasa terhadap masyarakat (badan peradilan yang bebas); d) ada pembagian kekuasaan¹⁹³. Juga berdasarkan hasil simposium Universitas Indonesia tentang “Indonesia Negara Hukum” (1996) sebagai ciri khusus negara

¹⁹¹Notohamidjojo, *Makna Negara Hukum ...*, Op. Cit., hlm. 25.

¹⁹²Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik*, Eresco, Bandung, 1981, hlm. 37.

¹⁹³Bagir Manan, “*Dasar-Dasar Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Menurut UUD 1945*”, Ceramah Ilmiah disampaikan kepada Mahasiswa Pascasarjana UNPAD Angkatan 1994/1995, Bandung, 3 September 1994, hlm. 9.



hukum adalah: a) pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi yang mengandung persamaan dalam bidang politik, hukum, sosial ekonomi, kultural dan pendidikan; b) peradilan yang bebas dan tidak memihak, tidak dipengaruhi oleh suatu kekuasaan/kekuatan lain apapun; c) legalitas, dalam arti hukum dalam semua bentuknya.¹⁹⁴

Dari beberapa pendapat tersebut terkandung makna, bahwa setiap negara hukum prinsip yang harus dimiliki adalah adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia, tegaknya supremasi hukum, hukum bukan di bawah kekuasaan lainnya, juga adanya peradilan yang bebas dan mandiri yang tidak dipengaruhi oleh kekuasaan lainnya, serta adanya pemisahan kekuasaan agar lembaga yang satu dengan yang lainnya tidak saling melakukan intervensi.

Dengan demikian kekuasaan kehakiman merupakan salah satu bagian kekuasaan dalam negara. Montesquieu dalam bukunya "*L'Esprit des Loix*" mengemukakan bahwa dalam setiap pemerintahan terdapat tiga jenis kekuasaan, yaitu kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif.¹⁹⁵ Ketiga kekuasaan itu masing-masing terpisah satu sama lain baik mengenai organ maupun fungsinya.¹⁹⁶ Rochmat Soemitro dapat menerima perbedaan ketiga fungsi itu, tetapi organ yang melakukan masing-masing fungsi itu dalam negara modern tidak dapat dipisahkan secara mutlak. Selanjutnya Rochmat Soemitro mengemukakan peradilan merupakan suatu kekuasaan (dalam arti fungsi) yang berdiri sendiri berdampingan dengan kekuasaan lainnya.¹⁹⁷

Bagir Manan berpendapat dalam penyelenggaraan negara, diperlukan alat kelengkapan negara meskipun berbeda-beda, namun setiap negara akan memiliki sekurang-kurangnya:

- 1) Alat kelengkapan negara yang menjalankan pemerintahan kekuasaan eksekutif.
- 2) Alat kelengkapan negara yang berbentuk Undang-Undang kekuasaan legislatif.

¹⁹⁴Universitas Indonesia, *Indonesia Negara Hukum Seminar Ketatanegaraan UUD 1945*, (Jakarta: Seruling Masa, 1966), hlm. 159.

¹⁹⁵Moh. Kusnardi & Harmaily Ibrahim, *Op. Cit.*, hlm. 141.

¹⁹⁶Ismail Suny, *Pembagian Kekuasaan ...*, *Op. Cit.*, hlm. 2; periksa M. Solly Lubis, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, (Bandung: Alumni, 1982), hlm. 29.

¹⁹⁷Rochmat Soemitro, *Peradilan Administrasi Dalam Hukum...*, *Op. Cit.*, hlm. 4.



- 3) Alat kelengkapan negara yang menegakan (mempertahankan) hukum, kekuasaan yudikatif atau kekuasaan kehakiman.¹⁹⁸

Mencermati ajaran Trias Politika dari Montesquieu yang menekankan adanya pembagian dan pemisahan kekuasaan, namun dalam perkembangannya menunjukkan bahwa tidak ada satu negara pun termasuk Amerika Serikat yang melaksanakan ajaran tersebut secara murni. Oleh karena, praktik ketatanegaraan di Amerika Serikat pun mengenal adanya sistem saling mengawasi dan saling mengadakan perimbangan (*Cheks and Balances*) antara kekuasaan-kekuasaan negara tersebut¹⁹⁹. Contoh adanya hak veto yang dimiliki oleh Presiden terhadap Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh kongres. Dengan demikian prinsip utama ajaran pembagian dan pemisahan kekuasaan, adalah untuk meniadakan penumpukan kekuasaan pada satu tangan yang berakibat terjadinya tindakan sewenang-wenang oleh penguasa.

Ajaran Trias Politika memberikan arti penting bagi negara modern, khususnya terhadap lembaga yudikatif (lembaga peradilan) yang bebas dan mandiri dari pengaruh kekuasaan lainnya untuk tetap dipertahankan. Hal demikian sangat tepat oleh karena kekuasaan kehakiman yang merdeka merupakan *conditio sine quanon* bagi negara yang berdasarkan atas hukum, terjaminnya kebebasan, serta pengendalian atas jalannya pemerintahan negara²⁰⁰. Dengan demikian perlindungan hukum akan dirasakan langsung oleh masyarakat khususnya bagi mereka yang sedang berperkar di pengadilan.

Sekalipun tidak semua persoalan hidup bermasyarakat dapat di selesaikan di pengadilan sebagai bentuk kekuasaan kehakiman, namun kekuasaan kehakiman yang merdeka merupakan wujud kredibilitas dari lembaga tersebut dalam menegakan hukum bagi pencari keadilan. Pasal 24 UUD 1945 Amendemen keempat menegaskan:

- 1) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakan hukum dan keadilan.

¹⁹⁸Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum*, Op. Cit., hlm. 38.

¹⁹⁹Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, (Yogyakarta: Liberty, 1993), hlm. 29.

²⁰⁰Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman ...*, hlm. 7.



- 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 dengan Undang-Undang.

Pelaksanaan Pasal 24 UUD 1945 Amendemen ketiga dijabarkan lebih lanjut dalam bentuk Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 35 Tahun 1999, UU No. 4 Tahun 2004 dan terakhir dengan UU No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman. Pasal 20 UU No. 48 Tahun 2009 menyatakan:

- 1) Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh pengadilan dalam lingkungan:
 - a) Peradilan Umum
 - b) Peradilan Agama
 - c) Peradilan Militer
 - d) Peradilan Tata Usaha Negara
- 2) Mahkamah Agung adalah Pengadilan Negara Tertinggi.
- 3) Terhadap putusan-putusan yang diberikan tingkat terakhir oleh pengadilan-pengadilan yang lain daripada Mahkamah Agung, kasasi dapat diminta kepada Mahkamah Agung.
- 4) Mahkamah Agung melakukan pengawasan tertinggi atas perbuatan pengadilan, menurut ketentuan yang ditetapkan dengan Undang-Undang.

Penjelasan Pasal 20 ayat (1) UU No. 48 tahun 2009, menyatakan, bahwa Peradilan Agama, Militer dan Tata Usaha Negara merupakan peradilan khusus, karena mengadili perkara-perkara tertentu atau mengenai golongan rakyat tertentu. Sedangkan Peradilan Umum adalah peradilan bagi rakyat pada umumnya baik perkara perdata, maupun perkara pidana, selanjutnya perbedaan dalam empat lingkungan peradilan tidak menutup kemungkinan adanya pengkhususan (*differensiasi/spesialisasi*) dalam masing-masing lingkungan peradilan.

Dengan demikian ketentuan Pasal 27 ayat (1) UU No. 48 tahun 2009, merupakan pengaturan lingkungan peradilan yang bersifat



limitatif terbatas, artinya hanya dikenal 4 (empat) macam lingkungan peradilan yaitu, Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer dan Peradilan Tata Usaha Negara.²⁰¹ Namun dalam penjelasan Pasal 10 ayat (1) tersebut dimungkinkan adanya peradilan lain yang lebih khusus selain dari peradilan umum maupun peradilan khusus yang telah dibentuk berdasarkan Undang-Undang. Sifat khusus itu bisa mendasarkan pada: kewenangan mengadili (kompetensi) yang khusus, jenis-jenis perkara, hukum acara atau proses perkara yang khusus,²⁰² Untuk itu Paulus Effendie Lotulung berpendapat sebaiknya peradilan pajak di posisikan sebagai *diferensiasi/spesialisasi* dalam lingkungan peradilan Tata Usaha Negara.²⁰³

Dari uraian tersebut penulis berpendapat bahwa berdasarkan Pasal 18 UU No. 48 tahun 2009 serta dihubungkan dengan Pasal 20 ayat (1) maka, secara jelas disamping empat lingkungan peradilan yang telah ada, dapat saja dibentuk peradilan yang khusus (*diferensiasi/spesialisasi*) yang kedudukannya sebagai bagian diantara salah satu dari lingkungan peradilan tersebut dan dibentuk dengan berdasarkan Undang-Undang.

Melalui uraian tersebut di atas semakin jelas bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh badan-badan peradilan di 4 lingkungan peradilan yang telah ada, dan Mahkamah Agung merupakan peradilan tingkat akhir (kasasi), juga pengadilan tertinggi bagi semua lingkungan peradilan (penjelasan Pasal 27 ayat (1) UU No. 48 tahun 2009). Dengan demikian ketentuan tersebut mengikat berlakunya baik untuk empat lingkungan peradilan yang telah dibentuk maupun peradilan khusus yang akan dibentuk kemudian. Berkaitan dengan ini Sjachran Basah berpendapat bahwa berdasarkan jenjang piramidal dan sistem kesatuan peradilan, maka Mahkamah Agung merupakan puncak pengadilan²⁰⁴. Hal ini menunjukkan disamping Mahkamah Agung sebagai pengadilan negara tertinggi juga merupakan lembaga yang

²⁰¹Paulus Effendie Lotulung, “Wewenang Pengadilan Dalam Penanganan Sengketa Pajak”, Berita Pajak No. 1410/TahunXXXII, Januari 2000, hlm. 41-42.

²⁰²*Ibid.*

²⁰³Paulus Effendie Lotulung, “Badan Peradilan Sebaiknya Masuk Ke Lingkungan Peradilan TUN”, Berita Pajak No. 1448/TahunXXXIII/1 Agustus 2001, hlm. 8.

²⁰⁴Sjachran Basah, *Hukum Acara Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Administratif (HAPLA)*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1992), hlm. 81.



melakukan pengawasan terhadap pengadilan lain. Fungsi Mahkamah Agung adalah menjalankan fungsi peradilan untuk melakukan kekuasaan kehakiman yang merdeka dan terlepas dari pengaruh kekuasaan lainnya, sehingga logis bila badan-badan peradilan yang ada secara organisatoris, administratif, dan finansial di bawah kekuasaannya.





BAB 3

KONSTITUSI

Negara hukum yang demokratis secara teoretis atau praktis memiliki konstitusi sebagai piranti penyelenggaraan pemerintah.¹ Pada prinsipnya, Konstitusi dianggap sebagai bentuk kontrak sosial untuk melandasi tata pergaulan suatu umat. Suatu bentuk persetujuan bersama antara pemerintah dan yang diperintah, antara penguasa dan rakyat, dengan pengertian bahwa tata kekuasaan itu harus bersumber dan bersendi pada persetujuan rakyat.²

A. Istilah & Definisi Konstitusi

Konstitusi dalam ilmu hukum sering menggunakan beberapa istilah dengan arti yang sama. Sebaliknya, ada kalanya untuk arti yang berbeda digunakan istilah yang sama. Selain konstitusi dikenal atau digunakan juga beberapa istilah lain, seperti UUD dan hukum dasar.³

¹Iriyanto A. Baso Ence, *Negara Hukum & Hak Uji Konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi*, (Bandung: Alumni 2008), hlm. 57.

²G. S. Diponolo, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1975), hlm. 171.

³Ellydar Chaidir dan Sudi Fahmi, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, (Yogyakarta: Total Media, 2010), hlm. 14.



Menurut Rukmana Amanwinata⁴ istilah “konstitusi” dalam bahasa Indonesia antara lain berpadanan dengan kata “*constitution*” (Inggris), “*constitutie*” (Belanda), “*constitutional*” (Prancis), “*verfassung*” (Jerman), “*constitutio*” (Latin), “*fundamental laws*” (Amerika Serikat).

Pendapat mengenai istilah konstitusi dan UUD terbagi dua, yaitu: *Pertama*, pendapat yang membedakan konstitusi dengan UUD; *Kedua*, pendapat yang menyamakan konstitusi dengan UUD.⁵

Perkataan “Konstitusi” berarti “pembentukan” berasal dari kata kerja “*constituer*” (Prancis) yang berarti “membentuk”.⁶ Sementara itu, istilah UUD merupakan terjemahan dari perkataan Belanda *grondwet*. Dalam kepustakaan Belanda, selain *grondwet* juga digunakan istilah *constitutie*. Kedua istilah tersebut mempunyai pengertian yang sama.⁷

Dalam bahasa Indonesia dijumpai istilah hukum yang lain yaitu hukum dasar. Dalam perkembangannya istilah konstitusi mempunyai dua pengertian, yaitu pengertian yang sempit dan pengertian yang luas. Pengertian konstitusi dalam arti sempit tidak menggambarkan seluruh kumpulan peraturan, baik yang tertulis dan tidak tertulis (*Legal and non Legal*) maupun yang dituangkan dalam suatu dokumen tertentu seperti berlaku di Amerika Serikat.⁸

Sedangkan pengertian konstitusi dalam arti luas menurut Bolingbroke adalah sebagai berikut.⁹

“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 had agreed to be governed”.

⁴Rukmana Amanwinata, *Pengaturan dan Batas Implementasi Kemerdekaan Berserikat dan Berkumpul Dalam Pasal 28 UUD 1945*, Disertasi, (Bandung: Universitas Padjajaran, 1989), hlm. 10.

⁵Ellydar Chaidir dan Sudi Fahmi, *Hukum...*, *Loc. Cit.*

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

⁷Sri Soemantri, *UUD 1945 Kedudukan dan Artinya dalam Kehidupan Bernegara*, *Jurnal Demokrasi & HAM*, Vol. 1, No. 4, September-November 2001, hlm. 47.

⁸Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali, 1981), hlm. 62.

⁹*Ibid.*, hlm. 63.



Dalam buku ini digunakan istilah Undang-Undang Dasar (UUD) yang sama artinya dengan konstitusi. Pendapat seperti ini antara lain dikemukakan oleh Sri Soemantri.¹⁰ Dengan demikian, penggunaan kedua istilah itu secara bergantian dimungkinkan. Oleh karena itu, meskipun dalam studi ini sedapat mungkin digunakan satu istilah yaitu Konstitusi, tetapi tidak tertutup kemungkinan tetap digunakan istilah UUD, khususnya dalam kutipan atau pendapat.

Selain istilah konstitusi dan UUD masih ditemukan istilah lain yaitu “hukum dasar” seperti digunakan dalam penjelasan UUD 1945. Menurut Philips A Kana¹¹ ketiga istilah itu memiliki makna yang sama. Pada saat ini penggunaan konstitusi tidak lagi terbatas untuk negara melainkan organisasi internasional juga seperti terjadi di Eropa, sehingga dikenal *The Constitution of The European Union*.¹²

Pengertian konstitusi dalam arti sempit tidak menggambarkan seluruh kumpulan peraturan, baik yang tertulis dan tidak tertulis (*legal and non legal*) maupun yang dituangkan dalam suatu dokumen tertentu seperti berlaku di Amerika Serikat.¹³ Konstitusi sebagai kaedah yang tertuang dalam suatu dokumen khusus dikenal dengan sebutan Undang-Undang Dasar. Sekedar catatan perlu juga diutarakan bahwa ada yang memandang UUD itu bukan kaidah hukum melainkan kumpulan pernyataan (manifesto), pernyataan tentang keyakinan, pernyataan cita-cita.¹⁴

Konstitusi dengan istilah lain *constitution* atau *Verfassung* dibedakan dari Undang-Undang Dasar atau *Grundgesetz*. Herman Heller menyatakan bahwa konstitusi mempunyai arti yang lebih luas daripada Undang-Undang Dasar.¹⁵ Joeniarto memberikan batasan terkait

¹⁰Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung: Alumni, 1984), hlm. 1.

¹¹Philips A Kana, *Kedudukan Undang-Undang Dasar 1945 Sebagai Hukum Dasar Tertulis dalam Teori dan Praktik*, (Bandung: Disertasi Program Pascasarjana Universitas Padjajaran, 1999), hlm. 49.

¹²Eric Barent, *An Introduction to Constitutional Law*, (Oxford: Oxford University Press, 1998), hlm. 3 dan 69.

¹³Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan antar Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali, 1981), hlm. 62.

¹⁴Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi suatu Negara*, (Bandung: Bandar Maju, 1995), hlm. 7.

¹⁵Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*,



dengan Undang-Undang Dasar. Menurutnya, Undang-Undang Dasar ialah suatu dokumen hukum yang mengandung aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan yang pokok-pokok atau dasar-dasar mengenai ketatanegaraan dari suatu negara yang lazimnya kepadanya diberikan sifat luhur dan kekal dan apabila akan mengadakan perubahannya hanya boleh dilakukan dengan prosedur yang berat kalau dibandingkan dengan cara pembuatan atau perubahan bentuk-bentuk peraturan atau ketetapan-ketetapan yang lain-lainnya.¹⁶

E.C. S. Wade mengartikan konstitusi sebagai *A document having a special legal sanctity sets out the framework and the principle functions of the organ of government of a state and declares the principles governing the operation of those organ.* (suatu dokumen yang merupakan kerangka dasar yang menampilkan sanksi hukum khusus dan prinsip dari fungsi-fungsi lembaga pemerintah negara dan menyatakan pula prinsip-prinsip yang mengatur cara kerja lembaga lain).¹⁷

Hans Kelsen menyatakan bahwa konstitusi negara biasanya juga disebut sebagai hukum fundamental negara, yaitu dasar dari tata hukum nasional. Konstitusi secara yuridis dapat pula bermakna norma-norma yang mengatur proses pembentukan Undang-Undang, disamping mengatur pembentukan dan kompetensi dari organ-organ eksekutif dan yudikatif.¹⁸

Micahel J. Perry mengungkapkan dengan jelas bahwa konstitusi merupakan tindakan politik yang tidak semata-mata menetapkan konfigurasi khusus dari kata-kata, tetapi juga berbicara mengenai norma khusus, rakyat memahaminya. Secara lebih jelas ia menyatakan:¹⁹

(Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Sinar Bakti, 1983), hlm. 64-65. Penulis ingin menegaskan pandangannya bahwa istilah konstitusi mempunyai arti yang sama dengan Undang-Undang Dasar. Alasannya, selain kedua peristilahan ini dipergunakan di Indonesia juga mengikuti pendapat Sri Soemantri M dalam disertasinya yang berjudul *Persepsi terhadap Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945.*

¹⁶Joeniarso, *Sumber-Sumber Hukum Tata Negara di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1981), hlm. 22.

¹⁷E.C. S. Wade & G. Godfray Philips, *Constitutional law*, (London: Longman, Green and Co), hlm. 1.

¹⁸Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Empirik Deskriptif*, (Jakarta: Rimdi Press, 1995), hlm. 258.

¹⁹Michael J. Perry, *What is the Constitution (and Other Fundamental Question)*,



The constitution, in each and all of its various parts, is the yield of political acts of a certain sort; acts intended to establish not merely particular configurations of words but, ultimately, particular norms, namely, the norms that “We the people” understood or would have understood, had they been engaged, had they been paying attention – the particular configurations of words to communicate.

Menurut Bagir Manan, baik sebagai kaidah hukum maupun pernyataan prinsip dan cita-cita, UUD sebagaimana juga hukum perundang-undangan lainnya adalah *resultante* dari berbagai kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang ada pada saat UUD tersebut diterapkan.²⁰ Hal ini berarti pula konstitusi sangat rentan dipengaruhi oleh berbagai kepentingan, terutama dalam proses pembentukannya untuk menunjang aktivitas penyelenggaraan pemerintah suatu negara.²¹

Menurut Herman Heller²², konstitusi sesungguhnya tidak hanya bersifat yuridis, melainkan juga sosiologis dan politis, hal yang kurang lebih sama dikatakan juga oleh F. Lassale dalam bukunya “*Über Verfassungs Wesen*”, yaitu:

1. Pengertian sosiologis atau politis (*Sosiologische atau Politische Begrip*), konstitusi adalah sintesa faktor-faktor kekuatan yang nyata (*dereclemachtsfac toren*) dalam masyarakat. Jadi konstitusi menggambarkan hubungan antara kekuasaan-kekuasaan tersebut diantaranya: Raja, Parlemen, Kabinet, *Pressure Group*, Partai Politik dan lain-lain: itulah yang sesungguhnya dimuat konstitusi.
2. Pengertian yuridis (*juridische begrip*). Konstitusi adalah suatu naskah memuat semua bangunan negara dan sendi-sendi pemerintahan.

Konsekuensi dari perkembangan yang terjadi di segala kehidupan adalah, menurut Bagir Manan, sekurang-kurangnya ada dua hal yang terkandung dalam UUD yang akan menjamin perkembangannya, yaitu:²³

dalam Larry Alexander (ed), *Constitutionalism*, (United Kingdom: Cambridge University Press, 1998), hlm. 100.

²⁰Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*, (Bandung: Pusat Penerbitan Universitas LPPM Unisba, 1995), hlm. 7.

²¹Iriyanto A. Baso Ence, *Negara Hukum...*, hlm. 62.

²²Dikutip oleh Sobirin Malian, *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*, (Yogyakarta: UII Press, 2001), hlm. 40.

²³Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman...*, *Op. Cit.*, hlm. 8.



Pertama, cara perumusan kaidah yang bersifat umum dan mengatur pokok-pokok saja agar ada keluwesan dalam menampung perkembangan yang terjadi.

Kedua, adanya kaidah yang mengantar perubahan formal, apabila upaya penyesuaian tidak mungkin ditarik dari kaidah-kaidah pihak-pihak yang tidak suka.

Terkait dengan keberadaan konstitusi, maka pada dasarnya secara tegas konstitusi adalah; *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 penguasa; *Kelima*, adanya sistem kontrol terhadap militer dan kepolisian untuk menegakkan hukum dan menghormati hak-hak rakyat; *Keenam*, adanya jaminan perlindungan atas HAM.²⁴

Dari uraian pengertian konstitusi di atas, maka dapat diambil kesimpulan bahwa pengertian konstitusi adalah suatu dokumen yang dibuat oleh lembaga yang ditentukan yang didalamnya memuat aturan-aturan, memaparkan rangka dan tugas pokok dari bada-badan pemerintahan suatu negara serta menentukan cara kerja dan hubungan antar lembaga-lembaga negara.²⁵

B. Sejarah Konstitusi dan Perkembangannya

Istilah konstitusi sudah dikenal sejak zaman Yunanai Kuno. Namun, pemahaman awal terhadap konstitusi masih sangat sederhana, yaitu konstitusi diartikan secara materiil. Hal ini disebabkan konstitusi belum diletakkan dalam suatu naskah tertulis. Kenyataan ini dapat dibuktikan dari pemikiran Aristoteles yang membedakan istilah *politica* (konstitusi) dan *nomoi* (Undang-Undang Biasa).²⁶

²⁴Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2000), hlm. 145.

²⁵Ellydar Chaidir dan Sudi Fahmi, *Hukum...*, *Op. Cit.*, hlm. 30.

²⁶Muhammad Ridwan Indra, *Undang-Undang Dasar 1945 sebagai Karya Manusia*,



Menurut Muhammad Ridwan Indra, *politica* mengandung arti kekuasaan yang lebih tinggi daripada *nomoi*, juga *politica* mempunyai kekuasaan membentuk, sedangkan pada *nomoi* kekuasaan tersebut tidak ada, karena *nomoi* hanya merupakan materi yang harus dibentuk agar tidak tercerai berai.²⁷ Dalam sejarah kebudayaan Yunani, kedua istilah tersebut (*politiea* dan *nomoi*) berhubungan erat dengan *Respublica Constituee* yang kemudian memunculkan adagium: *Princip Legbus Solutus Est, Salus Publica Supreme Lex*. Artinya, rajalah yang berhak menentukan organisasi/struktur negara, karena raja adalah satu-satunya pembuat Undang-Undang.²⁸

Menurut Djokosutono, untuk menyiapkan bukunya *politiea* (konstitusi) tersebut, Aristoteles lebih dahulu mempelajari 158 macam konstitusi yang terdapat di tiap-tiap *polis* (negara kota) Yunani.²⁹ Pemahaman awal tentang konstitusi pada masa Yunani kuno itu menurut C.F. Strong hanyalah merupakan suatu kumpulan dari peraturan serta adat kebiasaan semata. Namun, pada masa kekaisaran Roma, pengertian konstitusi ini diartikan sebagai suatu kumpulan peraturan yang dibuat oleh para Kaisar, termasuk di dalamnya pernyataan-pernyataan pendapat para ahli hukum/negarawan, adat kebiasaan setempat serta Undang-Undang.³⁰

Pemikiran-pemikiran hukum pada zaman Romawi sangat memengaruhi perkembangan ketatanegaraan pada abad berikutnya. Beberapa bukti diantaranya: *Pertama*, pada saat terjadi pertentangan antara kaum *patricia* (kaum ningrat) dengan kaum *plebeia* (kaum jembel, rakyat jelata). Pertentangan ini dapat diselesaikan dengan sebuah Undang-Undang yang terkenal dengan nama Undang-Undang 12 meja. *Kedua*, untuk penggunaan istilah *ius gentium* pertama kalinya digunakan pada zaman Romawi untuk menunjukkan bahwa kerajaan Romawi telah membedakan hukum bagi orang-orang Romawi dan di luar Romawi. Bagi orang Romawi diberlakukan *ius civil*, sedangkan di luar Romawi (bukan Romawi asli) diberlakukan *ius gentium* (yang dikenal dengan sebutan hukum antar negara). *Ketiga*, penggunaan perkataan *lex* yang

(Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1990), hlm. 21.

²⁷Iriyanto A. Baso, *Negara Hukum...*, *Op. Cit.*, hlm. 58.

²⁸*Ibid.*

²⁹Djokosutono, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985), hlm. 61.

³⁰Iriyanto A. Baso, *Negara Hukum...*, *Loc. Cit.*



dikenal pada masa Romawi. *Lex* ini dipahami sebagai konstitusi untuk menentukan bagaimana bangunan kenegaraan harus dikembangkan yang kemudian menjadi kata kunci untuk memahami konsepsi politik dan hukum.³¹

Selain itu, Konsistensi Roma mempunyai pengaruh cukup besar hingga abad pertengahan. Buktinya, konsep tentang kekuasaan tertinggi (*ultimate power*) dari para kaisar Roma, telah menjelma dalam bentuk *L'Etat General* di Prancis. Bahkan, kegandrungan orang Romawi akan *Ordo Et Unitas* telah memberikan inspirasi bagi tumbuhnya paham Demokrasi Perwakilan dan Nasionalisme. Kedua paham ini merupakan cikal bakal munculnya paham konstitusionalisme modern.³²

Namun gagasan konstitusionalisme ini sungguh sangat disayangkan harus lenyap seiring dengan dikalahkan bangsa Romawi oleh suku bangsa Eropa Barat dan benua Eropa memasuki abad pertengahan (600-1400).³³ Pada Abad Pertengahan ini pula lahir seorang pemikir bernama ST. Thomas³⁴ yang mempunyai pemikiran sama dengan cikal bakal Magna Charta. Menurut Thomas, bahwa kekuasaan negara pada dasarnya terbatas dan tunduk pada hukum. Ide yang sama juga terdapat dalam pemikiran Yunani kuno tetapi zaman pertengahan dengan konsep tentang Tuhan sebagai sumber tertinggi dari semua otoritas, memberi makna baru dan dasar yang lebih kuat pada prinsip ini. Pendiriannya yang tidak tergoyahkan yang dikemukakan ST. Thomas dan pemikiran abad pertengahan akan kesesuaian hukum manusia dengan hukum alam dan hukum Tuhan bisa menjadi rancangan yang lebih baik bagi negara, untuk melakukan institusionalisasi pemerintahan yang terbatas, melalui cara ini seperti konstitusi tertulis dan *judicial Review*.

Pada abad pertengahan perkembangan konstitusi didukung oleh aliran *monarchomachen* yang terutama terdiri dari golongan Calvinis.

³¹Bagi para filosof Romawi terutama Ulpian "*a rulers will actually law*" a command of the emperor indue from is a lex" any imperial constitution, like a senatus consultum, should have the place of a lex (legis vicem optineat), "Because the emperor himself receives his imperium by virtue of a lex (per legem) dikutip dari Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi Hukum Tata Negara, (Jakarta: FH UII, 2004), hlm. 11.

³²Iriyanto A. Baso, *Negara Hukum...*, Loc. Cit.

³³Ellydar Chaidir dan Sudi Fahmi, *Hukum...*, Op. Cit., hlm. 19.

³⁴Henry J. Schmandt, *Filsafat Politik, Kajian Historis dari Zaman Yunani Kuno sampai Zaman Modern*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002), hlm. 215.



Aliran ini tidak menyukai kekuasaan mutlak raja. Untuk mencegah raja bertindak sewenang-wenang terhadap rakyat, aliran ini menghendaki suatu perjanjian 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 dipecah bahkan dibunuh jika memang perlu. Perjanjian antara rakyat dan raja ini lambat laun dituangkan dalam suatu naskah tertulis.³⁵

Pada abad pertengahan ini³⁶ terdapat beberapa istilah yang dipakai pada zaman Romawi ini yang substansinya mengilhami peraturan-peraturan dalam negara pada periode berikutnya. Seperti misalnya pada masa ini terdapat kodifikasi hukum yaitu kodifikasi hukum yang diselenggarakan oleh Raja disebut *Corpus Juris* dan kodifikasi yang diselenggarakan oleh Paus Innocentius, yaitu peraturan yang dikeluarkan oleh Gereja yang disebut *Corpus Juris Canonici*. Yang terpenting dalam penulisan ini adalah *Corpus Juris*, yang terdiri dari empat bagian:

1. *Instituten*, ini adalah sebuah ajaran, tapi mempunyai kekuatan mengikat seperti Undang-Undang, kalau dalam Undang-Undang itu mengenai sesuatu hal tidak terdapat pengaturannya, maka pengaturan mengenai hal tersebut dapat dilihat dalam *Instituten* tadi.
2. *Pandecten*, ini sebetulnya merupakan penafsiran saja dari para sarjana terhadap suatu peraturan.
3. *Codex*, ini adalah peraturan atau Undang-Undang yang ditetapkan oleh negara.
4. *Novellen*, ini adalah tambahan dari suatu peraturan atau Undang-Undang.

Sejarah konstitusi ini cukup panjang dan berliku menurut pandangan para ahli yang mendalaminya. Seperti pada abad pertengahan, corak konstitusionalisme bergeser ke arah feodalisme. Sistem feodal ini mengandung pengertian bahwa tanah dikuasai oleh para tuan tanah. Suasana ini dibarengi adanya keyakinan bahwa setiap orang

³⁵Ellydar Chaidir dan Sudi Fahmi, *Hukum...*, Op. Cit., hlm. 20.

³⁶Soehino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 1993), hlm. 46.



harus mengabdikan pada salah satu tuan tanahnya, sehingga raja yang semestinya mempunyai status lebih tinggi daripada tuan tanah menjadi tidak mendapat tempat.³⁷

Berbeda dengan di Eropa Kontinental, pihak rajalah yang memperoleh kemenangan, ditandai dengan semakin kokohnya absolutisme, khususnya di Prancis, Rusia dan Austria pada abad ke-15. Pada tahun 1789 meletus revolusi dalam Monarki absolutisme Prancis yang ditandai dengan ketegangan-ketegangan dalam masyarakat dan terganggunya stabilitas keamanan negara. Konstitusi Prancis diterima oleh Louis XVI pada September 1791. Sejak saat itu, sebagian besar negara-negara di dunia, baik monarki ataupun republik, negara kesatuan ataupun federal sama-sama mendasarkan atas suatu konstitusi.³⁸

Konstitusi model Amerika Serikat yang tertulis (modern) yang ditetapkan pada tahun 1787 diikuti oleh beberapa negara di Eropa, seperti konstitusi Spanyol (1812), konstitusi Norwegia (1814), konstitusi Nederland (1815), konstitusi Belgia (1831), konstitusi Italia (1848), konstitusi Austria (1861); dan konstitusi Swedia (1866). Sampai abad ke-19, Inggris, Hongaria dan Rusia belum mempunyai konstitusi secara tertulis.³⁹

Konstitusi-konstitusi yang dimiliki oleh beberapa negara Eropa tersebut pada waktu itu belum dianggap menjadi hukum dasar yang penting dan sangat fundamental sebagai landasan penyelenggaraan pemerintahan meski konstitusi itu dibuat secara tertulis dan memuat beberapa aspek penting, seperti dasar-dasar pemerintahan, perlindungan hak-hak rakyat dan lainnya.⁴⁰

Konstitusi sebagai Undang-Undang Dasar dan hukum dasar mempunyai arti penting atau disebut konstitusi modern baru muncul bersamaan dengan semakin berkembangnya sistem demokrasi perwakilan dan konsep nasionalisme.⁴¹ Demokrasi perwakilan muncul

³⁷Koerniatmanto Soetoprawiro, *Konstitusi Pengertian dan Perkembangannya*, Jurnal Pro Justitia, No. 2 Tahun V, Mei 1987, hlm. 23.

³⁸G.J. Wolcott, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Republik Negara Indonesia*, (Jakarta: Timun Mas, 1960), hlm. 26.

³⁹*Ibid.*, hlm. 27.

⁴⁰Iriyanto A. Baso, *Negara Hukum...*, *Op. Cit.*, hlm. 60.

⁴¹Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*, Yogyakarta: Liberty, 2000), hlm. 5.



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 mendukung konstitusi tertulis sebagai hukum dasar yang lebih tinggi daripada raja, sekaligus terkandung maksud memperkokoh lembaga perwakilan rakyat.⁴²

Sejarah mencatat bahwa Perang Dunia I tahun 1914 telah mendorong negara-negara untuk menciptakan konstitusinya yang berasaskan demokrasi dan nasionalisme. Hal ini ditandai dengan lahirnya Liga Bangsa-Bangsa untuk perdamaian dunia.⁴³ Selama rentang waktu yang tidak lama atau kurang lebih tiga tahun kemudian muncul reaksi keras melawan konstitusionalisme politik yang menurut C.F. Strong ditandai dengan revolusi Rusia (1917), diikuti meletusnya fasisme di Italia, pemberontakan Nazi di Jerman dan sampai pada akhirnya meletus Perang Dunia II.⁴⁴

Perang Dunia II memberi inspirasi lebih kuat kepada negara-negara untuk menerapkan metode-metode konstitusionalisme terhadap bangunan internasional melalui Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) untuk mencapai perdamaian dunia yang permanen. Konstitusionalisme yang dimaksud adalah suatu paham mengenai pembatasan kekuasaan dan jaminan hak-hak rakyat melalui konstitusi.⁴⁵

Konstitusionalisme merupakan pemikiran yang telah lama berkembang. Misi utama pemikiran ini menghendaki pembatasan kekuasaan. Pembatasan kekuasaan itu terutama dilakukan melalui hukum lebih khusus lagi, yaitu konstitusi. “*Constututionalism is a belief in imposition of retrains on government by means of a constitution*”.⁴⁶ Menurut Daniel S Lev pada intinya konstitusionalisme adalah proses hukum.⁴⁷

Sementara itu, menurut Mc Ilwan sebagaimana dikutip Adnan Buyung Nasution, ada dua unsur fundamental dari paham konstitusionalisme,

⁴²*Ibid.*

⁴³Iriyanto A. Baso, *Negara Hukum...*, *Op. Cit.*, hlm. 61.

⁴⁴*Ibid.*

⁴⁵Dahlan Thaib, *Kedaulatan...*, *Op. Cit.*, hlm. 1.

⁴⁶Eric Barent, *An Introduction to...*, *Op. Cit.*, hlm. 14.

⁴⁷Daniel S Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia, Kesenambungan dan Perubahan*, (Jakarta: LP3S, 1990).



yaitu batas-batas hukum terhadap kekuasaan yang sewenang-wenang dan pertanggungjawaban politik sepenuhnya dari pemerintah kepada yang diperintah.⁴⁸

Lebih lanjut menurut C.J Bax dan G.F. M van der Tang konstitusionalisme mengandung tiga pengertian esensial sebagai berikut.⁴⁹

1. *A state, or any system of government, must be founded upon law, while the power exercised within the state should conform to definite legal rules and procedures (the idea of constitution or fundamental law)*
(Sebuah negara atau sistem pemerintahan apapun harus didirikan di atas Undang-Undang, sedangkan kekuasaan yang dijalankan di dalam negara harus sejalan dengan peraturan-peraturan dan prosedur hukum yang tegas (gagasan mengenai Konstitusi atau Undang-Undang Dasar);
2. *The institutional structure of government should ensure that power resides with, or is divided among, different branches which mutually control their exercise of power and which are obliged to co-operate (the ideas of mixed government, separation of powers, checks and balances)*
(Bangunan institusional pemerintah harus memastikan bahwa kekuasaan berada di tangan atau dibagi-bagi diantara cabang-cabang yang berbeda yang saling mengontrol pelaksanaan kekuasaan mereka dan yang berkewajiban untuk bekerja sama (gagasan mengenai pemerintah campuran, pemisahan kekuasaan, sistem *checks and balances*) saling periksa dan menjaga keseimbangan);
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*
(Hubungan antara pemerintah dengan anggota perseorangan masyarakat sebaiknya diatur sedemikian rupa sehingga hubungan tersebut menjamin hak-hak dan kebebasan dasar

⁴⁸Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Kasus Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*, (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 2001), hlm. 1.

⁴⁹C.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, (The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 1993), hlm. 88.



yang disebut belakangan, anggota perseorangan masyarakat, tidak dilanggar).

Soetandyo Wignjosoebroto menyatakan, bahwa ide konstitusionalisme sebagaimana bertumbuh-kembang di bumi aslinya Eropa Barat mengandung dua esensi:⁵⁰

Esensi *Pertama*, ialah konsep “negara hukum” atau di negeri-negeri yang terpengaruh oleh 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). Esensi *kedua*, ialah konsep hak-hak sipil warga negara yang menyatakan bahwa kebebasan warga negara dijamin oleh konstitusi dan kekuasaan negara pun akan dibatasi oleh konstitusi dan kekuasaan itu pun hanya mungkin memperoleh legitimasinya dari konstitusi saja.

Konstitusionalisme (paham konstitusi) tersebut dalam perspektif Hukum Tata Negara atau kajian Ilmu Politik mempunyai ruang lingkup antara lain:⁵¹

1. Anatomi kekuasaan (kekuasaan politik) tunduk pada hukum
2. Jaminan dan perlindungan hak-hak asasi manusia
3. Peradilan yang bebas dan mandiri
4. Pertanggung jawaban kepada rakyat (akuntabilitas publik) sebagai sendi utama dari asas kedaulatan rakyat.

Perkembangan konstitusi suatu negara dimungkinkan untuk menjawab tantangan zaman, yakni mengadaptasi perkembangan yang terjadi dan kemudian memformulasikan konstitusinya ke arah yang lebih baik dan sempurna. Upaya menumbuhkan dan mengembangkan konstitusi berbeda antara satu tata negara dengan negara lain, bergantung kepada situasi dan kondisi yang dihadapinya.⁵²

Menurut Bagir Manan ada berbagai cara untuk menumbuhkan dan mengembangkan konstitusi atau UUD, antara lain:⁵³

⁵⁰Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, (Jakarta: ELSAM & HUMA, 2002), hlm. 405.

⁵¹Dahlan Thaib, *Kedaulatan...., Op. Cit.*, hlm. 2.

⁵²Iriyanto A. Baso Ence, *Negara Hukum...., Op. Cit.*, hlm. 62.

⁵³Bagir Manan, *Kekuasaan Kehakiman...., Op. Cit.*, hlm. 9-12.



1. Pertumbuhan dan perkembangan konstitusi melalui interpretasi terhadap kaidah-kaidah yang tercantum dalam UUD. Kekuasaan untuk melakukan interpretasi ini dapat dilakukan oleh kekuasaan kehakiman, legislatif dan eksekutif.
2. Pertumbuhan dan perkembangan konstitusi melalui pertumbuhan dan perkembangan ketentuan-ketentuan tidak tertulis. Baik pada negara dengan sistem pemerintahan parlementer maupun presidensiil telah tumbuh dan berkembang konvensi atau kebiasaan ketatanegaraan di samping kaidah-kaidah konstitusi yang tidak tertulis.

Sejarah pertumbuhan dan perkembangan konstitusi ini secara teoretis cukup panjang dan berliku, mulai dari Yunani kuno, melewati abad pertengahan dan sampai pada abad ke-19 yang menandai puncak perkembangannya sebagai konstitusi modern. Meski demikian, konstitusi modern diharapkan dapat menjamin pelaksanaan hak-hak asasi manusia serta paham *welfare state*, sekaligus memberikan perlindungan secara yuridis konstitusional. Sebagaimana disinyalir oleh C.F. Strong, tujuan pokok konstitusi modern adalah:⁵⁴

To secure social peace and progress, safeguard individual right and promote national well-being (melindungi kemajuan dan perdamaian sosial, mengamankan hak-hak individu dan memajukan kepentingan nasional)”.

Menurut Andrews,⁵⁵ 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 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 procedurs*)

⁵⁴Iriyanto A. Baso Ence, *Negara Hukum...*, *Op.Cit.*, hlm. 63.

⁵⁵William G. Andrews, *Constitutional and Constitutionalism*, Third Edition, (New Jersey: Van Nostrand Company, 1968), hlm. 9.



C. Fungsi dan Kedudukan Konstitusi

Berdasarkan pandangan yang dikemukakan K.C. Wheare, C.F. Strong, Henc van Maarseven, Lawrence Beer, M. Rosenfeld, Sri Soemantri, E.C. S. Wade, William G. Andrews dan Jimly Asshiddiqie, menurut Komisi Konstitusi MPR RI⁵⁶ kedudukan dan fungsi konstitusi adalah:

1. 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.
2. Konstitusi sebagai piagam kelahiran baru (*a birth certificate of new state*)

Hal ini juga merupakan bukti adanya pengakuan masyarakat internasional, termasuk untuk menjadi anggota PBB, oleh karena itu, sikap kepatuhan suatu negara terhadap hukum internasional ditandai dengan adanya ratifikasi terhadap perjanjian-perjanjian internasional.

3. Konstitusi sebagai sumber hukum tertinggi
Konstitusi mengatur maksud dan tujuan terbentuknya suatu negara dengan sistem administrasinya melalui adanya kepastian hukum yang terkandung dalam Pasal-pasalnya, unifikasi hukum nasional, *social control*, memberikan legitimasi atas berdirinya lembaga-lembaga negara termasuk pengaturan tentang pembagian dan pemisahan kekuasaan antara organ legislatif, eksekutif dan yudisial. Konstitusi sebagai sumber hukum tidak saja berfungsi sebagai *a tool of social engineering* dan *social control*, melainkan juga harus mampu merespon secara kritis perubahan zaman.
4. Konstitusi sebagai identitas nasional dan lambang persatuan
Konstitusi menjadi suatu sarana untuk memperlihatkan berbagai nilai dan norma suatu bangsa dan negara, misalnya simbol demokrasi, persatuan, keadilan, kemerdekaan, negara hukum yang dijadikan sandaran untuk mencapai kemajuan dan keberhasilan tujuan negara. Konstitusi suatu negara diharapkan dapat menyatakan

⁵⁶Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Buku I Naskah Akademik Kajian Komprehensif Komisi Konstitusi Tentang Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: 2004), hlm. 12.



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 juga mengatur tentang penciptaan keseimbangan hubungan (*checks and balances*) antara aparat pemerintah di Pusat maupun di Daerah.

5. Konstitusi sebagai alat untuk membatasi kekuasaan
Konstitusi dapat berfungsi membatasi kekuasaan, mengendalikan perkembangan dan situasi politik yang selalu berubah, serta berupaya untuk menghindarkan 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 (*ambiguitas*).
6. 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 dan keadilan hukum (*legal justice*) dan keadilan moralitas (*social and moral justice*).
7. Berfungsi mengatur hubungan kekuasaan antar organ negara.
8. Fungsi pemberi atau sumber legitimasi terhadap kekuasaan negara ataupun kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara.
9. Fungsi penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber kekuasaan yang asli (yang dalam sistem demokrasi adalah rakyat) kepada organ negara.
10. Fungsi simbolik sebagai rujukan identitas dan keagungan kebangsaan (*identity of nation*).
11. Fungsi simbolik sebagai pusat upacara (*center of ceremony*).

Shepherd L Witman dan John J Wuest berpendapat bahwa fungsi terpenting konstitusi adalah menetapkan prinsip-prinsip dasar bagi organisasi dan sikap tindakan pemerintahan. Selengkapnya mereka menyatakan "*It major function is to establish fundamental principles for the*



organization and conduct of government".⁵⁷ Fungsi konstitusi menurut K.C. Wheare yakni: "... *Its function is to regulate institutions, to govern a government*".⁵⁸

D. Materi Muatan Konstitusi

Secara umum UUD berisi tiga hal pokok, yaitu *Pertama*, adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara; *Kedua*, ditetapkannya susunan ketatanegaraan yang bersifat fundamental; *Ketiga*, adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.⁵⁹ Senada dengan pernyataan diatas menurut C.F Strong, UUD berisi tiga hal, yaitu: *First, how the various agencies are organized; Secondly, what power is entrusted to those agencies; and Thirdly, in what manner such power is to be exercised.*⁶⁰

Sementara itu Bagir Manan dan Kuntana Magnar berpendapat bahwa lazimnya suatu UUD hanya berisi:⁶¹

1. Dasar-dasar mengenai jaminan terhadap hak-hak dan kewajiban penduduk atau warga negara;
2. Dasar-dasar susunan atau organisasi negara;
3. Dasar-dasar pembagian dan pembatasan kekuasaan lembaga-lembaga negara; dan
4. Hal-hal yang menyangkut identitas negara, seperti bendera dan bahasa nasional.

Konstitusi juga dapat berisi pengaturan tentang sistem ketatanegaraan. Sistem ketatanegaraan dapat diartikan sebagai susunan ketatanegaraan, yaitu segala sesuatu yang berkenaan dengan organisasi negara, baik yang menyangkut tentang susunan dan kedudukan

⁵⁷Shepherd L Witman and John J Wuest, *Visual Outline of Comparative Government*, Littlefield, Adams & Co, (New Jersey: Peterson, 1963), hlm. 5.

⁵⁸K.C. Wheare, *Modern Constitutions*, (New York: Oxford University Press, Toronto, 1975), hlm. 56.

⁵⁹Sri Soemantri, *Prosedur....*, *Op. Cit.*, hlm. 45.

⁶⁰C.F. Strong, *Modern Political Constitution, An Introduction To The Comparative Study of Their History and Existing Form*, (London: Sidgwick & Jackson Limited, 1960), hlm. 10.

⁶¹Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1997), hlm. 45.



lembaga-lembaga negara, tugas dan wewenangnya maupun mengenai hubungannya satu sama lain.⁶²

Selain beberapa materi pokok di atas sebenarnya masih banyak materi lain yang diatur dalam UUD, termasuk tentang perubahan UUD. Mengenai isi UUD K.C Wheare berkata sebagai berikut.⁶³

To the question: "What should a Constitution contain?" the sort answer, then is: "The very minimum to be rules of law". One essential characteristic of the ideally best form of Constitution is that it should be as short as possible".

Dengan demikian dapat dikatakan mengenai isi konstitusi di setiap negara dapat berbeda tergantung kebutuhan masing-masing. Meskipun demikian terdapat beberapa isi yang senantiasa ada dalam setiap konstitusi. Perkembangan isi konstitusi di negara-negara lain atau masyarakat internasional perlu senantiasa diikuti sehingga konstitusi Indonesia tidak tertinggal dari yang lain. Mengenai hal itu tepat dikemukakan pendapat Mochtar Kusumaatmadja berikut ini.⁶⁴

“Karena di dalam pergaulan masa kini bangsa Indonesia tidak dapat lagi memencilkan dirinya atau mencegah pergaulan atau kompetisi dengan bangsa lain, maka mau tidak mau kita harus sedapat mungkin berusaha memiliki sifat-sifat yang berlaku umum (universal) di mana-mana itu”.

Menurut Sri Soemantri, Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis merupakan sebuah dokumen formal yang berisi:⁶⁵

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

⁶²I Gede Pantja Astawa, *Hak Angket dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Menurut UUD 1945*, (Bandung: Disertasi Pasca Sarjana UNPAD, 2000), hlm. 3.

⁶³K.C Wheare, *Modern...., Op.Cit.*, hlm. 33.

⁶⁴Mochtar Kusumaatmadja, *Tradisi dan Pembaharuan di Negara yang sedang Berkembang*. (Bandung: Kuliah Perdana Program Pascasarjana Universitas Padjajaran, 21 Oktober 1996), hlm. 21.

⁶⁵Sri Soemantri, *Prosedur...., Op. Cit.*, hlm. 2.



4. Suatu keinginan dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa yang hendak dipimpin.

Bila pandangan tersebut dipahami, dapat disimpulkan bahwa konstitusi sebagai dokumen nasional dan tanda kedewasaan dari kemerdekaan sebagai bangsa, konstitusi juga sebagai alat yang memuat sistem politik dan sistem hukum yang hendak diwujudkan dalam penyelenggaraan negara.⁶⁶

Menurut K.C Wheare, dalam negara yang berbentuk kesatuan misalnya pada dasarnya dalam UUD hanya tiga masalah pokok, yaitu⁶⁷

1. tentang struktur umum negara seperti pengaturan kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif;
2. hubungan antara kekuasaan-kekuasaan tersebut satu sama lain; dan
3. hubungan antara kekuasaan-kekuasaan tadi dengan rakyat atau warga negaranya.

E. Klasifikasi Konstitusi

Konstitusi atau Undang-Undang Dasar dapat dipastikan hampir dimiliki oleh setiap negara modern, meski antara satu negara dengan negara lainnya berbeda, perbedaan ini terjadi karena latar belakang sejarah, budaya, ideologi dan falsafah hidup masing-masing negara. Perbedaan latar belakang ideologi misalnya menjadikan negara berbeda pula dalam mengklasifikasikan konstitusinya. Sejumlah pakar Hukum Tata Negara, seperti K.C Wheare, C.F Strong, James Bryce, Wirjono Prodjodikoro, Sri Soemantri, M. Solly Lubis dan lainnya, membuat klasifikasi konstitusi sesuai dengan pandangan dan pendekatan yang dilakukan masing-masing.⁶⁸

Seluruh konstitusi yang ada di dunia, baik yang masih berlaku maupun tidak, dapat diklasifikasikan berdasarkan berbagai kriteria. Berdasarkan kriteria yang berbeda dikenal berbagai klasifikasi konstitusi. Menurut Leslie Wolf Philips sebagaimana diacu oleh

⁶⁶Iriyanto A. Baso Ence, *Negara Hukum...*, hlm. 76.

⁶⁷*Ibid.*, hlm. 77.

⁶⁸*Ibid.*, hlm. 71.



Parlin M Mangunsong, berdasarkan sifat, konstitusi dapat diklasifikasi menjadi:⁶⁹

1. Konstitusi bersifat struktural dan kuantitatif:
 - a. *Written-unwritten; codified-uncodified classification;*
 - b. *Rigid-flexible; conditional-unconditional;*
 - c. *Federal-unitary classification;*
 - d. *Presidential-executive and parliamentary-executive classification;*
 - e. *Monarchie-republican classification.*
2. Konstitusi bersifat kualitatif:
 - a. *Normative-nominal; stable-fragile classification;*
 - b. *Public-private; political-activity-factor and related classification,* yang terbagi menjadi:
 - 1) *Programmatic-confirmatory*
 - 2) *Competitive-consolidatory*
 - 3) *Ideological-legal*

Adapun C.F Strong membuat klasifikasi konstitusi menurut tiga syarat, yaitu:⁷⁰

1. *How the various agencies are organized*
2. *What power is entrusted to those agencies*
3. *In what manner such power is to be exercised*

Berdasarkan ketiga syarat di atas konstitusi diklasifikasikan menjadi dua, yaitu sebagai berikut.⁷¹

1. *Written constitution* dan *Unwritten constitution* (ex: Inggris)
2. *Documentary constitution* dan *Undocumentary constitution* (ex: USA)

Klasifikasi yang pertama sebenarnya tidak dapat dipertahankan sebab pada kenyataannya tidak ada satu negara pun yang seluruh konstitusinya tidak tertulis.

⁶⁹Parlin M Mangunsong, *Konvensi Ketatanegaraan sebagai Salah Satu Sarana Perubahan UUD*, (Bandung: Alumni, 1992), hlm. 19.

⁷⁰Ellydar Chaidir dan Sudi Fahmi, *Hukum...*, Op. Cit., hlm. 38.

⁷¹*Ibid.*



K.C Wheare mengklasifikasikan konstitusi menjadi lima kelompok, yaitu sebagai berikut.⁷²

1. *Written constitution* dan *un-written constitution* (Konstitusi tertulis dan konstitusi tidak tertulis);
2. *Flexible constitution* dan *rigid constitutional* (Konstitusi fleksibel dan konstitusi kaku);
3. *Supreme constitution* dan *not supreme constitution* (Konstitusi derajat tinggi dan konstitusi bukan derajat tinggi);
4. *Unitary consttution* dan *federal constitution* (Konstitusi kesatuan dan kesatuan serikat);
5. *Presidential executive constitution* dan *parliamentary executive constitution* (Konstitusi Sistem Pemerintah Presidensial dan Konstitusi Sistem Pemerintahan Parlementer).

Selanjutnya terhadap masing-masing klasifikasi di atas dapat diberikan uraian singkat sebagai berikut. Konstitusi tertulis adalah konstitusi yang dimuat dalam satu atau beberapa dokumen formal. Contoh negara yang mempunyai konstitusi tertulis yang termuat dalam satu dokumen formal adalah Indonesia dengan UUD 1945 dan Amerika Serikat dengan *The Constitution of the United States of America*. Sementara itu konstitusi tidak tertulis adalah konstitusi yang tidak dituangkan dalam dokumen formal. Contoh negara yang memiliki konstitusi tidak tertulis adalah Inggris dan Selandia Baru.⁷³

Selanjutnya mengenai klasifikasi *Flexible constitution* dan *Rigid constitution* yaitu konstitusi yang hanya dapat diubah dengan cara tertentu disebut kaku (*rigid*), sedangkan konstitusi yang dapat diubah tanpa persyaratan khusus disebut elastis (*flexible*). Untuk menentukan suatu konstitusi termasuk derajat tinggi atau bukan derajat tinggi, maka harus dilihat dari segi penilaian berdasarkan kedudukan tingkat peraturan perundang-undangan yang berlaku di suatu negara.⁷⁴

Hal yang dimaksud dengan konstitusi derajat tinggi adalah konstitusi yang berkedudukan tertinggi dalam negara. Konstitusi ini dilihat dari bentuknya berada di atas Peraturan Perundang-Undangan

⁷²K.C Wheare, *Modern...*, *Op. Cit.*, hlm. 14-31.

⁷³Ellydar Chaidir dan Sudi Fahmi, *Hukum...*, *Op. Cit.*, hlm. 40.

⁷⁴*Ibid.*



lain. Selain itu, syarat untuk mengubah konstitusi berbeda dan lebih berat dari pada perundang-undangan lain. Konstitusi bukan derajat tinggi adalah konstitusi yang tidak berkedudukan dan berderajat tertinggi. Demikian juga, syarat untuk mengubahnya sama dengan syarat peraturan perundang-undangan lain.⁷⁵

Klasifikasi konstitusi menjadi konstitusi kesatuan dan konstitusi federal didasarkan pada bentuk negara. Dalam ilmu hukum tata negara dikenal bentuk Negara Serikat, Federal dan Kesatuan. Di negara-negara serikat terjadi pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah negara bagian yang diatur dalam konstitusi. Sementara itu, di negara-negara kesatuan pada dasarnya kekuasaan berada di pemerintah pusat. Oleh karena itu, tidak dikenal pembagian sebagaimana terjadi di negara serikat. Walaupun pada kenyataannya kekuasaan pemerintah pusat itu dapat dipancarkan kepada pemerintah daerah melalui desentralisasi, dekonsentrasi atau tugas pembantuan.⁷⁶

Dikaitkan dengan sistem pemerintahan dikenal Konstitusi Sistem Pemerintahan Presidensial dan Konstitusi Sistem Pemerintahan Parlementer. Adapun ciri-ciri sistem pemerintahan Presidensial adalah sebagai berikut.⁷⁷

1. Presiden berfungsi ganda, selain sebagai Kepala Negara, Presiden juga sebagai Kepala Pemerintahan;
2. Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat atau melalui dewan pemilih bukan oleh lembaga legislatif sebagaimana berlaku dalam sistem parlementer;
3. Presiden memegang kekuasaan pemerintahan atau eksekutif;
4. Presiden memiliki masa jabatan yang ditentukan secara pasti dalam Peraturan Perundang-Undangan dan umumnya diatur dalam konstitusi.

Sedangkan ciri-ciri sistem pemerintahan Parlementer adalah sebagai berikut.⁷⁸

⁷⁵*Ibid.*

⁷⁶*Ibid.*

⁷⁷Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintahan Parlemen dalam Sejarah*, (Jakarta: Penerbit UI), hlm. 81-88.

⁷⁸Dalam sejarah Inggris dikenal sebagai “induk parlementaria” (*mother of parliaments*) oleh karena setelah runtuhnya kerajaan Romawi, Inggrislah yang



1. Kekuasaan pemerintah atau kekuasaan eksekutif dipegang oleh Dewan Menteri atau Kabinet yang dipimpin Perdana Menteri. Pembentukan Dewan Menteri ini disesuaikan dengan kekuatan-kekuatan yang ada dalam parlemen;
2. Dewan Menteri untuk sebagian atau seluruhnya terdiri dari anggota parlemen;
3. Menteri-menteri yang dipimpin oleh Perdana Menteri bertanggung jawab kepada Parlemen;
4. Perdana Menteri dapat memberikan nasihat atau saran kepada Kepala Negara agar membubarkan parlemen dan memerintahkan pemilihan umum.

F. Nilai Konstitusi

Pelaksanaan konstitusi yang berlaku di suatu negara mempunyai beberapa kemungkinan. *Pertama*, konstitusi dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang termuat di dalamnya. *Kedua*, terdapat beberapa ketentuan konstitusi yang tidak dilaksanakan lagi meskipun secara resmi masih berlaku. *Ketiga*, konstitusi dilaksanakan tidak berdasarkan ketentuan yang termuat di dalamnya melainkan demi kepentingan sesuatu golongan atau pribadi tertentu.⁷⁹

Sehubungan dengan berbagai kemungkinan di atas, Karl Loewenstein telah melakukan penelitian dan menghasilkan tiga jenis penilaian terhadap nilai konstitusi, yaitu sebagai berikut.⁸⁰

1. Nilai Normatif

Konstitusi yang bernilai normatif mengandung pengertian bahwa konstitusi itu berlaku tidak hanya dalam arti hukum (legal) melainkan juga dalam kenyataan (realitas);

pertama kali menciptakan suatu parlemen yang “workable”, yaitu sebuah Dewan Perwakilan yang dipilih oleh rakyat dengan kekuasaan untuk memecahkan *problem-problem social*, ekonomi melalui perdebatan yang bebas dan mengarah pada pembuatan Undang-Undang. Dengan demikian Inggris telah berhasil menggantikan “civil war” dengan “civil vote”. Lihat dalam Herman Finer, *The Major Government of Modern, Europe*, (New York London: Harper and Row, Publisher, 1962), hlm. 20.

⁷⁹Ellydar Chaidir dan Sudi Fahmi, *Hukum...*, *Op. Cit.*, hlm. 43.

⁸⁰*Ibid.*



2. Nilai Nominal

Konstitusi yang bernilai nominal mengandung pengertian bahwa menurut hukum masih berlaku tetapi dalam pelaksanaannya atau kenyataannya tidak sempurna karena ada Pasal-Pasal yang tidak dilaksanakan;

3. Nilai Semantik

Konstitusi yang bernilai semantik berarti konstitusi itu secara hukum memang berlaku tetapi hanya sekedar untuk memberi bentuk atau melaksanakan kekuasaan politik. Konstitusi diadakan hanya untuk sekedar istilah karena pelaksanaannya harus selalu dihubungkan dengan kepentingan pihak yang berkuasa.

Tabel 1. Klasifikasi Konstitusi

No.	Klasifikasi Konstitusi	Jenis Konstitusi
1.	Bentuknya	1. <i>Codified-Uncodified</i> 2. <i>Documentary constitution-Non Documentary constitution</i> 3. <i>Written constitution-Unwritten constitution</i>
2.	Proses Perubahannya	1. <i>Flexible</i> 2. <i>Rigid</i>

G. Perubahan Konstitusi

1. Pengertian Perubahan

Perubahan atau amendemen UUD mempunyai banyak arti. Amendemen tidak saja berarti “menjadi lain isi serta bunyi” ketentuan dalam UUD tetapi juga “mengandung sesuatu yang merupakan tambahan pada ketentuan-ketentuan dalam UUD yang sebelumnya tidak terdapat di dalamnya”.⁸¹

Sri Soemantri mengatakan bahwa dengan memerhatikan pengalaman-pengalaman dalam mengubah konstitusi di Kerajaan Belanda, Amerika Serikat dan Uni Soviet, mengubah UUD tidak hanya mengandung arti menambah, mengurangi atau mengubah kata-kata dan istilah maupun kalimat dalam UUD mengubah konstitusi

⁸¹Sri Soemantri, *Prosedur...*, *Op. Cit.*, hlm. 122.



berarti membuat isi ketentuan UUD menjadi lain dari semula melalui penafsiran.⁸²

Berdasarkan penelitian terhadap 100 konstitusi negara, menurut Taufiqurrohman istilah “perubahan” itu dapat dikualifikasikan ke dalam 7 istilah yaitu:⁸³

- a. *Amendment* (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.⁸⁴ 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.⁸⁵

2. Sistem Perubahan

Pada saat ini dikenal dua sistem perubahan UUD. *Pertama*, perubahan dilakukan langsung terhadap UUD lama. Jika ada Pasal-Pasal UUD lama yang perlu di ubah, perubahan akan langsung dilakukan terhadap Pasal itu. Dengan demikian setelah perubahan yang berlaku adalah UUD yang baru secara keseluruhan. *Kedua*, perubahan tidak dilakukan langsung terhadap UUD lama. Dengan demikian walaupun telah

⁸²*Ibid.*, hlm. 196.

⁸³Taufiqurrohman, *Prosedur Perubahan Konstitusi (Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Perbandingannya dengan Konstitusi Negara lain)*, (Jakarta: Disertasi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003), hlm. 102.

⁸⁴Donald A. Rumokoy, *Arti dan Fungsi Konvensi Ketatanegaraan dalam Mengembangkan Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Disertasi Universitas Padjajaran, 1998), hlm. 338.

⁸⁵Ellydar Chaidir dan Sudi Fahmi, *Hukum...*, *Op. Cit.*, hlm. 46.



diadakan perubahan, tetapi UUD yang lama tetap berlaku. Perubahan melalui sistem ini dilakukan melalui amendemen terhadap UUD lama. Kemudian amendemen ini dicantumkan di bagian belakang atau akhir dan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari UUD.⁸⁶

3. Cara Perubahan

Cara perubahan UUD berkaitan erat dengan klasifikasi *rigid* dan *fleksibel*. UUD diklasifikasikan *rigid* dan *fleksibel* tergantung dari sulit atau mudah diubah. UUD yang sulit diubah disebut *rigid*, sedangkan UUD yang mudah diubah disebut *fleksibel*. C.F Strong mengemukakan 4 (empat) cara perubahan UUD, yaitu:⁸⁷

- a. Oleh lembaga legislatif yang ada dengan pembatasan (*by the ordinary legislature but under certain restriction*). Perubahan oleh lembaga legislatif dapat dilakukan melalui beberapa cara berikut ini:
 - 1) Lembaga legislatif jika hendak mengubah UUD paling sedikit harus dihadiri oleh sejumlah anggota tertentu (*fixed quorum of members*), misalnya paling sedikit dua pertiga dari seluruh anggota. Kemudian, keputusan tentang perubahan itu juga harus disetujui oleh sejumlah tertentu anggota yang hadir contoh dua pertiga dari seluruh anggota yang hadir;
 - 2) Jika timbul keinginan untuk mengubah UUD maka legislatif dibubarkan. Kemudian, diadakan pemilihan umum untuk memilih anggota legislatif baru. Setelah lembaga legislatif beranggotakan anggota baru yang dipilih melalui pemilihan umum, maka dapat berfungsi sebagai konstituante yang berhak mengubah UUD;
 - 3) Jika negara mempunyai dua lembaga legislatif maka harus diadakan sidang gabungan sebagai satu lembaga. Keputusan sidang gabungan ini mengenai perubahan UUD harus disetujui oleh jumlah terbanyak dari anggota.
- b. Oleh rakyat melalui *refrendum* (*by the people through a referendum*); Menurut cara kedua ini perubahan UUD memerlukan persetujuan langsung dari rakyat. Persetujuan itu dapat disampaikan melalui

⁸⁶*Ibid.*

⁸⁷C.F Strong, *Modern...*, *Op. Cit.*, hlm. 146.



referendum, plebisit atau *popular vote*. Sebelum meminta persetujuan rakyat perlu disiapkan rancangan perubahan oleh lembaga legislatif atau pemerintah. Dengan demikian, rakyat berkesempatan menilai usul perubahan itu sehingga mempunyai alasan untuk menyetujui atau menolak.

- c. Oleh sebagian besar bagian dar negara federal (*by a majority of all units of federal state*);

Perubahan dengan cara ini hanya berlaku di negara federal. UUD negara federal biasanya dibuat oleh negara-negara bagian. UUD itu menjadi semacam hasil kesepakatan yang dituangkan dalam UUD. Oleh karena itu, sudah sepatutnya perubahan UUD perlu partisipasi negara bagian. Keputusan tentang perubahan UUD dapat dilakukan rakyat secara langsung atau melalui lembaga perwakilan rakyat.

- d. Oleh suatu badan khusus (*by a special convention*);

Menurut cara ini untuk mengubah UUD perlu dibentuk lembaga baru. Lembaga ini bukan merupakan gabungan dari lembaga-lembaga yang ada melainkan baru sama sekali. Lembaga ini merupakan lembaga yang secara khusus diberikan wewenang untuk mengubah UUD. Oleh karena wewenang lembaga ini hanya mengubah UUD, jika perubahan telah dilakukan, kehadirannya tidak diperlukan lagi.

Pendapat lain yang patut diperhatikan tentang cara perubahan UUD disampaikan K.C Wheare. Menurut K.C Wheare, UUD dapat diubah dengan 4 (empat) cara berikut ini.⁸⁸

- a. Beberapa kekuatan penting (*some primary forces*);

Perubahan melalui *some primary forces* terjadi jika perubahan ini dilakukan oleh sebagian besar rakyat sebagai suatu kekuatan berpengaruh atau dominan, golongan-golongan kuat atau kekuatan-kekuatan yang menentukan di masyarakat.

- b. Formal amendemen (*formal amandment*);

Perubahan melalui formal amendemen merupakan perubahan yang dilakukan sesuai dengan cara-cara yang diatur dalam UUD

⁸⁸K.C Wheare, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, (Surabaya: Pustaka Eureka, 2003), hlm. 103-183.



itu sendiri atau UUD yang akan diubah atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- c. Penafsiran judicial (*judicial interpretation*);
Perubahan melalui penafsiran dilakukan melalui penafsiran berdasarkan hukum. Penafsiran dilakukan menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- d. Kebiasaan dan adat istiadat (*usage and customs*);
Menurut cara ini perubahan UUD dilakukan melalui kebiasaan dan adat istiadat ketatanegaraan.

Padmo Wahjono mengatakan bahwa mengenai perubahan UUD ada dua aspek, yaitu:⁸⁹

- 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.

Ismail Suny mengemukakan bahwa prose perubahan UUD dapat terjadi dengan berbagai cara, yaitu:⁹⁰

- a. perubahan resmi;
- b. penafsiran hukum; dan
- c. kebiasaan ketatanegaraan/konvensi.

Menurut Miriam Budiardjo, terdapat bermacam-macam prosedur untuk mengubah UUD antara lain melalui:⁹¹

- a. Sidang badan legislatif dengan ditambah beberapa syarat, misalnya dapat ditetapkan *quorum* untuk sidang yang membicarakan usul perubahan UUD dan jumlah minimum anggota badan legislatif untuk menerimanya (Belgia, RIS 1949);
- b. Referendum atau *plebisit* (Swiss dan Australia);

⁸⁹Padmo Wahjono, *Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: Rajawali, 1982), hlm. 68.

⁹⁰Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif, Suatu Penyelidikan dalam Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Aksara Baru, 1986), hlm. 41.

⁹¹Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1989), hlm. 105.



- 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.

4. Pembatasan Perubahan

Perubahan UUD perlu melalui cara-cara tertentu bukan untuk mempermudah perubahan, melainkan sebaliknya untuk mempersulit perubahan atau membatasi perubahan. Adapun sasaran yang hendak dituju melalui berbagai cara perubahan itu berdasarkan pendapat K.C Wheare di atas ada empat, yaitu:⁹²

- a. supaya perubahan dilakukan dengan pertimbangan masak dan secara sadar bukan secara serampangan;
- b. supaya rakyat mempunyai kesempatan memberikan pendapat sebelum perubahan benar-benar dilakukan;
- c. supaya kekuasaan negara bagian dan pemerintahan pusat di negara federal tidak diubah secara sepihak;
- d. supaya hak-hak individu dan masyarakat seperti kaum minoritas dari segi agama, bahasa dan kebudayaan terjamin.

Sebagaimana perubahan hukum secara umum, perubahan UUD juga tidak boleh dilakukan sekehendak hati melainkan harus memenuhi kriteria tertentu. Mengenai pendapat ini patut diperhatikan pendapat Mochtar Kusumaatmadja mengenai ukuran (*criterium*) pengembangan bidang hukum berikut ini.⁹³

- a. Ukuran keperluan yang mendesak (*urgent need*), kadang-kadang tidak dapat dikatakan kita dihadapkan pada pilihan karena sering kita terdesak untuk segera melakukannya tanpa kesempatan memilih dalam arti yang sebenarnya; contohnya adalah penanaman modal asing dan perundangan yang bertalian dengan itu.
- b. Kelayakan (*Feasibility*); bidang hukum yang mengandung terlalu banyak halangan ditanggihkan dan dipilih bidang-bidang yang tak ada komplikasi-komplikasi kultural, keagamaan dan sosiologis.

⁹²Ellydar Chaidir dan Sudi Fahmi, *Hukum...*, *Op. Cit.*, hlm. 53.

⁹³Mochtar Kusumatmadja, *Pembinaan Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional*, (Bandung: Bina Cipta, 1986), hlm. 12.



- c. Perubahan yang pokok (*fundamental change*): disini perubahan (melalui perundang-undangan) diperlukan karena pertimbangan-pertimbangan politis, ekonomis dan/atau sosial. Perubahan demikian sering diadakan oleh negara-negara bekas jajahan dengan pemerintahan yang memiliki kesadaran politik yang tinggi.

Sebagai telaah aplikatif atas perubahan konsitusi dapat mengambil contoh pada perubahan UUD 1945. Beberapa kriteria yang dikemukakan Mochtar Kusumaatmadja tersebut juga dapat diartikan sebagai pembatasan untuk melakukan perubahan UUD 1945, paling tidak untuk masa tertentu. Permasalahan yang muncul ketika dilakukan perubahan UUD 1945 antara lain disebabkan bidang yang dipilih justru bidang-bidang yang mengandung pertentangan-pertentangan kultural, keagamaan dan sosiologis. Padahal bidang-bidang ini belum dapat dikatakan mendesak (*urgent need*). Melalui perubahan keempat, telah dikenal juga pembatasan perubahan dalam UUD 1945 dengan pencantuman ketentuan dalam Pasal 37 ayat (5): “khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan”.⁹⁴

⁹⁴Ellydar Chaidir dan Sudi Fahmi, *Hukum...*, *Op. Cit*, hlm. 55.





BAB 4

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Sebagaimana yang tertuang pada Undang-Undang Dasar Pasal 1 ayat (3) bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum” sehingga dengan demikian dapat dijabarkan dengan tegas bahwa Indonesia adalah negara *Rechtsstaat* (negara hukum) bukanlah negara *Machtstaat* yang mendasarkan pada kekuasaan belaka. Di dalamnya terkandung pengertian adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi. Supremasi hukum dan konstitusi berupa segala perbuatan dan tindakan yang dilakukan oleh seluruh unsur subjek hukum, terutama aparatur negara dalam menegakkan supremasi konstitusi.

Hukum pada pokoknya adalah produk pengambilan keputusan yang ditetapkan oleh fungsi-fungsi kekuasaan negara yang mengikat subjek hukum dengan hak-hak dan kewajiban hukum berupa larangan (*prohibire*), atau keharusan (*obligatere*) ataupun kebolehan (*permittere*). Hukum negara adalah hukum yang ditetapkan dengan keputusan kekuasaan negara sebagai hasil tindakan pengaturan, penetapan atau pengadilan. Karena itu, dapat dikatakan bahwa negara sebagai organisasi kekuasaan umum dapat membuat tiga macam keputusan yang mengikat secara hukum bagi subjek-subjek hukum yang terkait dengan keputusan-keputusan itu.¹

¹Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-undang*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 7.



Keputusan-keputusan yang bersifat umum dan abstrak (*general and abstract*) biasanya bersifat mengatur (*regelling*), sedangkan yang bersifat individual dan konkret dapat merupakan keputusan yang bersifat atau berisi penetapan administratif (*beschikking*) ataupun keputusan yang berupa *vonnis* hakim yang lazimnya disebut dengan istilah putusan. Oleh karena itu, ketiga bentuk kegiatan pengambilan keputusan tersebut, dapat dibedakan dengan istilah:²

1. Pengaturan menghasilkan peraturan (*regels*). Hasil kegiatan pengaturan itu sudah seharusnya tidak disebut dengan istilah lain kecuali “peraturan”;
2. Penetapan menghasilkan ketetapan atau keputusan (*beschikking*). Hasil kegiatan penetapan atau pengambilan keputusan administratif ini sebaiknya hanya dimungkinkan untuk disebut “Keputusan” atau “Ketetapan”, bukan dengan istilah lain, seperti misalnya kebiasaan di lingkungan pengadilan yang menggunakan istilah “penetapan” untuk sebutan bagi keputusan-keputusan administrasi di bidang yudisial. Istilah yang dipakai sebaiknya, bukan penetapan tetapi “Ketetapan” yang sepadan dengan istilah “Keputusan”. Sedangkan penetapan adalah bentuk “*gerund*” atau kata benda kegiatannya, bukan sebutan untuk hasilnya; dan
3. Penghakiman atau pengadilan menghasilkan putusan (*vonnis*). Istilah ini sebenarnya tidak jelas bagaimana terbentuknya. Jika kata putusan dianggap benar secara gramatikal, maka seharusnya dapat dipadankan dengan “*tetapan*” yang berasal dari kata “*tetap*”, dan “*aturan*” yang berasal dari “*atur*”. Namun, karena istilah ini sudah diterima umum dalam praktik, telah menjadi konvensi bahwa keputusan yudisial hakim atas perkara yang diadili disebut putusan.

Pengambilan keputusan yang menghasilkan peraturan-peraturan dibentuk dan dirumuskan oleh lembaga pemerintahan yang memiliki kekuasaan membentuk peraturan tersebut. Peraturan yang dikeluarkan mengikat seluruh warga negara, setiap warga negara tunduk dan patuh atas peraturan yang dikeluarkan tersebut. Peraturan yang mengikat secara umum lazimnya disebut dengan peraturan perundang-undangan.

²*Ibid.*, hlm. 8.



Peraturan perundang-undangan dalam negara yang menganut sistem hukum Eropa kontinental, tersusun dalam bentuk tertulis yang telah dikodifikasi. Peraturan perundang-undangan yang telah dikodifikasi ini menjadi sumber hukum bagi negara-negara tersebut.

Prinsip utama yang menjadi dasar sistem hukum Eropa Kontinental itu ialah “hukum memperoleh kekuatan mengikat karena diwujudkan dalam peraturan-peraturan yang berbentuk undang-undang dan tersusun secara sistematis di dalam kodifikasi atau kompilasi tertentu”.³ Bagir Manan dan Kuntana Magnar mengatakan bahwa peranan pertama perundang-undangan dalam suatu negara, tergantung pada tradisi hukum yang dianut oleh negara yang bersangkutan.⁴

Indonesia sebagai negara yang menggunakan sistem hukum Eropa Kontinental, sebagaimana yang menjadi ciri khas negara penganut sistem hukum Eropa Kontinental adalah pentingnya bentuk suatu peraturan-peraturan dalam bentuk tertulis atau disebut juga dengan peraturan perundang-undangan tertulis (*Statutory Laws* atau *Statutory Legislations*)⁵, karena kedudukan suatu peraturan perundang-undangan lebih tinggi dari putusan hakim atau *yurisprudensi* bagi negara penganut sistem hukum Eropa Kontinental.

Di Indonesia Perubahan pertama Undang-Undang Dasar 1945, telah mengubah kekuasaan membentuk Undang-Undang, dari yang semula dipegang oleh Presiden, beralih menjadi wewenang Dewan Perwakilan Rakyat. Penataan pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat ini, tentunya akan memiliki pengaruh terhadap kualitas pembentukan Undang-Undang di Indonesia. Langkah-langkah ke arah pembentukan Undang-Undang yang lebih berkualitas, sebagai bagian dari ikhtiar untuk mendukung reformasi hukum, telah diimplementasikan melalui Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Upaya perbaikan tersebut menyangkut proses pembentukannya (formal), maupun substansi yang diatur (materiel). Langkah ini diharapkan dapat memberikan jaminan, bahwa Undang-Undang yang

³R. Abdoel Djamali, *Pengantar Hukum Indonesia Edisi Revisi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2005), hlm. 69.

⁴Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Peranan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional*, (Bandung: CV Armico, 1987), hlm. 13.

⁵Jimly Asshiddiqie, *Perihal..., Op. Cit.*, hlm. 5.



dibentuk mampu menampung pelbagai kebutuhan dan perubahan yang cepat, dalam pelaksanaan pembangunan.⁶

Undang-Undang merupakan landasan hukum yang menjadi dasar pelaksanaan dari seluruh kebijakan yang akan dibuat oleh pemerintah.⁷ “*Legal Policy*” yang dituangkan dalam undang-undang, menjadi sebuah sarana rekayasa sosial, yang memuat kebijaksanaan yang hendak dicapai pemerintah, untuk mengarahkan masyarakat menerima nilai-nilai baru. Penetapan prioritas dalam hubungannya dengan undang-undang dikemukakan oleh Koopmans, bahwa:⁸

“... *De wet blijft tenslotte, ongeacht onder wiens of wier invloed hij tot stand komt, het juridische fundament waarop het gevoerde overheidsbeleid rust; dat wil zeggen de geldigheid van alle handelingen wordt aan de wet afgemeten. De wet is als het ware in juridische zin de constitutie van het beleid*”.

(... Undang-Undang pada akhirnya, tidak peduli dibawah pengaruh siapa atau apa undang-undang itu terbentuk, tetap menjadi landasan hukum tempat kebijaksanaan penguasa yang dilaksanakan bertumpu; hal ini berarti semua tindakan pelaksanaan diuji keabsahannya terhadap undang-undang. Undang-Undang pada hakikatnya dalam pengertian yuridis merupakan konstitusi dari kebijaksanaan).

A. Istilah Perundang-Undangan

Di Eropa Kontinental terutama di negara-negara yang berbahasa Jerman tempat lahirnya cabang Ilmu Pengetahuan di bidang Perundang-undangan (dalam makna luas, yang selanjutnya disebut sebagai Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan) ini, dijumpai beberapa istilah sebagaimana dikemukakan oleh pakar-pakarnya.

- S.O. Van Poelje menyebutkan sebagai *wetgevingsleer* atau *wetgevingskunde* berarti ajaran atau pengetahuan perundang-undangan.

⁶Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 1.

⁷Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional (Edisi Ketiga)*, (Surabaya: Airlangga University Press, 2005), hlm. 12.

⁸*Ibid.*



- B. Krems dan W. Maihover menyebutnya *Gesetzgebungswissenschaft*.
- P. Noll menyebutnya *Gesetzgebungslehre*.
- J. Rodig dan Herald Kindermann menyebutnya *Gesetzgebungstheorie*.⁹

Hamid S. Attamimi mengatakan bahwa dirinya cenderung mengikuti apa yang dikemukakan oleh Burkhardt Krems tentang *Gesetzgebungswissenschaft*, yang ia terjemahkan menjadi “Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan (dalam arti luas)” yang menurut pendapatnya mengandung dua cabang atau sisi, yakni:

1. Sisi yang bertujuan untuk menjelaskan dan menjernihkan pemahaman yang disebut *Gesetzgebungstheori*, dan sifatnya kognitif dan inilah yang diterjemahkan menjadi “teori perundang-undangan”.
2. Sisi yang bertujuan menjelaskan perihal tindak pelaksanaan yang disebut *Gesetzgebungslehre* yang sifatnya normatif dan inilah yang diterjemahkan menjadi “ilmu perundang-undangan”¹⁰

Istilah “perundang-undangan” menurut sejarahnya adalah terjemahan dari istilah Belanda “*wetgeving*” yang bermakna pembuatan peraturan (misal. *Wet* yakni UU). Istilah ini adalah paduan antara kata *wet* (UU) dan *geven* (yang berarti memberi atau membuat). *Wetgever* ialah pihak pembuatnya sendiri yakni DPR dan pemerintah yang biasa disebut sebagai legislatif dan eksekutif. *Wetgeving* (*law making*) berarti pembuatan Undang-Undang. Para guru besar maupun *meester in de rechten* (ahli hukum) menerjemahkan istilah *Wetgeving* menjadi perundang-undangan disebabkan adanya kata *wet*.¹¹

Produk kegiatan perundang-undangan, bukan hanya berbentuk undang-undang, tetapi juga dalam bentuk hukum (*juridischvorm*) yang lain yaitu PerPPU, PP, Perda, Peraturan, Keputusan dan sebagainya. Maka, peraturan perundang-undangan berupa UU, PerPPU, PP, Perda, keputusan dan sebagainya itu adalah produk atau hasil kegiatan

⁹Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-undangan Indonesia, Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman*”, pidato Pengukuhan sebagai Guru Besar Universitas Indonesia, dikutip dari Solly Lubis, *Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*, Mandar Maju, Bandung, 2009, hlm. 13.

¹⁰*Ibid.*

¹¹*Ibid.*, hlm. 11.



pembuatan-pembuatan peraturan itu. Dengan kata lain, peraturan perundang-undangan itu berada di dalam dan sekaligus merupakan bagian kegiatan perundang-undangan (hasil perbuatan).¹²

Menurut Hamid S. Attamimi, peraturan perundang-undangan (*wettelijk regelingen*) yang berarti peraturan-peraturan yang bersifat perundang-undangan.¹³ Penggunaan istilah peraturan perundang-undangan lebih berkaitan atau lebih relevan dalam pembicaraan mengenai jenis atau bentuk peraturan (hukum), sedangkan dalam konteks lain lebih tepat digunakan istilah perundang-undangan saja.¹⁴ Jadi istilah peraturan perundang-undangan lebih normatif daripada istilah perundang-undangan yang lebih teoritik konseptual.¹⁵

Istilah peraturan perundang-undangan dalam Bahasa Belanda dikenal dengan *wettelijke regels*¹⁶, yang hanya mempunyai ruang lingkup pada keputusan tertulis yang bersifat mengatur. Berbeda halnya dengan peraturan negara (*staatsregelings*) atau yang dikenal dengan *besluiten* (keputusan dalam arti luas), di samping berisikan *wettelijk regels*, juga *beleids regels* (peraturan kebijaksanaan), bahkan termasuk didalamnya *beschikking* (penetapan).¹⁷

Maria Farida Indrati Soeprapto mendefinisikan peraturan perundang-undangan dalam dua pengertian, yaitu:

1. Sebagai proses pembentukan (proses membentuk) peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah
2. Sebagai segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.¹⁸

¹²*Ibid.*

¹³Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara; Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, (Jakarta: Disertai untuk Memperoleh Gelar Doktor dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990), hlm. 20.

¹⁴Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-undangan.....*, *Op. Cit.*, hlm. 18-19.

¹⁵I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 2008), hlm. 12.

¹⁶Soehino, *Hukum Tata Negara, Teknik Perundang-undangan*, (Yogyakarta: Liberty, 1981), hlm. 1.

¹⁷I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika....*, *Loc. Cit.*

¹⁸Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan; Dasar-dasar dan Pembentukannya*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 10.



Hamid S. Attamimi memberikan batasan mengenai peraturan perundang-undangan sebagai berikut.

“Semua peraturan hukum yang berlaku umum dan mengikat rakyat, biasanya disertai sanksi, yang dibuat oleh lembaga-lembaga tertentu dan menurut prosedur tertentu pula”.¹⁹

Pada bagian lain Attamimi menjelaskan, peraturan perundang-undangan adalah keseluruhan peraturan yang dibentuk berdasar kewenangan atribusi ataupun kewenangan delegasi dari undang-undang.²⁰

Menurut Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, “Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-Undangn”.

Menurut Ateng Syafrudin, “Peraturan perundang-undangan mengandung tiga unsur, yakni: norma hukum (*rechtsnormen*), berlaku ke luar (*naar buiten werken*); dan bersifat umum dalam arti luas (*algemeenheid in ruine zin*).²¹

Dalam penjelasannya tentang hakikat peraturan perundang-undangan, Satjipto Rahardjo menyebutkan bahwa, “suatu peraturan perundang-undangan menghasilkan peraturan yang memiliki cara-cara sebagai berikut.

1. Bersifat umum dan komprehensif, sehingga merupakan kebalikan dari sifat-sifat khusus yang terbatas.
2. Bersifat universal. Ia diciptakan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkretnya. Oleh karena itu, ia tidak dapat dirumuskan untuk mengatasi peristiwa-peristiwa tertentu saja; dan

¹⁹Attamimi mendefinisikan demikian, karena dalam pandangannya UUD 1945 dan TAP MPR(S) tidaklah termasuk jenis peraturan perundang-undangan. Batang tubuh UUD 1945 dan TAP MPR(S) merupakan *Staatgrundgesetz* (aturan dasar/ aturan pokok negara), sedangkan Pancasila yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 merupakan *staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara). Lihat I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika...*, *Op. Cit.*, hlm. 16.

²⁰*Ibid.*, hlm. 17.

²¹*Ibid.*, hlm. 35.



3. Memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri. Dalam setiap peraturan, lazimnya mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali.²²

B. Sejarah dan Perkembangan Peraturan Perundang-Undangan

Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan yang merupakan terjemahan *Gesetzgebungswissenschaft* adalah suatu cabang ilmu baru, yang mula-mula berkembang di Eropa Barat, terutama di negara-negara yang berbahasa Jerman. Istilah lain yang juga sering dipakai adalah *Wetgevingswetenschap*, atau *Science of Legislation*.²³

Tokoh-tokoh utama yang mencetuskan bidang ilmu ini antara lain adalah Peter Noll (1973) dengan istilah *Gesetzgebungslehre*, Jürgen Rödiger (1975) dengan istilah *Gesetzgebungslehre*, Burkhardt Kreams (1979) dan Werner Maihofer (1981) dengan istilah *Gesetzgebungswissenschaft*. Di Belanda antara lain S.O. van Poelje (1980) dengan istilah *Wetgevingsleer* atau *Wetgevingskunde* dan W.G. van der Velden (1988) dengan istilah *Wetgevingstheorie*, sedangkan di Indonesia diajukan oleh A. Hamid S. Attamimi (1975) dengan istilah Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan.²⁴

Menurut Burkhardt Kreams, Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan (*Gesetzgebungswissenschaft*) adalah ilmu pengetahuan tentang pembentukan peraturan negara yang merupakan ilmu yang bersifat interdisipliner (*interdisziplinäre Wissenschaft von der staatlichen Rechtssetzung*).²⁵

Burkhardt Kreams membagi Ilmu Perundang-undangan ke dalam tiga sub bagian yaitu:

- a. Proses Perundang-undangan (*Gesetzgebungsverfahren*)
- b. Metode Perundang-undangan (*Gesetzgebungsmethode*)
- c. Teknik Perundang-undangan (*Gesetzgebungstechnik*)²⁶

²²Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 83-84.

²³Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang...*, *Op. Cit.*, hlm. 7.

²⁴*Ibid.*

²⁵*Ibid.*, hlm. 8.

²⁶*Ibid.*, hlm. 9.



Sejak berdirinya Negara Republik Indonesia dikenal adanya bermacam-macam hukum, baik hukum yang tertulis (Hukum peninggalan Belanda) ataupun yang tidak tertulis (Hukum Adat).

Pada saat Negara Republik Indonesia diproklamasikan secara vertikal di Indonesia dikenal adanya tiga lapis hukum yang berlaku secara bersamaan yaitu, hukum bagi masyarakat golongan Eropa, hukum bagi masyarakat golongan bumi putera dan hukum bagi masyarakat golongan Timur Asing. Selain itu, secara horizontal diakui adanya 19 lingkungan aneka hukum adat (*rechtskringen*) yang beberapa diantaranya dan sisanya menerima hukum Islam sebagai hukumnya sendiri baik melalui teori "*receptio*" atau "*receptio in complexu*."²⁷

Sistem ketatanegaraan Indonesia sampai saat ini secara formal pernah mengalami empat kali pergantian Undang-Undang Dasar. Hal ini mengakibatkan terjadinya perbedaan bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan yang dapat dikeluarkan pada masa berlakunya masing-masing Undang-Undang Dasar tersebut. Sehingga bentuk-bentuk peraturan perundangan Negara Indonesia sejak berdirinya pada tanggal 17 Agustus 1945 sampai saat ini dapat dikemukakan sebagai berikut.²⁸

Satu hari setelah berdirinya Negara Indonesia, yaitu pada tanggal 18 Agustus 1945, Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia dengan mempergunakan Rancangan Undang-Undang Dasar yang telah dipersiapkan oleh Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia dalam sidangnya telah menetapkan Undang-Undang Dasar bagi Negara Indonesia. Undang-Undang Dasar ini kemudian dikenal sebagai Undang Undang Dasar 1945.²⁹

Adapun bentuk-bentuk peraturan perundangan yang terdapat penyebutannya dalam Undang Undang Dasar 1945 ini adalah Undang-Undang, Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah.³⁰

²⁷Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, *Perihal Kaidah Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1989), hlm. 6.

²⁸Soehino, *Hukum Tata Negara, Teknik..., Op. Cit.*, hlm. 2.

²⁹*Ibid.*

³⁰*Ibid.*, hlm. 3.



Undang-Undang Dasar 1945 ini, sebagai Undang-Undang Dasar Nasional berlaku sampai tanggal 27 Desember 1949 (kurun waktu pertama), sebab pada tanggal 27 Desember 1949 itu mulai berlaku Undang-Undang Dasar yang baru yaitu Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat 1949. Menurut Konstitusi ini bentuk-bentuk peraturan perundangan yang dapat dikeluarkan adalah Undang-Undang Federal, Undang-Undang Darurat dan Peraturan Pemerintah.³¹

Berlakunya Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat ini tidak lama, hanya sampai tanggal 17 Agustus 1950. Sebab dengan Undang-Undang Federal No. 7 Tahun 1950 Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat 1949 diubah menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia 1950. Dalam Undang Undang dasar Sementara 1950 ini bentuk-bentuk peraturan perundangan yang dapat dikeluarkan yang terdapat penyebutannya adalah Undang-Undang, Undang-Undang Darurat dan Peraturan Pemerintah.³²

Undang-Undang Dasar Sementara 1950 tersebut berlaku sampai dikeluarkannya Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959. Dekrit tersebut menetapkan kembali Undang-Undang Dasar 1945 dan dengan demikian kembali pula bentuk-bentuk peraturan perundangan yang dapat dikeluarkan yang terdapat penyebutannya dalam Undang-Undang Dasar adalah Undang-Undang, Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah.³³

Dengan hanya tiga macam bentuk peraturan perundangan tersebut dalam perkembangan ketatanegaraan selanjutnya dirasakan belum dapat memenuhi kebutuhan, maka berdasarkan Surat Presiden yang ditujukan kepada Ketua Dewan Perwakilan Rakyat No. 2262/HK/1959 tertanggal 20 Agustus 1959 dikeluarkanlah bentuk-bentuk peraturan perundangan yang lain. Dalam Surat Presiden tersebut

³¹Negara Republik Indonesia Serikat terdiri atas Daerah-Daerah Bagian. Daerah-Daerah Bagian yang telah berstatus sebagai Negara Bagian juga mempunyai Undang-Undang Dasar sendiri. Salah satu Negara bagian itu adalah Negara Republik Indonesia Proklamasi. Negara Bagian tetap ini tetap menggunakan Undang Undang Dasar 1945 sebagai Undang-Undang Dasarnya. Maka di Negara Bagian ini peraturan perundangan yang dapat dikeluarkan adalah Undang-Undang, Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah. *Ibid.*

³²*Ibid.*

³³*Ibid.*



dinyatakan bahwa di samping bentuk-bentuk peraturan perundangan yang telah disebutkan dalam Undang-Undang Dasar 1945, dipandang perlu dikeluarkan bentuk-bentuk peraturan perundangan yang lain, yaitu:³⁴

1. Penetapan Presiden, untuk melaksanakan Dekrit Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang tanggal 5 Juli 1959, tentang Kembali kepada Undang-Undang Dasar 1945.
2. Peraturan Presiden, yaitu:
 - a. Peraturan Presiden yang dikeluarkan berdasarkan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945;
 - b. Peraturan Presiden yang dimaksudkan untuk melaksanakan Penetapan Presiden.
3. Peraturan Pemerintah, yang dimaksudkan di sini Peraturan Pemerintah melaksanakan Peraturan Presiden, jadi lain dengan Peraturan Pemerintah yang dikeluarkan berdasarkan Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, tetapi Peraturan Pemerintah ini kemudian ternyata dihapuskan.
4. Keputusan Presiden, dimaksudkan untuk melakukan atau meresmikan pengangkatan-pengangkatan.
5. Peraturan Menteri dan Keputusan Menteri, yang dibuat di Kementrian-kementerian Negara atau Departemen-departemen Pemerintahan, masing-masing untuk mengatur sesuatu hal dan untuk melakukan atau meresmikan pengangkatan-pengangkatan.

Dalam pelaksanaannya dengan dikeluarkannya berbagai macam bentuk peraturan perundangan tersebut, terutama Penetapan Presiden dan Peraturan Presiden di mana kedua bentuk peraturan ini paling banyak dikeluarkan, menimbulkan berbagai ekses, antara lain:³⁵

1. Terjadinya kekacauan dalam tata urutan peraturan perundangan, karena sulit untuk menentukan antara Penetapan Presiden dengan Undang-Undang itu tingkatannya lebih tinggi yang mana, sehingga sulit pula untuk menyebutkan tata urutan perundangan itu secara hierarkis.

³⁴*Ibid.*

³⁵*Ibid.*



2. Banyak materi yang seharusnya diatur dengan Undang-Undang, diatur dengan Penetapan Presiden atau dengan Peraturan Presiden atau dengan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang.
3. Banyak peraturan perundangan seperti Penetapan Presiden, Peraturan Presiden, Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang dan bahkan Undang-Undang yang tidak sesuai dengan atau menyimpang dari jiwa Undang-Undang Dasar 1945.

Penyimpangan-penyimpangan ini jelas bukan saja telah mengakibatkan tidak berjalanya sistem serta mekanisme yang ditetapkan dalam UUD 1945, melainkan ternyata telah mengakibatkan memburuknya keadaan politik dan keamanan serta kemerosotan di bidang ekonomi, yang mencapai puncaknya dengan pemberontakan yang gagal G-30-S/PKI. Kemudian dalam rangka pemurnian pelaksanaan UUD 1945, perlu diadakan peninjauan kembali terhadap peraturan perundangan dengan dikeluarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. XIX/MPRS/1966 tentang Peninjauan Kembali Produk-produk Legislatif Negara di Luar Produk Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara yang Tidak Sesuai dengan UUD 1945.³⁶

Untuk menindaklanjuti Ketetapan MPRS No. XIX/MPRS/1966 tersebut serta agar dapat segera mengakhiri penyimpangan-penyimpangan dari ketentuan UUD 1945, maka dikeluarkanlah Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Perundangan Republik Indonesia,³⁷ adapun bentuk-bentuk peraturan perundangan Republik Indonesia menurut Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 adalah:³⁸

³⁶*Ibid.*, hlm. 7.

³⁷Yang dikukuhkan sebagai Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. XX/MPRS/1966 adalah Memorandum Dewan Perwakilan Rakyat gotong-royong tertanggal 9 Juni 1966, yang telah diterima secara bulat oleh Dewan Perwakilan Rakyat gotong-royong, memuat perincian dan penegasan termaksud sebagai hasil peninjauan kembali dan penyempurnaan dari Memorandum Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara tanggal 12 Mei 1961 No. 1168/U/MPRS/61 mengenai “*Penentuan Tata Urutan Perundang-Undangan Republik Indonesia*”, *Ibid.*

³⁸Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang...*, *Op. Cit.*, hlm. 71.



1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Keputusan Presiden;
6. Peraturan-Peraturan Pelaksana lainnya, seperti:
 - a. Peraturan Menteri;
 - b. Instruksi Menteri;
 - c. Dan lain-lainnya.

Dalam Ketetapan MPRS tersebut diuraikan lebih lanjut dalam Lampiran I bahwa perwujudan sumber dari segala sumber hukum Republik Indonesia adalah:

1. Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945,
2. Dekrit 5 Juli 1959,
3. Undang-Undang Dasar Proklamasi,
4. Surat Perintah 11 Maret 1966.

Sifat penyebutan tata urutan peraturan perundangan dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tersebut adalah hierarkis. Maka berlakulah ketentuan asas *Lex Superior derogat Lex Inferiori*, yang bermakna peraturan perundangan yang lebih tinggi akan mengenyampingkan peraturan perundangan yang lebih rendah atau peraturan perundangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

C. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Hierarki peraturan perundang-undangan mulai dikenal sejak dibentuknya Undang-Undang No. 1 Tahun 1950 yaitu Peraturan tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat,³⁹ yang ditetapkan pada tanggal 2 Februari 1950. Jenis Peraturan Pemerintah Pusat ialah:⁴⁰

³⁹*Ibid.*

⁴⁰Pasal 1 Undang-Undang No. 1 Tahun 1950.



1. Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
2. Peraturan Pemerintah;
3. Peraturan Menteri.

Ketentuan dalam Pasal 2 menyebutkan bahwa “*Tingkat kekuatan peraturan-peraturan Pemerintah Pusat ialah menurut urutannya pada Pasal 1*”. Berdasarkan rumusan dalam Pasal 1 dan Pasal 2 tersebut, dapat disimpulkan bahwa Peraturan Menteri merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan, yang terletak di bawah Peraturan Pemerintah. Kedudukan Peraturan Menteri yang terletak di bawah Peraturan Pemerintah (dan bukan dibawah Keputusan Presiden) secara hierarkis dapat dimengerti, oleh karena Undang-Undang Dasar Sementara 1950 menganut sistem Parlementer, sehingga Presiden hanya bertindak sebagai Kepala Negara dan tidak mempunyai kewenangan untuk membentuk keputusan yang bersifat mengatur.⁴¹

Undang-Undang Dasar Sementara 1950 berlaku sampai dikeluarkannya Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959,⁴² sebab dalam diktum Dekrit Presiden ini antara lain ditetapkan bahwa *Undang-Undang Dasar 1945 berlaku lagi bagi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, terhitung mulai hari tanggal penetapan Dekrit ini dan tidak berlakunya lagi Undang-Undang Dasar Sementara.*⁴³

Dengan berlakunya lagi Undang-Undang Dasar 1945, sejak tanggal 5 Juli 1959 sampai dengan saat ini (kurun waktu kedua), maka kembali pula bahwa bentuk-bentuk peraturan perundangan yang dapat dikeluarkan yang terdapat penyebutannya dalam Undang-Undang Dasar adalah Undang-Undang, Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah.⁴⁴

⁴¹Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang.., Loc. Cit.*

⁴²Bentuknya adalah Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 150 tahun 1959, Lembaran Negara Republik Indonesia No. 75 tahun 1959, Dekrit Presiden Republik Indonesia/Panglima Tertinggi Angkatan Perang tentang Kembali Kepada Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah. Soehino, *Hukum Tata Negara Teknik...., Op. Cit.*, hlm. 3.

⁴³Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, Diktum Kedua. *Ibid....*

⁴⁴*Ibid.*



Untuk segera dapat mengakhiri ekses-ekses serta penyimpangan-penyimpangan dari jiwa Undang-Undang Dasar 1945 serta untuk terwujudnya kepastian dan keserasian hukum, serta kesatuan tafsiran dan pengertian mengenai Pancasila dan pelaksanaan Undang-Undang Dasar 1945 perlu adanya perincian dan penegasan mengenai sumber tertib hukum dikeluarkanlah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. XX/MPRS/1966, *Ketetapan tentang Memorandum Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Perundangan Republik Indonesia*. Bentuk-bentuk peraturan perundangan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana ditegaskan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. XX/MPRS/1966 tersebut adalah:⁴⁵

1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Keputusan Presiden;
6. Peraturan-Peraturan Pelaksana lainnya, seperti:
 - a. Peraturan Menteri;
 - b. Instruksi Menteri;
 - c. Dan lain-lainnya.

Sifat penyebutan tata urutan peraturan perundangan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. XX/MPRS/1966 tersebut selain bersifat *hierarkis* juga sifatnya *enunsiatif* dalam arti bahwa disamping bentuk-bentuk peraturan perundangan yang telah disebutkan itu masih dapat pula dikeluarkan bentuk-bentuk peraturan perundangan yang lain, terutama yang merupakan peraturan pelaksanaan.

Walaupun Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 itu dirasakan sangat besar kegunaannya dalam rangka penertiban bagi peraturan perundang-undangan yang berlaku pada saat ini, tetapi terlihat juga adanya hal-hal yang kurang pada tempatnya, bahkan dirasakan terdapat

⁴⁵Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang...*, Op. Cit., hlm. 71.



kelemahan-kelemahan yang seharusnya tidak terjadi. Kelemahan-kelemahan tersebut dapat dilihat Ketetapan MPR No. V/MPR/1973 tentang *Peninjauan produk-produk yang berupa Ketetapan-Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia*, khususnya Pasal 3 dan Ketetapan MPR No. IX/MPR/1978 tentang *Perlunya Penyempurnaan yang Termaktub dalam Pasal 3 Ketetapan MPR Nomor V/MPR/1973*, khususnya Pasal 2 yang menetapkan bahwa, Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 dinyatakan tetap berlaku tetapi perlu disempurnakan. Menurut kajian Perundang-undangan, hal-hal yang perlu disempurnakan dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tersebut antara lain adalah Lampiran IIA tentang Tata Urutan Peraturan Perundangan.⁴⁶

Setelah selama 34 tahun Tata Susunan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia yang merupakan lampiran IIA dari Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 berlaku, maka pada Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2000 ditetapkanlah Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang *Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan*, yang menggantikan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966. Hierarki peraturan perundang-undangan menurut Ketetapan MPR No. III/MPR/2000, Menurut Pasal 2 “*Tata urutan peraturan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum dibawahnya. Tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah:*⁴⁷

1. Undang-Undang Dasar 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
3. Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU);
5. Peraturan Pemerintah;
6. Keputusan Presiden;
7. Peraturan Daerah.

Walaupun kehadiran Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang *Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan* sangat diharapkan sebagai pengganti Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, *Ketetapan tentang Memorandum Dewan Perwakilan Rakyat*

⁴⁶*Ibid.*, hlm. 75.

⁴⁷*Ibid.*, hlm. 87.



Gotong-Royong Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Perundangan Republik Indonesia namun dalam pelaksanaannya telah menimbulkan berbagai permasalahan. Menurut Maria Farida, permasalahan yang ditimbulkan khususnya mengenai hal-hal yang menyangkut hierarki Peraturan Perundang-Undangan antara lain:⁴⁸

1. Masalah sumber hukum dan tata susunan peraturan perundang-undangan

Adanya ketidakserasian antara Pasal 1 dan Pasal 2. Dalam Pasal 1 ayat (1) dinyatakan bahwa, sumber hukum adalah sumber yang dijadikan bahan untuk penyusunan peraturan perundang-undangan dan menurut ayat (3) sumber hukum tersebut adalah Pancasila (Pembukaan UUD 1945) dan Batang Tubuh UUD 1945, sedangkan dalam Pasal 2 dinyatakan bahwa tata urutan Peraturan Perundang-Undangan dimulai dari (termasuk) UUD 1945. Apabila Pancasila dan Batang Tubuh UUD 1945 tersebut sebagai sumber dari Peraturan Perundang-Undangan dan merupakan hukum dasar tertulis, berarti keduanya tidak termasuk dalam jenis peraturan perundang-undangan. Selain hal itu, dari segi jenis dan karakteristik suatu norma maka UUD 1945 terdiri atas Pembukaan UUD 1945 (Pancasila) yang merupakan Norma Dasar Negara atau Norma Fundamental Negara (*Grundnorm*-Hans Kelsen) atau (*Staatsfundamentalnorm*-Hans Nawiasky).

2. Ketetapan MPR

Apabila melihat dari sifat dan karakteristik suatu norma hukum, Ketetapan MPR tidak termasuk dalam jenis Peraturan Perundang-Undangan, oleh karena Ketetapan MPR masih merupakan suatu Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara (*Staatsgrundgesetz*). Sebagai suatu Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara, maka Ketetapan MPR juga merupakan sumber dan dasar pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

3. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU)

Permasalahan tentang penempatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dibawah Undang-Undang adalah sebagai berikut.

⁴⁸*Ibid.*, hlm. 89-96.



- a. Penempatan PERPU di bawah UU tidaklah tepat, bahkan tidak sesuai dengan Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 serta Pasal 3 ayat (5) Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tersebut.
 - b. Seharusnya secara hierarkis letak Peraturan Pemerintah seharusnya di bawah Undang-Undang dan tidak di bawah PERPU (lihat Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 dan Pasal 3 ayat 5 Ketetapan MPR No. III/MPR/2000)
 - c. Berdasarkan materi muatan yang terkandung dalam PERPU, PERPU mempunyai kedudukan yang setingkat dengan Undang-Undang walaupun peraturan tersebut tidak mendapatkan persetujuan DPR.
 - d. Oleh karena, pada saat ditetapkannya Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang *Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan* (bahkan sampai Perubahan Keempat UUD 1945) ketentuan dalam Pasal 22 UUD 1945 tersebut tidak pernah diubah, maka menetapkan hierarki PERPU di bawah Undang-Undang adalah bertentangan dengan UUD 1945.
4. Permasalahan yang berhubungan dengan Peraturan dan Keputusan lainnya

Berdasarkan rumusan dalam Pasal 4 ayat (2)⁴⁹, maka permasalahan yang timbul adalah sebagai berikut.

- a. Banyaknya Peraturan/Keputusan Lembaga Negara yang secara harfiah memiliki sifat individual, konkrit dan final tetapi termasuk dalam Peraturan Perundang-Undangan yang memiliki sifat umum, abstrak dan terus-menerus, seperti: Peraturan atau Keputusan Mahkamah Agung dan Badan Pemeriksa Keuangan.
- b. Tidak dimasukkannya Peraturan atau Keputusan Menteri dan Bank Indonesia dalam hierarki Peraturan Perundang-Undangan.

⁴⁹Pasal 4 ayat (2) "Peraturan atau Keputusan Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, Menteri, Bank Indonesia, Badan, Lembaga atau Komisi yang setingkat yang dibentuk oleh Pemerintah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang termuat dalam tata urutan Peraturan Perundang-Undangan ini.



Ketiadaan Keputusan Menteri dalam Pasal 2 Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tersebut menimbulkan berbagai permasalahan yang berhubungan dengan pelaksanaan otonomi daerah yang dilaksanakan menurut UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini karena pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Daerah menjadi keliru, karena pembentukannya dilakukan tanpa memerhatikan ketentuan dalam Keputusan Menteri yang masih berlaku. Maka sehubungan dengan itu, pada tanggal 23 Februari 2001 Menteri Kehakiman dan HAM telah menetapkan bahwa Surat Edaran No. M.UM.01.06-27 yang menyatakan bahwa Keputusan Menteri yang bersifat mengatur merupakan salah satu jenis peraturan Perundang-Undangan dan secara hierarkis terletak diantara Keputusan Presiden dan Peraturan Daerah. Selain itu ditetapkannya Peraturan atau Keputusan yang dibentuk oleh suatu Badan Negara yang diberikan atribusi kewenangan membentuk peraturan yang menyikapi umum, seperti Bank Indonesia dalam Pasal 4 ayat (2) tetapi tidak dimasukkan dalam hierarki Peraturan Perundang-Undangan juga telah menimbulkan permasalahan baru. Karena Bank Indonesia merupakan suatu badan Negara yang dapat membentuk Peraturan Perundang-Undangan.

- c. Penyebutan tentang Badan, Lembaga atau Komisi yang setingkat yang dibentuk oleh Pemerintah dalam Pasal 4 ayat (2) dapat ditafsirkan secara luas, hal ini dapat menimbulkan permasalahan oleh karena terdapat Badan, Lembaga atau Komisi yang dibentuk pemerintah sebagai suatu Lembaga Pemerintah non Departemen (mis. Badan Pusat Statistik, Lembaga Sandi Negara, dan seterusnya) sehingga mereka diberi kewenangan pula untuk membentuk keputusan yang mengatur umum, akan tetapi terdapat pula Badan, Lembaga atau Komisi yang tidak merupakan suatu Lembaga Pemerintah Non Departemen (mis. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia).



- d. Dengan Perumusan Pasal 3 ayat (7) huruf a, b, dan c⁵⁰ terdapat hierarki antara Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan Peraturan Desa.
5. Peristilahan
- a. Kata “tata urutan” peraturan perundang-undangan sebenarnya lebih tepat jika diganti dengan “tata susunan” oleh karena dengan peristilahan “tata susunan” kita mengacu kepada suatu hierarki dari peraturan perundang-undangan tersebut.
 - b. Istilah “sumber hukum” sebenarnya lebih tepat apabila diganti dengan “sumber tertib hukum”. Tujuannya agar sumber dan dasar tersebut membentuk suatu “tertib” atau “orde” yang sering disebut dengan suatu “tata susunan” atau “hierarki”. Dengan demikian peraturan yang di bawah harus selalu sesuai dengan peraturan yang terletak di atasnya.

Setelah selesainya Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945 dan ditetapkannya Ketetapan MPR No. I/MPR/2003 tentang *Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002*, maka Dewan Perwakilan Rakyat mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Setelah melalui proses pembahasan, rancangan undang-undang tersebut kemudian disahkan dan diundangkan menjadi Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, yang dinyatakan mulai berlaku pada tanggal 1 November 2004. Dalam Undang-Undang tersebut dinyatakan pula tentang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 ayat (1), yang dirumuskan sebagai berikut.⁵¹

⁵⁰Pasal 3 ayat (7) berbunyi “Peraturan daerah merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan:

- a. Peraturan Daerah Provinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi bersama Gubernur;
- b. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota;
- c. Peraturan Desa atau yang setingkat, dibuat oleh Badan Perwakilan Desa atau yang setingkat, sedangkan tata cara pembuatan Peraturan Desa atau yang setingkat diatur oleh Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

⁵¹*Ibid.*, hlm. 97.



“Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut.

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah.”

Dalam ketentuan tersebut, status Ketetapan MPR/S sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan ditiadakan. Karena itu, MPR hasil Pemilihan Umum 2004 yang telah mendasarkan diri kepada UUD 1945 pasca perubahan ke empat tahun 2002, tidak lagi berwenang menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara dan Ketetapan-ketetapan yang bersifat mengatur (*regelling*) dan mengikat untuk umum seperti sebelumnya. Satu-satunya produk hukum yang bersifat mengatur (*regelling*) yang termasuk lingkup kewenangan MPR dewasa ini adalah produk perubahan Undang-Undang Dasar yang dilakukan menurut ketentuan Pasal 37 UUD 1945.⁵²

Kewenangan MPR untuk mengeluarkan suatu Ketetapan MPR yang tidak mengikat untuk umum seperti sebelumnya (*Regelling*) menjadi suatu Ketetapan yang mengikat internal kelembagaan saja berupa (*Beschikking*) yang bersifat administratif hanya sepanjang yang menyangkut Ketentuan Tata Tertib MPR yang berlaku ke dalam. Namun terhadap itu, terdapat beberapa pengecualian beberapa Ketetapan MPR/S yang masih berlaku mengikat sebagai peraturan untuk umum, yaitu:⁵³

1. Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran PKI;
2. Ketetapan MPR-RI No. XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam rangka Demokrasi Ekonomi;
3. Ketetapan MPRS No. XXIX/MPRS/1966 tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera tetap berlaku dengan menghargai Pahlawan Ampera yang telah ditetapkan dan sampai terbentuknya Undang-Undang tentang Pemberian Gelar, Tanda Jasa dan lain-lain Tanda Kehormatan;

⁵²Jimly Asshiddiqie, *Perihal...*, Op. Cit., hlm. 35.

⁵³*Ibid.*, hlm. 44.



4. Ketetapan MPR No. XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam ketetapan tersebut;
5. Ketetapan MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa;
6. Ketetapan MPR No. VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan;
7. Ketetapan MPR No. VIII/MPR/2001 tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam ketetapan tersebut;
8. Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam ketetapan tersebut.

Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS/1966 diakui masih tetap berlaku sampai materinya diatur dengan Undang-Undang. Bagaimanapun, sepanjang menyangkut ketentuan larangan untuk menyebarkan atau mengembangkan paham atau ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme, telah pula diadopsikan ke dalam UU No. 27 Tahun 1999⁵⁴ dalam rangka penambahan ketentuan KUHP. Artinya materi yang bersifat pengaturan (*regelling*) dalam TAP MPRS No. XXV/MPRS/1966 sudah tertampung dalam Undang-Undang, sehingga status hukum ketetapan MPRS ini dapat saja dinyatakan tidak lagi mengikat. Namun, karena pertimbangan suasana politik yang sangat tidak menunjang, upaya untuk mengubah status hukum Ketetapan MPRS No. XXV/MPRS/1966 tersebut tidak mendapat kesepakatan di MPR.⁵⁵

Menurut Jimly Asshiddiqie, masalah selanjutnya ialah apakah status hukum Ketetapan MPRS ini dapat disetarakan dengan Undang-Undang atau ia justru setingkat dengan Undang-Undang Dasar atau Perubahan Undang-Undang Dasar?⁵⁶ Mengingat bahwasanya dalam ketentuan hierarki Peraturan Perundang-Undangan Ketetapan MPR/S tidak termasuk dalam jenis peraturan Perundang-Undangan yang diakui.

⁵⁴Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 74, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3850.

⁵⁵Jimly Asshiddiqie, *Perihal..., Op. Cit.*, hlm. 45.

⁵⁶*Ibid.*



Maka untuk mengakomodir beberapa Ketetapan MPR/S yang masih berlaku dan mengikat secara umum tetapi tidak memiliki *Legal standing* dalam Peraturan Perundang-Undangan dibuatlah suatu perubahan hierarki Peraturan Perundang-Undangan melalui Ketentuan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan berdasarkan Pasal 7 ayat (1) terdiri dari:

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

Dalam penjelasan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Daerah disebutkan bahwa, terbentuknya UU ini merupakan penyempurnaan terhadap kelemahan-kelemahan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, yaitu antara lain:⁵⁷

1. Materi dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 banyak yang menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum;
2. Teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten;
3. Terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
4. Penguraian materi sesuai dengan yang diatur dalam tiap bab sesuai dengan sistematika.

Sebagai penyempurnaan terhadap undang-undang sebelumnya, terdapat materi muatan baru yang ditambahkan dalam undang-undang ini, yaitu antara lain:⁵⁸

⁵⁷Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234.

⁵⁸Lihat Penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.



1. Penambahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dan hierarkinya ditempatkan setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Perluasan cakupan perencanaan Peraturan Perundang-undangan yang tidak hanya untuk Prolegnas dan Prolegda melainkan juga perencanaan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Perundang-undangan lainnya;
3. Pengaturan mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Pengaturan Naskah Akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;
5. Pengaturan mengenai keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan, peneliti, dan tenaga ahli dalam tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
6. Penambahan teknik penyusunan Naskah Akademik dalam Lampiran I Undang-Undang ini.

Dimasukkannya kembali Ketetapan MPR ke dalam jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangn membuat Ketetapan MPR terdahulu yang masih berlaku dan mengikat secara umum memiliki *Legal Standing*. Definisi dari Ketetapan MPR dalam Undang-Undang ini adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003.⁵⁹ Hal ini memberi pengertian bahwa pemberlakuan Ketetapan MPR RI dalam hierarki Peraturan Perundang-Undangn menurut Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tersebut

⁵⁹Lihat Penjelasan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.



tidak memberikan kemungkinan kepada MPR untuk dapat membentuk Ketetapan MPR baru yang memiliki sifat *regelling*, melainkan hanya mempertegas pemberlakuan Ketetapan MPR lama yang masih berlaku.

D. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah suatu pedoman atau suatu rambu-rambu dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baik.⁶⁰ Paul Scholten mengemukakan bahwa, sebuah asas hukum (*rechtsbeginsel*) bukanlah sebuah aturan hukum (*rechtsregel*). Dengan perkataan lain, asas hukum bukanlah hukum, namun hukum tidak akan dapat dimengerti tanpa asas-asas tersebut. Scholten mengemukakan lebih lanjut adalah menjadi tugas ilmu pengetahuan hukum untuk menelusuri dan mencari asas hukum itu dalam hukum positif.⁶¹

Menurut A. Hamid S. Attamimi, asas-asas pembentukan perundang-undangan yang baik adalah asas hukum yang memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai, tepat dalam penggunaan metodenya, serta mengikuti proses dan prosedur pembentukan yang telah ditentukan.⁶²

Berkaitan dengan asas-asas yang dijadikan pedoman dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, Van der Vlies, membagi ke dalam dua asas, yakni asas-asas formal dan asas-asas materiel.⁶³ Asas-asas formal meliputi:⁶⁴

⁶⁰*Ibid.*

⁶¹Paul Scholten, *Handleiding tot de beoefening van het Nederlandsch Begerlijk Recht*, Algemeen deel, Zwolle: Tjeenk Willink, 1954, hlm. 83-84, seperti dikutip Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu...*, *Ibid.*

⁶²Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 23.

⁶³*Ibid.*

⁶⁴*Ibid.* (Asas tujuan yang jelas, asas perlunya pengaturan, asas dapat dilaksanakan, asas konsensus, asas terminoogi dan sistematika yang benar, asas dapat dikenali, asas perlakuan yang sama dalam hukum, asas kepastian hukum, asas pelaksanaan hukum yang sesuai dengan keadaan individual). Lihat juga, Van der Vlies, I.C., *Handboek wetgeving*, W.E.J. Tjeenk Willink Zwolle, 1991, hlm. 150-179. Lihat juga A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Indonesia dalam*



1. *Het beginsel van duidelijke doelstelling* (Asas tujuan yang jelas);
2. *Beginsel van het juiste orgaan* (Asas organ/lembaga yang tepat);
3. *Het noodzakelijkheids beginsel* (Asas perlunya pengaturan);
4. *Het beginsel van uitvoerbaarheid* (Asas dapat dilaksanakan);
5. *Het beginsel van consensus* (asas konsensus).

Selanjutnya asas-asas materiel meliputi:

1. *Het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek* (Asas terminologi dan sistematika yang jelas);
2. *Het beginsel van de kenbaarheid* (Asas dapat dikenali);
3. *Het rechtsgelijkheidsbeginsel* (Asas perlakuan yang sama dalam hukum);
4. *Het rechtszekerheidsbeginsel* (Asas kepastian hukum);
5. *Het beginsel van de individuele rechtsbedeling* (Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual).⁶⁵

Sedangkan A. Hamid S. Attamimi berpendapat, bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut khususnya dalam ranah ke Indonesiaan, terdiri atas:⁶⁶

1. Cita hukum Indonesia;
2. Asas Negara Berdasar Atas Hukum dan Asas Pemerintahan berdasar Sistem Konstitusi;
3. Asas-asas lainnya.

Dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangn, disamping menganut asas-asas pembentukan Peraturan Perundang-Undangn yang Baik (*beginselen van Behoorlijke wetgeving*), juga harus berlandaskan pula pada asas-asas hukum, yang terdiri atas asas hukum umum negara berdasar atas hukum (*Rechtstaat*), asas hukum umum pemerintahan

Penyelenggaraan Pemerintah Negara, (Jakarta: Disertasi Universitas Indonesia, 1990), hlm. 331. Lihat juga Bagir Manan, *Perundang-Undangn Indonesia*, IND-HILL.CO Jakarta, 1992, hlm. 24. Maria Farida Indrati, *Op. Cit.*, hlm. 196-197. Lihat juga, Linus Doludjawa (Bahasa), *Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-Undangn*, (Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangn Departemen Hukum dan HAM RI, 2005), hlm. 258-307.

⁶⁵*Ibid.*

⁶⁶Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu...*, *Op. Cit.*, hlm. 196-197.



berdasarkan sistem Konstitusi, asas hukum negara berdasarkan kedaulatan rakyat.⁶⁷

Selanjutnya A. Hamid S. Attamimi juga mengintroduksi, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, setidaknya ada beberapa pegangan yang dapat dikembangkan guna memahami asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik secara benar, yaitu:⁶⁸

Pertama, asas yang terkandung dalam Pancasila selaku asas-asas hukum umum bagi peraturan perundang-undangan. *Kedua*, asas-asas negara berdasar atas hukum selaku asas-asas hukum umum bagi perundang-undangan. *Ketiga*, asas-asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi selaku asas-asas umum bagi perundang-undangan. *Keempat*, asas-asas bagi perundang-undangan yang dikembangkan oleh para ahli.

Sedangkan menurut Oostenbrink, yang dikembangkan oleh Kortmann, sebagaimana dikutip Siti Sundari Rangkuti, dijelaskan bahwa asas-asas umum perundang-undangan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijke wetgeving*), adalah menggunakan kriteria berikut:⁶⁹

1. *Een duidelijke en consistente terminologie*,

Lebih lanjut, terminologi jelas dan konsisten tidak hanya berarti dalam satu undang-undang yang sama, tetapi juga dalam satu dan undang-undang lain, harus digariskan pula terminologi jelas dan konsisten;

2. *Duidelijke doelstelling*;
3. *De 'vindbaarheid' van de wet*;
4. *De grote schoonmaak*.

Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, mencoba memperkenalkan beberapa asas dalam perundang-undangan, yakni:⁷⁰

⁶⁷Bagir Manan, *Dasar-Dasar Konstitusional Peraturan Perundang-Undangan Nasional*, (Padang: Fakultas Hukum Universitas Andalas, 1994).

⁶⁸*Ibid.*, hlm. 312.

⁶⁹Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional (Edisi Ketiga)*, (Surabaya: Airlangga University Press, 2005), hlm. 383.

⁷⁰Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perundang-Undangan dan Yurisprudensi*, (Bandung: Alumni, 1979), hlm. 15-19.



1. Undang-Undang tidak boleh berlaku surut;
2. Undang-Undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;
3. Undang-Undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogat lex generalis*);
4. Undang-Undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu (*lex posteriore derogat lex priori*);
5. Undang-Undang tidak dapat diganggu gugat;
6. Undang-Undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan materiel bagi masyarakat maupun individu, melalui pembaruan atau pelestarian (*asas welvaarstaat*).

Ahli hukum tata negara Belanda T. Koopmans, sebagaimana dikutip oleh A. Hamid S. Attamimi, mengemukakan perlunya asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, seperti halnya asas-asas dalam penyelenggaraan pemerintahan yang patut, serta asas-asas dalam penyelenggaraan peradilan yang patut. Koopmans, membagi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik menjadi beberapa bagian, yaitu⁷¹

1. Prosedur. Termasuk kedalam prosedur adalah berkaitan dengan keterbukaan pada proses pengambilan keputusan dan pengumuman hasil akhirnya.
2. Bentuk dan kewenangan. Bentuk disini diartikan sebagai pembagian tertentu dari batang tubuh yang tampak dari pasal-pasalnyanya. Di samping itu, juga menyangkut lingkup pengaturan yang sering kali terlalu luas daripada yang dimaksudkannya.
3. Masalah kelembagaan.
4. Masalah isi peraturan.

Sedangkan menurut Erman Radjagukguk, sebagaimana dikutip Rooseno Harjowidigdo dari Nandi Widyani, mengemukakan bahwa undang-undang yang baik merupakan undang-undang yang memenuhi unsur-unsur:⁷²

⁷¹Yuliandri, *Asas-asas...*, *Op. Cit.*, hlm. 131.

⁷²*Ibid.*, hlm. 136.



1. Norma harus sesuai dengan perasaan hukum masyarakat;
2. Isinya merupakan pesan yang dapat dimengerti masyarakat;
3. Ada aturan implementasi;
4. Harus ada sarana pelaksanaannya; dan
5. Harus sinkron dengan undang-undang lain.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan menurut Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, meliputi:

1. Kejelasan tujuan. Bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
2. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat. bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
3. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan. Bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memerhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.
4. Dapat dilaksanakan. Bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan. Bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
6. Kejelasan rumusan. Bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.



7. Keterbukaan. Bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Menurut A. Hamid S. Attamimi, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, berfungsi untuk:

“... memberikan pedoman dan bimbingan bagi penguangan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai, bagi penggunaan metode pembentukan yang tepat, dan bagi mengikuti proses dan prosedur pembentukan yang telah ditentukan.⁷³ Serta bermanfaat bagi penyiapan, penyusunan dan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Kemudian, dapat digunakan oleh hakim untuk melakukan pengujian (*toetsen*), agar peraturan-peraturan tersebut memenuhi asas-asas dimaksud,⁷⁴ serta sebagai dasar pengujian dalam pembentukan aturan hukum maupun sebagai dasar pengujian terhadap aturan hukum yang berlaku”.⁷⁵

Dijadikannya asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagai pedoman dalam pembentukan undang-undang, akan dapat memberikan jaminan dalam perumusan norma hukum, yang selanjutnya akan diformulasikan dalam materi muatan undang-undang, sehingga tujuan pembentukan undang-undang dan kualitas dari undang-undang yang dibentuk dapat dicapai.⁷⁶

E. Pembentukan Peraturan Undang-Undang

Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 12 tahun 2011, Pembentukan Peraturan Perundang-Undang adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Dalam bidang hukum yang menyangkut pembentukan Peraturan Perundang-Undang Negara, Burkhardt Krems menyebutkan dengan

⁷³*Ibid.*, hlm. 166. Lihat A. Hamid S. Attamimi, "Peranan...", *Op. Cit.*, hlm. 312.

⁷⁴*Ibid.*, Lihat A. Hamid S. Attamimi, "Peranan...", *Op. Cit.*, hlm. 332.

⁷⁵*Ibid.*

⁷⁶*Ibid.*



istilah *staatsliche Rechtssetzung*, sehingga pembentukan peraturan itu menyangkut:⁷⁷

1. Isi peraturan (*Inhalt der Regelung*);
2. Bentuk dan susunan peraturan (*form der Regelung*);
3. Metoda pembentukan peraturan (*Methode der Ausarbeitung der Regelung*); dan
4. Prosedur dan proses pembentukan peraturan (*Verfahren der Ausarbeitung der Regelung*).

Pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakikatnya ialah pembentukan norma-norma hukum yang berlaku keluar dan bersifat umum dalam arti yang luas.⁷⁸ Menurut Ann Seidman, Robert B. Seidman, dan Nalin Abeysekere, untuk membentuk perundang-undangan yang baik dipengaruhi oleh:

“... *Rule (Peraturan), Opportunity (Kesempatan), Capacity (Kemampuan), Communication (Komunikasi), Interest (Kepentingan), Process (Proses), dan Ideology (Ideologi)*. Metode diatas dapat dikelompokkan ke dalam dua faktor, yakni: Faktor-faktor subjektif yang terdiri dari: kepentingan (*Insentif*) dan ideologi (nilai atau sikap). Faktor kedua adalah: faktor-faktor objektif yang terdiri dari: peraturan, kesempatan, kemampuan, komunikasi dan proses”.⁷⁹

Sejalan dengan pandangan diatas, dalam analisa I Dewa Gede Atmadja untuk dapat menentukan muara dari produk hukum yang baik, dalam arti peraturan perundang-undangan akan sangat ditentukan oleh tingkat “kesadaran hukum” para pemegang peran (*role occupant*).⁸⁰ Setidaknya terdapat empat momentum “pembentukan hukum”, yang akan berpengaruh terhadap proses pembentukan hukum, yakni:

“... momen idiil berupa kenyataan alamiah dan kemasyarakatan; konfigurasi adalah pandangan hidup dan filsafat hidup;

⁷⁷Burkhardt Krems, *Grundfragen der Gesetzgebungslehre*, Duncker & Humblot, Berlin, 1979, hlm. 38-45, seperti dikutip Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu...*, *Op. Cit.*, hlm. 252.

⁷⁸Yuliantri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 25.

⁷⁹*Ibid.*, hlm. 133.

⁸⁰*Ibid.*, Lihat juga I Dewa Gede Atmadja, *Asas-asas Pembentukan Produk Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Udayana, tt, hlm. 6-7.



momen politik berupa aspirasi dan kebutuhan riil masyarakat; konfigurasi-nya adalah kepentingan dan tujuan politik; momen normatif konfigurasi-nya adalah cita hukum, nilai-nilai dan asas-asas hukum; momen teknik konfigurasi-nya adalah teknik perundang-undangan”.⁸¹

Dengan menggunakan peristilahan lain, Bagir Manan mengemukakan, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, haruslah mengacu pada landasan pembentukan peraturan perundang-undangan, yang didalamnya terdiri: *Pertama*, landasan yuridis. Setiap produk hukum, haruslah mempunyai dasar berlaku secara yuridis (*juridische gelding*). Dasar yuridis ini sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan (termasuk peraturan daerah), karena akan menunjukkan:⁸²

1. Keharusan adanya kewenangan dari pembuat produk-produk hukum;
2. Keharusan adanya kesesuaian bentuk atau jenis produk-produk hukum dengan materi yang diatur, terutama kalau diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi atau sederajat;
3. Keharusan mengikuti tata cara tertentu;
4. Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya;
5. Produk-produk hukum yang dibuat untuk umum dapat diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan.

Kedua, landasan sosiologis (*sociologische gelding*). Dasar sosiologis artinya, mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Kenyataan itu dapat berupa kebutuhan atau tuntutan atau masalah-masalah yang dihadapi, seperti masalah perburuhan, kebersihan, ketertiban dan lain sebagainya. Bagir Manan Menjelaskan bahwa:⁸³

“Dengan dasar sosiologis, diharapkan suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat akan diterima oleh masyarakat secara

⁸¹*Ibid.*, hlm. 133-134. Lihat juga I Dewa Gede..., *Ibid.*, hlm. 8.

⁸²*Ibid.*,

⁸³*Ibid.*, hlm. 135.



wajar bahkan spontan. Peraturan perundang-undangan yang diterima secara wajar akan mempunyai daya berlaku efektif dan tidak begitu banyak memerlukan pengerahan institusional untuk melaksanakannya”.

Ketiga, landasan filosofis. Terhadap ini Bagir Manan menjelaskan:⁸⁴

“Dasar filosofis berkaitan dengan “*Rechtsidee*” di mana semua masyarakat mempunyainya, yaitu apa yang mereka harapkan dari hukum, misalnya untuk menjamin keadilan, ketertiban, kesejahteraan dan sebagainya. Cita hukum atau *rechtsidee* tersebut tumbuh dari sistem nilai mereka mengenai baik atau buruk pandangan terhadap hubungan individual dan kemasyarakatan, tentang kebendaan, kedudukan wanita dan sebagainya. Semuanya itu bersifat filosofis, artinya menyangkut pandangan mengenai hakikat sesuatu. Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai tersebut baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat....”.

Proses pembentukan peraturan perundang-undangan, disebut pula dengan aspek-aspek prosedural pembentukan peraturan perundang-undangan. Menurut Bagir Manan:⁸⁵

“.... aspek-aspek prosedural adalah hal-hal seperti izin prakarsa (apabila diperlukan), pembentukan panitia antar departemen dan lain sebagainya.”

Dalam proses pembentukan atau perancangan peraturan perundang-undangan sering terdengar harapan atau keinginan dari masyarakat., dan terutama dari ahli hukum agar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus didahului dengan Naskah Akademik (*academic draft*)⁸⁶. Naskah Akademik adalah Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/

⁸⁴*Ibid.*, hlm. 136.

⁸⁵Bagir Manan, *Dasar-Dasar...*, *Op. Cit.*, hlm, 19.

⁸⁶I Gede Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika...*, *Op.Cit.*, hlm. 108.



Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.⁸⁷

Urgensi Naskah Akademik menjadi sangat penting dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ketika dihadapkan pada problematika Peraturan Perundang-Undangan selama ini yang selalu dinilai tidak responsif, tidak egaliter, tidak futuristik dan secara umum tidak berkualitas. Untuk itu solusinya adalah dengan melakukan riset secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisikan latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, objek atau arah pengaturan rancangan peraturan perundang-undangan, khususnya RUU dan Raperda. Melalui Naskah Akademik, setiap RUU dan Raperda yang mendapat sentuhan ilmiah yang *outputnya* dapat menghasilkan UU dan Perda yang lebih berkualitas dan dapat dikategorikan sebagai *good legislation* (peraturan perundang-undangan yang baik).⁸⁸

Tahap Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menurut Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dimulai dari:

1. Tahap perencanaan
2. Tahap penyusunan
3. Tahap pembahasan
4. Tahap pengesahan atau penetapan
5. Tahap pengundangan
6. Tahap penyebarluasan

F. Program Legislasi Nasional (PROLEGNAS)

Proses pembentukan Undang-Undang harus disusun berdasarkan Program Legislasi Nasional. Hal ini penting agar dalam pembentukan UU dapat dilakukan secara berencana menurut skala prioritas dan sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat, bukan

⁸⁷Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁸⁸I Gede Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika...*, *Op.Cit.*, hlm. 110.



karena interes politik sesaat.⁸⁹ Namun, dalam kondisi tertentu DPR dan Presiden dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas mencakup:⁹⁰

1. Untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik atau bencana alam, dan;
2. Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang hukum.

Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dimulai dengan tahap Perencanaan. Perencanaan Penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam Prolegnas.⁹¹ Prolegnas merupakan skala prioritas program pembentukan Undang-Undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional.⁹² Dalam penyusunan Prolegnas, penyusunan daftar rancangan Undang-Undang didasarkan atas:⁹³

1. Perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Perintah Undang-Undang Lainnya;
4. Sistem perencanaan pembangunan nasional;
5. Rencana pembangunan jangka panjang nasional;
6. Rencana pembangunan jangka menengah;
7. Rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR;
8. Aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

⁸⁹*Ibid.*

⁹⁰Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan.

⁹¹Pasal 16 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan.

⁹²Pasal 17 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan.

⁹³Pasal 18 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan.



Prolegnas memuat program pembentukan Undang-Undang dengan judul Rancangan Undang-Undang, materi yang diatur dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya.⁹⁴ Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR dan Pemerintah.⁹⁵



⁹⁴Pasal 19 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan.

⁹⁵Pasal 20 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembuatan Peraturan Perundang-Undangan.





BAB 5

BENTUK NEGARA, SUSUNAN NEGARA DAN SISTEM PEMERINTAHAN

A. Bentuk Negara: Republik dan Monarki

Istilah negara kesatuan, republik, federal menurut konstitusi yang ada selalu dikategorikan sebagai bentuk negara (*staatsvorm*). Beberapa kutipan seperti berikut ini memperlihatkan tentang hal tersebut.

1. maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang dasar Negara Indonesia yang terbentuk dalam susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada¹
2. Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.²
3. Maka demi ini kami menyusun kemerdekaan kami itu dalam suatu piagam negara yang berbentuk republik federasi.³
4. Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah negara hukum yang demokratis dan berbentuk federal.⁴

¹Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

²Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

³Mukaddimah UUD Republik Indonesia Serikat Alinea III.

⁴Pasal 1 ayat (1) UUD RIS.



5. Maka dengan ini kami menyusun kemerdekaan itu dalam suatu piagam negara yang berbentuk republik kesatuan.⁵
6. Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan.⁶

Dari kutipan di atas, belum diperoleh kejelasan, apakah pemakaian istilah bentuk negara itu untuk republik, ataukah untuk kesatuan atau federal. Untuk itu uraian berikut ini akan menjelaskan penggunaan istilah dimaksud.

Mengenai macam-macam bentuk Negara, umumnya dapat dibagi dalam dua bentuk yaitu monarki dan republik. Walaupun demikian, dalam sejarah dikenal juga bentuk lainnya seperti khilafah. Beberapa sarjana memberikan pengertian yang berbeda-beda untuk menjelaskan monarki dan republik itu. Georg Jellinek (Jerman), menjelaskan bahwa perbedaan keduanya ditentukan dengan mengajukan pertanyaan, bagaimana caranya kehendak negara itu dinyatakan. Jika kehendak Negara itu ditentukan oleh satu orang saja, maka bentuk Negara itu disebut dengan monarki dan jika kehendak negara itu ditentukan oleh banyak orang, maka bentuk negaranya adalah republik.

Berbeda dengan Jellinek, sarjana L. Duguit mengemukakan bahwa bentuk Negara itu ditentukan oleh bagaimana caranya seorang kepala Negara (*head of state*) itu diisi. Jika seorang kepala negara diisi berdasarkan hak waris atau keturunan atau hubungan darah (anak, saudara, hanya anak laki, boleh anak perempuan) maka bentuk negaranya adalah monarki (kerajaan, kekaisaran, kesulthanan) dan kepala negaranya disebut raja, ratu, sultan, atau kaisar. Namun jika pengisian jabatan kepala Negara itu melalui pemilihan untuk masa jabatan tertentu, maka bentuk negaranya adalah republik dan kepala negaranya adalah seorang presiden. Dengan demikian, sesuai dengan namanya, republik, berasal dari Bahasa Latin *respublica* yang berarti segala sesuatu yang berkenaan dengan kepentingan umum (rakyat), maka pengisian jabatan kepala Negara adalah terbuka bagi siapa saja (publik).

⁵Mukaddimah UUD Sementara Tahun 1950.

⁶Pasal 1 ayat (1) UUDS tahun 1950.



Perbedaan Kriteria Jellinek dan Duguit dalam menentukan bentuk negara

Sarjana	Republik	Monarkhi
George Jellinek	Kehendak negara. Jika kehendak negara itu ditentukan oleh banyak orang maka bentuk negara republik.	Jika kehendak negara itu ditentukan hanya oleh satu orang saja, maka bentuk negara itu monarki.
L. Duguit	Cara pengisian Kepala Negara. Jika kepala negara itu dipilih dan mempunyai masa jabatan tertentu, maka disebut republik.	Jika kepala negara diangkat berdasarkan hak waris atau keturunan atau hubungan darah, maka disebut monarki/ kerajaan.

Di antara kedua pendapat di atas, umumnya pendapat dari L. Duguit yang lebih banyak digunakan.

Istilah Kepala Negara berbeda dengan Kepala Pemerintahan. Tidak setiap kepala Negara merupakan kepala pemerintahan. Dalam sejarahnya di masa lalu, terutama ketika masa monarki absolut, Kepala Negara memang merupakan Kepala pemerintahan, sebagai pimpinan pemerintahan. Namun, dalam perkembangannya kemudian, perubahan dari monarki absolut menjadi monarki berparlemen atau berkonstitusi, maka monarki terbagi dalam dua bentuk yaitu pertama, ada Negara yang jabatan Kepala Negaranya sekaligus merangkap jabatan Kepala Pemerintahan dan kedua, jabatan kepala Negara tidak merangkap jabatan kepala pemerintahan. Dalam hal ini jabatan kepala pemerintahan dijabat oleh Perdana Menteri. Bahasan akan hal ini akan diuraikan dalam uraian yang membicarakan sistem pemerintahan.

Walaupun secara umum, bentuk Negara terbagi dua yaitu monarki dan republik, namun banyak Negara yang tidak dapat langsung dimasukkan ke dalam dua kategori di atas. Misalnya saja Australia. Negeri ini merupakan Negara yang merdeka tetapi mempunyai kepala Negara yaitu Ratu Inggris, dan Ratu Inggris itu menempatkan wakilnya di Australia. Menurut Bagir Manan, Australia tidak dapat disebut kerajaan ataupun republik.⁷ Sebuah catatan untuk Kerajaan Malaysia. Kepala Negaranya, Raja, tidaklah turun temurun, tetapi dipergilirkan diantara raja-raja dan sultan, yang merupakan raja/sultan di 9 negara

⁷Bagir Manan. *Lembaga Kepresidenan*. (Yogyakarta: FHUII Press, 2003), hlm. 3.



bagian. Raja Malaysia bermasa jabatan 5 tahun. Raja/Sultan di masing-masing Negara bagian, pengisiannya berdasarkan keturunan. Sembilan raja/sultan dari Negara bagian, berhimpun dalam sebuah majelis raja-raja.

Catatan lain yang berkenaan dengan republik adalah republik Korea Utara dan Cuba. Korea Utara adalah sebuah negara berbentuk republik. Namun cara pengisian kepala negaranya adalah turun temurun dan bermasa jabatan seumur hidup. Republik Kuba yang sejak 1952 dipimpin oleh Fidel Castro tidak bermasa jabatan sampai dia menunjuk penggantinya, adik kandungnya sendiri, di tahun 2015. Catatan yang perlu ditambahkan pada kasus republik di Korea Utara dan Kuba adalah corak kepemimpinan pada kedua negara itu yang sangat otoriter atau bercorak diktatur proletariat yang dikontrol oleh Partai Komunis yang ada.

Perbedaan Bentuk Negara Monarchi dan Republik Menurut Duguit

No.	Kriteria	Monarchi	Republik
1.	Bagaimana Cara Pengisian Jabatan Kepala Negara	Terbatas untuk keluarga Kepala Negara, berdasarkan hubungan darah, turun temurun ataupun hak waris	Terbuka untuk publik, dipilih oleh sebuah lembaga perwakilan rakyat ataupun melalui pemilihan umum
2.	Sebutan Kepala Negara	Raja, Ratu, Kaisar, Syah	Presiden
3.	Masa jabatan	Tidak ada pembatasan masa jabatan atau seumur hidup, atau bila sang raja telah menyerahkan tahtanya kepada yang ditunjuk	Mesti ada masa jabatan, misalnya 4 tahun, 5 tahun, 6 tahun, 8 tahun

B. Susunan Negara: Federal dan Kesatuan

Digunakan istilah susunan negara, karena paling tidak untuk menjawab pertanyaan apakah suatu negara itu tersusun dari banyak negara ataukah hanya tersusun dari satu negara saja. Bilamana suatu negara itu tersusun dari banyak negara maka susunan negaranya adalah negara federal atau negara serikat. Namun bila negara itu tersusun hanya terdiri dari satu



negara saja, dan tidak ada lagi negara dalam negara, maka negara itu disebut negara kesatuan (*unitary state, eenheidstaat*).

Soehino, mendeskripsikan tentang susunan negara ini dengan menyatakan bahwa negara yang bersusunan tunggal, yang disebut Negara Kesatuan sedangkan negara yang bersusunan jamak, yang disebut Negara Federasi.⁸

Dalam negara kesatuan, kekuasaan asli ada pada pemerintah pusat, dan melalui penyerahan sebagian kekuasaan yang ditentukan secara tugas, diserahkan kepada daerah⁹. Tidak setiap negara memerlukan penyerahan kewenangan kepada daerah-daerah. Misalnya Republik Singapore ataupun Kesultanan Brunei Darussalam. Berhubung wilayah negaranya yang relatif kecil, kedua negara itu tidak memerlukan penyerahan kewenangan kepada daerah-daerah, sebab negara kesatuan tersebut juga tidak memerlukan pembentukan daerah-daerah.

Hal ini berbeda dengan Indonesia, yang mempunyai luas wilayah dan jumlah penduduk yang besar. Bahkan Indonesia memerlukan 2 (dua) tingkatan daerah, yaitu daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Kini Indonesia mempunyai 34 provinsi dan lebih dari 500 daerah kabupaten/kota.

Dalam negara federal, kekuasaan asli pada negara-negara bagian, di mana setiap negara bagian merupakan badan hukum negara yang bersifat sendiri-sendiri yang secara bersama-sama membentuk sebuah negara baru yang disebut negara federal dengan batas-batas kekuasaan yang disepakati bersama. Negara-negara bagian mempunyai wewenang membuat Undang-Undang dasar sendiri dan dapat menentukan bentuk organisasinya masing-masing asalkan tidak bertentangan dengan konstitusi negara federal.

Dalam negara federal, wewenang pembuatan undang-undang federal ditentukan secara terperinci sedangkan wewenang lainnya ada pada negara bagian (*residu power* atau *reserver power*)

Sedangkan dalam negara kesatuan, residu power ada pada pemerintah pusat, sedangkan bila negara memberikan kewenangan kepada daerah, maka kewenangan itu mestilah terperinci.

⁸Soehino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 1998), hlm. 224.

⁹Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm. 282.



Perbedaan Negara Federal dan Kesatuan

Kriteria	Negara Federal	Negara Kesatuan
Organisasi Negara Bagian	Setiap Negara Bagian mempunyai kewenangan untuk membuat Undang-Undang Dasar bagi Negara Bagian, asalkan tidak bertentangan dengan UUD Negara Federal.	Pembentukan organisasi daerah, secara garis besar ditentukan oleh pemerintah pusat (pemerintah negara kesatuan).
Kewenangan Negara	Wewenang pembuatan undang-undang federal ditentukan secara terperinci sedangkan wewenang sisanya ada pada negara bagian.	Wewenang secara terperinci terdapat pada provinsi atau kabupaten sedangkan sisanya ada pada pemerintah pusat.
Negara-Bagian atau Daerah	Negara Federal dibentuk karena keinginan sejumlah negara (yang kemudian berubah status menjadi negara bagian). Negara federal tidak mungkin ada tanpa adanya negara-negara bagian.	Negara Kesatuan, bila diperlukan membentuk daerah-daerah dengan memberikan kewenangan tertentu. Namun tidak setiap negara kesatuan memerlukan pembentukan daerah-daerah.

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim menambahkan model susunan negara konfederasi sebagai salah satu model susunan negara selain federal dan kesatuan¹⁰. Sedangkan Jimly Asshiddiqie menambahkan konfederasi dan negara superstruktural (*superstate*).

Konfederasi merupakan persekutuan antar negara-negara yang berdaulat dan independen yang karena kebutuhan tertentu menyatukan diri dalam organisasi kerjasama yang longgar. Hal ini dapat dicontohkan dengan CIS (Confederation of Independent States) sebuah persekutuan setelah Uni Soviet bubar kemudian negara-negara merdeka bekas Uni Soviet itu menjalin hubungan kerja sama. Karena longgarnya susunan negara model ini lebih menyerupai organisasi kerjasama antar negara yang biasa seperti ASEAN, Liga Arab.

¹⁰Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: PSHTN FHUI dan Sinar Bakti, 1988), hlm. 167.



Kedaulatan pada model konfederasi, terletak pada masing-masing negara anggota konfederasi itu sendiri dan bukan pada konfederasinya. Hal ini berbeda dengan negara federal, di mana kedaulatan ada pada negara federalnya. Pada negara federal, pemerintah federal dapat secara langsung mempergunakan wewenangnya terhadap setiap warga negaranya, sedangkan pada konfederasi tidak.

Oleh karena itu, model konfederasi sesungguhnya bukanlah sebuah negara, dan tidak memenuhi syarat untuk dibicarakan sebagai sebuah negara. Konfederasi hanyalah sebuah persekutuan sejumlah negara untuk mengadakan kerjasama dengan ikatan yang relatif longgar.

Miriam Budiardjo menyatakan bahwa negara-negara yang tergabung dalam konfederasi itu tetap merdeka dan berdaulat sehingga konfederasi itu sendiri pada hakikatnya bukanlah merupakan sebuah negara, baik ditinjau dari segi ilmu politik maupun hukum internasional.¹¹

Perbedaan Model Federasi dan Konfederasi

Kriteria	Federasi	Konfederasi
Letak Kedaulatan	Letak Kedaulatan ada pada negara federal, dan bukan pada negara-negara bagian.	Letak kedaulatan ada pada negara-negara yang menjadi anggota dari Konfederasi, dan tidak terletak pada Konfederasi.
Kekuasaan pada warga negara	Pemerintah federal mempunyai kewenangan untuk mengatur secara langsung warga negaranya, tidak memerlukan persetujuan negara-negara bagian.	Pimpinan konfederasi tidak mempunyai kewenangan langsung mengatur warga negara dari negara-negara yang bersekutu dalam konfederasi, namun harus melalui pemerintah masing-masing negara.

Adapun negara superstruktural, Uni Eropa, merupakan kumpulan negara-negara yang bersekutu dengan ikatan yang sangat kuat, yang lebih tinggi tingkat keketatannya dibandingkan dengan konfederasi. Model ini didalamnya menjalankan fungsi-fungsi kenegaraan yang

¹¹Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 268.



lazim seperti fungsi legislasi, fungsi administrasi dan fungsi peradilan Eropa. Namun untuk disebut sebagai pemerintahan negara yang tersendiri, bentuk dan susunannya tidak dapat dibandingkan dengan negara kesatuan ataupun negara serikat.

Jimly Asshiddiqie menulis:

Bahkan jika kelak Konstitusi Eropa dapat disepakati dan akhirnya diratifikasi oleh masing-masing negara anggotanya maka Uni Eropa ini dapat dikatakan telah benar-benar menjadi negara yang tersendiri. Sekarang inipun sudah banyak orang yang menyebut organisasi Uni Eropa ini sebagai Super State atau negara Super yang merupakan super struktur dari negara-negara Eropa yang menjadi anggotanya.¹²

Uni Eropa memang telah melakukan perbuatan-perbuatan selayaknya sebuah negara misalnya mempunyai mata uang sendiri (Euro) yang berlaku di wilayah negara-negara yang menjadi anggotanya, melakukan perbuatan administrasi yang sama (satu visa untuk semua wilayah Uni Eropa), satu pelabuhan import untuk semua negara Uni Eropa.

Namun, pertanyaan yang akan masih terus ada adalah apakah hal ini (UE) sudah bisa dikategorikan sebagai sebuah negara atau lebih tepat dikatakan sebuah bentuk kerjasama antar negara yang lebih ketat dalam rangka serangkaian penyederhanaan sehingga pengelolaan secara bersama akan menghasilkan model pengelolaan yang lebih efisien dan lebih efektif.

Dari uraian di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa susunan negara yang ada menurut beberapa sarjana, pembagiannya adalah sebagai berikut.

¹²Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, hlm. 283.



Georg Jellinek Moh. Kusnardi Harmaily Ibrahim Miriam Budiardjo	Jimly Asshiddiqie	Kesimpulan Penulis	Keterangan
Negara Kesatuan	Negara Kesatuan	Negara Kesatuan	Konfederasi ataupun Superstruktral, Lebih tepat disebut sebagai ikatan kerjasam antar negara, baik yang bersifat longgar ataupun yang lebih ketat
Negsara Federal	Negara Federal	Negara Federal	
Negara Konfederasi	Negara Konfederasi		
	Negara Superstruktural		

C. Sistem Pemerintahan: Presidensiil dan Parlementer

Umumnya sistem pemerintahan ada dua yaitu presidensiil (berpresiden) dan parlementer (berparlemen). Pengertian sederhananya adalah bilamana kekuasaan pemerintahan itu berpusat atau dipegang oleh seorang presiden (sebagai kepala pemerintahan), maka sistemnya disebut sistem pemerintahan presidensiil (berpresiden). Namun bilamana kekuasaan pemerintahan itu berpusat atau dipegang oleh parlemen, maka sistem itu dinamakan sistem pemerintahan parlementer. Apakah parlemen yang melaksanakan pemerintahan? Betul. Parlemen membentuk dan memberi kewenangan pemerintahan kepada sejumlah anggota parlemen untuk bertindak sebagai pemerintah (parlemen mini). Dalam sistem ini, hubungan antara pemerintah (kabinet) dengan parlemen sangat dekat, dan mempunyai makna hubungan kepercayaan dan pertanggungjawaban. Artinya parlemen memberikan kepercayaan kepada kabinet (yang dipimpin oleh perdana menteri) untuk melaksanakan fungsi pemerintahan, dan akibatnya kabinet harus bertanggung jawab kepada parlemen.

Dengan demikian, dalam sistem pemerintahan presidensiil, kepala negara (*head of state*) sekaligus merangkap jabatan sebagai kepala pemerintahan (*head of government*), sedangkan dalam sistem parlementer, kepala pemerintahan terpisah atau berbeda dengan kepala negara. CF Strong menyebutkan bahwa kepala negara itu merupakan *nominal executive* sedangkan kepala pemerintahan sebagai *real executive*.



Kriteria untuk membedakan sistem pemerintahan bisa dirumuskan sebagai berikut.

1. Ada tidaknya pemisahan antara kepala negara (*nominal executive*) dengan kepala pemerintahan (*real executive*) dalam penyelenggaraan pemerintahan. Bilamana tidak terpisah (disatukan/dirangkap) maka sistemnya disebut presidensil, sedangkan bila terpisah maka sistemnya disebut parlementer.
2. Ada tidaknya pertanggung jawaban antara cabang eksekutif dengan cabang legislatif. Bilamana eksekutif (kepala pemerintahan bersama menteri-menterinya) harus bertanggung jawab kepada legislatif (parlemen) maka sistemnya disebut parlementer, sedangkan bilamana tidak maka sistemnya disebut presidensil.

Dalam sistem parlementer atau sistem kabinet (*parlementaire regeringsvorm*) dikenal dua asas yaitu:

1. Asas kepala negara tidak dapat diganggu gugat (*the king can do no wrong*). Mengapa demikian? Karena kepala negara (ratu, raja, presiden, kaisar) hanyalah *nominal executive*, hanyalah *head of state* dan sama sekali bukan pemegang kekuasaan pemerintahan (*real executive*).
2. Bilamana parlemen (sebagai wakil rakyat) tidak menyetujui kebijakan pemerintah, maka baik sendiri-sendiri ataupun secara bersama-sama, perdana menteri (*prime minister*, kanselir) dan menteri-menteri, haruslah meletakkan jabatan (mengundurkan diri).

Perbedaan Prinsip Sistem Pemerintahan

No.	Sistem Parlementer	Sistem Presidensil
1.	Hubungan antara parlemen (legislatif) dengan pemerintah (eksekutif) tidak murni terpisah	Terdapat pemisahan yang jelas antara kekuasaan eksekutif dengan legislatif
2.	Fungsi eksekutif terbagi dalam dua bagian yaitu adanya nominal eksekutif (kepala negara) dan <i>real executive</i> (kepala pemerintahan)	Presiden merupakan eksekutif tunggal. Kekuasaan eksekutif presiden tidak terbagi



No.	Sistem Parlemeter	Sistem Presidensil
3.	Kepala Pemerintahan diangkat/ diresmikan oleh Kepala Negara, dan haruslah memperoleh kepercayaan dari parlemen	Kepala pemerintahan sekaligus kepala negara, atau kepala negara sekaligus kepala pemerintahan
4.	Kepala pemerintahan mengangkat menteri-menteri	Kepala pemerintahan (presiden) mengangkat menteri-menteri dan menteri-menteri bertanggung jawab kepada kepala pemerintahan
5.	Menteri-menteri haruslah merupakan anggota parlemen	Anggota parlemen tidak boleh merangkap jabatan menteri (eksekutif)
6.	Pemerintah harus bertanggung jawab kepada parlemen, mengingat parlemen memberikan kuasa kepada pemerintah dan dengan demikian parlemen dapat menjatuhkan pemerintah	Presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen, karena presiden tidak berasal (tidak dipilih) dari parlemen tetapi dari rakyat
7.	Kepala Pemerintah (perdana menteri) dapat menyarankan kepada kepala negara (raja atau presiden) untuk membubarkan parlemen dengan ketentuan harus diadakan pemilihan umum dalam waktu tertentu (selambat-lambatnya 30 hari)	Presiden tidak berwenang membubarkan parlemen
8.	Dianutnya prinsip supremasi parlemen, kedudukan parlemen lebih tinggi dari lembaga pemerintahan	Dianutnya prinsip supremasi konstitusi, pemerintahan eksekutif bertanggung jawab pada konstitusi
9.	Sistem kekuasaan negara terpusat pada parlemen. Parlemen sering didefinisikan sebagai pemegang kedaulatan (supremasi)	Kekuasaan tersebar pada lembaga-lembaga negara yang ada



No.	Sistem Parlementer	Sistem Presidensial
10.	Masa jabatan kepala pemerintahan memang tertentu (3 tahun, 4 tahun ataupun 5 tahun), namun itu tidak pasti, sebab sewaktu-waktu, parlemen dapat menjatuhkan kepala pemerintahan bilamana parlemen tidak lagi percaya kepadanya	Kepala pemerintahan mempunyai masa jabatan tertentu (4 tahun, 5 tahun, 6 tahun) dan bersifat pasti (<i>fixed</i>), dan kepala pemerintahan tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen dengan alasan pertentangan dengan parlemen. Kepala pemerintahan hanya dapat dijatuhkan melalui mekanisme konstitusional karena pelanggaran hukum yang harus diperiksa/diadili oleh suatu Mahkamah

Selain sistem pemerintahan di atas, terdapat sistem campuran, dengan pengertian bahwa sistem pemerintahan suatu negara di mana ciri-ciri sistem presidensial dan ciri-ciri parlementer bertemu. Misalnya ketika UUD NRI Tahun 1945 berlaku sebelum amendemen, ciri-ciri parlementer yang ada adalah Kepala Pemerintahan (Presiden) dipilih oleh MPR (Parlemen/Wakil Rakyat) dan karenanya MPR dapat memberhentikan kepala pemerintahan (Presiden) bilamana MPR menilai Presiden melanggar Garis-garis Besar Haluan Negara.

Sedangkan ciri-ciri Presidensial yang ada adalah menteri-menteri tidak bertanggung jawab kepada parlemen, tetapi bertanggung jawab kepada Presiden, sebab menteri-menteri diangkat oleh Presiden dan karenanya hanya presidenlah yang berwenang memberhentikan menteri-menteri. Presiden tidak berwenang membubarkan parlemen.

Dengan demikian, sistem pemerintahan menurut beberapa sarjana, membaginya dalam 3 sistem yaitu:

1. Sistem pemerintahan presidensial (*presidential system*);
2. Sistem pemerintahan parlementer (*parliamentary system*);
3. Sistem campuran (*mixed system atau hybrid system*).

Berkaitan dengan sistem pemerintahan, maka muncul pertanyaan, bilamana sebuah monarki kepala negaranya langsung menjabat sebagai kepala pemerintahan, maka negara itu digolongkan pada sistem pemerintahan yang mana? Dalam uraian terdahulu, telah dinyatakan bahwa sistem pemerintahan presidentil adalah bilamana *nominal*



executive bersatu atau dirangkap dengan *real executive*, maka negara itu menganut sistem presidential.

Dengan demikian, jawaban atas pertanyaan di atas, lebih tepat dikatakan bahwa monarki di atas, menganut sistem presidential. Misalnya hal tersebut dapat ditemukan dalam negara Brunei Darussalam. Kepala Negara yang dijabat Sultan Hasanah Bolkiah, langsung menjabat sebagai Kepala Pemerintahan. Demikian juga Kerajaan Saudi Arabia, Raja Salman, selain sebagai kepala negara juga menjabat sebagai kepala pemerintahan.

Berikut ini, kombinasi yang dimungkinkan dari uraian mengenai bentuk, susunan negara dan sistem pemerintahan.

Kriteria	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5	Model 6	Model 7	Model 8
Bentuk Negara	Mon.	Mon.	Mon.	Mon.	Rep.	Rep.	Rep.	Rep.
Susunan Negara	Fed.	Fed.	Kes,	Kes.	Fed	Fed	Kes.	Kes.
Sistem Pem.	Par.	Pres.	Par.	Pres.	Par.	Pres.	Par.	Pres.
Contoh Negara	Thailand Malaysia Jepang	Maroko (?)	Belanda Belgia	Brunei Saudi	India Pakistan	Rusia (kini) Rusia (1990) AS	RI (1950) Turki, seb. (2017)	RI (2002) Turki (2017)

Singkatan: Mon= Monarki, Rep= Republik, Fed= federal, Kes= Kesatuan, Par=Parlementer, Pres= presidential.





[Halaman ini sengaja dikosongkan]



BAB 6

LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA

A. Pengertian dan Konsep Lembaga Negara

Sebenarnya, secara sederhana, istilah organ negara atau lembaga negara dapat dibedakan dari perkataan organ atau lembaga swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa disebut Ornop atau Organisasi Non Pemerintah yang dalam bahasa Inggris disebut *Non-Government Organization* atau *Non-Governmental Organizations* (NGO's). Oleh sebab itu, lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat kita sebut sebagai lembaga negara. Lembaga negara itu dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran.

Konsepsi tentang lembaga negara ini dalam bahasa Belanda biasa disebut *staatsorgaan*. Dalam bahasa Indonesia hal itu identik dengan lembaga negara, badan negara, atau disebut juga dengan organ negara. Dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (KBBI, 1997), kata "lembaga" diartikan sebagai (i) asal mula atau bakal (yang akan menjadi suatu); (ii) bentuk asli (rupa, wujud); (iii) acuan, ikatan; (iv) badan atau organisasi yang bertujuan melakukan penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan (v) pola perilaku yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur.¹

¹*Kamus Besar Bahasa Indonesia*, lihat H. A. S. Natabaya, dalam Jimly Asshiddiqie,



Dalam *Kamus Hukum Belanda-Indonesia*,² kata *staatsorgaan* itu diterjemahkan sebagai alat perlengkapan negara. Dalam Kamus Hukum Fockema Andrae yang diterjemahkan oleh Saleh Adiwinata, dkk., kata *orgaan* juga diartikan sebagai perlengkapan.³ Karena itu, istilah lembaga negara, organ negara, badan negara, dan alat perlengkapan negara sering kali dipertukarkan satu sama lain. Akan tetapi, menurut Natabaya, penyusun UUD 1945 sebelum perubahan, cenderung konsisten menggunakan istilah badan negara, bukan lembaga negara atau organ negara. Untuk maksud yang sama. Konstitusi RIS (Republik Indonesia Serikat) tahun 1949 tidak menggunakan istilah lain kecuali alat perlengkapan negara. Sedangkan UUD 1945 setelah perubahan keempat (tahun 2002), melanjutkan kebiasaan MPR sebelum masa reformasi dengan tidak konsisten menggunakan peristilahan lembaga negara, organ negara, dan badan negara.

Istilah organ, lembaga, badan, dan alat perlengkapan itu sering kali dianggap identik dan karena itu sering saling dipertukarkan. Akan tetapi, satu sama lain sebenarnya dapat dan memang perlu dibedakan, sehingga tidak membingungkan. Untuk memahaminya secara tepat, maka tidak ada jalan lain kecuali mengetahui persis apa yang dimaksud dan apa kewenangan dan fungsi yang dikaitkan dengan organisasi atau badan yang bersangkutan. Misalnya, di dalam Dewan Perwakilan Rakyat ada Badan Kehormatan, tetapi di dalam Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi dapat dibentuk Dewan Kehormatan. Di dalam Lembaga seperti Lembaga Penyiaran Publik (LPP) seperti Radio Republik Indonesia (RRI) ada Dewan Pengawas. Artinya, yang mana yang lebih luas dan yang mana yang lebih sempit dari istilah-istilah dewan, badan, dan lembaga, sangat tergantung konteks pengertian yang dimaksud di dalamnya. Yang penting untuk dibedakan apakah lembaga atau badan itu merupakan lembaga yang dibentuk oleh dan untuk negara atau oleh dan untuk masyarakat.

dkk (editor Refly Harun, dkk.). *Menjaga Denyut Nadi Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 60-61. Lihat juga Firmansyah Arifin, dkk., *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, (Jakarta: Sekretariat Jederal MKRI dan KRHN, 2005), hlm. 29-30.

²Marjenne Termorshuizen, *Kamus Hukum Belanda-Indonesia*, (Jakarta: Djambatan, 2002), hlm. 390.

³H. A. S. Natabaya, *Op. Cit.*, hlm. 61-62.



Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat kita sebut sebagai lembaga negara. Lembaga negara itu dapat berada dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran. Akan tetapi, seperti diuraikan di atas, baik pada tingkat nasional atau pusat maupun daerah, bentuk-bentuk organisasi negara dan pemerintahan itu dalam perkembangan dewasa ini berkembang sangat pesat. Karena itu, doktrin *trias politica* yang biasa dinisbatkan dengan tokoh Montesquieu⁴ yang mengandaikan bahwa tiga fungsi kekuasaan negara selalu harus tercermin di dalam tiga jenis organ negara, sering terlihat tidak relevan lagi untuk dijadikan rujukan. Namun, karena pengaruh gagasan Montesquieu sangat mendalam dalam cara berpikir banyak sarjana, sering kali sangat sulit melepaskan diri dari pengertian bahwa lembaga negara itu selalu terkait dengan tiga cabang alat-alat perlengkapan negara, yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif. Seakan-akan, konsep lembaga negara juga selalu harus terkait dengan pengertian ketiga cabang kekuasaan itu.

Di Prancis pada abad ke-XVI pada umumnya diakui sebagai fungsi-fungsi kekuasaan negara itu ada lima. Kelimanya adalah (i) fungsi *diplomacie*; (ii) fungsi *degenchie*; (iii) fungsi *financie*; (iv) fungsi *justicie*; dan (v) fungsi *policie*. Oleh John Locke di kemudian hari, konsepsi mengenai fungsi kekuasaan negara-negara itu dibaginya menjadi empat, yaitu (i) fungsi legislatif; (ii) eksekutif; (iii) fungsi federatif. Bagi John Locke, fungsi peradilan tercakup dalam fungsi eksekutif atau pemerintahan. Akan tetapi, oleh Montesquieu yang mempunyai latar belakang sebagai hakim, fungsi yudisial itu dipisahkan tersendiri, sedangkan fungsi federatif dianggapnya sebagai bagian dari fungsi eksekutif. Karena itu, dalam *trias politica* Montesquieu, ketiga fungsi kekuasaan negara itu terdiri atas (i) fungsi legislatif; (ii) fungsi eksekutif; dan (iii) fungsi yudisial.

Menurut sarjana Belanda, C. Van Vollenhoven fungsi-fungsi kekuasaan negara itu terdiri atas empat cabang yang kemudian di Indonesia biasa diistilahkan dengan *catur praja*, yaitu (i) fungsi *regelling* (pengaturan); (ii) fungsi *bestuur* (penyelenggaraan pemerintahan); (iii)

⁴Buku Montesquieu yang sangat terkenal adalah *Espirite des Lois*. Buku ini terbit pertama kali pada tahun 1748.



fungsi *rechtsspraak* atau peradilan; dan (iv) fungsi *politie* yaitu berkaitan dengan fungsi ketertiban dan keamanan. Sedangkan Goodnow⁵ mengembangkan ajaran yang biasa diistilahkan dengan *di praja*, yaitu (i) *policy making function* (fungsi pembuatan kebijakan); dan (ii) *policy executing function* (fungsi pelaksanaan kebijakan). Namun, pandangan yang paling berpengaruh di dunia mengenai soal ini adalah seperti yang dikembangkan oleh Montesquieu, yaitu adanya tiga cabang kekuasaan negara yang meliputi fungsi legislatif, eksekutif, dan yudisial.

Apa sebenarnya hakikat pandangan Montesquieu itu sendiri tentang *trias politica*? Montesquieu sendiri memang dikenal luas dengan pandangannya tentang konsep pemisahan kekuasaan atau *separation of power*. Misalnya, oleh Lee Cameron McDonald dikatakan, "*In dozens of books and thousands of lectures of examination papers the name of Montesquieu means one thing separation of powers*".⁶ Bahkan di seluruh dunia, sampai sekarang, Montesquieu itu tidak saja disebut dalam ratusan atau ribuan, melainkan juga sudah jutaan buku dan makalah di seluruh dunia. Menurut Montesquieu, di setiap negara, selalu terdapat tiga cabang kekuasaan yang diorganisasikan ke dalam struktur pemerintahan, yaitu kekuasaan legislatif, dan kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan pembentukan hukum atau undang-undang negara, dan cabang kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan penerapan hukum sipil.⁷ (*In every government, there are three sorts of powers: the legislative; the executive in respect to things dependent on the law of nations; and the executive in regard to matters that depend on civil law*).⁸

Lembaga Negara bukan konsep yang secara terminologis memiliki istilah tunggal dan seragam. Di dalam kepustakaan Inggris, untuk menyebut lembaga negara digunakan istilah *political institution*, sedangkan dalam terminologi bahasa Belanda terdapat istilah *staat organen*. Sementara itu, bahasa Indonesia menggunakan lembaga negara, badan negara, atau organ negara.

⁵Moh. Kusnardi dan Bintang Saragih, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2000), hlm. 223.

⁶Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pascareformasi*, (Jakarta: Konpress, MKRI, 2006), hlm. 21.

⁷Bandingkan dengan pendapat John Locke tentang empat fungsi kekuasaan dan *catur praja* pendapat van Vollenhoven.

⁸Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan... Op. Cit.*, hlm. 23.



Menurut Kamus Hukum Fockema Andreae yang diterjemahkan Saleh Adiwinata, dkk., kata 'organ' diartikan sebagai berikut: "Organ adalah perlengkapan. Alat perlengkapan adalah orang atau majelis yang terdiri dari orang-orang yang berdasarkan undang-undang atau anggaran dasar wewenang mengemukakan dan merealisasikan kehendak badan hukum... Selanjutnya, negara dan badan pemerintahan rendah mempunyai alat perlengkapan. Mulai dari raja (presiden) sampai pada pegawai yang rendah, para pejabat itu dapat dianggap sebagai alat-alat perlengkapan. Akan tetapi, perkataan ini lebih banyak dipakai untuk badan pemerintahan tinggi dan dewan pemerintahan yang mempunyai wewenang yang diwakilkan secara teratur dan pasti."

Oleh karena itu, istilah lembaga negara, organ negara, badan negara, dan alat perlengkapan negara sering kali dipertukarkan satu sama lain. Akan tetapi, satu sama lain sebenarnya dapat dan memang perlu dibedakan, sehingga tidak membingungkan. Untuk memahami secara tetap, maka tidak ada jalan lain kecuali mengetahui persis apa yang dimaksud dan apa kewenangan dan fungsi yang dikaitkan dengan organisasi atau badan yang bersangkutan.

Menurut Natabaya, penyusun UUD 1945 sebelum perubahan, cenderung konsisten menggunakan istilah badan negara, bukan lembaga negara atau organ negara. Untuk maksud yang sama, Konstitusi RIS tahun 1949 tidak menggunakan istilah lain kecuali alat perlengkapan negara. Sedangkan UUD 1945 setelah perubahan, melanjutkan kebiasaan MPR sebelum masa reformasi dengan tidak konsisten menggunakan peristilahan lembaga negara, organ negara, dan badan negara.⁹

Untuk memahami pengertian organ atau lembaga negara secara lebih dalam, kita dapat mendekatinya dari pandangan Hans Kelsen mengenai *the concept of the State Organ* dalam bukunya *General Theory of Law and State*. Hans Kelsen menguraikan bahwa "*Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*". Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata-hukum (*legal order*) adalah suatu organ. Artinya, organ negara itu tidak selalu berbentuk organik. Di samping organ yang berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsifungsinya itu bersifat menciptakan norma (*norm creating*) dan/atau

⁹HAS. Natabaya, *Op. Cit.*, hlm. 61.



bersifat menjalankan norma (*norm applying*). *“These functions, be they a norm-creating or of a norm-applying character, are all ultimately aimed at the execution of a legal sanction”*.

Kelsen mengatakan, parlemen yang menetapkan undang-undang pidana, dan warga negara yang memilih parlemen merupakan organ-organ negara, termasuk hakim yang menghukum si penjahat serta individu yang sesungguhnya melaksanakan hukuman tersebut. Menurut pengertian ini, organ adalah individu yang menjalankan fungsi tertentu (*“An organs, in this sense, is an individual fulfilling a specific function”*). Kualitas seseorang sebagai organ dibentuk oleh fungsinya. Dia adalah seorang organ karena, dan bila, dia melakukan fungsi membuat atau menerapkan hukum (*“He is an organ because and in so far as he performs a law-creating or law-applying function”*). Selain konsep ini, ada satu konsep lain yang lebih sempit, yakni konsep “material”. Menurut konsep “material” ini, seseorang disebut “organ” negara jika dia secara pribadi menempati kedudukan hukum, yakni perjanjian, merupakan tindakan membuat hukum, seperti halnya keputusan pengadilan. Pihak-pihak yang mengadakan perjanjian, dan juga hakim, melakukan fungsi membuat hukum, tetapi hakim adalah sebuah organ negara dalam pengertian yang lebih sempit, sedangkan pihak-pihak dalam perjanjian tidak dianggap sebagai organ negara. Hakim adalah organ negara menurut pengertian yang lebih sempit ini karena dia dipilih atau diangkat untuk menduduki fungsinya, karena dia menjalankan fungsinya secara profesional dan karena itu menerima upah regular, gaji, yang bersumber dari keuangan negara.¹⁰

Ciri-ciri penting organ Negara dalam arti sempit ini adalah bahwa (i) organ negara itu dipilih atau diangkat untuk menduduki jabatan atau fungsi tertentu; (ii) fungsi itu dijalankan sebagai profesi utama atau bahkan secara hukum bersifat eksklusif; dan (iii) karena fungsinya itu, ia berhak untuk mendapatkan imbalan gaji dari negara. Negara bertindak hanya melalui organ-organnya. Kebenaran yang acap kali dinyatakan dan diterima umum ini berarti bahwa tatanan hukum hanya dapat dibuat dan diterapkan oleh individu-individu yang ditunjuk oleh tatanan hukum itu sendiri. Tatanan hukum tidaklah cukup hanya menyatakan secara umum individu-individu yang ditetapkan untuk

¹⁰Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan... Op. Cit.*, hlm. 71.



menjalankan fungsi-fungsi ini. Tatanan hukum harus pula menetapkan prosedur untuk menentukan individu tertentu sebagai organ negara. Persyaratan-persyaratan pribadi yang ditetapkan oleh norma hukum boleh jadi sedemikian khususnya sehingga persyaratan tersebut hanya terpenuhi oleh individu tertentu saja. Sebagai contohnya adalah tata aturan suksesi di dalam suatu monarki berdasarkan keturunan di mana anak laki-laki tertua selalu menjadi penerus atau pewaris tahta ayahnya, atau contoh yang lain adalah konstitusi republik dari suatu negara baru, yang menetapkan bahwa seseorang yang ditunjuk secara perseorangan harus menjadi kepala negara yang pertama. Organ-organ seperti itu secara langsung diciptakan oleh hukum, tidak diperlukan tindakan khusus untuk mengembangkan individu yang memenuhi persyaratan hukum sebagai organ. Tidak diperlukan tindakan khusus untuk membentuk suatu organ oleh organ lain.¹¹

Kadang kala lembaga negara disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh UUD, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari UU, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Hierarki atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan UU merupakan organ UU, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentunya lebih rendah pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya.

Karena warisan sistem lama, harus diakui bahwa di tengah masyarakat kita masih berkembang pemahaman yang luas bahwa pengertian lembaga negara dikaitkan dengan cabang-cabang kekuasaan tradisional, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Lembaga negara dikaitkan dengan pengertian lembaga yang berada di ranah kekuasaan legislatif disebut lembaga legislatif, yang berada di ranah eksekutif disebut lembaga pemerintah, dan yang berada di ranah yudikatif

¹¹Ni,matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, (Yogyakarta: UII Press, 2007), hlm. 71.



disebut sebagai lembaga pengadilan. Karena itu, sebelum perubahan UUD 1945, biasa dikenal adanya istilah lembaga pemerintah, lembaga departemen, lembaga pemerintah non departemen, lembaga negara, lembaga tinggi negara, dan lembaga tertinggi negara. Dalam hukum tata negara biasa dipakai pula istilah yang menunjuk kepada pengertian yang lebih terbatas, yaitu alat perlengkapan negara yang biasanya dikaitkan dengan cabang-cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisial.¹²

Kata pemerintah dan pemerintahan bercampur baur pengertiannya atau kadang-kadang saling dipertukarkan penggunaannya sehari-hari, sehingga tidak baku. Misalnya, pemerintahan sering diartikan lebih luas dari pemerintah, tetapi kadang-kadang bukan soal luas sempitnya yang menjadi persoalan, melainkan kata pemerintahan dilihat sebagai proses, sedangkan pemerintah dilihat sebagai institusi.

Bab III UUD 1945 mengatur tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara. Isinya di satu segi menggambarkan proses dan sistem pemerintahan negara. Bahkan sebelum disahkan Perubahan Pertama (tahun 1999), pengertian pemerintahan negara dalam Bab III Pasal 4 sampai dengan Pasal 15 UUD 1945 itu juga mencakup pengertian yang luas meliputi fungsi legislatif dan eksekutif sekaligus. Hal ini dapat dilihat dalam rumusan Pasal 5 ayat (1) yang asli yang berbunyi, "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat." Dengan perkataan lain, konsep pemerintah dan pemerintahan dalam UUD 1945 sebelum perubahan mencakup pengertian yang luas, seperti halnya dalam bahasa Inggris Amerika dengan kata "*government of the United States of America*" jelas dimaksudkan mencakup pengertian pemerintahan oleh Presiden dan Kongres Amerika Serikat. Artinya, kata "*government*" itu bukan hanya mencakup pemerintah dan pemerintahan eksekutif.

Istilah yang berlaku dalam sistem Amerika Serikat itu tentu berbeda sekali dengan istilah yang berlaku dalam sistem di Inggris. Meskipun kedua negara Amerika Serikat dan Kerajaan Inggris jelas berbeda satu sama lain. Di Inggris yang menganut sistem pemerintahan parlementer atau sistem kabinet, istilah *government* itu hanya menunjuk kepada pengertian pemerintahan eksekutif saja.

¹²Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hlm. 42.



Parlemen tidak pernah disebut sebagai bagian dari pengertian kata *government*. Karena itu, dapat dikatakan bahwa sebelum diadakan Perubahan Pertama pada tahun 1999, Undang-Undang Dasar 1945 menganut pengertian pemerintah dan pemerintahan (*government*) dalam arti yang luas. Demikian pula dengan perkataan pemerintah dan pemerintahan daerah, juga diartikan secara luas dalam berbagai produk peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah. Dalam undang-undang tentang Pemerintah Daerah juga dianut pengertian atas istilah pemerintah dan pemerintahan daerah secara luas, yaitu meliputi Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Namun, setelah Perubahan Pertama UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, mulai diadakan pergeseran kekuasaan legislatif dengan mengalihkan lebih banyak peranan dalam membentuk undang-undang dari kewenangan presiden menjadi kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat. Pasal 5 (1) yang semula berbunyi seperti di atas, diubah menjadi, “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.”

Dengan adanya pergeseran itu, dengan sendirinya muatan ketentuan Bab III UUD 1945 mengenai Kekuasaan Pemerintahan Negara berubah pula substansinya, tidak lagi mencakup kekuasaan untuk membentuk undang-undang atau cabang kekuasaan pemerintahan negara seperti sebelumnya. Di samping itu, pergeseran tersebut berkaitan pula dengan doktrin pembagian kekuasaan versus pemisahan kekuasaan. Sebelum diadakan perubahan, kedaulatan rakyat dianggap tercermin dalam kekuasaan lembaga tertinggi negara bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai penjelmaan seluruh rakyat. Dari lembaga tertinggi inilah, kekuasaan dari rakyat itu dibagi-bagikan kepada lembaga-lembaga tinggi negara yang lain secara distributif (*distribution of power atau division of power*). Karena itu, paham yang dianut bukan pemisahan kekuasaan dalam arti horizontal (*horizontal separation of power*), melainkan pembagian kekuasaan dalam arti vertikal (*vertical distribution of power*). Sekarang sejak diadakannya Perubahan Pertama yang kemudian lebih dilengkapi lagi oleh Perubahan kedua, Ketiga, dan Keempat UUD 1945, konstitusi negara kita meninggalkan doktrin pembagian kekuasaan itu dan mengadopsi gagasan pemisahan kekuasaan dalam arti horizontal (*horizontal separation of power*). Pemisahan kekuasaan itu dilakukan dengan menerapkan prinsip *checks*



and *balances* di antara lembaga-lembaga konstitusional yang sederajat itu yang diidealkan saling mengendalikan satu sama lain.

Dengan adanya pergeseran pengertian yang demikian itu, maka konfigurasi kekuasaan dan kelembagaan negara juga mengalami perubahan secara mendasar. Sekarang tidak dikenal lagi adanya pengertian mengenai lembaga tertinggi negara. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) bukan lagi lembaga tertinggi negara seperti sebelumnya.¹³

Suatu organ dapat dibentuk melalui pengangkatan dan pemilihan atau pengundian. Perbedaan antara pengangkatan dengan pemilihan terletak pada karakter dan kedudukan hukum dari organ yang dibentuk tersebut. Suatu organ “diangkat” oleh organ yang lebih tinggi. Suatu organ “dipilih” oleh organ negara sederajat atau sejawat, yang terdiri atas individu-individu yang secara hukum berada di bawah organ yang dipilih. Suatu organ lebih tinggi dari organ lain jika organ yang disebut pertama dapat menciptakan norma-norma yang mewajibkan organ yang disebut belakangan. Pengangkatan dan pemilihan, sebagaimana yang kita definisikan, merupakan tipe-tipe ideal yang di antara keduanya terdapat bermacam-macam tipe yang tidak mempunyai sebutan khusus.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa konsep organ negara dan lembaga negara itu sangat luas maknanya, sehingga tidak dapat dipersempit hanya pada pengertian ketiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif saja. *Pertama*, dalam arti yang paling luas, (pengertian pertama), organ negara paling luas mencakup setiap individu yang menjalankan fungsi *law-creating* dan *law-applying*; *Kedua*, (pengertian kedua), organ negara dalam arti luas tetapi lebih sempit dari pengertian pertama, yaitu mencakup individu yang menjalankan fungsi *law-creating* atau *law-applying* dan juga mempunyai posisi sebagai atau dalam struktur jabatan kenegaraan atau jabatan pemerintahan; *Ketiga* (pengertian ketiga), organ negara dalam arti lebih sempit, yaitu badan atau organisasi yang menjalankan fungsi *law-creating* dan/atau *law-applying* dalam kerangka struktur dan sistem kenegaraan atau pemerintahan. *Keempat*, (dalam pengertian keempat) yang lebih sempit lagi, organ atau lembaga negara itu hanya terbatas pada pengertian lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD, UU,

¹³Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan... Op. Cit.*, hlm. 23.



atau oleh peraturan yang lebih rendah. *Kelima*, di samping keempat pengertian di atas, untuk memberikan kekhususan kepada lembaga-lembaga negara yang berada di tingkat pusat yang pembentukannya diatur dan ditentukan oleh UUD 1945, maka lembaga-lembaga seperti MPR, DPR, MA, MK, dan BPK dapat pula disebut sebagai lembaga negara yang tersendiri, yaitu lembaga negara dalam arti sempit atau lembaga negara dalam pengertian kelima.¹⁴

Derajat kelembagaan suatu lembaga negara juga diperlukan untuk menentukan perlakuan hukum secara tepat, terutama menyangkut tata krama keprotokolan, maka perlu juga mengaitkannya dengan sumber legitimasi keberadaannya. Apa bentuk norma hukum yang menjadi sumber atau yang memberikan kewenangan kepada lembaga negara itu berkaitan dengan siapa yang merupakan sumber atau pemberi kewenangan terhadap lembaga negara yang bersangkutan.

Di tingkat pusat, dapat dibedakan dalam empat tingkatan kelembagaan.

- 1) Lembaga yang dibentuk berdasarkan UUD yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan UU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Keputusan Presiden.
- 2) Lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang yang diatur atau ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Keputusan Presiden.
- 3) Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.
- 4) Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Menteri atau keputusan pejabat di bawah Menteri.

Lembaga negara konstitusi atau UUD 1945, misalnya adalah Presiden, Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Mahkamah Konstitusi (MK), Mahkamah Agung (MA), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Kewenangannya diatur dalam UUD, dan dirinci lagi dalam UU, meskipun pengangkatan para anggotanya

¹⁴Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 72.



ditetapkan dengan Keputusan Presiden sebagai pejabat administrasi negara yang tertinggi.

Lembaga-lembaga negara tingkat kedua adalah lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang yang berarti sumber kewenangannya berasal dari pembentuk undang-undang. Proses pemberian kewenangan kepada lembaga-lembaga ini melibatkan peran DPR dan Presiden, atau untuk hal-hal tertentu melibatkan pula peran DPD (Dewan Perwakilan Daerah). Karena itu, pembubaran atau perubahan bentuk dan kewenangan lembaga semacam ini juga memerlukan keterlibatan DPR dan presiden. Misalnya, Kejaksaan Agung, Bank Indonesia (BI), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), PPK, Komnas Hak Asasi Manusia, dan karena itu tidak dapat diubah atau dibubarkan kecuali dengan mengubah atau mencabut undang-undangnya. Pengaturan kewenangan mengenai lembaga-lembaga tersebut dalam undang-undang (UU), tetapi pengangkatan anggotanya tetap dengan Keputusan Presiden sebagai pejabat administrasi negara tertinggi. Bahkan, lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan undang-undang dasar pun pengangkatan anggotanya tetap dilakukan dengan Keputusan Presiden, sehingga pembentukan dan pengisian jabatan keanggotaan semua lembaga negara tersebut tetap melibatkan peran administratif yang kekuasaannya tertinggi berada di tangan presiden sebagai kepala pemerintahan. Presiden adalah kepala pemerintahan dan karena itu presiden jugalah yang merupakan administrator negara tertinggi atau pejabat tata usaha negara yang tertinggi.

Pada tingkat ketiga adalah lembaga-lembaga yang sumber kewenangannya murni dari presiden sebagai kepala pemerintahan, sehingga pembentukannya sepenuhnya bersumber dari *beleid* Presiden (*Presidential policy*). Artinya, pembentukan, perubahan, ataupun pembubarannya tergantung kepada kebijakan presiden semata. Pengaturan mengenai organisasi lembaga negara yang bersangkutan juga cukup dituangkan dalam Peraturan Presiden yang bersifat regeling dan pengangkatan anggotanya dilakukan dengan Keputusan Presiden yang bersifat *beschikking*.

Yang lebih rendah lagi tingkatannya ialah lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri. Atas inisiatif menteri sebagai pejabat



publik berdasarkan kebutuhan berkenaan dengan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan di bidang-bidang yang menjadi tanggung jawabnya, dapat saja dibentuk badan, dewan, lembaga ataupun panitia-panitia yang sifatnya tidak permanen dan bersifat spesifik. Dewan, badan atau lembaga semacam ini dapat dipastikan bukan merupakan lembaga masyarakat atau swasta, sehingga tetap dapat dikategorikan sebagai lembaga pemerintah atau lembaga negara, tetapi keberadaannya tergantung kepada kebijakan pemerintah berdasarkan kebutuhan yang tidak permanen. Kadang-kadang lembaga-lembaga atau badan seperti ini diatur keberadaannya dalam Peraturan Presiden, tetapi pengangkatan anggotanya ditetapkan dengan Keputusan Menteri. Ada juga yang pengaturan kelembagaannya terdapat dalam Peraturan Menteri dan pangangkatannya juga dilakukan dengan Keputusan Menteri. Bahkan, dapat pula terjadi bahwa pengangkatan anggota badan-badan yang diatur dengan peraturan Menteri itu didelegasikan kepada pejabat di bawah menteri, misalnya, oleh Direktur Jenderal yang bersangkutan.

Di tingkat daerah, lembaga-lembaga semacam itu tentu tidak disebut sebagai lembaga negara. Lembaga-lembaga tersebut dapat disebut sebagai lembaga daerah sepanjang bekerjanya dibiayai oleh anggaran belanja negara atau daerah, dan memang dimaksudkan bukan sebagai lembaga swasta atau lembaga masyarakat. Kategori kelembagaannya tetap dapat disebut lembaga daerah menurut pengertian lembaga negara tersebut diatas. Lembaga-lembaga daerah semacam itu dapat dibedakan pula, yaitu:

- 1) Lembaga Daerah yang dibentuk berdasarkan UUD, UU, Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden yang pengangkatan anggotanya dilakukan dengan Keputusan Presiden;
- 2) Lembaga Daerah yang dibentuk berdasarkan peraturan tingkat pusat atau Peraturan Daerah Provinsi, dan pengangkatan anggotanya ditetapkan dengan Keputusan Presiden atau Pejabat Pusat;
- 3) Lembaga Daerah yang kewenangannya diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi dan pengangkatan anggotanya dilakukan dengan Keputusan Gubernur;
- 4) Lembaga Daerah yang dibentuk berdasarkan Peraturan Gubernur yang pengangkatan anggotanya ditetapkan dengan Keputusan Gubernur;



- 5) Lembaga Daerah yang dibentuk berdasarkan Peraturan Gubernur yang pengangkatannya ditetapkan dengan Keputusan Bupati atau Wali Kota;
- 6) Lembaga Daerah yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang pengangkatannya ditetapkan dengan keputusan Bupati atau Wali Kota;
- 7) Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Bupati/Walikota yang keanggotaannya ditetapkan dengan Keputusan Bupati/Wali Kota;¹⁵

Dari berbagai bentuk dan tingkatan lembaga negara dan lembaga daerah tersebut di atas, ada beberapa lembaga negara yang disebut-sebut dalam Undang-Undang Dasar 1945. Ada yang oleh UUD disebutkan secara tegas namanya, bentuk dan susunan organisasi, dan sekaligus kewenangannya. Misalnya, presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Badan Pemeriksa Keuangan ditentukan dengan jelas organisasi dan kewenangannya dalam UUD. Ada pula lembaga negara yang tidak disebut namanya secara tegas tetapi kewenangannya ditentukan, meskipun tidak rinci. Misalnya, komisi pemilihan umum tidak disebutkan dengan tegas namanya ataupun susunan organisasi. Akan tetapi, Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 menentukan dengan tegas bahwa pemilihan umum itu harus diselenggarakan oleh satu komisi yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.

Menurut Jimly, organ, jabatan, atau lembaga-lembaga negara yang disebut dan diatur dalam UUD 1945 adalah:

- (i) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) diatur dalam Bab II
- (ii) Presiden Republik Indonesia, dan
- (iii) Wakil Presiden yang diatur dalam Bab III.
- (iv) Dewan Pertimbangan Presiden diatur dalam Pasal 16 UUD 1945.
- (v) Kementerian Negara diatur dalam Bab V.

¹⁵Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan... Op. Cit.*, hlm. 23.



- (vi) Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama sebagai triumvirat yang diatur dalam Pasal 8 ayat (3) UUD 1945.
- (vii) Menteri Dalam Negeri sebagai triumvirat yang diatur dalam Pasal 8 ayat (3) UUD 1945.
- (viii) Menteri Pertahanan sebagai triumvirat dalam Pasal 8 ayat (3) UUD 1945.
- (ix) Duta yang diatur dalam Pasal 13 ayat (1), (2), dan (3) UUD 1945.
- (x) Konsul yang diatur dalam Pasal 13 ayat (1) UUD 1945.
- (xi) Pemerintahan Daerah Provinsi diatur dalam Bab VI yang mencakup.
- (xii) Gubernur/Kepala Pemerintah daerah provinsi.
- (xiii) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi (DPRD provinsi).
- (xiv) Pemerintahan Daerah Kabupaten yang mencakup.
- (xv) Bupati/Kepala Pemerintah Daerah Kabupaten (DPRD Kabupaten).
- (xvi) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten (DPRD Kabupaten).
- (xvii) Pemerintahan Daerah Kota.
- (xviii) Walikota/Kepala Pemerintah Daerah Kota, dan
- (xix) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota (DPRD Kota).
- (xx) Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang diatur dalam Bab VII UUD 1945.
- (xxi) Dewan Perwakilan Daerah diatur dalam Bab VIIA.
- (xxii) Komisi penyelenggara pemilihan umum yang oleh undang-undang dinamakan Komsisi Pemilihan Umum (KPU) dalam Bab VIIB dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.
- (xxiii) Satu Bank Sentral yang ditentukan dalam Bab VIII dan akan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.
- (xxiv) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang diatur dalam Bab VIIIA.
- (xxv) Mahkamah Agung (Bab XIV).
- (xxvi) Mahkamah Konstitusi (Bab XIV).



- (xxvii) Komisi Yudisial (Bab XIV).
- (xxviii) Tentara Nasional Indonesia (TNI) (Bab XII).
- (xxix) Kepolisian Negara Republik Indonesia (Bab XII).
- (xxx) Angkatan Darat (TNI AD) yang diatur dalam Pasal 10 UUD 1945.
- (xxxi) Angkatan Laut (TNI AL) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945.
- (xxxii) Angkatan Udara (TNI AU) diatur dalam \Pasal 10 UUD 1945.
- (xxxiii) Satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa seperti diatur dalam Pasal 18B ayat (1) UUD 1945.
- (xxxiv) Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman yang diatur dalam pasal 24 ayat (3) UUD 1945.

Dari setidaknya ke-34 lembaga tersebut di atas, ada yang substansi kewenangannya belum ditentukan dalam UUD 1945, misalnya bank sentral. Dalam Pasal 23D UUD 1945, hanya ditentukan, “Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang”. Sedangkan komisi pemilihan umum, meskipun namanya belum disebut secara pasti, tetapi kewenangannya sebagai penyelenggara sudah ditegaskan. Dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 ditentukan bahwa “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”. Artinya, bahwa komisi pemilihan umum itu adalah penyelenggara pemilu, dan sebagai penyelenggara ia bersifat nasional, tetap, dan mandiri (independen). Oleh karena itu, baik bank sentral maupun komisi penyelenggara pemilihan umum masih dapat dilihat segi konstitusionalitas kewenangannya. Jika pelaksanaan operasional kewenangan atau sifat kewenangannya itu menyimpang dari ketentuan UUD, maka hal demikian dapat saja menjadi objek persengketaan di pengadilan. Sejauh menyangkut aspek-aspek konstitusionalitas kewenangannya itu, tidak dapat tidak forum peradilannya adalah Mahkamah Konstitusi.

Dari ke-34 organ atau lembaga-lembaga tersebut di atas yang sama sekali tidak ditentukan hak-hak atau kewenangannya itu dalam UUD 1945 adalah (i) Duta (ii) Konsul, (iii) Angkatan Darat, (iv) Angkatan Laut, dan (v) Angkatan Udara. Organ atau lembaga-lembaga selain bank sentral dan komisi pemilihan umum serta kelima organ terakhir



ini pada umumnya disebut tegas namanya dengan kewenangan yang juga jelas ditentukan dalam UUD 1945. Oleh karena itu, dengan ikut memperhitungkan komisi penyelenggara pemilihan umum dan bank sentral, maka dapat dikatakan bahwa dalam UUD 1945, terdapat 34 lembaga atau organ negara yang memiliki kewenangan konstitusional atau yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.¹⁶

Ke-34 organ negara atau lebih itu sendiri dapat pula dibagi ke dalam beberapa kelompok. *Pertama*, kelompok lembaga negara yang dapat disebut sebagai lembaga Tinggi Negara (LTN), yaitu (i) Presiden dan Wakil Presiden sebagai satu kesatuan institusi ((ii) DPR; (iii) DPD; (iv) MPR; (v) MK; (vi) MA; dan (vii) BPK. Jika Presiden dan Wakil Presiden serta lembaga-lembaga tinggi negara tersebut dilihat dari segi pejabatnya, maka jumlahnya menjadi delapan yang masing-masing diwakili oleh Presiden; (ii) Wakil Presiden; (iii) Ketua DPR; (iv) Ketua DPD; (v) Ketua MPR; (vi) Ketua MK; (vi) Ketua MA; dan (vii) Ketua BPK. Meskipun sekarang kita tidak lagi mengenal adanya lembaga tertinggi negara, namun sebutan sebagai lembaga tinggi negara masih tetap relevan untuk dikaitkan dengan ketujuh lembaga negara di atas yang diwakili oleh delapan jabatan tersebut. *Kedua*, dari 34 lembaga negara atau lebih tersebut tercatat beberapa lembaga negara yang kewenangannya langsung diberikan oleh undang-undang dasar, tetapi tidak tepat untuk disebut sebagai lembaga tinggi negara. Sebabnya ialah (i) fungsinya hanya bersifat *supporting* atau *auxiliary* terhadap fungsi utama, seperti Komisi Yudisial yang bersifat penunjang terhadap kekuasaan kehakiman. Tugas komisi ini sebenarnya bersifat internal di lingkungan kekuasaan kehakiman, tetapi agar pengawasan yang dilakukannya efektif, kedudukannya dipastikan bersifat independen di luar dan sederajat dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi; (ii) pemberian kewenangan konstitusional yang eksplisit hanya dimaksudkan untuk menegaskan kedudukan konstitusionalnya yang independen, meskipun tetap berada dalam ranah atau domain urusan pemerintahan, seperti misalnya Tentara Nasional Indonesia dengan Kepolisian Negara; (iii) penentuan kewenangan pokoknya dalam undang-undang dasar hanya bersifat *by implication*, bukan dirumuskan secara tegas (*strict sense*). Seperti kewenangan sebagai pemilihan

¹⁶*Ibid.*



umum yang dikaitkan dengan komisi pemilihan umum. Bahkan komisi pemilihan umum inipun tidak tegas ditentukan namanya dalam UUD 1945, melainkan hanya ditegaskan oleh undang-undang; atau (iv) karena keberadaan kelembagaannya atau kewenangannya tidak tegas ditentukan dalam undang-undang dasar, melainkan hanya disebut akan ditentukan diatur dengan undang-undang, seperti keberadaan bank sentral yang menurut Pasal 23D UUD 1945 masih akan diatur dengan undang-undang. Tetapi, dalam undang-undang dasar ditentukan bahwa kewenangan itu harus bersifat independen. Artinya, *by implication* kewenangan bank sentral itu diatur juga dalam UUD 1945, meskipun bukan substansinya, melainkan hanya kualitas atau sifatnya. Dengan demikian, di samping lembaga-lembaga negara yang secara eksplisit disebut dalam UUD 1945, ada pula lembaga-lembaga negara yang memiliki *constitutional importance* yang sama dengan lembaga negara yang disebutkan dalam UUD 1945, meskipun keberadaannya hanya diatur dengan atau dalam undang-undang. Baik yang diatur dalam UUD maupun yang hanya diatur dengan atau dalam undang-undang, asalkan sama-sama memiliki *constitutional importance*, dapat dikategorikan sebagai lembaga negara yang memiliki derajat konstitusional yang serupa, tetapi tidak dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara.¹⁷

Lembaga-lembaga negara dalam kategori kedua ini yang memenuhi keempat kriteria di atas adalah (i) Komisi Yudisial; (ii) Menteri dan Kementerian Negara; (iii) Menteri Triumvirat; (iv) Dewan pertimbangan presiden; (v) Bank sentral; (vi) Tentara Nasional Indonesia; (vii) Kepolisian Negara; dan (viii) Komisi penyelenggara pemilihan umum. Di samping kedelapan lembaga negara yang disebut secara eksplisit ataupun implisit dalam UUD 1945 tersebut, ada pula lembaga-lembaga negara yang murni diciptakan oleh undang-undang, yang dapat dikategorikan sebagai lembaga yang memiliki *constitutional importance* juga. Lembaga-lembaga dimaksud misalnya adalah (ix) Kejaksaan Agung; (c) Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK); dan (xi) Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM); dan lain-lain sebagainya.¹⁸

¹⁷*Ibid.*

¹⁸*Ibid.*



Sedangkan menurut Nimatul Huda terdapat tidak kurang dari 28 (dua puluh delapan) subjek hukum kelembagaan atau subjek hukum tata negara dan tata usaha negara yang disebut keberadaannya dalam UUD 1945. Subjek-subjek hukum kelembagaan itu dapat disebut sebagai organ-organ negara dalam arti yang luas. Dari 28 organ atau subjek tersebut, tidak semuanya ditentukan dengan jelas keberadaan dan kewenangannya dalam UUD 1945. Yang keberadaannya dan kewenangannya ditentukan dengan tegas dalam UUD 1945 hanya 23 organ atau 24 subjek jabatan, yaitu:

1. Presiden dan Wakil Presiden;
2. Wakil Presiden (dapat pula disebut tersendiri);
3. Menteri dan Kementerian Negara;
4. Dewan Pertimbangan Presiden;
5. Pemerintahan Daerah Provinsi;
6. Gubernur Kepala Pemerintahan Daerah;
7. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi;
8. Pemerintahan Daerah Kabupaten;
9. Bupati Kepala Pemerintahan Daerah Kabupaten;
10. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten;
11. Pemerintahan Daerah Kota;
12. Walikota Kepala Pemerintahan Daerah Kota;
13. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota;
14. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
15. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
16. Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
17. Komisi penyelenggara Pemilihan Umum yang oleh UU Pemilu dinamakan Komisi Pemilihan Umum;
18. Badan Pemeriksa Keuangan;
19. Mahkamah Agung (MA);
20. Mahkamah Konstitusi (MK);
21. Komisi Yudisial (KY);
22. Tentara Nasional Indonesia (TNI);
23. Kepolisian Negara Republik Indonesia.



Sedangkan empat organ lainnya, yaitu (i) bank sentral; (ii) duta; (iii) konsul; dan (iv) badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, tidak ditentukan dengan tegas kewenangannya dalam UUD 1945. Dari segi kelembagaannya, maka menurut ketentuan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasca-Perubahan Keempat (Tahun 2002), dalam struktur kelembagaan Republik Indonesia terdapat delapan buah organ negara yang mempunyai kedudukan sederajat yang secara langsung menerima kewenangan konstitusional dari UUD. Kedelapan organ tersebut adalah (1) Dewan Perwakilan Rakyat (2) Dewan Perwakilan Daerah (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat (4) Badan Pemeriksa Keuangan (5) Presiden dan Wakil Presiden (6) Mahkamah Agung (7) Mahkamah Konstitusi (8) Komisi Yudisial. Di samping kedelapan lembaga tersebut, terdapat pula beberapa lembaga atau institusi yang diatur kewenangannya dalam UUD, yaitu: (1) Tentara Nasional Indonesia (2) Kepolisian Negara Republik Indonesia, (3) Pemerintah Daerah, (4) Partai Politik. Selain itu, ada pula lembaga yang tidak disebut namanya, tetapi disebut fungsinya, namun kewenangannya dinyatakan akan diatur dengan undang-undang, yaitu: (1) bank sentral yang tidak disebut namanya “Bank Indonesia”, dan Komisi Pemilihan Umum yang juga bukan nama karena ditulis dengan huruf kecil. Baik Bank Indonesia maupun Komisi Pemilihan Umum yang sekarang menyelenggarakan kegiatan pemilihan umum merupakan lembaga-lembaga independen yang mendapatkan kewenangannya dari undang-undang.¹⁹

Dengan demikian dapat dibedakan dengan tegas antara kewenangan organ negara berdasarkan perintah Undang-Undang Dasar (*constitutionally entrusted power*), dan kewenangan organ negara yang hanya berdasarkan perintah undang-undang (*legislatively entrusted power*), dan bahkan dalam kenyataan ada pula lembaga atau organ yang kewenangannya berasal dari atau bersumber dari Keputusan Presiden belaka. Contoh yang terakhir ini misalnya adalah pembentukan Komisi Ombudsman Nasional, Komisi Hukum Nasional, dan sebagainya. Sedangkan contoh lembaga-lembaga yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang, misalnya adalah Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Komisi Penyiaran

¹⁹Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 55.



Indonesia (KPI), Pusat Pelaporan dan Analisa Transaksi Keuangan (PPATK), dan lain-lain.²⁰

B. Klasifikasi Lembaga Negara

Menurut Jimly, berdasarkan hierarkinya lembaga negara dibagi tiga, yaitu Lembaga Tinggi Negara, Lembaga Negara, dan Lembaga Daerah.

1. Lembaga Tinggi Negara

a. Presiden

Dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyebutkan bahwa “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-Undang Dasar”. Presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan dalam pasal ini menunjuk kepada pengertian presiden menurut pemerintahan sistem presidensial, dalam sistem pemerintahan presidensial tidak terdapat perbedaan atau setidaknya tidak perlu diadakan perbedaan antara presiden selaku kedudukan kepala Negara dan presiden selaku kepala pemerintahan. Presiden adalah presiden, yaitu jabatan yang memegang kekuasaan pemerintahan negara menurut undang-undang dasar. Dalam UUD 1945 juga tidak terdapat ketentuan yang mengatur tentang adanya kedudukan kepala negara (*head of state*) ataupun kedudukan kepala pemerintahan (*head government*) atau *Chief Executive*. Sebagai akibat diakuinya adanya kedua kualitas kedudukan presiden sebagai kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan itu, timbul kebutuhan yuridis untuk membedakan keduanya dalam pengaturan mengenai hal-hal teknis dan operasional. Misalnya, dibayangkan bahwa presiden perlu dibantu oleh sekretaris dalam kualitasnya sebagai kepala negara, dan sekretaris yang lain lagi untuk membantu dalam kapasitasnya sebagai kepala pemerintahan. Inilah sebabnya muncul ide untuk membedakan antara sekretaris Negara dan sekretaris kabinet di sepanjang sejarah pemerintahan Indonesia di masa lalu. Namun, dalam praktik adanya kedua jabatan ini kadang-kadang menimbulkan permasalahan. Pemangku kedua jabatan ini sering bersaing dalam melayani pimpinan.

²⁰*Ibid.*



Sebenarnya, perbedaan-perbedaan semacam itu tidaklah bersifat riil, melainkan hanya perbedaan di atas kertas, yang hanya ada dalam *discourse* 'wacana'. Walaupun dianggap penting, paling-paling untuk kebutuhan hal-hal yang bersifat protokoler yang biasa berlaku dalam forum-forum pergaulan antarnegara, khususnya terkait dengan kegiatan pertemuan antar kepala negara dan/atau kepala pemerintahan. Misalnya, dalam pertemuan di forum-forum perserikatan bangsa-bangsa (*United Nations*), kerap diadakan pertemuan khusus antar kepala pemerintahan, berarti yang hadir adalah presiden dan para perdana menteri (*Prime Ministers*), sedangkan raja atau ratu sebagai kepala negara tidak diundang.²¹

b. Wakil Presiden

Selain presiden, dalam Pasal 4 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 itu, juga diatur tentang satu orang wakil presiden. Pasal 4 ayat (2) menegaskan, "Dalam melakukan kewajibannya, Presiden dibantu oleh satu orang Wakil presiden." Dalam Pasal 6A ayat (1) ditentukan bahwa "Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat." Ketentuan mengenai satu pasangan ini bahwa jabatan Presiden dan Wakil Presiden itu adalah satu kesatuan pasangan presiden dan wakil presiden. Keduanya adalah dwi-tunggal atau satu kesatuan lembaga kepresidenan. Akan tetapi, meskipun merupakan satu kesatuan institusi kepresidenan, keduanya adalah dua jabatan konstitusional yang terpisah. Karena itu meskipun di satu segi keduanya merupakan satu kesatuan, tapi di segi yang lain, keduanya merupakan dua organ Negara yang berbeda satu sama lain yaitu dua organ yang tak terpisahkan tetapi dapat dan harus dibedakan satu dengan yang lain.

Wakil presiden, menurut Pasal 4 ayat (2) UUD 1945 jelas merupakan pembantu bagi presiden dalam melakukan kewajiban kepresidenan. Sesuai dengan sebutannya, Wakil presiden itu bertindak mewakili presiden dalam hal presiden berhalangan untuk menghadiri kegiatan tertentu atau melakukan sesuatu dalam lingkungan kewajiban konstitusional presiden. Dalam berbagai kesempatan di mana presiden tidak dapat memenuhi kewajiban konstitusionalnya karena suatu alasan

²¹Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan... Op. Cit.*, hlm. 71.



yang dapat dibenarkan menurut hukum, maka wakil presiden dapat bertindak sebagai pengganti presiden. Sementara itu, dalam berbagai kesempatan yang lain, Wakil presiden juga dapat bertindak sebagai pendamping bagi presiden dalam melakukan kewajibannya.²²

c. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menegaskan, “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Sedangkan ketentuan Pasal 5 ayat (1) berbunyi, “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”. Pasal 5 ayat (1) ini sebelum perubahan pertama tahun 1999 berbunyi, “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.” Kedua pasal tersebut merupakan hasil perubahan dari UUD 1945, yang berubah drastis dari UUD 1945 sebelumnya, sehingga mengalihkan pelaku kekuasaan legislatif atau kekuasaan pembentukan undang-undang itu dari tangan presiden ke tangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dengan perkataan lain, sejak Perubahan Pertama UUD 1945 pada tahun 1999, telah terjadi pergeseran kekuasaan substantive dalam kekuasaan legislatif dari tangan presiden ke tangan Dewan Perwakilan Rakyat.²³

Di samping itu, menurut ketentuan Pasal 21 UUD 1945, setiap anggota DPR berhak pula mengajukan usul rancangan undang-undang yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam peraturan tata tertib. Seperti halnya presiden yang berhak mengajukan rancangan undang-undang para anggota DPR-pun secara sendiri-sendiri dapat berinisiatif untuk mengajukan rancangan undang-undang asalkan memenuhi syarat, yaitu jumlah anggota DPR yang tampil sendiri-sendiri itu mencukupi jumlah persyaratan minimal yang ditentukan undang-undang.

Bahkan lebih dipertegas lagi dalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 ditentukan pula, “Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan”. Artinya, kekuasaan legislasi, kekuasaan penentuan anggaran (*budgeting*), dan kekuasaan pengawasan (*control*), berada di Dewan Perwakilan Rakyat. Menurut Pasal 20A

²²Patrialis Akbar, *Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), hlm. 82.

²³Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan... Op. Cit.*, hlm. 75.



UUD 1945, “Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat”. Ayat (3) Pasal 20A menyatakan pula, “selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul, dan pendapat, serta hak imunitas”.

d. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (*bicameral*) yang terdiri atas DPR dan DPD. Dengan struktur bikameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem *double-check* yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas. DPR merupakan cermin representasi politik (*political representation*), sedangkan DPD mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*). Dalam ketentuan UUD 1945 dewasa ini, jelas terlihat bahwa DPD tidaklah mempunyai kewenangan membentuk undang-undang. Namun di bidang pengawasan, meskipun terbatas hanya berkenaan dengan kepentingan daerah dan hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan undang-undang, DPD dapat dikatakan mempunyai wewenang penuh untuk melakukan fungsi pengawasan terhadap kinerja pemerintahan. Oleh karena itu, kedudukannya hanya bersifat penunjang atau *auxiliary* terhadap fungsi DPR di bidang legislasi, sehingga DPD paling jauh hanya disebut sebagai *co-legislator*, dari pada legislator yang sepenuhnya. Oleh karena itu, DPD dapat lebih berkonsentrasi di bidang pengawasan, sehingga keberadaannya dapat dirasakan efektifitasnya oleh masyarakat di daerah-daerah.²⁴

Dengan demikian, harus dibedakan antara fungsi DPD dalam bidang legislasi dan bidang pengawasan. Meskipun dalam bidang pengawasan, keberadaan DPD itu bersifat utama (*main constitutional organ*) yang sederajat dan sama penting dengan DPR, tetapi dalam bidang legislasi, fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) itu hanyalah

²⁴Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan... Op. Cit.*, hlm. 55.



sebagai *co-legislator* di samping Dewan Perwakilan Rakyat. Sifat tugasnya di bidang legislasi hanya menunjang (*auxiliary agency*) tugas konstitusional DPR. Dalam proses pembentukan suatu undang-undang atau legislasi, DPD tidak mempunyai kekuasaan untuk memutuskan atau berperan dalam proses pengambilan keputusan sama sekali. Padahal, persyaratan dukungan untuk menjadi anggota DPD jauh lebih berat daripada persyaratan dukungan untuk menjadi anggota DPR. Artinya, kualitas legitimasi anggota DPD itu sama sekali tidak diimbangi secara sepadan oleh kualitas kewenangannya sebagai wakil daerah (*regional representatives*).

e. Majelis Permusyawaratan Rakyat

Pada saat ini organ MPR juga tidak dapat lagi dipahami sebagai lembaga yang lebih tinggi kedudukannya daripada lembaga Negara yang lain atau yang biasa dikenal dengan sebutan lembaga tertinggi negara. MPR sebagai lembaga negara sederajat levelnya dengan lembaga-lembaga negara yang lain seperti DPR, DPD, presiden/wakil presiden, Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, dan Badan Pemeriksa Keuangan. Bahkan dalam hubungan dan fungsinya, organ MPR dapat dikatakan bukanlah organ yang perkerjaannya bersifat rutin. Meskipun di atas kertas, MPR itu sebagai lembaga negara memang harus ada, tetapi dalam arti yang aktual atau nyata, organ MPR itu sendiri sebenarnya baru dapat dikatakan ada (*actual existence*) pada saat kewenangan atau fungsinya sedang dilaksanakan. Kewenangannya itu adalah mengubah dan menetapkan undang-undang dasar (UUD), memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden, memilih presiden atau wakil presiden untuk mengisi lowongan jabatan presiden atau wakil presiden, dan melantik presiden, dan/atau wakil presiden.²⁵

Sebelum perubahan UUD 1945, MPR atau majelis permusyawaratan rakyat mempunyai kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara. Kepada lembaga MPR inilah presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan, bertunduk dan bertanggung jawab. Dalam lembaga ini pula kedaulatan rakyat Indonesia dianggap terjelma seluruhnya, dan lembaga ini pula yang dianggap sebagai pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat itu. Dari lembaga tertinggi MPR inilah, mandat

²⁵Patrialis Akbar, *Op. Cit.*, hlm. 78.



kekuasaan kenegaraan dibagi-bagikan kepada lembaga-lembaga tinggi negara lainnya, yang kedudukannya berada di bawahnya sesuai prinsip pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal (*distribution of power*). Namun, sekarang setelah perubahan UUD 1945, tidak dikenal lagi adanya lembaga tertinggi negara. Sesuai doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of power*) berdasarkan prinsip *checks and balances* antara cabang-cabang kekuasaan negara, MPR mempunyai kedudukan yang sederajat saja dengan lembaga-lembaga (tinggi) negara lainnya. Malahan, jika dikaitkan dengan teori mengenai struktur parlemen dunia, yang dikenal hanya dua pilihan, yaitu struktur parlemen satu kamar (*unicameral*) atau struktur parlemen dua kamar (*bicameral*), di Indonesia bisa disebut dengan tiga kamar (*tricameral*). Ketentuan tentang MPR ini diatur dalam UUD 1945 Pasal 2 dan 3.

f. Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi dibentuk untuk menjamin agar konstitusi sebagai hukum tertinggi dapat ditegakkan sebagai mana mestinya. Karena itu, Mahkamah Konstitusi biasa disebut sebagai *the guardian of the constitution* seperti sebutan yang biasa dinisbatkan kepada Mahkamah Agung di Amerika Serikat. Mengapa justru Mahkamah Agung yang disebut sebagai *the guardian of the constitution* di Amerika Serikat. Sebabnya ialah karena disana tidak ada Mahkamah Konstitusi. Fungsi Mahkamah Konstitusi dalam arti yang lazim dikenal dalam sistem Eropa yang menganut tradisi *civil law* seperti Austria, Jerman, dan Italia terintegrasikan ke dalam kewenangan Mahkamah Agung di Amerika Serikat, Sehingga Mahkamah Agung-lah yang disebut sebagai *the Guardian of American constitution*.²⁶

Dalam menjalankan fungsinya sebagai pengawal konstitusi, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dilengkapi dengan lima kewenangan atau sering disebut empat kewenangan ditambah satu kewajiban, yaitu (i) menguji konstitusionalitas undang-undang; (ii) memutus sengketa kewenangan konstitusional antarlembaga negara; (iii) memutus perselisihan mengenai hasil pemilihan umum; (iv) memutus pembubaran partai politik; dan (v) memutus pendapat DPR yang berisi tuduhan bahwa Presiden melanggar hukum atau tidak

²⁶Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan... Op. Cit.*, hlm. 80.



lagi memenuhi syarat sebagai Presiden atau Wakil Presiden sebagai mana ditentukan dalam UUD 1945, sebelum hal itu dapat diusulkan untuk diberhentikan oleh MPR. Yang terakhir ini biasa disebut juga dengan perkara *impeachment* seperti yang dikenal di Amerika Serikat.²⁷ Ketentuan tentang Mahkamah Konstitusi ini diatur dalam UUD 1945 Pasal 24 dan 24 C.

g. Mahkamah Agung

Ketentuan mengenai Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial diatur dalam Bab IX UUD 1945 tentang Kekuasaan Kehakiman. Ketentuan umum diatur dalam Pasal 24, dilanjutkan ketentuan mengenai Mahkamah Agung dalam Pasal 24A yang terdiri atas lima ayat. Mahkamah Agung adalah puncak dari kekuasaan kehakiman dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan tata usaha negara, dan peradilan militer. Mahkamah ini pada pokoknya merupakan pengawal undang-undang (*the guardian of Indonesian law*).

Dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, ditentukan bahwa “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.” Dengan perkataan lain, oleh UUD 1945, Mahkamah Agung secara tegas hanya diamanati dengan dua kewenangan konstitusional, yaitu (i) mengadili pada tingkat kasasi, dan (ii) menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang. Sedangkan kewenangan lainnya merupakan kewenangan tambahan yang secara konstitusional didelegasikan kepada pembentuk undang-undang untuk menentukannya sendiri. Artinya, kewenangan tambahan ini tidak termasuk kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD, melainkan diadakan atau ditiadakan hanya oleh undang-undang.²⁸

h. Badan Pemeriksa Keuangan

Di zaman Hindia Belanda, cikal bakal Badan Pemeriksa Keuangan ini adalah *Raad van Reken-kamer* keberadaannya sangat penting dalam

²⁷Patrialis Akbar, *Op. Cit.*, hlm. 92.

²⁸Ni,matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 65.



rangka kepanjangan tangan fungsi pengawasan terhadap kinerja Gubernur Jenderal di bidang keuangan. Karena itu, ketika Indonesia merdeka lembaga serupa juga diadakan dalam rangka penyusunan Undang-Undang Dasar 1945. Keberadaan lembaga ini dalam struktur kelembagaan negara Indonesia bersifat *auxiliary* terhadap fungsi Dewan Perwakilan Rakyat di bidang pengawasan terhadap kinerja pemerintahan. Justru karena fungsi pengawasan oleh DPR itu bersifat politis, memang diperlukan lembaga khusus yang dapat melakukan pemeriksaan keuangan (*financial audit*) secara lebih teknis. Lembaga seperti ini juga ada di negeri Belanda sendiri dengan nama *Raad van Rekenkamer*. Di Prancis lembaga yang mirip dengan ini adalah *Cour des Comptes*. Hanya bedanya, di dalam sistem Perancis lembaga ini disebut *cour* atau pengadilan, karena memang berfungsi juga sebagai forum yudisial bagi pemeriksaan mengenai penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dalam tanggung jawab pengelolaan keuangan negara. Ketentuan tentang Badan Pemeriksa Keuangan terdapat dalam Pasal 23 E, 23 F dan 23 G UUD 1945.²⁹

2. Lembaga Negara

a. Menteri dan Kementerian Negara

Presiden sebagai kepala pemerintahan dibantu oleh para menteri. Sedangkan kepala eksekutif yang sebenarnya itu adalah menteri yang bertanggung jawab kepada presiden. Oleh sebab itu, dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan dinyatakan bahwa menteri itu bukanlah pejabat yang biasa. Kedudukannya sangat tinggi sebagai pemimpin pemerintahan eksekutif sehari-hari. Artinya, para menteri itulah pada pokoknya yang merupakan pimpinan pemerintahan dalam arti yang sebenarnya di bidang-bidang tugasnya masing-masing.

Dengan demikian, meskipun sering digunakan istilah bahwa para menteri itu adalah pembantu presiden, tetapi mereka itu bukanlah orang atau pejabat sembarangan, karena itu, untuk dipilih menjadi menteri hendaklah sungguh-sungguh dipertimbangkan bahwa ia akan dapat diharapkan bekerja sebagai pemimpin pemerintahan eksekutif di bidang-bidangnya masing-masing secara efektif untuk melayani

²⁹Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan... Op. Cit.*, hlm. 77.



kebutuhan rakyat akan pemerintahan yang baik. Apalagi, bangsa dan negara Indonesia sangat besar dan kompleks permasalahannya, sehingga tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan tidak dapat diserahkan hanya kepada orang-orang yang tidak dapat diharapkan bekerja dengan efektif untuk kepentingan seluruh rakyat.³⁰ Ketentuan tentang kementerian negara ini diatur dalam UUD 1945 Pasal 17.

b. Dewan Pertimbangan Presiden

Dewan Pertimbangan Presiden ini, diadakan sebagai pengganti Dewan Pertimbangan Agung yang ada sebelumnya menurut UUD 1945 sebelum Perubahan Keempat pada tahun 2001. Sebelum diadakan perubahan ketentuan mengenai Dewan Pertimbangan Agung (DPA) diatur dalam Pasal 16 dalam bab tersendiri, yaitu Bab IV yang berjudul Dewan Pertimbangan Agung. Pasal 16 ini berisi dua ayat, yaitu (1) Susunan Dewan Pertimbangan Agung ditetapkan dengan undang-undang, dan (2) Dewan ini berkewajiban memberi jawaban atas pertanyaan Presiden dan berhak memajukan usul kepada Pemerintah. Ketentuan tentang Dewan Pertimbangan Presiden ini terdapat dalam UUD 1945 Pasal 16.

c. Komisi Yudisial

Komisi Yudisial ini diatur dalam Pasal 24B UUD 1945 yang terdiri atas empat ayat. Komisi ini bersifat mandiri dan berwenang untuk mengusulkan pengangkatan hakim agung dan melakukan pengawasan dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat dan perilaku hakim. Anggota Komisi Yudisial ini diangkat dan diberhentikan oleh presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Kedudukan komisi ini ditentukan oleh UUD 1945 sebagai lembaga negara yang tersendiri karena dianggap sangat penting dalam upaya menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat dan perilaku hakim. Jika hakim dihormati karena integritas dan kualitasnya, maka *rule of law* dapat sungguh-sungguh ditegakkan sebagai mana mestinya. Tegaknya *rule of law* itu justru merupakan prasyarat bagi tumbuh dan berkembang sehatnya sistem demokrasi yang hendak dibangun menurut sistem konstitusional UUD 1945. Demokrasi tidak mungkin tumbuh

³⁰Ni'matul Huda, *Op. Cit.* Hlm. 68.



dan berkembang, jika *rule of law* tidak tegak dengan kehormatan, kewibawaan, dan keterpercayaannya.

d. Tentara Nasional Indonesia

Menurut paradigma atau jalan pikiran yang terkandung dalam ketentuan Pasal 10 UUD 1945, cukup diadakan jabatan Kepala Staf Angkatan Darat, Udara, dan Laut, serta Kepala Staf Gabungan yang tunduk kepada otoritas presiden sebagai Panglima Tertinggi. Akan tetapi, dalam Pasal 30 UUD 1945 yang disepakati dalam rangka Perubahan Kedua UUD 1945 pada tahun 2000, ketiga angkatan darat, angkatan udara, angkatan laut itu dilihat dalam satu kesatuan organisasi Tentara Nasional Indonesia (TNI). Dalam konsep organisasi tentara itu, sebagaimana telah menjadi kelaziman sejak masa-masa pemerintahan sebelumnya, dianggap perlu adanya Panglima TNI yang tersendiri. Keberadaan Panglima TNI ini merupakan kelanjutan dari jabatan Panglima ABRI (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia) yang ada pada masa Orde Baru yang menggabungkan organisasi kepolisian sebagai angkatan keempat dalam ABRI.

e. Kepolisian Negara Republik Indonesia

Seperti halnya Tentara Nasional Indonesia (TNI), Kepolisian Negara juga diatur dalam Bab XII Pasal 30 UUD 1945. Keduanya diatur dalam bab dan pasal yang sama untuk maksud memastikan pembedaan dan pemisahan fungsi-fungsi keamanan dan pertahanan negara yang tercermin dalam kedua organisasi TNI dan POLRI. Dalam Pasal 30 ayat (4) UUD 1945 ditentukan bahwa “Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum”.

f. Kejaksaan

Kejaksaan Agung tidak diatur eksplisit dalam UUD 1945. Meskipun semula hal ini diusulkan dalam rancangan perubahan UUD 1945, tetapi sampai perubahan keempat disahkan dalam sidang MPR Tahun 2002, hal itu tidak mendapat kesepakatan. Akan tetapi, dalam kaitan dengan ketentuan Pasal 24 ayat (3) yang menyatakan, “Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman”, maka fungsi



kejaksaan jelas sangat berkaitan dengan kekuasaan kehakiman. Oleh karena itu, Kejaksaan Agung dapat dikatakan sebagai salah satu badan yang dimaksud, yang juga penting secara konstitusional (*constitutionally important state institution*).

3. Lembaga Daerah

a. Pemerintahan Daerah Provinsi

Dalam UUD 1945, disebutkan adanya institusi pemerintah daerah provinsi yang terdiri atas jabatan Gubernur dan DPRD provinsi. Kedua institusi/jabatan Gubernur dan DPRD provinsi itu secara bersama-sama disebut oleh UUD 1945 sebagai pemerintah daerah. Dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 dinyatakan, “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 pemerintah daerah yang diatur dengan undang-undang”. Pemerintahan daerah provinsi mempunyai Gubernur dan DPRD provinsi, pemerintahan daerah kabupaten mempunyai bupati dan DPRD kabupaten, pemerintahan daerah kota mempunyai wali kota dan DPRD kota.

b. Pemerintahan Daerah Kabupaten

Seperti hal pemerintahan daerah provinsi maka pemerintah daerah kabupaten juga dapat disebut tersendiri sebagai lembaga negara di daerah. Karena, subjek hukum kelembagaan yang disebut secara eksplisit dalam Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6), dan ayat (7) justru adalah pemerintah daerah yang meliputi kepala pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dalam Pasal 18 ayat (2) dan (3) UUD 1945 jelas ditentukan bahwa pemerintahan daerah kabupaten mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah kabupaten memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Pasal 18 ayat (5) dan (6) juga menentukan bahwa pemerintahan daerah kabupaten menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Pemerintah daerah kabupaten berhak menetapkan peraturan daerah



dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

c. Pemerintah Daerah Kota

Pemerintah daerah kota juga dapat disebut tersendiri sebagai lembaga negara di daerah kota. Dalam Pasal 18 ayat (2) dan (3) UUD 1945 jelas ditentukan bahwa pemerintah daerah kota juga mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah daerah kota juga memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kota yang para anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Selanjutnya, Pasal 18 ayat (5) dan (6) UUD 1945 juga menentukan bahwa pemerintahan daerah kota menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Pemerintah daerah kota berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

d. Desa dan Pemerintahan Desa

Dalam UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa disebutkan bahwa pemerintahan desa terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa. Pembentukan, penghapusan, dan/atau penggabungan desa dengan memerhatikan asal usulnya atas prakarsa masyarakat. Desa di kabupaten/kota secara bertahap dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan sesuai usul dan prakarsa pemerintah desa bersama badan permusyawaratan desa yang ditetapkan dengan Perda. Pendanaan sebagai akibat perubahan status desa menjadi kelurahan dibebankan pada APBD kabupaten/kota. Dalam hal desa berubah statusnya menjadi kelurahan, kekayaannya menjadi kekayaan daerah dan dikelola oleh kelurahan yang bersangkutan.³¹

C. Lembaga Negara Independen dan Non Struktural

1. Lembaga Negara Independen

Pembagian lembaga negara berdasarkan independensinya atau lembaga negara independen menjadi menarik untuk ditilik lebih lanjut, apalagi

³¹Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan... Op. Cit.*, hlm. 77.



jika dikaitkan dengan partisipasi masyarakat sipil di dalamnya. Prinsip independensi yang diterjemahkan sebagai bebas dari pengaruh cabang kekuasaan manapun telah menunjukkan urgensi adanya keterlibatan publik di dalamnya. Landasan hukum bagi lembaga harus menjamin keindependennya, bahkan juga menjamin prinsip keterlibatan publik di dalam proses seleksinya. Sedangkan *administrative agencies* mutlak menjadi kewenangan yang dipegang oleh eksekutif dan berarti sangat bergantung iktikad presiden untuk membuka kesempatan peran masyarakat sipil di dalam kelembagaan maupun proses seleksinya.

Oleh karena itu, berdasarkan ciri teoretik yang menjadi dasar perihal lembaga negara independen, setidaknya bisa dicirikan menjadi beberapa ciri berikut ini:³²

Pertama, lembaga yang lahir dan ditempatkan tidak menjadi bagian dari cabang kekuasaan yang ada, meskipun pada saat yang sama ia menjadi lembaga independen yang mengerjakan tugas yang dulunya dipegang oleh pemerintah; **Kedua**, proses pemilihannya melalui seleksi dan bukan oleh *political appointee*, atau dalam kaidah khusus tidak melalui monopoli satu cabang kekuasaan tertentu, akan tetapi melibatkan lembaga negara lain dalam kerangka fungsi *checks and balances*. Bisa juga diserahkan sepenuhnya kepada segmentasi tertentu di publik untuk memilih perwakilannya, intinya tidak melibatkan kekuatan politik.

Ketiga, proses pemilihan dan pemberhentiannya hanya bisa dilakukan berdasar pada mekanisme yang ditentukan oleh aturan yang mendasarinya; **Keempat**, meski memegang kuasa sebagai alat negara, tetapi proses deliberasinya sangat kuat, sehingga baik keanggotaan, proses pemilihan dan pelaporan akan kinerjanya didekatkan dengan rakyat selaku pemegang kedaulatan rakyat, baik secara langsung kepada masyarakat maupun secara tidak langsung melalui parlemen; **Kelima**, kepemimpinan yang bersifat kolejal dan kolektif dalam pengambilan setiap keputusan kelembagaan yang berkaitan dengan tugas dan fungsinya.

³²Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2016), hlm. 63-64.



Keenam, bukan merupakan lembaga negara utama yang dalam kaidah tanpa keberadaannya negara mustahil berjalan. Tetapi bukan berarti tidak penting untuk ada. Keberadaannya tetap penting karena tuntutan masa transisi maupun kebutuhan ketatanegaraan yang semakin kompleks; *Ketujuh*, memiliki kewenangan yang lebih devolutif yakni bersifat *self regulated* dalam artian bisa mengeluarkan aturan sendiri yang juga berlaku secara umum; *Kedelapan*, memiliki basis legitimasi di aturan baik di konstitusi dan atau undang-undang. Dalam artian ada basis legitimasi disitu, meskipun kemudian dibentuk dengan undang-undang saja untuk lembaga yang ada di konstitusi dan di peraturan pemerintah saja untuk lembaga yang ada di undang-undang.

Bersandar pada delapan karakteristik lembaga negara independen di atas, di Indonesia yang termasuk lembaga-lembaga tersebut di antaranya berikut ini.

a. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM)

Lembaga ini dibentuk berdasarkan Pasal 75 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Berdasarkan UU tersebut, Komnas HAM mempunyai tujuan dan fungsi untuk: (a) Mengembangkan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan hak asasi manusia sesuai dengan Pancasila, UUD 1945 dan Perserikatan Bangsa-Bangsa, serta Deklarasi Universal Hak asasi Manusia; (b) Meningkatkan perlindungan dan penegakan hak asasi manusia guna berkembangnya pribadi manusia Indonesia seutuhnya dan kemampuan berpartisipasi dalam berbagai bidang kehidupan; (c) Melaksanakan fungsi pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan dan mediasi tentang hak asasi manusia. Tentang kemandirian Komnas HAM dinyatakan pada Penjelasan atas Pasal 83 ayat (1) yang mengatur anggota Komnas HAM dipilih oleh DPR berdasarkan usulan Komnas HAM dan diresmikan oleh Presiden selaku Kepala Negara. Penjelasan kemudian memberikan makna kata “diresmikan oleh Presiden” adalah penanda untuk keindependenan lembaga ini.

Sedangkan mengenai pemberhentian diatur dalam undang-undang baik secara prosesnya yang melewati sidang paripurna Komnas HAM lalu diberitahukan ke DPR untuk ditetapkan melalui Keppres. Alasan pemberhentiannya juga secara detail diatur dalam undang-undang.



Seluruh proses seleksi calon anggota komisi dilakukan oleh komisi yang bersangkutan. Biasanya proses seleksi ini dilakukan oleh sebuah panitia seleksi yang dibentuk oleh komisi. Hasil seleksi calon anggota kemudian diserahkan kepada DPR untuk dipilih. Presiden selaku kepala negara, hanya meresmikan anggota yang telah dipilih oleh DPR.

Komnas HAM termasuk lembaga yang paling banyak mengatur lebih lanjut kewenangannya di dalam aturan internal Komnas HAM yang disebut sebagai Peraturan Tata Tertib Komnas HAM, baik mengenai ketentuan lebih lanjut terkait, sidang paripurna dan subkomisi, tata cara pemilihan, pengangkatan kewajiban dan hak anggota Komnas HAM, mekanisme kewenangan untuk tidak melakukan atau memberhentikan pengaduan dan tata cara pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang serta kegiatan Komnas HAM.³³

b. Dewan Pers

Lembaga ini dibentuk berdasarkan Pasal 15 UU No. 40 Tahun 1999 tentang Pers. Independensinya secara jelas dinyatakan bahwa dalam upaya mengembangkan kemerdekaan pers dan meningkatkan kehidupan pers nasional, dibentuk dewan pers yang bersifat nasional. Dewan pers mempunyai fungsi: (a) melindungi kemerdekaan pers dari campur tangan pihak lain; (b) melakukan pengkajian untuk pengembangan kehidupan pers; (c) menetapkan dan mengawasi pelaksanaan Kode Etik Jurnalistik; (d) memberikan pertimbangan dan mengupayakan penyelesaian pengaduan masyarakat atas kasus-kasus yang berhubungan dengan pemberitaan pers; (f) mengembangkan komunikasi antara pers, masyarakat dan pemerintah; (g) memfasilitasi organisasi-organisasi pers dalam menyusun peraturan-peraturan di bidang pers dan meningkatkan kualitas profesiewartawanan; dan (h) mendata perusahaan pers.³⁴

Mekanisme pemilihan anggota Dewan Pers diatur bahwa: (a) Anggota Dewan Pers dari wartawan, dipilih oleh organisasi wartawan; (b) Anggota Dewan Pers yang berasal dari pimpinan perusahaan pers yang dipilih oleh organisasi perusahaan pers; (c) Anggota Dewan Pers yang berasal dari tokoh masyarakat, ahli di bidang pers dan atau

³³Pasal 82, 84, 86, 88 dan 99 UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM.

³⁴Pasal 15 Ayat (2) UU No. 40 Tahun 1999 tentang Pers.



komunikasi, dan bidang lainnya yang dipilih oleh organisasi wartawan dan organisasi perusahaan pers.³⁵

Dengan prinsip yang sangat minimalis di dalam UU Pers, sebenarnya malah memberikan kesempatan bagi Dewan Pers untuk menentukan banyak hal. Termasuk mekanisme kerja untuk melaksanakan berbagai fungsi yang disematkan kepada Dewan Pers, yang diatur melalui Peraturan Dewan Pers.

c. Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK)

Lembaga ini dibentuk berdasarkan UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. KPK merupakan lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Berdasarkan undang-undang tersebut, KPK mempunyai tugas sebagai berikut: (a) koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi; (b) supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi; (c) melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi; (d) melakukan tindakan-tindakan pencegahan tindak pidana korupsi; dan (e) melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara.³⁶

Terkait dengan mekanisme pemilihan pimpinan KPK, undang-undang mengatur bahwa Pimpinan KPK dipilih oleh DPR berdasarkan calon anggota yang diusulkan oleh Presiden. Untuk melancarkan proses pemilihan calon, pemerintah membentuk panitia seleksi (pansel). Pansel terdiri dari unsur pemerintah dan masyarakat. Panitia ini kemudian yang melakukan seluruh tahap penjangkaran dan penyeleksi calon anggota komisi dan hasilnya diserahkan kepada presiden untuk diusulkan kepada DPR. Selanjutnya, DPR akan melakukan pemilihan terhadap calon anggota yang telah diusulkan oleh presiden.³⁷ Sedangkan mekanisme berhenti dan pemberhentian juga ditentukan lebih lanjut di dalam undang-undang.

³⁵Pasal 15 Ayat (3) UU No. 40 Tahun 1999 tentang Pers.

³⁶Pasal 6 UU 30 Tahun 2002 tentang KPK.

³⁷Pasal 30-31 UU No. 30 Tahun 2002 tentang KPK.



d. Komisi Penyiaran Indonesia (KPI)

Lembaga ini dibentuk berdasarkan Pasal 6 ayat (4) UU No 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran. Berdasarkan undang-undang tersebut, KPI mempunyai wewenang sebagai berikut: (a) menetapkan standar program siaran; (b) menyusun peraturan dan menetapkan pedoman perilaku penyiaran; (c) mengawasi pelaksanaan peraturan dan pedoman perilaku penyiaran serta standar program siaran; (d) memberikan sanksi terhadap pelanggaran peraturan dan pedoman perilaku penyiaran serta standar program siaran; (e) melakukan koordinasi dan/atau kerjasama dengan pemerintah, lembaga penyiaran dan masyarakat.³⁸

Sedangkan tugas dan kewajiban KPI adalah: (a) menjamin masyarakat untuk memperoleh informasi yang layak dan benar sesuai dengan hak asasi manusia; (b) ikut membantu pengaturan infrastruktur bidang penyiaran; (c) ikut membangun iklim persaingan yang sehat antar lembaga penyiaran dan industri terkait; (d) memelihara tatanan informasi nasional yang adil, merata dan seimbang; (e) menampung, meneliti dan menindaklanjuti pengaduan, sanggahan, serta kritik, dan apresiasi masyarakat terhadap penyelenggaraan penyiaran; dan (f) menyusun perencanaan pengembangan sumber daya manusia yang menjamin profesionalitas di bidang penyiaran.³⁹

Independensinya secara jelas dicantumkan dengan aturan bahwa KPI merupakan lembaga negara yang bersifat independen, yang mengatur hal mengenai penyiaran dan terdiri dari KPI Pusat di tingkat Pusat, serta KPI Daerah di tingkat provinsi.⁴⁰ Menariknya, untuk KPI dicantumkan secara langsung pengawasan atas pelaksanaan tugas, fungsi, wewenang dan kewajibannya yakni KPI Pusat diawasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan KPI Daerah diawasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi.⁴¹

³⁸Pasal 8 Ayat (2) UU No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.

³⁹Pasal 8 Ayat (3) UU No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.

⁴⁰Pasal 7 Ayat (2) dan (3) UU No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.

⁴¹Pasal 7 Ayat (4) UU No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.



e. Komisi Pemilihan Umum (KPU)

Lembaga ini dibentuk berdasarkan ketentuan konstitusi,⁴² dan kemudian dipertegas lagi melalui undang-undang mengenai penyelenggaraan pemilu yang selalu diperbarui setiap lima tahun menjelang pelaksanaan pemilihan umum, terakhir melalui UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Berdasarkan peraturan mengenai Penyelenggara Pemilu, KPU mempunyai wewenang untuk menyelenggarakan pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.⁴³

Terkait dengan mekanisme pemilihan, anggota KPU dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat atas usul dari Presiden. Untuk melancarkan proses pemilihan calon anggota komisi, presiden membentuk tim seleksi yang berjumlah lima orang anggota yang berasal dari unsur akademisi, profesional dan masyarakat yang memiliki integritas dan tidak menjadi anggota partai politik dalam kurun waktu lima tahun terakhir. Panitia ini yang kemudian melakukan seluruh tahap penjurian dan penyeleksian calon anggota KPU dan hasilnya diserahkan kepada presiden untuk diusulkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. DPR kemudian melakukan pemilihan terhadap calon anggota KPU yang telah diusulkan oleh Presiden.

Sedangkan pemberhentiannya secara limitatif diatur dalam aturan mengenai pemberhentian antarwaktu karena alasan tertentu, maupun karena diberhentikan secara tidak hormat. Bahkan diatur secara lebih detail perihal mekanisme pengembalian uang kehormatan jika mundur dengan alasan yang tidak dapat diterima dan diberhentikan secara tidak hormat. Menariknya pada pengaturan mengenai KPU, adalah penggunaan mekanisme pergantian antarwaktu dengan menunjuk calon anggota KPU dari hasil pemilihan oleh Dewan Perwakilan Rakyat.⁴⁴ Hal ini berarti pula menutup model pergantian *staggered*, yang mana pengganti akan mengganti hingga akhir masa jabatan dan dimulainya seleksi komisioner baru.

⁴²Pasal 22E UUD 1945.

⁴³Pasal 1 Butir 6 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu.

⁴⁴Pasal 27 ayat (5) UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu.



f. Ombudsman Republik Indonesia (ORI)

Ombudsman awalnya dibentuk dengan Keppres namun kemudian diperkuat dengan dikeluarkannya UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Dengan jelas, undang-undang ini mendefinisikan keindependenan Ombudsman dengan mengatur bahwa; *“Ombudsman merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya, serta dalam menjalankan tugasnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya”*.⁴⁵

Sedangkan proses pemilihan dan pemberhentiannya dengan jelas dicantumkan di dalam undang-undang dengan pemilihan ketua, wakil ketua dan anggota, dilakukan oleh DPR berdasarkan calon yang diusulkan oleh presiden. Dalam pengusulannya, presiden membentuk panitia seleksi yang terdiri dari unsur pemerintah, praktisi hukum, unsur akademisi dan unsur masyarakat.⁴⁶ Proses seleksinya dengan jelas dinyatakan dalam undang-undang. Sedangkan pemberhentiannya diatur oleh alasan-alasan; berakhirnya masa jabatan, mengundurkan diri dan meninggal dunia. Juga ditentukan mengenai kemungkinan ia diberhentikan dengan alasan-alasan khusus.⁴⁷ Peran serta masyarakat dibuka dalam proses pengisian jabatannya melalui partisipasi ke panitia seleksi. Sedangkan pelaporan kelembagaan diatur secara berkala tiga bulanan dan laporan tahunan yang diberikan kepada presiden dan DPR.

2. Lembaga Negara Non Struktural

Selain lembaga-lembaga negara independen juga ada lembaga negara non struktural. Menurut data dari Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi sampai tahun 2012 ada sekitar 88 Lembaga Negara Non Struktural di Indonesia. Ke 88 lembaga negara tersebut adalah sebagai berikut.

- a. Hukum dan HAM
 - 1) Komisi Hukum Nasional

⁴⁵Pasal 2 UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman.

⁴⁶Pasal 15-20 UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman.

⁴⁷Pasal 22 ayat (1) dan (2) UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman.



- 2) Komisi Kepolisian Nasional
 - 3) Ombudsman Republik Indonesia
 - 4) Komisi Kejaksaan
 - 5) Komisi Perlindungan Anak Indonesia
 - 6) Komisi Antikekerasan terhadap Perempuan
 - 7) Komisi Nasional Hak Asasi Manusia
 - 8) Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban
 - 9) Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- b. Pemilu
- 1) Komisi Pemilihan Umum
 - 2) Badan Pengawas Pemilihan Umum
- c. Ketahanan dan Keamanan
- 1) Dewan Ketahanan Nasional
 - 2) Badan Koordinasi Keamanan Laut
- d. Pengembangan Wilayah/Kawasan
- 1) Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah
 - 2) Dewan Kelautan Indonesia
 - 3) Dewan Pengembangan Kawasan Timur Indonesia
 - 4) Badan Pengembangan Wilayah Surabaya-Madura
 - 5) Badan Koordinasi Penataan Ruang nasional
 - 6) Badan Nasional Pengelola Perbatasan
 - 7) Unit Kerja Presiden untuk Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan
 - 8) Dewan Nasional Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas
 - 9) Dewan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam
 - 10) Dewan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bintan
 - 11) Dewan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Karimun
 - 12) Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus
 - 13) Badan Pengembangan Kawasan Ekonomi Terpadu



- 14) Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Sabang
 - 15) Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam
 - 16) Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Karimun
 - 17) Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Bintan
 - 18) Komite Pengarah Pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus di Pulau Batam, Bintan dan Karimun
- e. Infrastruktur
- 1) Badan Kebijakan dan Pengendalian Perumahan dan Permukiman Nasional
 - 2) Badan Pendukung Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum
 - 3) Komite Kebijakan Percepatan Penyediaan Infrastruktur
- f. Ekonomi
- 1) Komisi Pengawasan Persaingan Usaha
 - 2) Komite Privatisasi Perusahaan Perseroan
 - 3) Badan Perlindungan Konsumen Nasional
 - 4) Komite Standar Nasional untuk Satuan Ukuran
 - 5) Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan
 - 6) Komisi Banding Merek
 - 7) Komisi Banding Paten
 - 8) Dewan Gula Nasional
 - 9) Dewan Koperasi Nasional
 - 10) Dewan Ketahanan Pangan
- g. Energi dan Sumber Daya
- 1) Dewan Energi Nasional
 - 2) Dewan Sumber Daya Nasional
 - 3) Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas
 - 4) Badan Pengawas Pasar Tenaga Listrik



- h. Kesehatan
 - 1) Komisi Penanggulangan AIDS Nasional
 - 2) Badan Pertimbangan Kesehatan Nasional
 - 3) Komite Nasional Pengendalian Flu Burung dan Kesiapsiagaan Menghadapi Pandemi Influenza
- h. Sosial
 - 1) Komisi Nasional Lanjut Usia
 - 2) Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo
 - 3) Lembaga Koordinasi dan Pengendalian Peningkatan Kesejahteraan Sosial Penyandang Cacat
 - 4) Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan
- i. Perhubungan dan Penyiaran
 - 1) Komisi Penyiaran Indonesia
 - 2) Komite Nasional Keselamatan Transportasi
 - 3) Dewan Teknologi Informasi dan Komunikasi Nasional
 - 4) Dewan Pers
 - 5) Komisi Informasi Pusat
- j. Keagamaan
 - 1) Komisi Pengawas Haji Indonesia
 - 2) Badan Pengelola Dana Abadi Umat
 - 3) Badan Amil Zakat Nasional
 - 4) Badan Pelaksana Pengelola Masjid Istiqlal
- k. Pendidikan, Ilmu Pengetahuan dan Teknologi
 - 1) Dewan Buku Nasional
 - 2) Dewan Riset Nasional
 - 3) Komite Inovasi Nasional
 - 4) Dewan Penerbangan Antariksa Nasional
- l. Ketenagakerjaan Kepegawaian dan Profesi
 - 1) Dewan Pengupahan Nasional
 - 2) Dewan Jaminan Sosial Nasional
 - 3) Badan Nasional Sertifikasi Profesi
 - 4) Lembaga Produktivitas Nasional



- 5) Komite Aksi Nasional Penghapusan Bentuk-bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak
 - 6) Konsil Kedokteran Indonesia
 - 7) Majelis Disiplin Tenaga Kesehatan
 - 8) Lembaga Kerja Sama Tripartit
 - 9) Badan Pertimbangan Kepegawaian
- m. Pemerintahan
- 1) Dewan Pertimbangan Presiden
 - 2) Komite Antar Departemen Bidang Kehutanan
 - 3) Komite Standar Akuntansi Pemerintah
- n. Olahraga
- 1) Badan Olahraga Profesional
 - 2) Badan Standardisasi dan Akreditasi Nasional Keolahragaan
 - 3) Komite Olahraga Nasional Indonesia
- o. Seni dan Budaya
- 1) Badan Pertimbangan Perfilman Nasional
 - 2) Lembaga Sensor Film

Lembaga Pemerintah Non Kementerian

- 1) Lembaga Administrasi Negara
- 2) Arsip Nasional Republik Indonesia
- 3) Badan Kepegawaian Negara
- 4) Perpustakaan Nasional Republik Indonesia
- 5) Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
- 6) Badan Pusat Statistik
- 7) Badan Standarisasi Nasional
- 8) Badan Pengawas Tenaga Nuklir
- 9) Badan Tenaga Nuklir Nasional
- 10) Badan Intelijen Negara
- 11) Lembaga Sandi Negara
- 12) Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional
- 13) Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional



- 14) Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan Nasional
- 15) Badan Pengawasan Obat dan Makanan
- 16) Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah
- 17) Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan TKI
- 18) Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan
- 19) Badan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika
- 20) Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
- 21) Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi
- 22) Badan Nasional Penanggulangan Terorisme
- 23) Badan Koordinasi Penanaman Modal
- 24) Badan Pertahanan Nasional
- 25) Lembaga Ketahanan Nasional
- 26) Badan Nasional Penanggulangan Bencana
- 27) Badan SAR Nasional
- 28) Badan Narkotika Nasional ⁴⁸

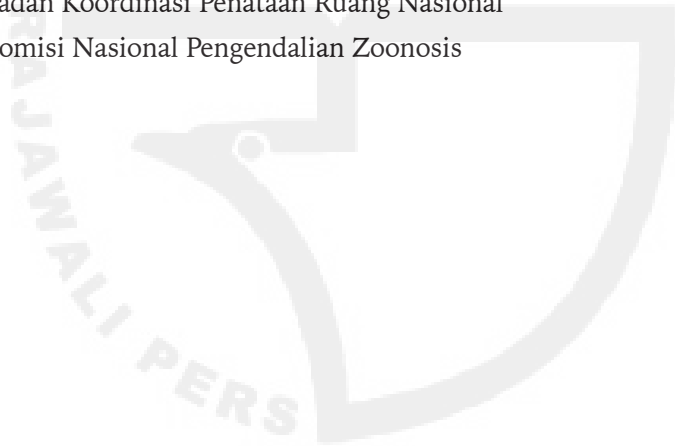
Keberadaan lembaga negara non struktural setiap tahun terus bertambah dan pada tahun 2014 jumlahnya mencapai 127 buah. Karena dianggap kurang efektif maka sejak akhir tahun 2014 dilakukan evaluasi terhadap keberadaan lembaga negara tersebut untuk selanjutnya dibubarkan. Sampai saat ini (tahun 2017) sudah ada sekitar 19 lembaga negara non struktural yang dibubarkan antara lain:

- 1) Dewan Penerbangan dan Antariksa Nasional
- 2) Lembaga Koordinasi dan Pengendalian Peningkatan Kesejahteraan Penyandang Cacat
- 3) Dewan Buku Nasional
- 4) Komisi Hukum Nasional
- 5) Badan Kebijaksanaan dan Pengendalian Pembangunan Perumahan dan Pemukiman Nasional
- 6) Komite Antar Departemen Bidang Kehutanan
- 7) Badan Pengembangan Kawasan Ekonomi Terpadu

⁴⁸Koran Kompas, Senin 18 Juli 2012.



- 8) Komite Aksi Nasional Penghapusan Bentuk-bentuk Pekerjaan Terburuk Untuk Anak.
- 9) Dewan Pengembangan Kawasan Timur Indonesia
- 10) Dewan Gula Nasional
- 11) Badan Benih Nasional
- 12) Badan Pengendalian Bimbingan Massal
- 13) Dewan Pemantapan Ketahanan Ekonomi dan Keuangan
- 14) Komite Pengarah Pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus
- 15) Tim Nasional Pembakuan Nama Rupabumi
- 16) Dewan Kelautan Indonesia
- 17) Dewan Nasional Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas
- 18) Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional
- 19) Komisi Nasional Pengendalian Zoonosis





[Halaman ini sengaja dikosongkan]



BAB 7

PEMERINTAHAN DAERAH

A. Umum

Ketika uraian mengenai susunan negara seperti yang telah dijelaskan di depan, maka dikenal adanya susunan negara kesatuan (negara unitaris), di mana susunan negara bersifat tunggal dengan pengertian bahwa negara dimaksud tidak tersusun dari beberapa negara melainkan hanya tersusun dari satu negara saja, tidak ada negara dalam negara.¹

Tidak semua negara kesatuan memerlukan untuk membentuk daerah yang berotonomi (*auto*= sendiri, *nomos*= hukum, undang-undang). Apabila negara tersebut tidak luas wilayahnya atau penduduknya relatif terbatas, maka negara tersebut tidak perlu adanya daerah otonom. Hal ini terjadi pada Republik Singapura, Kesultanan Brunei Darussalam, Keamiran Qatar, Bahrain. Umumnya negara semacam ini, hanya memerlukan pembentukan perwakilan pemerintah pusat atau perpanjangan birokrasi untuk melaksanakan tugas pemerintahan dalam rangka pelayanan pada masyarakatnya (asas ini disebut asas dekonsentrasi, yang mengandung pengertian bahwa pemerintah pusat melimpahkan wewenang kepada perwakilan pemerintah pusat/kaki tangannya di sebuah wilayah tertentu).

¹Soehino, *Op.Cit.*, hlm. 224.



Berbeda dengan negara yang relatif luas, jumlah penduduk lebih banyak dan keragaman suku/etnis, maka diperlukan pembentukan daerah otonom, di mana daerah otonom ini diberi/dilimpahi kewenangan oleh pemerintah pusat untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Pemberian kewenangan untuk mengurus urusan rumah tangga sendiri ini akan memperingankan tugas-tugas pemerintah pusat (asas ini disebut asas desentralisasi, yang mengandung pengertian adanya pelimpahan wewenang pemerintahan dari pemerintah pusat kepada suatu daerah otonom untuk mengurus urusan pemerintahan dimaksud).

Daerah otonom yang kemudian sering disebut dengan daerah saja, adalah merupakan kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sedangkan otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selain kedua asas di atas, terdapat asas ketiga, yaitu asas pembantuan atau asas *mede bewind*, yaitu asas di mana adanya penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah dan atau desa, dari pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota dan atau desa, serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas-tugas tertentu. Penugasan disini bersifat membantu atau pembantuan. Dengan demikian penugasan di sini bukan merupakan pelimpahan kewenangan dan memang tidak ada penyerahan kewenangan. Kewenangan tetap pada pemerintah yang memberi tugas.



Asas-asas Pelaksanaan Tugas Pemerintahan di Daerah

No.	Asas Dekonsentrasi	Asas Desentralisasi	Asas Pembantuan
1.	Pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum	Penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasar asas otonomi.	Penugasan dari Pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.
2.	Tidak ada perpindahan atau penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat ke daerah otonom.	Ada perpindahan kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah otonom	Tidak ada perpindahan kewenangan dari pusat ke daerah
3.	Anggaran oleh pemerintah pusat (APBN)	Anggaran oleh APBD	Anggaran disediakan oleh yang mengugasi

B. Rumusan Konstitusi Tahun 1945 tentang Daerah

Masalah daerah (harap dibaca sebagai daerah otonom) sejak Indonesia berkonstitusi di tahun 1945, keberadaannya selalu ada dan merupakan garis politik hukum yang tetap. Dalam UUD NRI Tahun 1945, dinyatakan dalam Pasal 18 rumusan adanya daerah tertulis sebagai berikut:

Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dana mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Dalam Penjelasan konstitusi, tertulis bahwa:

- I. Oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya



yang bersifat staat juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek dan locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administratif belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena itu daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

- II. Dalam teritorir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *selfbesturende landchappen* dan *volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa.

Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut.

Dalam persidangannya pada tahun 1999, tahun 2000, tahun 2001 dan tahun 2002, Majelis Permusyawaratan Rakyat telah melakukan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945. Penjelasan UUD NRI Tahun 1945, ditiadakan, karena sejumlah materi dimasukkan ke dalam pasal-pasal konstitusi. Hal ini berarti penjelasan yang berkenaan dengan pemerintah daerah, dinyatakan tidak lagi merupakan bagian dari konstitusi. Walaupun demikian penjelasan konstitusi itu tetap berguna dalam rangka memahami jiwa dan semangat serta pengertian akan konstitusi itu sendiri.

Perubahan Kedua UUD NRI Tahun 1945, yang ditetapkan oleh MPR RI Tahun 2000 menyentuh persoalan daerah, dan bunyi pasal-pasalnya pun berubah menjadi sebagai berikut.

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) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati dan Wali Kota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
- (6) Pemerintah 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 dengan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi, kabupaten, dan kota diatur dengan undang-undang dengan memerhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah 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.

Sejumlah undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah diberlakukan sejak Indonesia merdeka sampai saat dimulainya era reformasi. Berikut ini undang-undang yang berlaku bersamaan dengan berlakunya konstitusi yang berbeda.

Konstitusi dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah 1945-1998

No.	Masa Konstitusi	Undang-Undang
1.	UUD NRI Tahun 1945 18 Agustus 1945-27 Desember 1949	UU No. 1 Tahun 1945 UU No. 22 Tahun 1948
2.	Konstitusi Republik Indonesia Serikat 27 Desember 1949-15 Agustus 1950	Tidak ada Susunan Negara Berubah Menjadi Federal
3.	UUD Sementara Tahun 1950 15 Agustus 1950-5 Juli 1959	UU No. 1 Tahun 1957
4.	UUD NRI Tahun 1945 5 Juli 1959- Era Reformasi 1998	Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 UU No. 18 Tahun 1965; UU No. 5 Tahun 1974

Sejak dimulainya era reformasi pada tahun 1998 undang-undang yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah telah beberapa kali berganti, yaitu:

UU Pemerintahan Daerah dan Perubahannya Era Reformasi

No.	Undang-Undang	UU Perubahan
1.	Undang-Undang No. 22 Tahun 1999	Tidak ada perubahan
2.	Undang-Undang No. 32 Tahun 2004	UU No. 8 Tahun 2005 tentang Perpu No. 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Pertama UU No. 32 Tahun 2004 menjadi UU No. 8 Tahun 2005).
		UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua UU No. 32 Tahun 2004.
3.	Undang-Undang No. 23 Tahun 2014	UU No. 2 Tahun 2015 tentang Pengesahan Perpu No. 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas UU No. 23 Tahun 2014 menjadi Undang-Undang.
		UU No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 23 Tahun 2014



C. Pokok-pokok Pemerintahan Daerah Menurut UU No. 23 Tahun 2014

Sejak adanya reformasi, model pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, dirumuskan secara lebih nyata dalam undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah. Hanya saja dalam perkembangannya terakhir, khususnya yang diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 urusan-urusan pemerintahan semakin rinci, apakah urusan itu merupakan kewenangan pemerintah pusat, pemerintah provinsi atau pemerintah kabupaten dan kota.

Walaupun urusan-urusan itu menurut UU No. 23 Tahun 2014 sebagai urusan pemerintahan daerah, namun janganlah disimpulkan bahwa kewenangan itu sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah daerah tanpa adanya kewenangan pemerintah pusat. Dalam banyak hal, kewenangan berbagai sektor pemerintahan, tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat. Bahkan dalam perjalanan pelaksanaan otonomi daerah, berbagai kendali pemerintahan tetap berada di tangan pemerintah pusat. Dalam inilah sejumlah pakar banyak yang menilai, bahwa pelaksanaan otonomi daerah di era reformasi, hanya sedikit lebih baik dari era Orde Baru.

Namun bila dinilai dari frasa yang dirumuskan dalam Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi.... *Pemerintah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat....* masih jauh dari harapan.

1. Kewenangan Pemerintah Pusat

Dalam undang-undang ini, terdapat istilah urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Dalam bentuk tabel, diuraikan pengertian dari ketiga urusan pemerintahan dimaksud.



Urusan Pemerintahan Absolut, Konkuren, dan Umum

No.	Urusan Pemerintahan	Pengertian
1.	Absolut	urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat, meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama.
2.	Konkuren	urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan kepada daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah.
3.	Umum	urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut, Pemerintah Pusat, melaksanakan sendiri urusan pemerintahan dimaksud atau melimpahkan wewenang kepada instansi vertikal yang ada di daerah atau kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan asas dekonsentrasi.

Adapun yang dimaksud dengan instansi vertikal adalah perangkat kementerian dan/atau lembaga pemerintah non kementerian yang mengurus urusan pemerintahan yang tidak diserahkan kepada daerah otonom dalam wilayah tertentu dalam rangka dekonsentrasi.

Urusan Pemerintahan Konkuren

Seperti yang telah diuraikan terdahulu, bahwa urusan pemerintahan konkuren merupakan urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua daerah. Urusan pemerintahan wajib terbagi dua kategori yaitu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan



pelayanan dasar. Sedangkan urusan pemerintahan pilihan adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki daerah.

Pembagian UP Konkuren: UP Wajib dan UP Pilihan

Daerah	UP Konkuren	UP Wajib/ Pilihan	Uraian	Contoh
Daerah	U. P. Konkuren	U. P. Wajib	Berkaitan dengan Pelayanan Dasar	Pendidikan, Kesehatan, Sosial, Pekerjaan Umum, Perumahan Ketentraman dan Ketertiban umum.
			Tidak Berkaitan dengan Pelayanan Dasar	Tenaga Kerja, Pangan, Pertanahan, Lingkungan Hidup, Kebudayaan, Pemberdayaan Perempuan, Kepemudaan
		U. P. Pilihan	Sesuai dengan Potensi Daerah	Kelautan, Pariwisata, Pertanian Perdagangan, Kehutanan, Transmigrasi

Tadi disebutkan, bahwa urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Yang persoalan apa saja kriteria bahwa urusan pemerintahan itu menjadi kewenangan pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota?

Berdasarkan apa yang dirumuskan dalam Pasal 13 ayat (1) sampai dengan ayat (4), maka cara membedakannya adalah berdasarkan:

- Di mana letak lokasi urusan itu?
- Siapa saja pengguna dari urusan itu?
- Ruang lingkup dari manfaat atau dampak negatif dari urusan itu?
- Lebih efisienkah urusan itu bila dilakukan olehnya?



Berikut ini tabel yang menggambarkan hal di atas.

Kewenangan Pem. Pusat	Kewenangan Daerah Prov.	Kewenangan daerah Kab./Kota
UP yang lokasinya lintas daerah provinsi atau lintas negara	UP yang lokasinya lintas Kab/Kota	UP yang lokasinya dalam daerah kab/kota
UP yang penggunaannya lintas daerah provinsi atau lintas negara	UP yang penggunaannya lintas daerah kab/kota	UP yang penggunaannya dalam daerah kab/kota
UP yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah provinsi atau lintas negara	UP yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah kab/kota	UP yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kab/kota
UP yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat	UP yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah provinsi	UP yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kab/kota.
UP yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional		

Urusan Pemerintahan Umum

Yang dimaksud dengan Urusan Pemerintahan Umum, seperti dirumuskan dalam Pasal 25 ayat (1) huruf a sampai dengan huruf g., terdapat 7 urusan:

- a. Pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengalaman Pancasila, pelaksanaan UUD NRI Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta mempertahankan dan pemeliharaan keutuhan NKRI;
- b. Pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa;
- c. Pembinaan kerukunan antarsuku dan intra suku, umat beragama, ras dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional dan nasional;
- d. Penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- e. Koordinasi pelaksanaan tugas antarinstansi pemerintahan yang ada di wilayah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota untuk



- menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memerhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. Pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan
 - g. Pelaksanaan urusan pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan daerah dan tidak dilaksanakan oleh instansi vertikal.

Yang melaksanakan urusan pemerintahan umum di atas adalah gubernur dan bupati/wali kota di wilayah kerja masing-masing. Untuk itu, gubernur, dan bupati/wali kota dibantu oleh instansi vertikal yang ada di wilayah kerjanya. Untuk pelaksanaan urusan ini, gubernur bertanggung jawab kepada presiden melalui menteri, dan bupati/wali kota bertanggung jawab kepada menteri melalui gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Semua pelaksanaan urusan pemerintahan umum ini dibiayai dari APBN.

Mengapa urusan pemerintahan umum juga dibebankan kepada gubernur dan bupati/wali kota? Dalam rumusan mengenai Pembagian Wilayah Negara, Bab II, Pasal 2, Pasal 3, Pasal 4 disebutkan bahwa Negara RI dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi terbagi atas daerah kabupaten/kota. Kemudian daerah kabupaten/kota dibagi atas kecamatan dan kecamatan dibagi atas kelurahan dan/atau desa. Hanya daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota yang merupakan daerah (daerah otonom) dan mempunyai pemerintahan daerah, sedangkan kecamatan bukan berstatus daerah.

Daerah provinsi selain berstatus sebagai daerah (otonom) juga merupakan wilayah administratif yang menjadi wilayah kerja gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan wilayah kerja gubernur dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah daerah provinsi.

Daerah kabupaten/kota selain berstatus sebagai daerah juga merupakan wilayah administratif yang menjadi wilayah kerja bagi bupati/wali kota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah daerah kabupaten/kota.

Kewenangan Gubernur, Bupati, Wali Kota Sebagai Kepala Daerah dan Kepala Wilayah.



No.	Kepala Daerah	Sebutan	Urusan Pemerintahan
1.	Gubernur	Kepala Daerah (Otonom)	Urusan Pemerintahan Konkuren yang diserahkan oleh Pusat
		Kepala Wilayah Adminsitratif	Urusan Pemerintahan Pusat yang dilimpahkan (asas dekonsentrasi)
			Urusan Pemerintahan Umum
2.	Bupati/Wali kota	Kepala Daerah (Otonom)	Urusan Pemerintahan Konkuren yang Diserahkan oleh Pusat
		Kepala Wilayah Administratif	Urusan Pemerintahan Pusat yang Dilimpahkan (asas dekosentrasi)
			Urusan Pemerintahan Umum

2. Penyelenggara Pemerintahan Daerah: Kepala Daerah, DPRD, Perangkat daerah

Penyelenggara pemerintah daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota, terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh perangkat daerah. Kepala Daerah untuk provinsi disebut gubernur, untuk kabupaten disebut bupati dan untuk kota disebut wali kota. Kepala daerah mempunyai masa jabatan 5 (lima) tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan.

Pasal 65 UU No. 23 Tahun 2014 menyatakan bahwa Kepala Daerah mempunyai tugas:²

- a. Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- c. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang Perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;

²UU No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.



- e. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- f. Dihapus.
- g. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan-undangan.

Dalam melaksanakan tugas tersebut, Kepala Daerah berwenang:

- a. Mengajukan rancangan Perda;
- b. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- c. Menetapkan Peraturan Kepala Daerah dan Keputusan Kepala Daerah;
- d. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan/atau masyarakat;
- e. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Adapun yang dimaksud dengan Perangkat Daerah Provinsi terdiri atas:

- a. Sekretariat Daerah;
- b. Sekretariat DPRD;
- c. Inspektorat; mempunyai tugas membantu kepala daerah membina dan mengawasi pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan oleh perangkat daerah;
- d. Dinas; dibentuk untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah seperti Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Kehutanan;
- e. Badan: dibentuk untuk melaksanakan fungsi penunjang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, meliputi perencanaan, keuangan, kepegawaian serta pendidikan dan pelatihan; penelitian dan pengembangan dan fungsi lain sesuai dengan ketentuan perundang-undangan; Contoh: Bappeda, Badan Lingkungan Hidup, Balitbang.



Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Dalam uraian berikut ini, dipergunakan contoh dengan menguraikan DPRD Provinsi. Adapun untuk kabupaten, maka norma pengaturannya hampir sama antara DPRD Kabupaten dengan DPRD Provinsi, dan yang membedakannya adalah ruang lingkup daerah kerjanya. Keanggotaan DPRD Provinsi terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. Jumlah anggota DPRD provinsi paling sedikit 35 orang dan paling banyak 100 orang. Masa jabatan anggota DPRD 5 tahun dan berakhir pada saat anggota DPRD yang baru mengucapkan sumpah/janji. Peserta pemilihan untuk pemilihan anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota adalah partai politik dan tidak ada calon perseorangan. Semua anggota DPR, DPD, dan DPRD dipilih melalui pemilihan umum dan tidak ada yang diangkat (tanpa pemilihan umum).

DPRD Provinsi mempunyai fungsi:

a. Pembentukan Perda Provinsi (*Legislative*)

Fungsi ini meliputi membahas bersama gubernur dan menyetujui atau tidak menyetujui Rancangan Perda Provinsi; mengajukan usul rancangan Perda Provinsi dan menyusun program pembentukan Perda bersama gubernur.

b. Anggaran (*Budget*)

Fungsi ini diwujudkan dalam bentuk pembahasan untuk persetujuan bersama terhadap rancangan Perda tentang APBD Provinsi dan Perubahan APBD Provinsi yang diajukan gubernur; membahas KUA (Kebijakan Umum APBD) dan PPAS (Prioritas dan Plafond Anggaran Sementara) yang disusun oleh gubernur berdasarkan RKPD (Rencana Kerja Pemerintah Daerah); membahas rancangan Perda Provinsi tentang pertanggungjawaban APBD Provinsi.

c. Pengawasan (*Control*)

Fungsi ini diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan Perda Provinsi dan Peraturan Gubernur; pelaksanaan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi dan pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh badan Pemeriksa Keuangan.



DPRD Provinsi mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut:

- a. Membentuk Perda Provinsi bersama gubernur;
- b. Membahas dan memberikan persetujuan Rancangan Perda Provinsi tentang APBD Provinsi yang diajukan oleh gubernur;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda Provinsi dan APBD Provinsi;
- d. Dihapus
- e. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur kepada Presiden melalui Menteri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian;
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di daerah provinsi;
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan pemerintah daerah provinsi;
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelenggaraan pemerintah daerah provinsi;
- i. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah provinsi; dan
- j. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Untuk melaksanakan tugas dan wewenang di atas, DPRD Provinsi mempunyai hak:

- a. Hak Interpelasi, yaitu hak DPRD Provinsi untuk meminta keterangan kepada gubernur mengenai kebijakan Pemerintah daerah provinsi yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat dan bernegara;
- b. Hak Angket, yaitu hak DPR Provinsi untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah daerah provinsi yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. Hak menyatakan pendapat yaitu hak DPRD Provinsi untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan gubernur atau mengenai



kejadian luar biasa yang terjadi di daerah provinsi yang disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

Hak DPRD Provinsi sebagai lembaga berbeda dengan hak anggota DPRD yang menyangkut hak yang bersifat perseorangan. Bagi anggota DPRD Provinsi mempunyai hak-hak sebagai berikut:

- a. Mengajukan rancangan Perda Provinsi;
- b. Mengajukan pertanyaan;
- c. Menyampaikan usul dan pendapat;
- d. Memilih dan dipilih;
- e. Membela diri;
- f. Imunitas;
- g. Mengikuti orientasi dan pendalaman tugas;
- h. Protokoler;
- i. Keuangan dan administratif.

Peraturan Daerah

Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, daerah membentuk Perda. Perda dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Perda memuat materi muatan:

- a. Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan.
- b. Penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- c. Materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Suatu Peraturan Daerah dapat memuat ketentuan tentang:

- a. Pembebanan biaya paksaan penegakan/pelaksanaan Perda seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar.
- b. Ancaman pidana paling lama 6 bulan atau pidana denda paling banyak Rp50 juta rupiah.
- c. Ancaman pidana kurungan atau pidana denda, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.



- d. Ancaman sanksi yang bersifat mengembalikan pada keadaan semula dan sanksi administratif.

Sanksi administratif berupa: teguran tertulis, teguran lisan, penghentian sementara kegiatan, penghentian tetap kegiatan, pencabutan sementara izin, pencabutan tetap izin, denda administratif.

3. Daerah Khusus/Istimewa

Uraian yang telah disampaikan di atas, adalah berkenaan dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan untuk semua daerah yang ada di Indonesia serta uraian tentang organisasi daerahnya. Namun demikian, seiring dengan perkembangan zaman, dunia politik dan keamanan, nampaknya politik hukum pemerintahan daerah tidaklah sanggup hanya memberlakukan satu asas yaitu asas unifikasi tetapi juga menganut asas pluralisme hukum, mempertimbangkan kebhinekaan atau keragaman yang ada pada beberapa daerah. Keistimewaan suatu daerah yang diakui oleh undang-undang, selama ini terbatas pada empat daerah provinsi saja, yaitu Aceh, Jakarta, Yogyakarta, Papua. Apakah di masa depan, keistimewaan itu akan bertambah dengan beberapa provinsi lain? Melihat perkembangan politik yang ada sampai saat ditulisnya Bab ini, maka terlihat ada usaha dari anggota DPD Dapil Bali, mengusung sebuah draft RUU tentang Kekhususan Pulau Bali. Selain itu, terdapat usulan agar Kota Batam diberikan Otonomi Khusus, untuk mengintegrasikan dualisme dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan antara Badan Pengusahaan (BP) Batam dan Pemerintah Kota Batam.³

Jimly Asshiddiqie menyampaikan gagasan tentang model daerah otonom khusus:⁴

Penyelenggaraan otonomi yang bersifat khusus untuk daerah-daerah tertentu tidak harus selalu dipahami dalam konteks politik. Misalnya Karena itu seharusnya sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah di Batam dapat dikembangkan dalam pengertian otonomi khusus, tetapi dalam pengertian khusus

³Agus M. Daryono, 2017, *Otonomi Khusus Solusi Batam*, Laporan Harian Media Indonesia, 30 Agustus 2017, hlm. 1 dan 2.

⁴Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia, Pascareformasi*, (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm. 298-291.



di bidang ekonomi. Kekhususan ini berakibat pada format kelembagaan dan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah secara keseluruhan. Karena itu, di masa depan, kita dapat juga mengembangkan pengertian otonomi khusus itu dalam konteks ekonomi semacam itu. Misalnya, penyelenggaraan dan pengelolaan pemerintah daerah Bali sebagai satu kesatuan pulau, seharusnya tidak perlu mengacu pada sistem yang berlaku nasional di mana otonomi daerah ditekankan pada tingkat kabupaten dan kota. Karena Bali adalah provinsi pulau, seharusnya, pusat otonomi cukup diletakkan di provinsi. Misalnya apa urgensinya bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung harus dipraktikkan di setiap kabupaten dan kota? Mengapa tidak cukup untuk tingkat provinsi saja. Seharusnya masyarakat Bali tidak perlu disekat-sekat dalam komunitas otonomi berdasarkan pertimbangan wilayah administratif kabupaten dan kota seperti kota di pulau Jawa. Lagi pula, secara ekonomi, integrasi pengelolaan dan penyelenggaraan pemerintahan daerah Bali sebagai satu kesatuan ekonomi yang berciri internasional akan jauh lebih efisien untuk mendukung percepatan kemakmuran rakyat.

Saat ini, terdapat empat provinsi yang bersifat khusus atau istimewa, yang pembentukannya ada yang dilakukan sebelum dan ada yang dilakukan sesudah adanya Perubahan ke dua UUD NRI Tahun 2000, di mana Pasal 18B ayat (1) merupakan materi tambahan dalam konstitusi. Bunyi pasal itu adalah negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dalam undang-undang.

Nanggroe Aceh Darussalam

Provinsi ini merupakan provinsi yang berstatus istimewa sebelum adanya perubahan kedua konstitusi di tahun 2000. Adapun undang-undang yang membentuk dan mengatur Karesidenan Aceh dan Provinsi Aceh dapat dicatat sebagai berikut.

1. Hasil Rapat PPKI, 19 Agustus 1945 yang membagi Indonesia dalam 8 provinsi, dan salah satunya adalah provinsi Sumatera, di mana Aceh berstatus Karesidenan.⁵

⁵Sujamto. 1988. *Daerah Istimewa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, (Jakarta: Bina Aksara, 1988), hlm. 104.



2. Peraturan Wakil Perdana Menteri Pengganti Peraturan Pemerintah No. 8/Des/WPM/1949 tentang Pembentukan Provinsi Aceh.
3. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 5 Tahun 1950 yang mencabut Peraturan Wakil Perdana Menteri No. 8/Des/WPM/1949, yang mengakibatkan keberadaan Provinsi Aceh menjadi hapus dan bergabung ke Provinsi Sumatera Utara (yang meliputi Karesidenan Aceh, Karesidenan Sumatera Timur dan Karesidenan Tapanuli).
4. UU No. 24 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Provinsi Aceh dan Perubahan Peraturan Provinsi Sumatera Utara.
5. UU No. 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh.
6. UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam
7. UU No. 11 Tahun 2016 tentang Pemerintahan Aceh.

Uraian berikut ini, berdasarkan undang-undang yang terakhir, yaitu sebagai hasil dari perjanjian perdamaian di Helsinki, antara Pemerintah Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka, pada 15 Agustus 2005. Adapun hal-hal penting yang mengatur keistimewaan Aceh atau yang mengatur kekhususan otonomi yang dimiliki Aceh adalah menyangkut kewenangan dan hak pemerintahan Aceh serta format kelembagaan yang dirumuskan dalam undang-undang, yang berbeda dengan daerah provinsi lainnya.

Seperti yang tertulis dalam nama undang-undang ini, yaitu Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh, tanpa adanya sebutan daerah (Daerah Aceh) hal ini telah menunjukkan kekhususannya. Padahal yang dimaksud dengan Pemerintahan Aceh adalah pemerintahan daerah provinsi Aceh, dalam sistem NKRI yang menyelenggarakan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Aceh dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Aceh⁶. Demikian juga sebutan untuk Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA), Mahkamah Syariah Aceh, Anggaran Pendapatan Belanja Aceh (APBA). Demikian juga istilah peraturan daerah, di mana digunakan istilah Qanun, yang terdiri atas Qanun Aceh dan Qanun Kabupaten/Kota.

⁶Lihat Angka 4 Pasal 1 Bab I Ketentuan Umum UU No. 11 Tahun 2006.



Di samping kewenangan sebagaimana daerah-daerah lainnya di Indonesia, baik berdasarkan UU yang telah ada sebelum UU No. 11 Tahun 2006 ini ataupun selepasnya, maka kekhususan Aceh adalah terlihat dalam kewenangan penerapan syariat Islam.

Pasal 16 angka (2) berbunyi: Urusan wajib lainnya yang menjadi kewenangan Pemerintahan Aceh, merupakan pelaksanaan keistimewaan Aceh antara lain:

- a. Penyelenggaraan kehidupan beragama dalam bentuk pelaksanaan syariat Islam bagi pemeluknya di Aceh dengan tetap menjaga kerukunan hidup antarumat beragama;
- b. Menyelenggarakan kehidupan adat yang bersendikan agama Islam;
- c. Menyelenggarakan pendidikan yang berkualitas serta menambah materi muatan lokal sesuai dengan syariat Islam;
- d. Peran ulama dan penetapan kebijakan Aceh; dan
- e. Penyelenggaraan dan pengelolaan ibadah haji sesuai dengan peraturan perundang-undangan;

Parpol Lokal

Salah satu kekhususan Aceh adalah diberikannya kewenangan untuk mempunyai partai politik yang bersifat lokal. Asas partai tidak boleh bertentangan dengan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Setiap partai dapat mencantumkan ciri tertentu yang mencerminkan aspirasi, agama, adat istiadat dan filosofi kehidupan masyarakat Aceh.

Partai lokal berhak untuk mengikuti pemilihan untuk mengisi keanggotaan DPRA dan DPR Kabupaten/Kota dan namun tidak berhak untuk ikut dalam pengisian keanggotaan DPR RI ataupun dalam pencalonan presiden. Untuk itu, keanggotaan partai lokal dapat merangkap keanggotaan partai nasional.⁷

Sebagai realisasi dari adanya ketentuan ini, dapat dicatat bahwa pada Pemilu Tahun 2009 terdapat 6 partai lokal, yaitu Partai Aceh (PA, memperoleh suara 43,9% dengan 33 kursi). Partai Daulat Aceh (PDA, 1 kursi), Partai Suara Independen Rakyat Aceh (SIRA, memperoleh 1

⁷Bab XI tentang Partai Politik Lokal UU No. 11 Tahun 2006.



kursi), Partai Rakyat Aceh (PRA). Partai Bersatu Aceh, Partai Aman Aceh Sejahtera (PAAS).⁸

Lembaga Wali Nanggroe

Lembaga ini merupakan kepemimpinan adat sebagai pemersatu masyarakat yang independen, berwibawa, dan berwenang membina dan mengawasi penyelenggaraan kehidupan lembaga-lembaga adat, adat istiadat dan pemberian gelar/derajat dan upacara adat lainnya. Syarat-syarat calon, tata cara pemilihan, peserta pemilihan, masa jabatan, kedudukan protokoler, keuangan dan ketentuan lain yang menyangkut Wali Nanggroe diatur dalam Qanun Aceh⁹. Masa jabatan Wali Nanggroe adalah 5 (lima) tahun.

Sebagai realisasi adanya ketentuan mengenai wali nanggroe ini, maka terpilih untuk pertama kali pada Tahun 2008 Hasan Tiro (pendiri Gerakan Aceh Merdeka, keturunan ketiga dari Tengku Chik Muhammad Saman Tiro, Pahlawan Nasional), lahir 25 Agustus 1925 dan wafat 3 Juni 2010.

Sedangkan Wali Nanggroe kedua, sejak 2 November 2012 (periode 2012-2017), adalah Malik Mahmud (lahir di Singapura 29 Maret 1939), yang sebelumnya pemangku WN sejak wafatnya Hasan Tiro.¹⁰

Lembaga Adat

Lembaga Adat berfungsi dan berperan sebagai wahana partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan Aceh di bidang keamanan, ketenteraman, kerukunan dan ketertiban masyarakat. Penyelesaian masalah sosial kemasyarakatan secara adat ditempuh melalui lembaga adat.

⁸Husnu Abadi. 2013. *Kepemimpinan Politik dalam Pembentukan dan Pelaksanaan Undang-Undang mengenai Partai Politik di Indonesia*. Disertasi Universiti Utara Malaysia, hlm. 275. Lihat juga M. Rifkinizamy Karsayuda. *Partai Politik Lokal Untuk Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 2015), hlm. 314 yang mengutip dari KIP Aceh, 2013.

⁹Bab XII tentang Lembaga Wali Nanggroe UU No. 11 Tahun 2006.

¹⁰Qanun Aceh No. 9 Tahun 2013 mengatur masa jabatan Wali Nanggroe selama 5 (lima) tahun.



Lembaga Adat meliputi:

- | | | |
|----------------------|-------------------|---------------------|
| a. Majelis Adat Aceh | F. Tuha lapan | K. Peutea seuneubok |
| b. Imeum mukim | G. Imeum meunasah | L. Haria peukan |
| c. Imeum chik | H. Keujreun blang | M. Syahbanda |
| d. Keuchik | I. Panglima laot | |
| e. Tuha peut | J. Pawang glee | |

Penetapan tugas, wewenang, hak dan kewajiban lembaga adat, pemberdayaan adat dan adat istiadat diatur dalam Qanun Aceh. Pembinaan kehidupan adat istiadat dilakukan sesuai dengan perkembangan keistimewaan Aceh berlandaskan syariat Islam dan dilaksanakan oleh Wali Nanggroe.

Syariat Islam

Yang dimaksud syariat Islam adalah meliputi ibadah, ahwalsyahshiyah (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata), jinayah (hukum pidana), qadha (peradilan), tarbiyah (pendidikan), dakwah, syiar dan pembelaan Islam. Semuanya itu akan diatur dengan Qanun Aceh. Setiap pemeluk agama Islam di Aceh wajib mentaati dan mengamalkan syariat Islam sedangkan setiap orang yang bertempat tinggal atau berada di Aceh wajib menghormati pelaksanaan Syariat Islam.

Dalam hal terjadi perbuatan jinayah yang dilakukan oleh dua orang atau lebih secara bersama-sama yang diantaranya beragama bukan Islam, pelaku yang beragama bukan Islam dapat memilih dan menundukkan diri secara sukarela pada hukum jinayah. Setiap orang yang beragama bukan Islam melakukan perbuatan jinayah yang tidak diatur dalam KUHP atau ketentuan pidana di luar KUHP, berlaku hukum jinayah.

Mahkamah Syariah merupakan pengadilan bagi setiap orang yang beragama Islam dan berada di Aceh. Mahkamah Syariah berwenang memeriksa, mengadili, memutus dan menyelesaikan perkara yang meliputi bidang akhwal al syahshiyah (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata), dan jinayah (hukum pidana) yang didasarkan atas syariat Islam



Mahkamah Syariah kabupaten/kota merupakan mahkamah tingkat pertama, mahkamah Syariah Aceh merupakan mahkamah banding dan Mahkamah Agung merupakan mahkamah tingkat kasasi.¹¹

Qanun

Qanun Aceh disahkan oleh Gubernur setelah mendapatkan persetujuan bersama dengan DPR Aceh, sedangkan Qanun kabupaten/kota disahkan oleh bupati/wali kota setelah mendapat persetujuan bersama dengan DPR Kabupaten/Kota.

Qanun dapat memuat:

- a. ketentuan pembebanan biaya paksaan penegakan hukum, seluruhnya atau sebagian, kepada pelanggar;
- b. ancaman pidana kurungan paling lama 6 bulan dan/atau denda paling banyak Rp 50.000.000,--;
- c. memuat ancaman pidana dan denda lainnya;
- d. qanun mengenai jinayah dikecualikan dari huruf a, huruf b, huruf c.

Dalam menegakkan qanun tentang syariat Islam, kepala daerah dapat membentuk unit Polisi Wilayahul Hisbah sebagai bagian dari Satuan Polisi Pamong Praja.

Adapun beberapa Qanun yang ada sampai saat ini antara lain:

- a. Qanun Aceh No. 5 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan Syariat Islam
- b. Qanun Aceh No. 10 Tahun 2002 tentang Peradilan Syariat Islam
- c. Qanun Aceh No. 11 Tahun 2002 tentang Pelaksanaan Syariat Islam Bidang Aqidah, Ibadah dan Syiar Islam
- d. Qanun Aceh No. 12 Tahun 2003 tentang Minuman Khamr
- e. Qanun Aceh No. 13 Tahun 2003 tentang Maisir (Perjudian)
- f. Qanun Aceh No. 14 Tahun 2003 tentang Khalwat (Perbuatan Mesum)
- g. Qanun Aceh No. 7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Zakat

¹¹Pasal 128, Pasal 130, Pasal 131 Bab XVIII Mahkamah Syariah UU No. 11 Tahun 2016.



- h. Qanun Aceh No. 11 Tahun 2004 tentang Tugas Fungsional Kepolisian NAD.

Majelis Permusyawaratan Ulama

MPU dibentuk di Aceh/kabupaten/kota yang anggotanya terdiri dari atas ulama dan cendekiawan muslim yang memahami ilmu agama Islam dengan memerhatikan keterwakilan perempuan. MPU mempunyai tugas dan wewenang memberi fatwa, baik diminta ataupun tidak diminta terhadap persoalan pemerintahan, pembangunan, pembinaan masyarakat dan ekonomi, serta memberi arahan terhadap perbedaan pendapat pada masyarakat dalam masalah keagamaan.¹²

Bendera, Lambang, dan Himne

Pemerintah Aceh dapat menetapkan bendera Aceh, lambang Aceh dan Himne Aceh sebagai simbol keistimewaan dan kekhususan. Bendera ini bukan merupakan simbol kedaulatan dan tidak diberlakukan sebagai bendera kedaulatan Aceh.

Keuangan

Pendapatan daerah bersumber dari Pendapatan Asli daerah, Dana Perimbangan, Dana Otonomi Khusus dan lain-lain pendapatan.

Dana Perimbangan terdiri atas:

- a. Dana Bagi Hasil Pajak, yaitu
 - 1) Bagian dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) sebesar 90%
 - 2) Bagian dari penerimaan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) sebesar 80%.
 - 3) Bagian dari penerimaan Pajak Penghasilan (PPH Pasal 25 dan Pasal 29 wajib pajak orang pribadi dalam negeri dan PPh Pasal 21 sebesar 20%).
- b. Dana Bagi Hasil yang bersumber dari hidrokarbon dan sumber daya alam lain, yaitu

¹²Pasal 138 dan 140 Bab XIX tentang Majelis Permusyawaratan Ulama, UU No. 11 Tahun 2006.



- 1) Bagian dari kehutanan sebesar 80%
 - 2) Bagian dari perikanan sebesar 80%
 - 3) Bagian dari pertambangan umum sebesar 80%
 - 4) bagian dari pertambangan panas bumi sebesar 80%
 - 5) bagian dari pertambangan minyak sebesar 15% ditambah dengan 55%, sehingga menjadi 70%
 - 6) Bagian dari pertambangan gas bumi sebesar 30% ditambah dengan 40% sehingga menjadi 70%.
- c. Dana Alokasi Umum
- d. Dana Alokasi Khusus

Dana Otonomi Khusus merupakan penerimaan Pemerintah Aceh yang ditujukan untuk membiayai pembangunan terutama pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, serta pendanaan pendidikan, sosial dan kesehatan. Dana ini berlaku untuk jangka waktu 20 tahun (2006-2026), dengan rincian untuk tahun ke 1 sampai dengan ke 15 yang besarnya setara dengan 2% plafon Dana Alokasi Umum Nasional dan untuk tahun ke 16 sampai dengan ke 20 yang besarnya setara dengan 1% plafon Dana Alokasi Umum Nasional.¹³

Papua

Pembentukan Provinsi Irian Barat pertama kali ditetapkan melalui UU No. 1/PNPS/1962 tentang Pembentukan Provinsi Irian Barat dan selanjutnya melalui UU No. 12 Tahun 1969 tentang Pembentukan Provinsi Otonom Irian Barat dan Kabupaten-kabupaten Otonom di Provinsi Irian Barat. Sampai tahun 2001, kewenangan Irian barat (yang kemudian berganti nama menjadi Papua) sama dengan kewenangan daerah otonom lainnya di Indonesia. Namun dengan UU No. 21 Tahun 2001 diberikan kekhususan berotonomi yang berbeda dengan daerah lainnya.

Uraian berikut ini, menjelaskan secara garis besar kekhususan itu.

¹³Bab XXIV tentang Keuangan, Pasal 179, Pasal 180, Pasal 183 UU No. 11 Tahun 2006.



Majelis Rakyat Papua

Pemerintah Daerah Provinsi Papua terdiri dari DPRP (Dewan Perwakilan Rakyat Papua) sebagai badan legislatif dan pemerintah provinsi sebagai badan eksekutif. Dalam menyelenggarakan otonomi khusus dibentuk MRP (Majelis Rakyat Papua) yang merupakan representasi kultural orang asli Papua yang memiliki kewenangan tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua, dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan dan pemantapan kerukunan hidup beragama.

MRP beranggotakan orang-orang asli Papua, yang terdiri atas wakil-wakil adat, wakil-wakil agama dan wakil-wakil perempuan yang jumlahnya masing-masing sepertiga dari total anggota MRP. Keanggotaan dan jumlah anggota MRP ditetapkan dengan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus).

Tugas dan wewenang MRP:

- a. Memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap bakal calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang diusulkan oleh DPRP;
- b. Memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap calon anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia utusan daerah Provinsi Papua yang diusulkan DPRP;
- c. Memberikan pertimbangan dan persetujuan terhadap Rancangan Perdasus yang diajukan oleh DPRP bersama-sama dengan Gubernur;
- d. Memberikan saran, pertimbangan dan persetujuan terhadap rancangan perjanjian kerjasama yang dibuat oleh Pemerintah maupun di provinsi Papua, khusus yang menyangkut perlindungan hak-hak orang asli Papua;
- e. Memerhatikan dan menyalurkan aspirasi, pengaduan masyarakat adat, umat beragama, kaum perempuan dan masyarakat pada umumnya yang menyangkut hak-hak orang asli Papua, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya;
- f. Memberikan pertimbangan kepada DPRP, Gubernur, DPRD kabupaten/kota serta Bupati/Wali Kota mengenai hal-hal yang terkait dengan perlindungan hak-hak orang asli Papua.



Lambang-lambang

Provinsi Papua dapat memiliki lambang daerah sebagai panji kebesaran dan simbol kultural bagi kemegahan jati diri orang Papua dalam bentuk bendera daerah dan lagu daerah yang tidak diposisikan sebagai simbol kedaulatan. Lambang-lambang ini akan diatur dengan Perdasus.

Peraturan Daerah Khusus

Di samping Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) yang ditetapkan oleh DPRD bersama Gubernur, maka dikenal pula adanya Perdasus. Perdasus dibuat dan ditetapkan oleh DPRD bersama-sama Gubernur dengan pertimbangan dan persetujuan DPRD dalam rangka melaksanakan pasal-pasal tertentu yang bersifat khusus dari Undang-Undang Otonomi Khusus ini.

Keuangan

Pada dasarnya, sumber-sumber penerimaan Provinsi Papua sama dengan daerah lainnya. Namun sebagai provinsi dengan otonomi khusus, namun sebagai daerah berotonomi khusus terdapat kekhususan dalam hal sebagai berikut.

Dana Perimbangan bagian Provinsi Papua, kabupaten/kota dalam rangka otonomi khusus sebagai berikut.¹⁴

- a. Bagi Hasil Pajak:
 - 1) PBB sebesar 90%;
 - 2) Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan sebesar 80%;
 - 3) Pajak Penghasilan Orang Pribadi sebesar 20%;
- b. Bagi Hasil Sumber Daya Alam:
 - 1) Kehutanan sebesar 80%;
 - 2) Perikanan sebesar 80%;
 - 3) Pertambangan umum sebesar 80%;
 - 4) Pertambangan minyak bumi sebesar 70%; berlaku untuk waktu 25 tahun dan mulai tahun ke 26, berubah menjadi sebesar 50%.

¹⁴Pasal 34 ayat (3) Bab IX Keuangan, UU No. 21 Tahun 2001.



- 5) Pertambahan gas alam sebesar 70%. Berlaku untuk waktu 25 tahun dan mulai tahun ke 26 berubah menjadi 50%.

Penerimaan khusus dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus yang besarnya setara dengan 2% dari plafon Dana Alokasi Umum Nasional yang terutama ditujukan untuk pembiayaan pendidikan dan kesehatan (dana ini berlaku selama 20 tahun). Dana tambahan dalam rangka pelaksanaan Otonomi Khusus yang besarnya ditetapkan antara Pemerintah dengan DPR berdasarkan usulan provinsi pada setiap tahun anggaran yang terutama ditujukan untuk pembiayaan pembangunan infrastruktur.

Peradilan Adat

Peradilan Adat adalah peradilan perdamaian di lingkungan masyarakat hukum adat, yang mempunyai kewenangan memeriksa dan mengadili sengketa perdata adat dan perkara pidana di antara para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Pengadilan adat disusun menurut ketentuan hukum adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Pengadilan adat memeriksa dan mengadili sengketa perdata adat dan perkara pidana berdasarkan hukum adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

Dalam hal salah satu pihak yang bersengketa berkeberatan atas putusan yang telah diambil oleh pengadilan adat, pihak yang berkeberatan berhak meminta kepada pengadilan tingkat pertama di lingkungan peradilan yang berwenang untuk memeriksa dan mengadili ulang, sengketa yang bersangkutan. Pengadilan adat tidak berwenang menjatuhkan hukuman pidana penjara atau kurungan. Putusan pengadilan adat mengenai delik pidana yang perkaranya tidak dimintakan pemeriksaan ulang menjadi putusan akhir dan berkekuatan hukum tetap.

Untuk membebaskan pelaku pidana dari tuntutan pidana menurut ketentuan hukum pidana yang berlaku, diperlukan pernyataan persetujuan untuk dilaksanakan dari Ketua Pengadilan Negeri yang membawahi wilayah yang bersangkutan, yang diperoleh melalui Kepala Kejaksaan Negeri tempat terjadinya peristiwa pidana itu. Dalam hal permintaan pernyataan persetujuan untuk dilaksanakan bagi putusan pengadilan adat ditolak oleh Pengadilan negeri, maka putusan



pengadilan adat menjadi bahan pertimbangan hukum bagi pengadilan negeri dalam memutus perkara yang bersangkutan.¹⁵

Keagamaan

Setiap penduduk Provinsi Papua memiliki hak dan kebebasan untuk memeluk agama dan kepercayaannya masing-masing. Setiap penduduk Provinsi Papua berkewajiban menghormati nilai-nilai agama, memelihara kerukunan antar umat beragama, serta mencegah upaya memecah belah persatuan dan kesatuan dalam masyarakat di Provinsi Papua dan di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintah Provinsi Papua berkewajiban untuk menjamin kebebasan, membina kerukunan, dan melindungi semua umat beragama untuk menjalankan ibadah sesuai dengan agama dan kepercayaan yang dianutnya; menghormati nilai-nilai agama yang dianut oleh umat beragama; mengakui otonomi lembaga keagamaan dan memberikan dukungan kepada setiap lembaga keagamaan secara proporsional berdasarkan jumlah umat dan tidak bersifat mengikat.¹⁶

Daerah Istimewa Yogyakarta

Undang-undang yang mengatur Provinsi Yogyakarta ada beberapa, yaitu

- a. UU No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta
- b. UU No. 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah istimewa Yogyakarta
- c. UU No. 9 Tahun 1955 tentang Perubahan UU No. 3 Tahun 1950 jo Nomor 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah istimewa Yogyakarta
- d. UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dalam Pasal 7 angka (2) dinyatakan bahwa kewenangan urusan keistimewaan meliputi:

¹⁵Pasal 51 angka (1) sampai dengan angka (9) Bab XIV tentang Kekuasaan Peradilan, UU No. 21 Tahun 2001.

¹⁶Pasal 53 dan Pasal 54 Bab XV tentang Keagamaan, UU No. 21 Tahun 2001.



- a. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
- b. Kelembagaan Pemerintah DIY;
- c. Kebudayaan;
- d. Pertanahan; dan
- e. Tata ruang.

Berdasarkan Bab VI tentang Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, dirumuskan bahwa calon haruslah memenuhi syarat seperti pada umumnya syarat-syarat calon gubernur di tempat lain.

Adapun syarat itu adalah bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, setia kepada Pancasila dan UUD NRI tahun 1945, berpendidikan sekurang-kurangnya SLTA, berusia sekurang-kurangnya 30 tahun, sehat jasmani dan rohani, tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana 5 tahun, kecuali yang bersangkutan telah selesai menjalani pidana lebih dari 5 tahun dan mengumumkan secara terbuka dan jujur kepada publik bahwa dirinya pernah menjadi terpidana serta tidak akan mengulangi tindak pidana; tidak sedang dicabut hak pilihnya; menyerahkan daftar kekayaan pribadi; tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara; tidak sedang pailit; memiliki NPWP; menyerahkan daftar riwayat hidup; bukan sebagai anggota partai politik.

Kekhususan dari UU ini adalah terletak pada syarat pada Pasal 18 angka (1) huruf c yaitu bertahta sebagai Sultan Hamengkubuwono untuk calon gubernur dan bertahta sebagai Adipati Paku Alam untuk calon wakil gubernur. Masa jabatan gubernur dan wakil gubernur adalah 5 tahun, namun masa jabatan itu tidak terikat dengan ketentuan 2 kali masa jabatan seperti yang diatur dalam UU Pemerintahan Daerah.

Dalam hal calon Adipati Paku Alam tidak memenuhi syarat, maka Sultan Hemengku Buwono dilantik sebagai Wakil Gubernur, sampai dilantiknya Adipati Paku Alam sebagai Wakil Gubernur. Dalam hal Sultan Hamengku Buwono tidak memenuhi syarat sebagai calon gubernur, maka Adipati Paku Alam dilantik sebagai wakil gubernur



sekaligus melaksanakan tugas gubernur sampai dilantiknya Sultan Hamengku Buwono sebagai Gubernur.

Dalam hal Sultan Hamengku Buwono dan Adipatii Paku Alam tidak memenuhi syarat, Pemerintah mengangkat Penjabat Gubernur setelah mendapat pertimbangan Kasultanan dan Kadipaten sampai dilantiknya Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai gubernur dan atau Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai wakil gubernur.

Kebudayaan

Kewenangan kebudayaan diselenggarakan untuk memelihara dan mengembangkan hasil cipta, rasa, karsa, dan karya yang berupa nilai-nilai, pengetahuan, norma, adat istiadat, benda, seni dan tradaisi luhur yang mengakar daam masyarakat DIY. Ketentuan mengenai kewenangan kebudayaan ini diatur dalam Peraturan Daerah Istimewa (Perdais).

Pertanahan dan Tata Ruang

Dalam penyelenggaraan kewenangan pertanahan, kasultanan dan kadipaten dengan UU ini dinyatakan sebagai badan hukum. Kasultanan dan kadipaten sebagai badan hukum mempunyai hak milik atas tanah kasultanan/kadipaten. Tanah kasultanan/kadipaten meliputi tanah keprabon dan tanah bukan keprabon yang terdapat di seluruh kabupaten/kota dalam wilayah DIY.

Kewenangan kasultanan dan kadipaten dalam tata ruang terbatas pada pengelolaan dan pemanfaatan tanah kasultanan dan tanah kadipaten.

Pendanaan

Pemerintah menyediakan pendanaan dalam rangka penyelenggaraan urusan keistimewaan DIY dalam APBN sesuai dengan kebutuhan DIY dan kemampuan keuangan negara. Dana tersebut dibahas dan ditetapkan oleh pemerintah berdasarkan pengajuan pemerintah daerah DIY.

Daerah Khusus Ibukota Jakarta

Kekhususan Daerah Provinsi Jakarta terletak pada posisinya sebagai Ibukota dari Republik Indonesia. Undang-undang yang mengaturnya, terakhir kali adalah Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007. Wilayah



provinsi ini, tidak dibagi dalam kota atau kabupaten otonom seperti provinsi lainnya di Indonesia, tetapi terdiri atas kota administratif (Jakarta Pusat, Jakarta Barat, Jakarta Timur, Jakarta Utara, Jakarta Selatan) dan kabupaten administratif (Kabupaten Kepulauan Seribu). Dengan demikian, kota dan kabupaten dimaksud tidak mempunyai DPR daerah. Wali Kota dan Bupati diisi tidak melalui pemilihan umum tetapi diangkat oleh gubernur.

Khusus untuk DPRD Provinsi keanggotaannya maksimal 125% dari jumlah maksimal untuk kategori jumlah penduduk DKI Jakarta sebagaimana ditentukan dalam undang-undang. Gubernur DKI Jakarta dapat menghadiri sidang kabinet yang membahas suatu masalah yang ada kaitannya dengan ibukota. Pendanaan untuk melaksanakan utusan kekhususan ini, disediakan oleh APBN yang ditetapkan berdasarkan pengajuan pemerintah DKI.





BAB 8

NEGARA, WARGA NEGARA, DAN KEWARGANEGARAAN

A. Negara

1. Pengertian Negara

Apa yang dimaksud dengan negara, dan kapan asal mula negara? Adanya pemikiran tentang negara sudah ada jauh sebelum adanya pemikiran tentang negara itu sendiri. Soehino (1985) menyebut, abad XVIII Sebelum Masehi sudah berdiri negara Babylonia, negara Mesir dan negara Assyria yang pemerintahannya dipimpin secara absolut.

Para ahli filsafat merumuskan pengertian tentang negara secara beragam, dan keberagaman rumusan itu sangat dipengaruhi oleh latar belakang pemikiran para filsuf. Ada ahli filsafat yang hidup di zaman Yunani Kuno, Romawi Kuno, Abad Pertengahan dan Renaissance. Masing-masing zaman memiliki tokoh dengan latar pemikiran yang berbeda, dan sampai kini terus mewarnai studi ilmu kenegaraan yang kita pelajari. Mereka antara lain: 1) Zaman Yunani Kuno: Socrates (meninggal tahun 399), Plato (429-347 SM), Aristoteles (384-322 SM), Epicurus (342-271 SM) dan Zeno; 2) Zaman Romawi Kuno: Polybius, Cicero (106-43 SM) dan Seneca (meninggal tahun 65 SM); 3) Zaman Abad Pertengahan: Augustinus (354-430), Thomas Aquinas (1225-1274) dan Marsilius (1270-1340); 4) Zaman Renaissance: Niccolo Machiavelli (1469-1527) dan Thomas Morus (1478-1535).



Rumusan pengertian tentang negara dalam bab ini hanya mengurai beberapa pemikiran saja, dan tidak merinci secara detail konsepsi pemikiran para ahli filsafat itu dari sudut pandang kenegaraan.

Dalam sejumlah kepustakaan, disebutkan bahwa ‘*Negara Polis*’ (Negara Kecil) di Athena Yunani menjadi cikal bakal terbentuknya sebuah negara. Polis yang dimaksud merupakan benteng di sebuah bukit. Dari bukit itu orang-orang kemudian berkumpul, lalu mendapatkan perlindungan, merasa kehidupannya aman dan nyaman. Dari polis itu mereka membentuk organisasi yang mengatur hubungan antara satu dengan lainnya.

Aristoteles dalam bukunya *politica* menyatakan, tujuan negara adalah keadilan. Keadilan dalam pemikiran Aristoteles merupakan syarat mutlak terselenggaranya sebuah negara. Negara juga disebut suatu persekutuan yang memiliki tujuan tertentu, dan terjadi karena penggabungan keluarga-keluarga menjadi suatu kelompok yang lebih besar, kelompok-kelompok itu bergabung lagi sehingga berkembang, lalu menjadi sebuah desa. Demikian seterusnya sampai terbentuk negara.

Pemikiran lain dikembangkan oleh Agustinus. Agustinus membedakan pengertian tentang negara ke dalam dua hal pokok. Yakni *civitas dei* yang diartikan sebagai negara Tuhan, dan *civitas terrena*, yaitu negara duniawi. Dalam pandangan tokoh katolik itu, *civitas dei* lebih baik dari *civitas terrena* sebab negara Tuhan bukan negara dunia melainkan jiwa yang dimiliki oleh sebagian atau beberapa orang di dunia untuk mencapainya. Begitu pun negara dalam pandangan Cicero. Pemikir berkebangsaan Romawi yang juga ahli bersastra dan berpidato itu menyebutkan, bahwa negara merupakan hasil dari perbuatan manusia yang berfungsi sebagai alat untuk memenuhi kebutuhannya.

Beberapa pengertian tentang negara modern dikemukakan oleh para ahli, antara lain:

a. **Roger H. Soltau**

“Negara adalah sebagai alat (*agency*) atau wewenang (*authority*) yang mengatur atau mengendalikan persoalan-persoalan bersama atas nama masyarakat...”.



b. **Harold J. Lasky**

“Negara itu adalah puncak gedung pergaulan hidup masa ini, dan keistimewaan sifat negara itu terletak pada hak-haknya yang melebihi hak-hak persekutuan masyarakat. Jadi, negara itu adalah satu alat guna mengatur tingkah laku manusia....”

c. **Max Weber**

“Negara adalah suatu masyarakat yang mempunyai monopoli dalam penggunaan kekerasan fisik secara sah dalam suatu wilayah.....”.

d. **Miriam Budiardjo**

“Negara adalah suatu daerah teritorial yang rakyat diperintah oleh sejumlah pejabat dan berhasil menuntut warga negaranya taat pada peraturan perundang-undangan melalui penguasaan monopolistis dari kekuasaan yang sah”.

e. **Jean Bodin**

“Negara adalah keseluruhan dari keluarga-keluarga dengan segala miliknya yang dipimpin oleh akal dari seorang penguasa yang berdaulat....”

Ibnu Khaldun (1332-1406), pemikir Islam, membagi negara ke dalam dua kelompok, yakni (1) negara dengan ciri kekuasaan alamiah (*mulk tabi'i*), dan (2) negara dengan ciri kekuasaan politik (*mulk tabi'i*). Menurut Khaldun, tipe negara pertama ditandai oleh kekuasaan yang sewenang-wenang (*despotisme*) dan cenderung kepada “hukum rimba”. Sementara tipe negara kedua dikualifikasikan ke dalam tiga macam. Masing-masing negara hukum atau nomokrasi Islam (*siyasah diniyah*), negara hukum sekuler (*siyasah 'aqliyah*), dan negara ala “republik” Plato (*siyasah madaniyah*). Dalam pandangan Khaldun, tipe negara yang paling baik dan ideal di antara *siyasah diniyah*, *siyasah 'aqliyah*, *siyasah madaniyah* ialah *siyasah diniyah* atau nomokrasi Islam. Alasannya, *siyasah aqliyah* hanya mendasarkan pada hukum yang bersumber dari wahyu, sedangkan *siyasah madaniyah* merupakan suatu negara yang diperintah oleh segelintir golongan elite atas sebagian golongan budak yang tidak memiliki hak pilih.



2. Tujuan dan Fungsi Negara

Sebelum mengurai tujuan dan fungsi negara akan diurai terlebih dahulu arti kata *tujuan* dan arti kata *fungsi*. Kamus Besar Bahasa Indonesia (Departemen Pendidikan Nasional, 2007) meletakkan arti kata tujuan ke dalam beberapa maksud, yakni: 1) arah; haluan (jurusan); 2) yang dituju; maksud; tuntutan (yang dituntut). Sementara kata fungsi diartikan: 1) jabatan (pekerjaan) yang dilakukan; 2) *faal* (kerja satu bagian tubuh); 3) *maat* besaran yang berhubungan; 4) kegunaan suatu hal; 5) *ling* peran sebuah unsur bahasa di satuan sintaksis yang lebih luas.

Mengenai arti kata tujuan dan kata fungsi negara dalam sudut pandang kenegaraan Isjwara, F. seperti dikutip dari Hendarmin Ranadireksa; 2009, menafsirkan sebagai berikut.

“.....Tujuan, mengumpamakan adanya sasaran yang hendak dicapai yang terlebih dahulu sudah ditetapkan. Tujuan menunjuk dunia citra yakni suasana ideal yang harus dijelmakan. Tujuan menjadi idea yang statis, kalau ia sudah ditetapkan. Tujuan bersifat abstrak....”

“.....Fungsi, sebaliknya menunjukkan keadaan gerak, aktivitas, dan termasuk dalam suasana kenyataan. Fungsi adalah pelaksanaan, pelaksanaan dari tujuan yang hendak dicapai. Fungsi adalah riil dan konkret.....”

Tujuan dan fungsi negara dapat dilihat dalam beragam sudut pandang. Akan tetapi, secara umum negara merupakan alat untuk mencapai tujuan kesejahteraan. Cukup sandang, pangan, dan setiap warga negara merasa aman dalam menjalani hidupnya, memiliki pekerjaan yang layak dengan memperoleh upah yang sesuai standar hidup, serta terjamin hak-hak dasarnya termasuk hak menyampaikan pendapat secara bebas sesuai perundang-undangan yang berlaku. Di luar itu negara juga didirikan untuk tujuan memperluas kekuasaan dan menyelenggarakan ketertiban hukum.

Beberapa pemikiran tentang tujuan sebuah negara telah disampaikan oleh beberapa pemikir besar seperti Plato, Thomas Aquinas dan Agustinus, Ibnu Arabi, dan Ibnu Khaldun:



Plato

Tujuan negara adalah menunjukkan kesusilaan manusia sebagai perseorangan (individu) atau sebagai makhluk sosial.

Thomas Aquinas dan Agustinus

Tujuan negara untuk mencapai penghidupan dan kehidupan aman dan tenteram kepada Tuhan karena pemimpin negara menjalankan kekuasaan hanya berdasarkan kekuasaan Tuhan yang diberikan kepadanya.

Ibnu Arabi

Tujuan negara adalah agar manusia dapat menjalankan kehidupannya dengan baik jauh dari sengketa atau perselisihan.

Ibnu Khaldum

Negara adalah untuk mengusahakan kemaslahatan agama dan dunia yang bermuara pada kepentingan akhirat.

Tujuan didirikannya Negara Indonesia tercantum dalam Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yakni:

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
2. Memajukan kesejahteraan umum;
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa, dan
4. Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

3. Unsur-unsur Negara

Negara dibentuk melalui sistem ketatanegaraan yang terdiri dari unsur-unsur berikut.

a. Teritorial atau Wilayah Negara

Menurut Hans Kelsen, teritorial atau wilayah suatu negara merupakan persyaratan utama keberadaan negara, sebab tidak akan ada negara apabila tidak ada wilayah hukum yang menjadi tempat tinggal penduduk dan struktur administrasi negara. Teritorial atau wilayah negara terdiri dari wilayah daratan, wilayah lautan, wilayah udara dan wilayah ekstrateritorial.



Wilayah daratan ada di permukaan bumi dalam batas-batas tertentu dan di dalam tanah di bawah permukaan bumi. Wilayah lautan merupakan wilayah suatu negara yang tidak ada keseragaman seberapa luas laut yang menjadi teritori sebuah negara. Masing-masing negara menentukan sendiri batas-batas lautnya. Wilayah udara berada di atas wilayah daratan dan lautan negara bersangkutan. Sedangkan wilayah ekstrateritorial adalah tempat-tempat yang diakui sebagai wilayah kekuasaan suatu negara walaupun tempat tersebut berada di wilayah negara lain.

b. Penduduk atau Rakyat

Penduduk atau rakyat adalah warga negara yang bertempat tinggal dalam suatu wilayah negara. Setiap negara mempunyai hak dan kewenangan untuk menetapkan penduduknya secara sah, dan keberadaan warga negara tersebut diatur rinci oleh masing-masing negara di dalam konstitusi termasuk hak dan kewajibannya. Sama dengan unsur teritorial, unsur penduduk atau rakyat dalam sebuah negara hanya terdiri dari satu rakyat yang dalam pandangan Hans Kelsen disebut dengan kesatuan hukum. Kesatuan ini dibentuk oleh kesatuan tatanan hukum yang berlaku bagi setiap individu yang dianggap sebagai rakyat dari sebuah negara.

c. Pemerintahan

Pemerintahan disebut juga kekuasaan dalam suatu negara, merupakan unsur ketiga dari unsur-unsur terbentuknya sebuah negara. Pemerintah (*government*) adalah institusi pemegang amanah yang bertugas menjalankan fungsi-fungsi negara dan pemerintahan yang dipegang oleh tiga poros kekuasaan, yakni eksekutif, legislatif dan yudikatif. Dalam pengertian sempit, Pemerintah biasanya disebut dengan eksekutif saja, sementara dalam arti luas pemerintahan meliputi ketiga lembaga-negara itu.

Setiap negara memiliki bentuk pemerintahan yang berbeda. Namun secara garis besar bentuk pemerintah terdiri dari dua macam, yakni

- 1) Bentuk pemerintahan monarki atau kerajaan, yaitu negara yang dipimpin oleh seorang raja atau kerajaan. Sistem kekuasaan yang dianut oleh pemerintahan monarki adalah sistem keturunan. Sebutan lain untuk pemimpin pada sistem



pemerintahan monarki ini adalah sultan, kaisar dan ratu. Bentuk pemerintahan monarki terdiri dari tiga macam, yakni

- a) Monarki absolut, yakni kekuasaan raja/negara berada di tangan raja dan raja memiliki kekuasaan yang tidak terbatas.
 - b) Monarki konstitusional, yakni kekuasaan raja dibatasi oleh konstitusi atau undang-undang dasar negara bersangkutan.
 - c) Monarki parlementer, yakni disamping raja terdapat perdana menteri yang bertugas menyelenggarakan pemerintahan.
- 2) Bentuk pemerintahan republik, yaitu negara yang dipimpin oleh seorang presiden sebagai kepala negara yang dipilih oleh rakyat untuk masa jabatan tertentu. Presiden dibantu oleh seorang wakil presiden. Bentuk pemerintahan republik terdiri atas dua macam, ada republik dengan sistem kesatuan ada pula berbentuk federal atau serikat.
- d. Pengakuan dari Negara lain
- Berbeda dengan ketiga unsur di atas (teritorial, penduduk atau rakyat dan pemerintahan), pengakuan dari negara lain dalam unsur terbentuknya negara merupakan unsur yang bersifat deklaratif, dan bukan konstitutif. Adanya pengakuan dari negara lain menjadi tanda bahwa negara baru yang telah memenuhi persyaratan konstitutif untuk diterima sebagai anggota baru dalam pergaulan internasional sehingga negara tersebut dapat membangun hubungan antarnegara dengan negara-negara lain di dunia.

4. Teori Terbentuknya Negara

Teori menempati kedudukan sangat penting karena teori memberikan sarana untuk dapat merangkum serta memahami masalah yang dibicarakan secara lebih baik. Dalam pandangan Satjipto Rahardjo, teori merupakan seperangkat konstruk (konsep), batasan, dan proposisi yang menyajikan suatu pandangan sistematis tentang fenomena dengan merinci hubungan-hubungan antarvariabel dengan tujuan menjelaskan dan memprediksikan gejala itu (Satjipto Rahardjo, 2010). Batasan tersebut mengandung tiga hal: *pertama*, sebuah teori adalah seperangkat



proposisi yang terdiri dari konstruk-konstruk yang terdefinisikan dan saling terhubung; *kedua*, teori menyusun antarmubungan seperangkat variabel, dengan demikian merupakan suatu pandangan sistematis mengenai fenomena-fenomena yang dideskripsikan oleh variabel-variabel ini; dan *ketiga*, suatu teori menjelaskan fenomena. Penjelasan dan prediksi dapat dicakup secara ringkas dalam teori.

Terbentuknya negara juga dapat dijelaskan melalui teori yang lahir dari pemikiran para ahli filsafat dan ahli hukum yang hidup pada zamannya. Soehino membagi pemikiran para ahli itu ke dalam empat zaman. Zaman Yunani Kuno: Socrates (meninggal tahun 399 SM), Plato (429-347 SM), Aristoteles (384-322 SM), Epicurus (342-271 SM) dan Zeno. Zaman Romawi Kuno: Polybius, Cicero (106-43 SM) dan Seneca (meninggal tahun 65 M). Zaman Abad Pertengahan: Augustinus (354-430 M), Thomas Aquinas (1225-1274 M), Marsilius (1270-1340 M). Zaman Renaissance: Niccolo Machiavelli (1469-1527 M), Thomas Morus (1478-1535 M), dan Jean Bodin. Para ahli itu melontarkan pemikiran dan gagasan tentang asal mula terbentuknya negara sesuai dengan latar belakang keilmuannya masing-masing.

Pemikiran tentang terbentuknya negara itu pada umumnya digolongkan ke dalam beberapa teori berikut.

a. Teori Kontrak Sosial

Teori ini beranggapan bahwa negara dibentuk berdasarkan perjanjian masyarakat dalam tradisi sosial masyarakat itu sendiri. Di antara pemikir yang menganut teori ini adalah:

1) Thomas Hobbes

Hobbes berpandangan, kehidupan manusia terpisah dalam dua zaman, yakni keadaan sebelum ada negara atau keadaan alamiah dan keadaan setelah ada negara. Keadaan alamiah bukanlah keadaan yang aman, sejahtera tanpa hukum dan tanpa ikatan sosial antar individu. Menurut Hobbes, dibutuhkan perjanjian bersama individu yang secara alamiah berjanji menyerahkan semua hak-hak kodrat yang dimiliki pada seseorang atau negara.

2) John Locke

Locke menuturkan, tidak semua hak manusia diserahkan kepada raja. Ada beberapa hak tertentu yang tetap melekat pada manusia



itu, yakni hak asasi manusia yang terdiri dari hak hidup, hak kebebasan dan hak milik. Hak-hak tersebut harus dijamin raja dalam konstitusi negara.

3) J.J. Rousseau

Rousseau mengatakan, setelah menerima mandat dari rakyat, penguasa mengembalikan hak-hak rakyat dalam bentuk hak warga negara. Ia menyatakan pula, bahwa negara yang terbentuk melalui perjanjian masyarakat harus menjamin kebebasan dan persamaan. Apabila penguasa tidak mampu menjamin kebebasan dan persamaan, maka penguasa tersebut dapat diganti.

b. Teori Ketuhanan (Teokrasi)

Dalam teori teokrasi, raja mengklaim bahwa mereka adalah wakil Tuhan di dunia yang mempertanggung jawabkan kekuasaannya hanya kepada Tuhan dan bukan kepada manusia. Teori ini berkembang pada abad pertengahan, antara abad V sampai abad XV. Dalam perkembangannya teori ini sangat berhubungan dengan perkembangan agama baru yang muncul saat itu, yakni agama kristen yang kemudian diorganisir dalam suatu organisasi keagamaan bernama gereja yang dikepalai oleh seorang Paus. Di antara penganut paham teori ini adalah Thomas Aquinas. Aquinas berpendapat bahwa Paus merupakan wakil Tuhan di dunia. Kekuasaan Raja dan Paus itu sama, hanya saja tugasnya berbeda. Raja mengurus lapangan keduniawian, sementara Paus di lapangan keagamaan. Pandangan lain juga disampaikan Friedrich Julius Stahl (1802-1861). Stahl menyatakan bahwa negara tumbuh secara berangsur-angsur melalui proses evolusi, mulai dari keluarga, menjadi bangsa dan kemudian menjadi negara. Negara bukan tumbuh disebabkan berkumpulnya kekuatan dari luar, melainkan karena perkembangan dari dalam akan tetapi disebabkan kehendak Tuhan.

c. Teori Kekuasaan

Teori ini disebut juga dengan teori kekuatan. Menurut teori ini negara terbentuk karena dominasi negara kuat terhadap negara lemah melalui penjajahan. Terbentuknya negara karena terjadinya pertarungan kekuatan di mana pemenang memiliki kekuatan untuk membentuk sebuah negara. Teori ini juga berpandangan, bahwa negara dapat terbentuk bermula dari adanya beberapa kelompok dalam suatu suku



hidup dalam persaingan untuk memperebutkan lahan/wilayah tempat mereka mendapatkan kehidupan.

Di antara penganut teori ini adalah Karl Marx. Marx berpandangan bahwa negara timbul karena kekuasaan. Menurutnya, sebelum negara ada di dunia ini telah terdapat masyarakat komunis purba. Buktinya pada masa itu belum dikenal hak milik pribadi. Semua alat produksi menjadi milik seluruh masyarakat. Adanya hak milik pribadi memecah masyarakat menjadi dua kelas yang bertentangan, yaitu kelas masyarakat pemilik alat-alat produksi dan yang bukan pemilik. Kelas yang pertama tidak merasa aman dengan kelebihan yang dimilikinya dalam bidang ekonomi. Mereka memerlukan organisasi paksa yang disebut negara, untuk mempertahankan pola produksi yang telah memberikan posisi istimewa kepada mereka dan untuk melanggengkan pemilikan atas alat-alat produksi tersebut. Ahli lain yang tergabung dalam teori ini adalah H.J. Laski. Menurut Laski, negara berkewenangan mengatur tingkah laku manusia. Negara menyusun sejumlah peraturan untuk memaksakan ketaatan warganya kepada negara.

d) Teori Hukum Alam

Teori alam menganggap bahwa ada hukum yang berlaku abadi dan universal (tidak berubah, berlaku di setiap waktu dan tempat). Hukum alam bukan buatan negara, melainkan hukum yang berlaku menurut kehendak alam. Di antara penganut teori ini adalah Aristoteles yang meneruskan pandangan gurunya Plato tentang asal usul terbentuknya negara. Aristoteles mengatakan, negara terbentuk berdasarkan kodratnya yang harus berhubungan dengan manusia lain dalam mempertahankan keberadaannya dan memenuhi kebutuhan hidupnya. Hubungan itu pada awalnya terjadi di dalam keluarga, kemudian berkembang menjadi suatu kelompok yang agak besar. Kelompok-kelompok yang terbentuk dari keluarga-keluarga itu kemudian bergabung dan membentuk desa dan lalu kerja sama antardesa tersebut melahirkan negara kecil yang oleh Aristoteles disebut dengan polis.

e) Bentuk-bentuk Negara

Dalam sejarah kenegaraan terdapat dua bentuk negara, yakni bentuk Negara Kesatuan dan bentuk Negara Federasi. Indonesia memilih bentuk Negara Kesatuan sebagaimana ditegaskan di dalam Undang-



Undang Dasar 1945. Negara-negara lain yang juga memilih Negara Kesatuan, antara lain Afganistan, Bangladesh, Republik Rakyat Tiongkok, Mesir, Perancis, Yunani dan Belanda. Sementara negara yang memilih bentuk Negara Federasi adalah Amerika Serikat, Brazilia, India, Malaysia, Meksiko, Jerman, dan Nigeria.

1. Negara Kesatuan

Negara Kesatuan adalah sistem kenegaraan yang menetapkan seluruh wilayah negara merupakan kesatuan wilayah administrasi dan hukum. Terjadinya pembagian wilayah administrasi itu didasarkan atas kebutuhan manajemen pemerintahan karena luasnya wilayah sehingga memungkinkan bagi negara untuk melakukan kontrol terhadap seluruh bagian dari wilayah negara bersangkutan. Dalam praktiknya bentuk Negara Kesatuan ini dibedakan ke dalam dua bagian, yakni Negara Kesatuan dengan sistem pemerintahan Sentralistik dan Negara Kesatuan dengan sistem pemerintahan Otonom. Model Negara Kesatuan dengan sistem pemerintahan yang Sentralistik, pemerintahannya langsung dipimpin oleh Pemerintah Pusat. Sementara model Negara Kesatuan dengan sistem pemerintahan Otonomi, Pemerintah Pusat memberi kewenangan kepada daerah bawahan untuk mengurus urusan pemerintahan di wilayahnya sendiri. Indonesia pernah menganut model pemerintahan sentralistik di zaman Orde Baru (1966-1998), lalu kemudian mengubah paradigma pemerintahannya ke sistem Otonomi atau Desentralisasi (1998-sekarang).

2. Negara Federasi

Negara Serikat atau Negara Federasi merupakan bentuk negara gabungan yang terdiri dari beberapa negara bagian dari sebuah negara serikat. Bentuk Negara Federasi dapat digolongkan ke dalam beberapa kelompok, yakni Monarki, Oligarki, dan Demokrasi.

1. Monarki

Secara harfiah, monarki berasal dari bahasa Yunani, asal katanya *mono* (satu) dan *archien* atau *cratia*, maksudnya memerintah. Monarki adalah negara yang diperintah oleh satu orang. Bentuk pemerintahan monarki terbagi ke dalam dua jenis, yakni monarki absolute dan monarki konstitusional. Monarki absolute adalah pemerintahan monarki yang menempatkan kekuasaan raja secara



tidak terbatas. Raja di samping berfungsi sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Sementara monarki konstitusional sistem pemerintahan monarki yang tunduk kepada konstitusi. Bentuk lain dari pemerintahan monarki adalah parlementer. Monarki parlementer adalah sistem pemerintahan demokratis yang memberlakukan pemisahan kekuasaan (trik politika), di mana para menteri bertanggung jawab kepada parlemen.

2. Oligarki

Nama lain dari pemerintahan oligarki adalah aristokrasi. Secara harfiah, aristokrasi berasal dari Yunani, yang berarti bentuk pemerintahan terbaik yang dipimpin oleh orang-orang terpilih, yakni mereka yang memiliki kecakapan yang tinggi, berpendidikan, berpengalaman dan bermoral tinggi. Aristokrasi atau oligarki dapat juga diartikan dengan pemerintahan yang dijalankan oleh beberapa orang yang berasal dari golongan atau kelompok tertentu.

3. Demokrasi

Demokrasi adalah negara dengan sistem pemerintahan yang pimpinan tertingginya terletak di tangan rakyat (*from the people, by the people and for the people*). Demokrasi terbagi ke dalam dua bagian, yakni demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan. Demokrasi langsung semua warga negara dapat secara langsung memilih dan ikut memikirkan jalannya pemerintahan, bahkan semua warga negara ikut memerintah. Sementara demokrasi perwakilan tidak semua warga negara diikutsertakan secara langsung dalam pemerintahan, akan tetapi mereka memilih wakil-wakilnya di badan-badan perwakilan.

6) Fungsi Negara

Di awal pembahasan, telah diurai tentang definisi, ruang lingkup, dan unsur-unsur negara. Pembahasan pada bagian ini akan menelaah fungsi negara. Maksud dari fungsi di sini adalah terkait dengan tugas dari organisasi sebuah negara di mana negara tersebut diadakan. Di antara para ahli berbeda pendapat dalam merumuskan fungsi negara, dan sangat bergantung kepada sudut pandangnya. Dalam negara kekuasaan (*power state*) fungsi negara ditafsirkan untuk kepentingan kekuasaan. Sebaliknya bagi negara sejahtera (*welfare state*) fungsi negara diarahkan



pada upaya-upaya untuk mencapai kesejahteraan. Secara umum fungsi negara adalah:

1. Melaksanakan ketertiban, antara lain mencegah bentrokan-bentrokan dalam masyarakat.
2. Mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran bagi rakyat, dan
3. Mempertahankan negara dari serangan luar.

Di luar ketiga fungsi itu, Jacobsen dan Lipman, dalam *Political Science*, seperti ditulis Hendarmin Ranadireksa dalam bukunya *Visi Bernegara, Arsitektur Konstitusi Demokratik*, fungsi negara dibedakan antara fungsi yang esensial, fungsi jasa, dan fungsi perniagaan.

a. Fungsi Esensial

Fungsi esensial adalah fungsi yang diperlukan demi terjaminnya eksistensi dan kelangsungan negara. Untuk melaksanakan fungsi ini negara membutuhkan ketertiban dan keamanan umum.

b. Fungsi Jasa

Untuk memelihara dan meningkatkan kehidupan dan taraf kehidupan warganya, negara dituntut untuk menyiapkan dan/atau meningkatkan sejumlah prasarana dasar yang melalui itu perekonomian negara dapat berjalan dengan baik.

c. Fungsi Perniagaan

Fungsi perniagaan bagi negara lebih pada pengertian makro yakni bagaimana menciptakan iklim yang kondusif bagi tumbuh dan berkembangnya perekonomian negara (PMA, PMDM) agar komoditas perdagangan negara mampu menembus dan mampu bersaing di pasar global.

B. Warga Negara dan Kewarganegaraan

1. Pengertian

Warga negara dan kewarganegaraan merupakan dua kata yang sering kita gunakan. Juga dipakai banyak orang dalam perbincangan sehari-hari. Dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, warga negara diartikan sebagai penduduk sebuah negara atau bangsa berdasarkan keturunan, tempat kelahiran yang mempunyai kewajiban dan hak penuh sebagai seorang warga dari negara itu. Sementara kewarganegaraan adalah hal yang



berhubungan dengan warga negara; keanggotaan masyarakat sebagai warga negara. Pengertian serupa dapat pula ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia. Pada Pasal 1 undang-undang tersebut dikatakan bahwa Warga Negara adalah warga suatu negara yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Sedangkan Kewarganegaraan adalah segala hal ihwal yang berhubungan dengan warga negara.

Selain pengertian kewarganegaraan dalam konteks di atas, kewarganegaraan juga dapat diartikan secara hukum (yuridis), yakni adanya hubungan hukum antara orang-orang dengan hukum yang dapat menimbulkan akibat-akibat hukum tertentu. Di luar pengertian tersebut terdapat pula warga negara dalam arti materiel, yakni penduduk tetap yang menetap di wilayah negara termasuk dalam pengertian ini adalah rakyat dan seluruh personel pemerintahan. Sementara warga negara dalam arti formal adalah seluruh penduduk negara yang diakui sebagai bagian dari negara, tercatat dan secara resmi teregistrasi, memiliki atau tidak memiliki identitas resmi (KTP, paspor, akta kelahiran, dan lain-lain) yang diterbitkan oleh negara.

Sebutan lain yang sering juga digunakan untuk menunjuk identitas seorang warga negara adalah rakyat. Adakah perbedaan antara kata warga negara dengan rakyat? Kata rakyat bernuansa politis karena kata tersebut berhubungan erat dengan masalah kekuasaan yang di dalamnya terkandung unsur yang diperintah dengan yang memerintah. Kata rakyat sering digunakan para politisi atau elite politik untuk memperoleh simpati publik dalam berbagai pesta demokrasi, misalnya saat pemilihan umum. Dibandingkan dengan kata rakyat, warga negara memiliki cakupan makna lebih luas. Rakyat merupakan bagian dari warga negara yang berada di luar pemerintahan.

2. Sistem Kewarganegaraan

Siapakah yang disebut warga negara dalam suatu negara? Terdapat tiga kriteria yang dapat dirujuk untuk mengetahui siapa warga negara itu, yakni kriteria berdasarkan kelahiran, kriteria perkawinan, dan kriteria naturalisasi. Kriteria atas dasar kelahiran dibagi ke dalam dua hal, yaitu *ius sanguinis* (asas keibu-bapakan) dan *ius soli* (tempat kelahiran). Istilah tersebut berasal dari bahasa Latin yang berarti hukum, dalil, atau pedoman (*ius*) dan negeri, tanah, atau daerah (*soli*). Sementara *sanguinis*



dapat dimaknai dengan darah atau hukum darah (*law of the blood*) atau dapat diartikan sebagai kewarganegaraan menurut orangtua (ibu-bapak) yang menurunkan kewarganegaraan seseorang, misalnya, seseorang yang dilahirkan oleh orangtua yang berkewarganegaraan Indonesia, maka anak yang lahir dengan sendirinya akan berkewarganegaraan Indonesia.

Kriteria berdasarkan tempat kelahiran (*ius soli*) adalah kriteria yang menetapkan bahwa seseorang menganut kewarganegaraan menurut tempat di mana ia dilahirkan. *Ius soli* dikecualikan kepada anggota korps diplomatik dan anggota tentara asing yang masih berada dalam ikatan dinas. Kriteria berdasarkan tempat kelahiran juga dapat disebut dengan teritorial. Sementara kriteria berdasarkan naturalisasi diperuntukkan bagi orang asing, yakni suatu cara bagi orang asing (luar negeri) untuk memperoleh kewarganegaraan dari negara yang diinginkannya. Cara bagi orang asing mendapatkan kewarganegaraan dapat dilakukan melalui permohonan, bisa pula karena diberikan oleh negara tertentu atas dasar pertimbangan tertentu pula, misalnya karena orang tersebut dianggap telah berjasa kepada negara itu.

3. Hak dan Kewajiban Kewarganegaraan

Hak dan kewajiban merupakan dua hal yang berbeda, bahkan saling berlawanan. Hak dalam pandangan hukum merupakan hak atas perbuatan orang lain, atas perbuatan yang menurut hukum merupakan kewajiban dari orang lain itu. Hak hukum mensyaratkan kewajiban hukum bagi orang lain. Sementara kewajiban merupakan beban yang diberikan oleh hukum kepada orang atau subjek hukum lainnya. Setiap warga negara memiliki hak dan kewajiban yang harus dijalankan secara seimbang agar tidak terjadi kesenjangan.

Di antara hak warga negara yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 adalah sebagai berikut:

- a. Hak warga negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak:
“*Tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.*” (Pasal 27 ayat 2).
- b. Hak warga negara untuk hidup dan mempertahankan kehidupan:
“*Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya.*” (Pasal 28A).



- c. Hak warga negara untuk membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah. (Pasal 28B ayat 1).
- d. Hak warga negara atas kelangsungan hidup. *“Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang.”* (Pasal 28B ayat 2).
- e. Hak warga negara untuk mengembangkan diri dan melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya dan berhak mendapat pendidikan, ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya demi meningkatkan kualitas hidupnya demi kesejahteraan hidup manusia. (Pasal 28C ayat 1).
- f. Hak warga negara untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya. (Pasal 28C ayat 2).
- g. Hak warga negara atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di depan hukum. (Pasal 28D ayat 1).
- h. Hak warga negara untuk mempunyai hak milik pribadi. 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. (Pasal 28I ayat 1).

Sementara kewajiban warga negara menurut UUD1945 antara lain:

- a. Warga negara wajib mentaati hukum dan pemerintahan. *“Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.”* (Pasal 27 ayat 1).
- b. Warga negara wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara. *“Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara.”* (Pasal 27 ayat 3).
- c. Warga negara wajib menghormati hak asasi manusia orang lain. *“Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain.”* (Pasal 28J ayat 1).
- d. Warga negara wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang. Pasal 28J ayat 2, menyatakan: *“Dalam*



menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.”

- e. Warga negara wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara. Pasal 30 ayat (1) UUD 1945, menyatakan: *“Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara.”*
- f. Warga negara wajib membayar pajak terhadap negara. Negara berhak untuk memungut pajak dan pungutan resmi lainnya kepada warga negara sesuai dengan undang-undang yang berlaku di Indonesia. Tentu saja warga harus membayar pajak ini. (Pasal 23A UUD 1945).
- g. Warga negara wajib menjunjung tinggi hukum. Di samping mendapatkan kedudukan yang sama, warga negara wajib untuk mematuhi hukum yang berlaku di Indonesia. (Pasal 27 ayat 1 UUD 1945).
- h. Warga negara wajib menghormati hak asasi orang lain. *“Setiap warga negara wajib menghormati hak asasi manusia orang lain seperti yang telah dijelaskan dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.”* (Pasal 28J ayat 1 UUD 1945).
- i. Warga negara wajib tunduk pada pembatasan atas hak terhadap kebebasan. Kebebasan setiap warga negara dibatasi oleh undang-undang sehingga pengakuan dan penghormatan atas hak asasi orang lain terjamin. (Pasal 28J UUD 1945).
- j. Warga negara wajib menjunjung tinggi moral, nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum. *“Setiap warga negara wajib menghormati satu sama lain sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat yang demokratis.”* (Pasal 28J ayat 2 UUD 1945).

Warga negara merupakan salah satu unsur hakiki dan unsur pokok dalam suatu negara. Status kewarganegaraan menimbulkan hubungan timbal balik antara warga negara dengan negaranya. Setiap warga negara memiliki hak dan kewajiban terhadap negaranya. Sebaliknya, negara



mempunyai kewajiban memberi perlindungan kepada warga negaranya. Pasal 4, 5, dan 6 Undang-Undang Kewarganegaraan menegaskan tentang status Warga Negara Indonesia, yakni:

Pasal 4

- a. Setiap orang yang berdasarkan peraturan perundang-undangan dan/atau berdasarkan perjanjian Pemerintah Republik Indonesia dengan negara lain sebelum undang-undang ini berlaku sudah menjadi Warga Negara Indonesia;
- b. Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah dan ibu Warga Negara Indonesia;
- c. Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah Warga Negara Indonesia dan ibu warga negara asing;
- d. Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah warga negara asing dan ibu Warga Negara Indonesia;
- e. Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ibu Warga Negara Indonesia, tetapi ayahnya tidak mempunyai kewarganegaraan atau hukum negara asal ayahnya tidak memberikan kewarganegaraan kepada anak tersebut;
- f. Anak yang lahir dalam tenggang waktu 300 (tiga ratus) hari setelah ayahnya meninggal dunia dari perkawinan yang sah dan ayahnya Warga Negara Indonesia;
- g. Anak yang lahir di luar perkawinan yang sah dari seorang ibu Warga Negara Indonesia;
- h. Anak yang lahir di luar perkawinan yang sah dari seorang ibu warga negara asing yang diakui oleh seorang ayah Warga Negara Indonesia sebagai anaknya dan pengakuan itu dilakukan sebelum anak tersebut berusia 18 (delapan belas) tahun atau belum kawin;
- i. Anak yang lahir di wilayah negara Republik Indonesia yang pada waktu lahir tidak jelas status kewarganegaraan ayah dan ibunya;
- j. Anak yang baru lahir yang ditemukan di wilayah negara Republik Indonesia selama ayah dan ibunya tidak diketahui;



- k. Anak yang lahir di wilayah negara Republik Indonesia apabila ayah dan ibunya tidak mempunyai kewarganegaraan atau tidak diketahui keberadaannya;
- l. Anak yang dilahirkan di luar wilayah negara Republik Indonesia dari seorang ayah dan ibu Warga Negara Indonesia yang karena ketentuan dari negara tempat anak tersebut dilahirkan memberikan kewarganegaraan kepada anak yang bersangkutan;
- m. Anak dari seorang ayah atau ibu yang telah dikabulkan permohonan kewarganegaraannya, kemudian ayah atau ibunya meninggal dunia sebelum mengucapkan sumpah atau menyatakan janji setia.

Pasal 5

- (1) Anak Warga Negara Indonesia yang lahir di luar perkawinan yang sah, belum berusia 18 (delapan belas) tahun dan belum kawin diakui secara sah oleh ayahnya yang berkewarganegaraan asing tetap diakui sebagai Warga Negara Indonesia;
- (2) Anak Warga Negara Indonesia yang belum berusia 5 (lima) tahun diangkat secara sah sebagai anak oleh warga negara asing berdasarkan penetapan pengadilan tetap diakui sebagai Warga Negara Indonesia.

Pasal 6

- (1) Dalam hal status Kewarganegaraan Republik Indonesia terhadap anak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf c, huruf d, huruf h, huruf l, dan Pasal 5 berakibat anak berkewarganegaraan ganda, setelah berusia 18 (delapan belas) tahun atau sudah kawin anak tersebut harus menyatakan memilih salah satu kewarganegaraannya.
- (2) Pernyataan untuk memilih kewarganegaraan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibuat secara tertulis dan disampaikan kepada Pejabat dengan melampirkan dokumen sebagaimana ditentukan di dalam peraturan perundang-undangan.
- (3) Pernyataan untuk memilih kewarganegaraan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan dalam waktu paling lambat 3 (tiga) tahun setelah anak berusia 18 (delapan belas) tahun atau sudah kawin.



Undang-undang ini juga menganut asas kewarganegaraan umum (universal), yaitu asas *ius sanguinis*, *ius soli*, dan asas campuran. Asas-asas tersebut adalah:

- a. Asas *ius sanguinis* (*law of the blood*) adalah asas yang menentukan kewarganegaraan seseorang berdasarkan keturunan, bukan berdasarkan negara tempat kelahiran.
- b. Asas *ius soli* (*law of the soil*) secara terbatas adalah asas yang menentukan kewarganegaraan seseorang berdasarkan negara tempat kelahiran, yang diberlakukan terbatas bagi anak-anak sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang ini.
- c. Asas kewarganegaraan tunggal adalah asas yang menentukan satu kewarganegaraan bagi setiap orang.
- d. Asas kewarganegaraan ganda terbatas adalah asas yang menentukan kewarganegaraan ganda bagi anak-anak sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang ini.

Undang-undang ini juga tidak mengenal kewarganegaraan ganda (*bipatriide*) atau tanpa kewarganegaraan (*apatride*). Kewarganegaraan ganda yang diberikan kepada anak dalam undang-undang ini merupakan suatu pengecualian. Selain asas tersebut di atas, beberapa asas khusus juga menjadi dasar penyusunan Undang-Undang Kewarganegaraan, yakni:

- a. Asas kepentingan nasional adalah asas yang menentukan bahwa peraturan kewarganegaraan mengutamakan kepentingan nasional Indonesia yang bertekad mempertahankan kedaulatannya sebagai negara kesatuan yang memiliki cita-cita dan tujuannya sendiri.
- b. Asas perlindungan maksimum adalah asas yang menentukan bahwa pemerintah wajib memberikan perlindungan penuh kepada setiap Warga Negara Indonesia dalam keadaan apa pun, baik di dalam maupun di luar negeri.
- c. Asas persamaan di dalam hukum dan pemerintahan adalah asas yang menentukan bahwa setiap Warga Negara Indonesia mendapatkan perlakuan yang sama di dalam hukum dan pemerintahan.
- d. Asas kebenaran substantif adalah prosedur pewarganegaraan seseorang tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga disertai substansi dan syarat-syarat permohonan yang dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.



- e. Asas nondiskriminatif adalah asas yang tidak membedakan perlakuan dalam segala hal ihwal yang berhubungan dengan warga negara atas dasar suku, ras, agama, golongan, jenis kelamin, dan gender.
- f. Asas pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia adalah asas yang dalam segala hal ihwal yang berhubungan dengan warga negara harus menjamin, melindungi, dan memuliakan hak asasi manusia pada umumnya dan hak warga negara pada khususnya.
- g. Asas keterbukaan adalah asas yang menentukan bahwa dalam segala hal ihwal yang berhubungan dengan warga negara harus dilakukan secara terbuka.
- h. Asas publisitas adalah asas yang menentukan bahwa seseorang yang memperoleh atau kehilangan Kewarganegaraan Republik Indonesia diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia agar masyarakat mengetahuinya.





[Halaman ini sengaja dikosongkan]



BAB 9

PARTAI POLITIK DAN PEMILIHAN UMUM

A. Pendahuluan

Partai politik dan pemilihan umum bagaikan dua sisi mata uang yang tidak dapat dipisahkan antara satu dengan yang lainnya. Berbicara partai politik dan pemilihan umum tentunya juga tidak lepas dari demokrasi karena negara yang menganut sistem pemerintahannya menggunakan paham demokrasi sudah pasti memiliki partai politik dan menggunakan pemilihan umum dalam sistem ketatanegaraannya.

Apakah demokrasi itu? Demokrasi adalah “pemerintahan rakyat”. Tjara pemerintahan ini memberi hak kepada semua rakyat untuk ikut memerintah.¹ Gagasan lahirnya demokrasi seiring dengan banyaknya pemimpin sebuah negara yang bertindak menyalahgunakan kewenangannya. Sejarah penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) tampaknya hampir sama tuanya dengan riwayat berdirinya negara itu sendiri. Oleh karena itu, usaha untuk mengeliminir atau mengatasi penyimpangan kekuasaan itu sendiri sejak zaman pra-Yunani Kuno telah diupayakan.² Jika menilik dari sejarah demokrasi yang saat ini

¹Soekarno, *Di Bawah Bendera Revolusi*, (Jakarta: Panitia Penerbit, 1965), hlm. 171.

²Ellydar Chaidir, *Hukum dan Teori Konstitusi*, (Yogyakarta: Kreasi Total Media Yogyakarta, 2007), hlm. 3.



tumbuh dan berkembang sangat pesat di berbagai belahan dunia. Jika dilihat, kata “demokrasi” sendiri berasal dari bahasa Yunani, yakni *demos* dan *kratos/kratein*. Dalam bahasa Yunani *demos* berarti rakyat, *kratos/kratein* berarti kekuasaan/berkuasa. Sehingga dapat disimpulkan bahwa demokrasi itu sendiri memiliki arti “rakyat berkuasa” atau “*government of rule by the people*”. Menurut tafsiran R. Kranenburg di dalam bukunya yang berjudul *Inleiding in de Vergelijkende Staatsrecht Wetenschap*, perkataan demokrasi yang terbentuk dari dua kata Yunani, maknanya adalah cara memerintah oleh rakyat.³

Gagasan demokrasi sejalan dengan pengertian kedaulatan rakyat (*people's sovereignty*). Perkataan kedaulatan rakyat sangat populer dan biasa digunakan dalam konstitusi negara Eropa Timur, sedangkan di negara Eropa Barat dan Anglo Amerika perkataan yang lebih populer adalah demokrasi. Namun, kedua istilah ini menunjuk pada pengertian yang serupa, yaitu kekuasaan yang tertinggi yang berasal dari rakyat.⁴

Kita sepakat bahwa demokrasi itu “bebas”. Semua orang dipandang sama. Tidak mengerti istilah darah biru. Dengan demikian, bukanlah pula berarti bawa demokrasi boleh dijalankan “sesuka hati”, kendati secara “lahiriah” (*legal formal*) membolehkannya.⁵

Meskipun perkembangan demokrasi yang masih terus berkembang dan menemukan polanya sendiri ditambah dengan partai politik yang beragam ideologi membuat perkembangan serta bentuk dari pemilihan umum selalu berubah mengikuti perkembangan zaman, belum lagi diperburuk dengan perkembangan hukum yang belum mapan bahkan terkesan lamban dan tertatih-tatih untuk menghadapi pesatnya perkembangan zaman dalam era digital yang menuntut untuk berpikir globalisasi, dengan pola modernisasi saat ini.

Demokrasi merupakan salah satu dari sistem pemerintahan yang ada di dunia yang mana menjunjung tinggi peran serta rakyat dalam sistem pengelolaan negara, demokrasi sangat berbeda dengan sistem pemerintahan yang lain, seperti monarki yang mana negara dipimpin

³Koencoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, (Bandung: Eresco, 1987), hlm. 6.

⁴Jimly Asshiddiqie, *Bung Hatta: Bapak Kedaulatan Rakyat, Dalam 100 Tahun Bung Hatta Tahun 2002*, (Jakarta: Yayasan Hatta, 2010), hlm. 88.

⁵Wira Atma Hajri, *Quo Vadis Negara Hukum dan Demokrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Genta Press, 2016), hlm. 2.



dan dijalankan oleh sekelompok orang tertentu saja. Dalam demokrasi rakyat memiliki hak yang seluas-luasnya untuk menentukan siapa yang dianggap mampu dan cakap untuk mengelola negara, melalui partai politik dan pemilihan umum rakyat diberikan kesempatan untuk menentukan nasibnya dengan memilih wakil mereka yang dipercaya untuk memberikan kesejahteraan pada rakyat.

B. Partai Politik

Partai politik pertama kali dikenal di daerah Eropa Barat, yakni tepatnya di Inggris pada abad ke-17. Lahirnya partai politik sebenarnya dalam rangka sebuah pemikiran bahwa negara adalah sebuah organisasi kekuasaan, oleh sebab itu untuk menjamin kehidupan antara individu yang semua bebas serta berkuasa hingga tidak mengakibatkan masalah keamanan pada individu bersamaan dengan bahwa rakyat adalah fakta untuk menentukan arah dalam proses politik. Partai politik adalah organisasi politik yang menjalani sebuah ideologi tertentu atau dibentuk berdasarkan tujuan khusus, atau dapat diartikan sebagai kelompok yang terorganisasi di mana anggota-anggotanya memiliki orientasi, nilai-nilai, serta pandangan yang sama dengan tujuan memperoleh kekuasaan politik serta merebut kedudukan dalam konstitusi dalam sistem di pemerintahan berdasarkan konsep *Trias Politica*, yakni membagi kekuasaan dalam konstitusi sebuah negara menjadi tiga lembaga, yakni lembaga eksekutif diwakili oleh pemerintah, yudikatif diwakili oleh penegak hukum, dan legislatif yang diwakili oleh parlemen atau biasa disebut dengan wakil rakyat melalui partai politik. Partai politik merupakan sarana politik yang berfungsi untuk menjembatani para elite-elite politik dalam upaya mencapai kekuasaan politik dalam suatu negara. Partai politik juga merupakan penjabaran dari sebuah sistem dan mekanisme *check and balances* di dalam politik dan ketatanegaraan.

Untuk menjadikan kekuasaan legislatif yang mampu melakukan fungsi kontrol secara efektif terhadap dua kekuasaan lainnya, khususnya terhadap eksekutif, rakyat di Inggris pada tahun 1678 membentuk partai politik, yaitu *Tory*. Partai politik ini dalam abad ke-19 kemudian berkembang menjadi *Partai Konservatif* yang sering kali berkuasa di negaranya hingga saat ini. Kemudian partai politik meluas dan berkembang ke seluruh penjuru dunia, lalu awal abad ke-20 menjadi wahana penting dalam perjuangan bangsa Indonesia guna mencapai



cita-cita kemerdekaan. Berkembangnya aspirasi-aspirasi politik yang baru dalam tatanan hidup masyarakat yang majemuk disertai dengan tuntutan kebutuhan terhadap partisipasi politik yang semakin lebih besar, hal ini dengan sendirinya menuntut agar pelembagaan dalam bentuk saluran baru, tidak lain adalah dengan melalui pembentukan partai politik baru, akan tetapi pengalaman di banyak negara dunia ketiga menunjukkan bahwa pembentukan partai baru tidak akan terlalu banyak bermanfaat, jika sistem kepartaian itu sendiri tidak ikut diperbarui. Suatu sistem kepartaian baru dapat disebut kukuh serta kapabel apabila mampu menyatukan dan menyerap semua elemen kekuatan sosial baru yang bermunculan sebagai efek dari modernisasi.

Berdasarkan sudut pandang ini, maka jumlah partai hanya akan menjadi penting bila dapat memengaruhi kapasitas dari sistem agar terbentuk saluran-saluran kelembagaan yang diperlukan sehingga dapat menampung hasrat partisipasi politik.

Sistem kepartaian yang dinamis serta kukuh, setidaknya memiliki dua kapasitas:

Pertama, memberi kelancaran partisipasi dalam politik melalui jalur partai politik, sehingga dapat menyalurkan bahkan mengalihkan bentuk dari aktivitas politik yang cenderung anomik dan kekerasan. *Kedua*, memberikan cakupan serta menyalurkan partisipasi sejumlah kalangan baru yang dapat dimobilisasi, hal tersebut agar mengurangi tingkat tekanan yang kuat terhadap publik yang dihadapi oleh sistem politik yang ada. Sistem kepartaian yang kuat dapat menyediakan organisasi-organisasi atau kelompok-kelompok yang mengakar pada prosedur yang melembaga agar dapat berasimilasi pada organisasi-organisasi atau kelompok-kelompok baru ke dalam sistem politik.

Partai sebagai sarana dalam komunikasi politik. Partai juga berperan menyalurkan aneka ragam pendapat serta aspirasi dalam masyarakat. Partai dapat melakukan penggabungan kepentingan masyarakat (*interest aggregation*) serta dapat merumuskan berbagai kepentingan dalam bentuk yang teratur (*interest articulation*).

Oleh sebab itu, dalam rangka memahami partai politik sebagai salah satu komponen infrastruktur politik dalam konstitusi negara, berikut beberapa pengertian mengenai partai politik, yakni:



Carl J. Friedrich: partai politik adalah sekelompok manusia yang terorganisasi secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan pemerintah bagi pemimpin partainya, dan berdasarkan penguasaan ini memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat ideal maupun materiel.

R.H. Soltou: partai politik adalah sekelompok warga negara yang sedikit banyaknya terorganisasi, yang bertindak sebagai satu kesatuan politik, yang dengan memanfaatkan kekuasaan memilih, bertujuan menguasai pemerintah, dan melaksanakan kebijakan umum mereka.

Sigmund Neumann: partai politik adalah organisasi dari aktivis-aktivis politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintah serta merebut dukungan rakyat atas dasar persaingan melawan golongan-golongan lain yang tidak sepaham.

Miriam Budiardjo: partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisasi yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang sama dengan tujuan memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik (biasanya), dengan cara konstitusional guna melaksanakan kebijakan-kebijakan mereka.

Max Weber: partai politik adalah institusi yang dianggap penting dan *sine qua non* dalam sistem demokrasi modern. Partai politik memainkan peran sentral dalam menjaga pluralisme ekspresi politik dan menjamin adanya partisipasi politik.

Ranney dan Kendal: partai politik adalah sebagai grup atau sekelompok masyarakat yang memiliki tingkat otonomi tinggi untuk mencalonkan dan terlibat dalam pemilu dengan harapan mendapatkan serta menjalankan kontrol atas birokrasi dan kebijakan publik.

Ramlan Surbakti: partai politik adalah kelompok anggota yang terorganisasikan secara rapi dan stabil yang dipersatukan dan dimotivasi dengan ideologi tertentu, dan yang berusaha mencari dan mempertahankan kekuasaan dalam pemerintahan melalui pemilihan umum guna melaksanakan alternatif kebijakan umum yang mereka susun.⁶

Sejarah partai politik di Indonesia sendiri sebenarnya diawali dengan didirikannya organisasi Boedi Oetomo (BO), pada tahun 1908

⁶<http://aliftia.Blogspot.com>. Diunduh 10 November 2017. Pukul 07.14 WIB.



di Jakarta oleh Dr. Wahidin Soediro Hoesodo, dkk. Walaupun pada waktu itu BO belum bertujuan ke politik murni, tetapi keberadaan BO sudah diakui para peneliti dan pakar sejarah Indonesia sebagai perintis organisasi modern. Dengan kata lain, BO merupakan cikal bakal dari organisasi massa atau organisasi politik di Indonesia.

Pada masa penjajahan Belanda, partai-partai politik tidak dapat hidup tenteram. Tiap partai yang bersuara menentang dan bergerak tegas, akan segera dilarang, pemimpinnya ditangkap dan dipenjarakan atau diasingkan. Partai politik yang pertama lahir di Indonesia adalah *Indische Partij* yang didirikan pada tanggal 25 Desember 1912, di Bandung. Dipimpin oleh Tiga Serangkai, yaitu Dr. Setiabudi, Dr. Cipto Mangunkusumo, dan Ki Hadjar Dewantara. Tujuan partai itu adalah Indonesia lepas dari Belanda. Partai itu hanya berusia 8 bulan karena ketiga pemimpin masing-masing dibuang ke Kupang, Banda, dan Bangka, kemudian diasingkan ke Belanda.⁷

Partai politik menurut Ramlan Surbakti dalam bukunya yang berjudul *Memahami Ilmu Politik* mengemukakan tiga teori tentang asal-usul partai politik, yaitu:

1. Teori Kelembagaan

Teori ini mengatakan bahwa partai politik ada karena dibentuk oleh kalangan legislatif (dan/atau eksekutif) karena kedua anggota lembaga tersebut ingin mengadakan kontak dengan masyarakat sehubungan dengan pengangkatannya, agar tercipta hubungan dan memperoleh dukungan dari masyarakat maka terbentuklah partai politik. Ketika partai politik bentukan pemerintah dianggap tidak bisa menampung lagi aspirasi masyarakat, maka pemimpin kecil masyarakat berusaha membentuk partai-partai lain.

2. Teori Situasi Historis

Teori ini menjelaskan tentang krisis situasi historis yang terjadi manakala suatu sistem politik mengalami masa transisi karena perubahan masyarakat dari struktur masyarakat tradisional ke arah

⁷https://id.wikipedia.org/wiki/Partai_politik. Diunduh 9 November 2017. Pukul 12.03 WIB.



struktur masyarakat modern. Pada situasi ini terjadi berbagai perubahan yang menimbulkan tiga macam krisis, yakni legitimasi, integrasi, dan partisipasi. Partai politik lahir sebagai upaya dari sistem politik mengatasi krisis yang terjadi. Partai politik diharapkan dapat berakar kuat dalam masyarakat untuk dapat mengendalikan pemerintahan sehingga terbentuk pola hubungan yang berlegitimasi antara pemerintah dan masyarakat. Terbukanya partai bagi setiap anggota masyarakat dari berbagai golongan mengharapkan partai politik dapat menjadi alat integrasi bangsa. Dengan adanya partai politik juga masyarakat dapat ikut berpartisipasi dalam pemilihan umum.

3. Teori Pembangunan

Menurut teori ini partai politik lahir sebagai akibat dari adanya proses modernisasi sosial-ekonomi, seperti pembangunan teknologi komunikasi berupa media massa dan transportasi, perluasan dan peningkatan pendidikan, industrialisasi, urbanisasi, perluasan kekuasaan negara, seperti birokratisasi, pembentukan berbagai kelompok kepentingan dan organisasi profesi, dan peningkatan kemampuan individu yang memengaruhi lingkungan, melahirkan suatu kebutuhan akan suatu organisasi politik yang mampu memadukan dan memperjuangkan berbagai aspirasi tersebut.

Menurut Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik Pasal 1, menyatakan bahwa partai politik adalah organisasi politik yang dibentuk oleh sekelompok warga negara Republik Indonesia secara sukarela atas dasar persamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan kepentingan anggota, masyarakat, bangsa, dan negara melalui pemilihan umum, ketentuan tersebut sebenarnya merujuk pada Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28 yang menyatakan bahwa, kemerdekaan berserikat dan berkumpul mengeluarkan pikiran, lisan maupun tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang. Berdasarkan uraian tersebut hal ini merupakan perwujudan untuk memperkuat kemerdekaan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat merupakan bagian dari upaya untuk mewujudkan kehidupan kebangsaan yang kuat, yang merdeka, bersatu, berdaulat, demokratis, dan berdasarkan hukum serta kaidah-kaidah demokrasi yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat, transparansi, keadilan, aspirasi,



tanggung jawab, dan perlakuan yang tidak diskriminatif dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Partai politik jika dilihat dari tipologi berdasarkan tingkat komitmen partai terhadap ideologi dan kepentingan dapat dibedakan menjadi lima jenis partai politik, yakni:

- a. Partai Proto, adalah tipe awal partai politik sebelum mencapai tingkat perkembangan, seperti dewasa ini. Ciri yang paling menonjol partai ini adalah perbedaan antara kelompok anggota atau “*ins*” dengan nonanggota “*outs*”. Selebihnya partai ini belum menunjukkan ciri sebagai partai politik dalam pengertian modern. Karena itu, sesungguhnya partai ini adalah faksi yang dibentuk berdasarkan pengelompokan ideologi masyarakat.
- b. Partai Kader, merupakan perkembangan lebih lanjut dari partai proto. Keanggotaan partai ini terutama berasal dari golongan kelas menengah ke atas. Akibatnya, ideologi yang dianut partai ini adalah konservatisme ekstrem atau maksimal reformis moderat.
- c. Partai Massa, muncul saat terjadi perluasan hak pilih rakyat sehingga dianggap sebagai respons politis dan organisasional bagi perluasan hak-hak pilih serta pendorong bagi perluasan lebih lanjut hak-hak pilih tersebut. Partai massa berorientasi pada pendukungnya yang luas, misalnya buruh, petani, dan kelompok agama, dan memiliki ideologi cukup jelas untuk memobilisasi massa serta mengembangkan organisasi yang cukup rapi untuk mencapai tujuan-tujuan ideologisnya.
- d. Partai Diktatorial, sebenarnya merupakan subtipe dari partai massa, tetapi memiliki ideologi yang lebih kaku dan radikal. Pemimpin tertinggi partai melakukan kontrol yang sangat ketat terhadap pengurus bawahan maupun anggota partai. Rekrutmen anggota partai dilakukan secara lebih selektif daripada partai massa.
- e. Partai *Catch-all*, merupakan gabungan dari partai kader dan partai massa. Istilah *catch-all* pertama kali dikemukakan oleh Otto Kirchheimer untuk memberikan tipologi pada kecenderungan perubahan karakteristik. *Catch-all* dapat diartikan sebagai “menampung kelompok-kelompok sosial sebanyak mungkin untuk dijadikan anggotanya”. Tujuan utama partai ini adalah



memenangkan pemilihan dengan cara menawarkan program-program dan keuntungan bagi anggotanya sebagai pengganti ideologi yang kaku.⁸

Partai politik merupakan salah satu wujud partisipasi masyarakat yang penting dalam mengembangkan kehidupan demokrasi yang menjunjung tinggi kebebasan, kesetaraan, kebersamaan, dan kejujuran. Duverger membagi sistem kepartaian ke dalam tiga bagian, yakni:

a. Sistem partai tunggal

Istilah ini dipakai untuk partai yang benar-benar satu-satunya partai dalam satu negara maupun untuk partai yang memiliki kedudukan dominan dari partai-partai lain.

b. Sistem dwipartai

Sistem dwipartai biasanya diartikan bahwa ada dua partai di antara beberapa partai yang berhasil memenangkan tempat dua teratas dalam pemilihan umum secara bergiliran dan dengan demikian memiliki kedudukan yang dominan. Para pemenang dalam pemilihan umum maka akan jadi partai pemerintah dan partai yang kalah akan menjadi oposisi.

c. Sistem multipartai

Sistem multipartai merupakan sistem kepartaian yang memiliki banyak partai, namun tidak ada benar-benar partai yang dominan. Sehingga koalisi dan kompromi antara beberapa partai menjadi cara yang ditempuh untuk membentuk pemerintah. Banyaknya partai politik biasanya adalah sebagai akibat pluralitas masyarakat suatu negara.⁹

Lahirnya partai politik merupakan sebuah wadah bagi rakyat untuk dapat mewujudkan haknya dalam menyatakan pendapat mengenai arah kehidupan serta masa depannya untuk membentuk masyarakat dalam proses bernegara. Syarat pendirian partai politik, memang semakin lama semakin berat, dan umumnya menyangkut

⁸Ichlasul Amal, *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik Edisi Revisi*, (Yogyakarta: Penerbit Tiara Wacana, 1996), hlm. 69.

⁹Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Gramedia Utama, 2008), hlm. 405.



sarat penyebaran partai politik itu di level provinsi, kabupaten, dan kecamatan.¹⁰

Mengenal sejarah partai politik Islam, maka kita menelusuri sejak kepemimpinan Khalifah Ustman bin Affan yang berseteru dengan Ali bin Abi Thalib. Peristiwa itu dikenal dengan nama “peristiwa Ali kontra Ustman” yang menimbulkan perdebatan di kalangan kaum muslimin siapakah yang benar dan salah di antara keduanya. Hal pertama perselisihan adalah mengenai imamah (kepemimpinan kaum muslimin) dengan syarat-syarat dan siapa yang berhak memegangnya. Kelompok Ali meyakini bahwa imamah yang tepat adalah Ali dan keturunannya. Sedangkan lawan politiknya mengatakan, bahwa yang berhak memegang jabatan imamah adalah orang yang terbaik dan paling cakap meskipun dia budak dan bukan dari keturunan Quraisy (Hanafi, 2003: 13).¹¹ Berdasarkan perbedaan pendapat tersebut maka telah terjadi pengelompokan yang membagi-bagi umat Islam dalam beberapa pandangan yang berbeda. Dari sinilah awal munculnya partai politik dalam Islam yang kemudian melahirkan sekte-sekte politik pada periode selanjutnya, seperti *Murjiah*, *Asy’ariah*, *Mu’tazilah*, serta sekte-sekte selanjutnya.¹²

Partai politik adalah komponen penting dalam sistem politik yang menganut asas demokrasi. Dengan demikian, penataan kepartaian harus bertumpu pada kaidah serta nilai yang terkandung dalam sistem ketatanegaraan suatu negara dan harus dilindungi dalam konstitusi bernegara demi kedaulatan rakyat, yaitu memberikan kebebasan, kesetaraan, dan kebersamaan. Konsep kebebasan yang bertanggung jawab yang dimiliki warga negara selaras dengan hak untuk berkumpul dan berserikat agar terwujud cita-cita politik secara nyata. Kesetaraan adalah prinsip dasar yang memungkinkan warga negara untuk dapat berpikir dalam kerangka kesederajatan meskipun secara harfiah kedudukan, fungsi, serta peran mereka sangat berbeda antara satu dengan yang lainnya. Kebersamaan merupakan sebuah wadah untuk

¹⁰Syafrinaldi dan Zul Akrial (ed.), *Demokrasi, Penegakan Hukum dan Hak Kekayaan Intelektual*, (Pekanbaru: UIR Press, 2012), hlm. 119.

¹¹Ridho al-Hamdi, *Partai Politik Islam, Teori dan Praktik di Indonesia*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013), hlm. 4.

¹²*Ibid.*, hlm. 5.



mencapai tujuan berbangsa serta bernegara sehingga segala bentuk tantangan akan lebih mudah untuk dihadapi.

Sistem politik demokrasi, kebebasan, dan kesetaraan diimplementasikan untuk dapat merefleksikan rasa kebersamaan yang menjamin terwujudnya cita-cita kemasyarakatan secara utuh. Oleh sebab itu, partai politik memiliki peran penting dalam menumbuhkan kebebasan, kesetaraan, dan kebersamaan sebagai upaya untuk membentuk bangsa dan negara yang harmonis. Disadari proses menuju kehidupan politik yang memberikan peran kepada partai politik sebagai aset nasional berlangsung berdasarkan prinsip perubahan dan kesinambungan yang makin lama makin menumbuhkan kedewasaan dan tanggung jawab berdemokrasi. Dan dalam perkembangannya akhir-akhir ini partai politik umumnya diterima sebagai suatu lembaga penting terutama di negara-negara yang berdasarkan demokrasi konstitusional, yaitu sebagai kelengkapan sistem demokrasi suatu negara.¹³

Tentunya semua itu dapat dicapai melalui penataan perilaku kepartaian, serta tidak lepas dari adanya sistem serta proses pelaksanaan pemilihan umum yang dilakukan secara kondusif. Sistem kehidupan kepartaian yang sehat serta proses penyelenggaraan pemilihan umum yang baik dapat menciptakan lembaga-lembaga perwakilan rakyat yang lebih berkualitas. Tujuan utama agar keterkaitan tersebut dapat berjalan dengan sistemik melalui sistem kepartaian, sistem pemilihan umum, dan bersinergi dengan sistem konstitusional, sehingga tercermin dalam sistem pemerintahan, diperlukan adanya upaya lebih dalam kehidupan kepartaian sehingga mampu menampung bhinneka tunggal ika sebagai semboyan negara. Agar terwujud tujuan kemasyarakatan dan kenegaraan yang berwawasan kebangsaan, maka diperlukan adanya kehidupan dan sistem kepartaian yang sehat dan dewasa.

Partai politik mempunyai kesempatan yang sangat luas untuk memperjuangkan kepentingan rakyat secara luas, mengisi lembaga-lembaga negara, serta membentuk pemerintahan. Untuk menunjang fungsi pendidikan politik, sosialisasi politik, serta komunikasi politik secara nyata tentunya akan meningkatkan kesadaran serta partisipasi politik dalam masyarakat. Fungsi partai politik juga dapat merekatkan berbagai kelompok dan golongan dalam masyarakat, terwujudkan

¹³Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, hlm. 398.



keadilan sosial, penegakkan hukum yang transparan, menghormati hak asasi manusia, serta menjamin terciptanya stabilitas keamanan, sosial, budaya, dan peningkatan perekonomian negara.

C. Pemilihan Umum

Sistem demokrasi yang terdapat di negara kota (*city state*) Yunani Kuno pada abad ke-6 sampai abad ke-3 SM merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*), yaitu suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung dari demokrasi di Yunani dapat efektif karena langsung dalam kondisi yang sederhana, wilayah terbatas (negara terdiri dari kota dan wilayah sekitarnya) serta jumlah penduduk sedikit (300.000 penduduk dalam satu negara).¹⁴

Berdasarkan keterangan di atas maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pemilihan umum pertama kali diadakan di dunia, yaitu di Yunani meskipun dilakukan secara sangat sederhana, baik secara regulasi maupun secara penerapannya. Sehingga kekuasaan yang awalnya berasal dari rakyat dapat bergeser menjadi kekuasaan negara kemudian berubah bentuk menjadi wewenang pemerintah untuk melaksanakan pemerintahan serta memimpin rakyat.

Pada hakikatnya pemilihan umum, di negara mana pun memiliki esensi yang sama. Pemilihan umum berarti rakyat melakukan kegiatan memilih orang atau sekelompok orang menjadi pemimpin rakyat atau pemimpin negara. Pemimpin yang dipilih itu akan menjalankan kehendak rakyat yang memilihnya.¹⁵ Pemilihan umum sering kali dianggap sebagai bentuk paling riil dari sebuah demokrasi serta perwujudan konkret dalam keikutsertaan atau partisipasi rakyat dalam penyelenggaraan negara. Oleh karena itu, sistem serta penyelenggaraan pemilihan umum selalu menjadi pusat perhatian karena melalui sebuah pemilihan umum maka terjadi sebuah penataan, sistem serta kualitas penyelenggaraan pemilihan umum diharapkan dapat mewujudkan pemerintahan demokratis serta sesuai dengan aspirasi rakyat.

¹⁴Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2013), hlm. 197.

¹⁵Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Cerdas Pustaka, 2008), hlm. 382.



Bentuk dari perwujudan keterlibatan rakyat dalam proses politik adalah salah satunya dengan pemilihan umum. Pemilihan umum adalah sarana rakyat untuk ikut berperan serta aktif dalam menentukan figur serta arah kepemimpinan negara dalam periode tertentu. Demokrasi menyebutkan dasar penyelenggaraan suatu negara adalah harus sesuai dengan kehendak rakyat yang merupakan dasar dari penyelenggaraan pemilihan umum. Saat demokrasi mendapatkan perhatian yang luas dari masyarakat di seluruh penjuru dunia, maka penyelenggaraan pemilihan umum yang demokratis adalah kunci dan menjadi syarat penting dalam pembentukan kepemimpinan sebuah negara.

Pemilihan umum sangat penting bagi rakyat karena melalui pemilihan umum adalah sarana bagi rakyat untuk berpartisipasi dalam proses politik dan perwujudan kedaulatan berada di tangan rakyat, pemilihan umum juga merupakan sarana bagi pemimpin politik untuk memperoleh legitimasi dalam pemerintahan serta merupakan salah satu cara dari sebuah proses pergantian pemimpin secara konstitusional dalam proses bernegara. Menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum Pasal 1 ayat 1 menyatakan bahwa pemilihan umum selanjutnya di singkat pemilu, adalah sarana pelaksana kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan ketentuan di atas maka mengenai penyelenggaraan pemilihan umum haruslah dilaksanakan dengan langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil yang kemudian dijadikan sebagai asas pemilihan umum, adapun mengenai penjelasan dari masing-masing asas tersebut adalah sebagai berikut:

1. Langsung, dapat diartikan bahwa masyarakat sebagai pemilih memiliki hak untuk dapat memilih secara langsung dalam pemilihan umum sesuai dengan keinginan dari diri sendiri tanpa melalui perantara.
2. Umum, dapat diartikan bahwa pemilihan umum berlaku bagi seluruh warga negara yang dapat memenuhi persyaratan, tanpa ada membedakan agama, suku, ras, jenis kelamin, golongan, pekerjaan, daerah asal, serta status sosial dalam masyarakat.



3. Bebas, dapat diartikan bahwa setiap warga negara yang memenuhi persyaratan sebagai pemilih dalam pemilihan umum, maka bebas menentukan siapa yang layak untuk dipilih yang dianggap dapat membawa aspirasinya tanpa ada tekanan serta paksaan dari siapa pun.
4. Rahasia, dapat diartikan bahwa menentukan pilihannya, pemilih dijamin kerahasiaan pilihannya. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapa pun suaranya diberikan.
5. Jujur, dapat diartikan bahwa pihak-pihak yang terkait dalam pemilihan umum hendaknya bertindak serta bersikap jujur dalam proses pelaksanaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dari penyelenggaraan pemilihan umum tersebut.
6. Adil, dapat diartikan bahwa dalam pelaksanaan pemilihan umum, untuk setiap pemilih dan peserta pemilihan umum hendaknya mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan dari pihak mana pun.

Mengenai asas jujur dan adil dapat juga diimplementasikan pada dua tataran, yaitu tataran normatif dan tataran moralitas pelaksanaan pemilihan umum. Tataran aturan normatif sendiri terdiri dari dua jenis, yakni aturan yang bersifat preventif dan aturan yang bersifat represif. Aturan preventif berisi tentang tindakan-tindakan yang harus dan tidak boleh dilakukan dalam keseluruhan tahapan pemilu. Aturan preventif juga mengatur mekanisme penyelesaian apabila ada sengketa yang melanggar asas jujur dan adil.

Sedangkan aturan represif adalah ketentuan yang memberikan ancaman hukuman kepada pihak-pihak yang melakukan pelanggaran, karena bertentangan dengan asas jujur dan adil.¹⁶

Pemilihan umum yang demokratis sebaiknya memiliki beberapa elemen penting yang tidak dapat ditinggalkan antara lain:

1. bahwa pemilihan umum hendaknya kompetitif, peserta pemilihan umum dari partai politik maupun independen (calon perseorangan)

¹⁶Janedri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, (Jakarta: Konstitusi Press (Konpress), 2012), hlm. 47.



harus otonom atau bebas dari tekanan pihak mana pun. Partai politik yang berada dalam posisi oposisi maupun partai politik yang sedang berkuasa hendaknya mendapatkan perlakuan yang sama serta dilindungi oleh undang-undang yang berlaku.

2. pemilihan umum sebaiknya diselenggarakan secara berkala dan teratur sehingga ada kepastian dari partai politik dan masyarakat untuk menyusun program dan aspirasinya secara teratur.
3. bagi pemilih diberi keleluasaan yang seluas-luasnya untuk dapat mendiskusikan serta mempertimbangkan berbagai alternatif dan pilihan dalam suasana yang bebas, dan tidak di bawah tekanan, dan mendapat akses memperoleh informasi yang luas.
4. penyelenggara pemilihan umum hendaknya tidak memihak dan berperilaku profesional serta independen karena sangat menentukan jalannya proses pemilihan umum yang demokratis.

Dalam penyelenggaraan pemilihan umum secara umum diketahui ada dua sistem pemilihan umum yang secara diametral, yaitu sistem proposional dan sistem distrik.¹⁷ Agar dapat mengetahui perbedaan dari masing-masing sistem berikut uraiannya:

1. Sistem Proposional (*The Multi Member Constituencies*)

Sistem proposional merupakan sistem pemilihan berdasarkan persentase pada kursi parlemen yang akan dibagikan pada Organisasi Peserta Pemilu (OPP). Dengan kata lain, organisasi peserta pemilu akan memperoleh sejumlah kursi di parlemen sesuai dengan jumlah suara pemilih yang diperoleh di seluruh wilayah negara. Dengan sistem ini terbuka kemungkinan penggabungan partai kecil (berkoalisi) untuk memperoleh kursi di Badan Perwakilan Rakyat. Sistem ini dipakai oleh negara Inggris dan Amerika Serikat. Sistem ini tidak lepas dari adanya kelebihan dan kekurangan.

Kelebihan dari sistem ini:

- a. Derajat proposionalitas lebih merata karena partai dapat terwakili di parlemen.

¹⁷*Ibid.*, hlm. 40.



- b. Tidak ada suara yang hilang karena semua digabung secara nasional.
- c. Badan Perwakilan Rakyat benar-benar menjadi wadah dan aspirasi seluruh rakyat.

Kekurangan dari sistem ini:

- a. Peranan pemimpin partai sangat menentukan dalam menentukan daftar calon Badan Perwakilan Rakyat.
- b. Calon-calon yang diikutsertakan dalam pemilu kurang atau tidak dikenal oleh pemilih.
- c. Wakil-wakil rakyat yang duduk di pusat kurang memahami dan memperhatikan kepentingan daerah.

2. Sistem Distrik (*The Single Member Constituencies*)

Sistem distrik merupakan sistem pemilihan di mana negara terbagi dalam daerah-daerah bagian (distrik) pemilihan yang jumlahnya sama dengan anggota Badan Perwakilan Rakyat yang dikehendaki. Sistem distrik diwakili oleh satu orang dengan suara mayoritas. Sistem ini banyak dipakai oleh negara-negara yang menganut sistem multipartai, seperti Indonesia, Belanda, Italia, dan Swedia. Oleh sebab itu, sistem ini memiliki kelebihan serta kekurangan.

Kelebihan sistem distrik (*the single member constituencies*), yaitu:

- a. Rakyat mengenal secara baik orang yang mewakili daerah (distriknya).
- b. Wakil setiap distrik sangat mengenal daerah dan kepentingan rakyatnya.
- c. Wakil distrik sangat memperhatikan dan memperjuangkan distriknya.

Kekurangan sistem distrik (*the single member constituencies*), yaitu:

- a. Suara dari peserta pemilu yang kalah akan hilang (bukan penggabungan dari setiap distrik).
- b. Bila dalam partai besar penguasaan parlemen terdapat satu distrik yang kalah pemilu, maka suaranya tidak terwakili.



- c. Wakil rakyat yang menang dalam satu distrik lebih memperhatikan distriknya (terkadang mengabaikan kepentingan nasional).
- d. Golongan minoritas kurang terwakili.¹⁸

Agar pemilihan umum dapat berjalan dengan baik maka perlu adanya pengawasan yang baik, mengawasi pemilu dapat dimaknai secara struktural dan fungsional. Secara struktural, namanya pengawasan biasanya memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari yang diawasi. Dengan kedudukan yang lebih tinggi tersebut ada rasa takut, jengah, hormat, sungkan, *ewuh pakewuh* dari yang diawasi kepada pengawas. Struktur pengawasan secara administratif berkedudukan lebih tinggi meletakkan posisi ini sebagai tempat yang dikesankan lebih bersih, lebih bisa, dan lebih tertata organisasinya daripada yang diawasi.¹⁹

Secara umum pemilihan umum yang berkualitas adalah pemilihan umum yang diselenggarakan oleh lembaga pemilihan umum yang mampu bersikap independen, imparial, tidak berpihak serta memperlakukan peserta pemilu secara adil dan setara, dan memahami teknis administrasi pemilihan umum serta profesional.²⁰ Menurut **Ranney**, menyebutkan bahwa suatu ciri-ciri pemilihan umum yang benar-benar bebas, meliputi: (1) diselenggarakan secara reguler; (2) pilihan yang benar-benar berarti; (3) kebebasan menempatkan calon; (4) kebebasan mengetahui dan mendiskusikan pilihan-pilihan; (5) hak pilih orang dewasa yang universal; (6) perlakuan yang sama dalam pemberian suara; dan (8) perhitungan dan pelaporan hasil yang tepat. Pemilihan umum yang baik dan bersih tentu tidak lepas dari pemilih atau yang memiliki hak suara, adanya pemilih yang mempunyai pengetahuan, kesadaran, bebas dari intimidasi berbagai pihak, dan terhindar dari pengaruh jaminan uang (*money politic*). Dalam rangka inilah proses pemilihan umum perlu ditanggapi secara serius dan kritis oleh masyarakat. Salah satu kategori pemilih yang mempunyai pengaruh

¹⁸<http://simplenews05.blogspot.com>. Diunduh 7 November 2017. Pukul 10.11 WIB.

¹⁹Samsul Wahidin, *Hukum Pemerintahan Daerah Mengawasi Pemilihan Umum Kepala Daerah*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), hlm. 14.

²⁰Khairul Fahmi, Charles Simambura, dan Feri Amsari (ed.), *Pemilihan Umum Serentak*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2014), hlm. 27.



besar terhadap kehidupan demokrasi di masa mendatang adalah pemilih pemula. Selain jumlahnya yang akan terus bertambah, potensi daya kritis mereka dapat menentukan hasil pemilu.

Pemilihan umum merupakan salah satu cerminan negara demokratis. Pemilihan umum menjadi sarana bagi masyarakat untuk terlibat langsung dalam pemilihan pemimpin mereka. Peranan pemilih tentu sangat menentukan hasil dan penyelenggaraan pemilihan umum, hal tersebut karena mengatur proses artikulasi pemilih hingga menjadi suara (*votes*) serta mentransformasikan suara tersebut ke dalam kewenangan yang dimiliki pemerintah, baik eksekutif maupun legislatif. Pemilihan umum yang demokratis sudah pasti menghasilkan legitimasi politik yang kuat dan pada gilirannya kepemimpinan bisa kuat dan dapat berjalan sesuai cita-cita masyarakat sebagai pemilik suara. Pemilihan umum yang dihasilkan secara demokratik juga akan mampu memberikan kenyamanan, menciptakan stabilitas politik, serta kesejahteraan rakyat.²¹

D. Kesimpulan

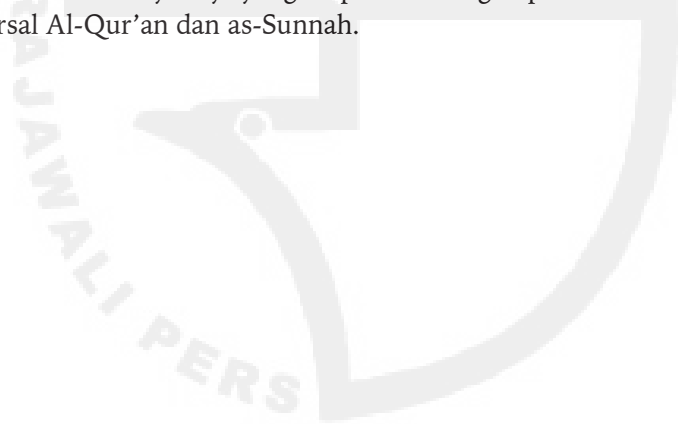
Etika kehidupan saat ini dalam era digital yang serba maju banyak sekali mengalami kegoncangan sosial maupun politik. Menghalalkan segala cara guna mendapatkan kekuasaan dan kepuasan semata sering kali dilakukan hingga menimbulkan efek domino dalam lingkungan masyarakat yang heterogen yang dihadapkan pada krisis nilai, krisis norma yang memberikan celah dan peluang yang pastinya akan berhadapan pada krisis yang multidimensional. Sebagai bangsa yang besar dan pluralis dalam kebhinneka tunggal ika yang telah menjatuhkan pilihan demokrasi sebagai sistem pemerintahan negara maka sangat penting etika menjadi pegangan dalam bernegara. Telah terbukanya keran demokrasi melalui proses reformasi saat ini menjadikan betapa pentingnya sebuah etika dalam berpolitik dalam sistem kepartaian yang multipartai sebagai pilihan sistem politik ketatanegaraan sehingga melahirkan pemimpin bangsa yang memiliki moral, amanah, serta mampu untuk merealisasikan cita dan asa rakyat sebagai penyambung lidah rakyat.

²¹Jimly Asshiddiqie, *Menegakkan Etika Penyelenggaraan Pemilu*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2013), hlm. 17.



Pemilihan umum yang baik hendaknya juga dilaksanakan dengan komitmen dan kerja keras untuk menjunjung tinggi nilai kejujuran, persamaan hak, dan berkeadilan sosial sebagai tujuan utama bernegara. Artinya, sebuah penyelenggaraan pemilihan umum hendaknya diselenggarakan dengan berpedoman pada asas langsung, umum, bebas, dan rahasia (luber), serta jujur dan adil (jurdil), dan tentunya harus memenuhi standar dari sebuah demokrasi yang tentunya sangat berbeda dengan sistem teokrasi dan monarki.

Partai politik dan pemilihan umum adalah sebuah dimensi praktis serta menyejarah dan terkait dengan kekuasaan dan kepartaian terutama dalam ruang lingkup negara, dalam hal ini Islam dan politik dipertemukan dalam satu ruang di mana pada hakikatnya Islam harus terlibat dalam aktivitas politik kemanusiaan untuk memperjuangkan kekuasaan dan wilayahnya yang berpedoman teguh pada nilai-nilai yang universal Al-Qur'an dan as-Sunnah.





[Halaman ini sengaja dikosongkan]



BAB 10

HUBUNGAN ANTARA AGAMA DAN NEGARA

Hubungan antara agama dan negara tak pernah lekang oleh waktu untuk diperbincangkan. Hubungan ini selalu menuai pro dan kontra. Tak hanya dulu, sekarang, bahkan juga di masa yang akan datang. Ada yang berpandangan bahwa negara dan agama tidak terpisah. Dan, ada pula berpandangan bahwa agama dan negara harus dipisahkan. Karena itu, hubungan ini selalu menarik untuk diperbincangkan, baik dalam tataran praktis maupun dalam tataran konsep.

Ragam tipologi hubungan tersebut dapat berubah silih berganti sebagai buah dari perubahan politik, baik melalui revolusi, seperti di Prancis dan Iran, ataupun umumnya dalam bentuk yang lebih lunak. Perkembangan saat ini adalah munculnya kutub tren berlawanan, yaitu sekularisasi dan revitalisasi agama. Keduanya berperan penting dalam memengaruhi dinamika hubungan agama dan negara tersebut.¹

A. Negara Agama

Islam adalah agama yang sempurna dan telah mengatur seluruh aspek kehidupan manusia, termasuk kehidupan bernegara. Karena itu, agama dan negara tidak bisa dipisahkan. Justru, agama harus dijadikan sebagai

¹M. Zaki dan Dian Mustika (ed.), *Syariah dan Negara, Ragam Perspektif dan Implementasi di Asia Tenggara*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015), hlm. 227-228.



landasan untuk menyelamatkan sebuah negara. Umat Islam harus meneladani politik yang dijalankan oleh Rasulullah Muhammad Saw., dan penerusnya, tanpa harus mereplikasi apa yang dilakukan oleh Barat. Gagasan tentang negara Islam ini dapat kita jumpai tokoh-tokoh, seperti Al-Mawardi, Al-Ghazali, Muhammad Rasyid Ridha, Hassan al-Banna, Al-Maududi, dan Sayyid Quthb.²

Menurut Al-Mawardi, negara Islam harus ada sebagai pengganti era kenabian dalam rangka melindungi agama dan mengatur kehidupan dunia. Pandangan ini didasarkan pada kenyataan bahwa menciptakan dan memelihara kemaslahatan adalah sebuah kewajiban. Alat untuk mewujudkan kemaslahatan itu adalah negara. Hal yang senada juga dikatakan oleh Al-Ghazali. Menurutnya, agama dan negara memiliki hubungan yang sangat erat. Agama adalah dasarnya dan sultan sebagai penjaganya. Setiap orang harus patuh pada penguasa, karena kekuasaan kepala negara suci dari Tuhan. Dalam pandangan Al-Ghazali, kekuasaan itu dipilih oleh Tuhan. Karena itulah, sistem pemerintahan yang tepat adalah teokrasi. Di sinilah letak perbedaan Al-Ghazali dengan Al-Mawardi. Jika dalam gagasan Al-Mawardi ada kemungkinan untuk melakukan pemakzulan terhadap seorang pemimpin, sedangkan dalam gagasan Al-Ghazali sama sekali tidak dibicarakan masalah ini. Bahkan, kepala negara tidak bertanggung jawab kepada rakyat, tetapi langsung kepada Tuhan.³

Menurut Rasyid Ridha, negara Islam itu merupakan kepemimpinan menyeluruh dalam persoalan yang berkenaan dengan masalah keagamaan dan duniawi sebagai pengganti Rasulullah. Jadi, menurut Ridha, negara yang dibangun itu mestilah bersifat internasional. Tidak dibenarkan adanya dua kepala negara. Dengan konsep ini, Ridha menolak negara kesatuan berdasarkan kebangsaan (nasionalisme) menurut konsep Barat dengan menyampingkan fanatisme. Sebab, di dalam Islam rasa kebangsaan itu bisa tumbuh atas dasar agama.⁴

Bagi Hassan al-Banna, hubungan negara dengan agama tak jauh berbeda dengan Ridha. Menurutnya, seluruh negara Islam haruslah

²Ridho al-Hamdi, *Partai Politik Islam, Teori dan Praktik di Indonesia*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013), hlm. 27.

³*Ibid.*, hlm. 27.

⁴*Ibid.*, hlm. 27-28.



dalam satu komando. Polanya adalah negara-negara Islam yang sepakat tersebut bermusyawarah untuk memilih mediator yang disepakati sebagai pemimpin seluruh umat. Dengan demikian, bentuk negara yang ideal adalah negara koordinatif yang berbentuk khilafah, tetapi kekuasaan negara bagian harus tetap diperhatikan.⁵

Sedangkan menurut Al-Maududi, negara Islam adalah negara yang mempunyai sistem yang berbeda dengan negara sekuler, baik menyangkut sifat, karakteristik, maupun tujuannya. Islam adalah antitesis demokrasi Barat, karena landasan demokrasi Barat adalah kedaulatan rakyat sehingga dalam penentuan nilai-nilai perilaku sepenuhnya berada di tangan rakyat. Namun, negara Islam yang dimaksud Al-Maududi adalah negara Islam yang bersifat universal, tidak membatasi ruang lingkup kegiatannya. Semua milik bersama. Islam pun tidak mengakui sekat geografis, bahasa, dan warna kulit.⁶

Senada dengan Al-Maududi, Sayyid Quthb mengembangkan konsep pemerintahan kedaulatan Ilahi. Menurutnya, bentuk pemerintahan yang ideal adalah suatu negara yang berdasarkan kedaulatan hukum Ilahi. Sistem pemerintahan harus berdasarkan penghambaan diri kepada Tuhan saja. Kemudian, di bawah sistem umum ini setiap manusia boleh memilih akidah yang dianutnya. Dengan begitu, setiap agama telah menjadi milik Tuhan. Karena itu, Quthb menolak kedaulatan rakyat. Baginya, manusia hanyalah pelaksana kedaulatan Tuhan dan tidak dibenarkan menjalankan hukum yang bertentangan dengan ajaran Tuhan. Pemerintahan negara Islam harus dibangun di atas asas keadilan penguasa, ketaatan rakyat, dan musyawarah.⁷

Di Indonesia, pemahaman agama tidak bisa dipisahkan dari negara, dapat kita jumpai di antaranya M. Natsir, Buya Hamka, dan Adian Husaini. Bagi Natsir, urusan kenegaraan pada pokoknya merupakan bagian integral risalah Islam. Dinyatakannya pula bahwa kaum muslimin mempunyai falsafah hidup atau ideologi seperti kalangan Kristen, Fasis, atau Komunisme. Natsir mengutip *nash* Al-Qur'an yang dianggapnya sebagai dasar ideologi Islam, yaitu: "*Tidaklah Aku jadikan jin dan manusia, melainkan untuk mengabdikan pada-Ku*". Bertitik tolak dari dasar ideologi Islam

⁵*Ibid.*, hlm. 28.

⁶*Ibid.*, hlm. 28-29.

⁷*Ibid.*, hlm. 29.



ini, ia berkesimpulan bahwa cita-cita hidup seorang Muslim di dunia ini hanyalah untuk menjadi hamba Allah, agar mencapai kejayaan di dunia dan di akhirat.⁸

Sedangkan Buya Hamka berangkat dari filsafat ajaran khalifatullah dalam memahami hubungan agama dan negara. Manusia sebagai khalifah Allah, maka manusia disertai tanggung jawab untuk melanjutkan kehendak yang mengkhalifahinya itu. Inilah yang menumbuhkan keyakinan dalam hati kaum muslimin bahwa urusan negara dengan agama tidaklah pernah terpisah. Urusan kerja usaha jiwa dan badan, rohani dan jasmani tak tercerai.⁹

Menurut Adian Husaini, orang-orang yang mengatakan jika agama dan negara harus dipisahkan adalah orang-orang yang tidak melihat realitas sejarah. Sejak berdirinya negara Madinah yang memiliki konstitusi tertulis pertama di dunia (Piagam Madinah), Nabi Muhammad sudah bertindak sebagai kepala negara, yang selain mengangkat pejabat-pejabat negara juga menjalankan hukum-hukum (syariat) Islam terhadap seluruh warga negara. Nabi Muhammad tidak menggunakan hukum adat untuk memutuskan perkara (mengadili) di antara rakyatnya.¹⁰

B. Negara Sekuler

Negara sekuler adalah suatu negara yang tidak memberikan peran agama dalam kehidupan negara. Agama telah diasingkan dalam kehidupan negara dalam berbagai sektornya. Ciri negara sekuler yang paling menonjol adalah hapusnya pendidikan agama di sekolah-sekolah umum.¹¹

Dalam konteks kehidupan orang Kristen, pemisahan agama dan negara mereka pahami ketika Yesus mengucapkan: *“Berikanlah kepada Kaisar apa yang wajib kamu berikan kepada Kaisar dan kepada Allah apa yang*

⁸Ahmad Suhelmi, *Polemik Negara Islam, Soekarno vs Natsir*, (Jakarta: UI-Press, 2012), hlm. 69.

⁹Hamka, *Keadilan Sosial dalam Islam*, (Jakarta: Gema Insani, 2015), hlm. 21.

¹⁰Ahmad Suhelmi, *Op. Cit.*, hlm. 153.

¹¹Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Cetakan ke-4, (Jakarta: Kencana, 2010), hlm. 20.



wajib kamu berikan kepada Allah”, sebagaimana yang tertera dalam Injil Matius 22: 21. Menurut J. Mardimin bahwa ucapan Yesus tersebut dapat ditafsirkan berspirit memisahkan antara agama dan negara yang direpresentasikan oleh “Kaisar”, dengan urusan agama yang direpresentasikan oleh “Allah”.¹²

Di dunia Barat, sesungguhnya pemisahan agama dan negara berangkat dari titik ekstrem dominasi gereja dan raja Eropa menghendaki tunduknya seluruh urusan kehidupan (politik, ekonomi, sains, dan seni) pada dogma gereja. Di titik ekstrem lainnya, dominasi gereja ini ditentang oleh para filsuf dan pemikir yang menolak secara mutlak peran agama Katolik dalam kehidupan.¹³

Sepanjang abad pertengahan, raja yang mengatasnamakan wakil Tuhan di bumi secara semena-mena memaksakan kehendaknya, serta menghukum siapa saja yang menentangnya. Pada masa itu siapa pun yang menentang dogma gereja, termasuk ilmu pengetahuan, harus diberangus. Para pemikir dan ilmuwan diburu, dipenjara, disiksa, bahkan dihukum mati. Bahkan raja dan gereja membuat alat-alat penyiksaan mengerikan untuk menghukum orang-orang yang menentang mereka.¹⁴

Terjadinya peristiwa reformasi gereja dan *renaissance*, menjadi titik tolak untuk meruntuhkan dominasi otoriter gereja tersebut. Akhirnya pascareformasi revolusi Prancis tahun 1789, terwujudlah jalan tengah dari dua titik ekstrem tadi, yang terumuskan dalam sekularisme, yakni paham pemisahan antara agama dari kehidupan. Agama tidak diingkari secara total, tetapi masih diakui walaupun terbatas, yaitu mengatur hubungan manusia dengan Tuhannya dalam urusan ritual semata.¹⁵

Maka, bagi sekularisme agama adalah sumber persoalan. Agama harus dipisahkan dari kehidupan. Agama harus dipisahkan dari negara. Agama juga harus dipisahkan dari pendidikan dan ilmu pengetahuan. Politik ekonomi, pendidikan, harus steril dari campur tangan agama.

¹²J. Mardimin, *Mempercapakan Relasi Agama dan Negara, Menata Ulang Hubungan Agama dan Negara di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), hlm. xi.

¹³Yudha Pedyanto, *Buanglah Demokrasi pada Tempatnya, Menyingkap Kejahatan Demokrasi dan Bagaimana Mencegahnya*, (Yogyakarta: Irtikaz, 2014), hlm. 3.

¹⁴*Ibid.*

¹⁵*Ibid.*



Kalau ada satu tempat di mana agama boleh bersemayam tanpa diusik-usik, maka tempat itu adalah peribadatan individu. Apa pun alasannya, agama harus dipisahkan dari kehidupan atau bencana kesewenang-wenangan agama akan kembali terulang.¹⁶

Sayangnya, pemahaman seperti ini pun menular di kalangan Islam. Dikenal beberapa tokoh mengampanyekan paham negara sekuler, di antara mereka adalah Ali Abdurraziq, Thaha Husein, dan Mustafa Kemal Ataturk. Ali Abdurraziq menolak khilafah sebagai bentuk ideal pemerintahan Islam. Bahkan Thaha Husein mengusulkan peniruan mentah-mentah terhadap sistem politik Barat.

Sementara itu, Mustafa Kemal bergerak lebih jauh lagi. Ia menolak peran agama dalam politik praktis dan membangun sebuah negara Turki yang sekuler. Hal-hal yang berbau agama tidak boleh masuk dalam tataran politik praktis. Agama adalah urusan personal yang diatur oleh agama.¹⁷

Di Indonesia sendiri sekularisasi negara dan agama pun tak ketinggalan. Di antara mereka adalah Soekarno, Nurcholis Madjid, dan Ulil Abshar Abdalla. Menurut Soekarno, pemisahan agama dan negara dimaksudkan agar agama tidak mengikat gerak majunya negara dan sebaliknya, negara atau pemerintah tidak menyalahgunakan agama untuk kepentingannya. Dengan pemisahan ini, agama bisa melepaskan dirinya dari berbagai paham, ajaran, tradisi kolot yang tidak sesuai dengan zaman. Untuk membenarkan gagasan ini, Soekarno mengutip pendapat Ali Abdur Razik bahwa syariat Islam tidak memberikan konsep-konsep yang tegas mengenai adanya keharusan bersatunya agama dan negara.¹⁸

Sedangkan Nurcolish Madjid mengemukakan gagasan “pembaruan” dan mengecam dengan keras konsep negara Islam. Ia mengatakan bahwa, konsep “negara Islam” adalah suatu distorsi hubungan proporsional antara agama dan negara. Negara adalah salah satu segi kehidupan duniawi yang dimensinya adalah rasional dan

¹⁶*Ibid.*

¹⁷Ridho al-Hamdi, *Partai Politik Islam, Teori dan Praktik di Indonesia*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013), hlm. 27.

¹⁸Ahmad Suhelmi, *Op. Cit.*, hlm. 4-5.



kolektif, sedangkan agama adalah aspek kehidupan yang dimensinya adalah spritual dan pribadi.¹⁹

Pandangan Nurcholish ini jelas telah memisahkan antara agama dan negara. Seorang intelektual Muslim terkemuka, H.M. Rajidi yang pernah menjabat Menteri Agama dan Duta Besar RI di Mesir dan Pakistan, serta Guru Besar Hukum Islam dan Lembaga-Lembaga Islam di Universitas Indonesia dengan sangat segan telah menulis buku dengan judul: *Koreksi terhadap Drs. Nurcholish Madjid tentang Sekularisasi*. Kritik beliau sangat tepat terhadap pandangan Nurcholish Madjid yang dikutip secara lengkap oleh Muhammad Tahir Azhary menurutnya agar dapat diperoleh suatu pemahaman yang benar tentang bagaimana sesungguhnya hubungan agama (dalam hal ini Islam) dengan negara.

Kata-kata tersebut maksudnya pandangan Nurcholish tentang konsep negara Islam sebagaimana yang telah dikutip di atas bukan kata-kata orang yang percaya kepada Al-Qur'an, akan tetapi merupakan kata orang yang hanya pernah membaca Injil. Dalam Mattius 22:2:

Render unto caesar the the things which are caesar's and unto God the things which are God's. Berikanlah kepada penguasa duniawi hal-hal yang berhubungan dengan urusan duniawi, dan serahkanlah kepada Tuhan segala yang berurusan dengan Tuhan.

Kalau Nurcholish mengatakan bahwa konsep negara Islam adalah distorsi hubungan proporsional antara agama dan negara, maka sudah terang bahwa ia belum mempelajari Al-Qur'an, dan dengan mohon maaf sebesar-besarnya kepada para pembaca, saya terpaksa mengatakan bahwa distorsi itu adalah buatan Nurcholis Madjid.

C. Hubungan Islam dan Negara di Indonesia

Berbicara hubungan Islam dan Indonesia hari ini, maka sudah barang tentu tidak bisa dilepaskan dengan pembicaraan mengenai Piagam Jakarta 22 Juni 1945. Piagam ini merupakan dokumen kontroversial dalam sejarah perjalanan bangsa ini. Ia dihasilkan dari perdebatan yang begitu panjang dari Panitia Sembilan hasil bentukan Badan Penyelidik

¹⁹Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Cetakan ke-4, (Jakarta: Kencana, 2010), hlm. 50.



Usaha Persiapan Kemerdekaan (*Dokuritzu Zyunbi Tyoosakai*). Para perumusny adalah Soekarno, Mohammad Hatta, Muhammad Yamin, Achmad Soebarjo, Abikoesno Tjokrosoejoso, Abdul Kahar Mudzakkir, Abdul Wahid Hasyim, Haji Agus Salim, dan A.A. Maramis. Biasanya pengamat politik mengelompokkan anggota Panitia Sembilan ini dalam hal aspirasi ke dalam dua kelompok. Kelompok pertama adalah nasionalis sekuler. Mereka terdiri dari Soekarno, Mohammad Hatta, Muhammad Yamin, Achmad Soebarjo, dan A.A. Maramis. Sedangkan Abikoesno Tjokrosoejoso, Abdul Kahar Mudzakkir, Abdul Wahid Hasyim, dan Haji Agus Salim masuk kelompok nasionalis Islam. Berikut naskah lengkap Piagam Jakarta yang direncanakan nantinya sebagai Pembukaan UUD 1945:

PIAGAM DJAKARTA

Bahwa sesoenggoehnja kemerdekaan itoe ialah hak segala bangsa, dan oleh sebab itu maka pendjadjahan di atas doenia haroes dihapoeskan, karena tidak sesoeai dengan peri-kemanoesiaan dan peri-keadilan.

Dan perdjoeangan pergerakan Kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat jang berbahagia dengan selamat sentosa mengantarkan Rakjat Indonesia ke-depan pintoe-gerbang Negara Indonesia, jang merdeka, bersatoe, berdaoeelat, adil dan makmoer.

Atas berkat Rahmat Allah Jang Maha Koeasa, dan dengan didorongkan oleh keinginan jang loehoer, soepaja berkehidoepan kebangsaan jang bebas, maka Rakjat Indonesia dengan ini menjatakan kemerdekaannja.

Kemudian daripada itoe, oentoek membentoeik soeatoe Pemerintah Negara Indonesia jang melindoengi segenap Bangsa Indonesia dan seloeroeh toempah darah Indonesia, dan untuk memadjoekan kesedjahteraan oemoem, mentjerdaskan kehidoepan bangsa, dan ikoet melaksanakan ketertiban doenia jang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disoesoenlah kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itoe dalam suatu Hoekoem Dasar Negara Indonesia, jang terbentoeik dalam suatu susunan negara Repoeblik Indonesia jang berkedaoelatan Rakjat, dengan berdasar kepada: *ketoehanan, dengan kewadjiban mendjalankan sjari'at Islam bagi pemeloek-pemeloeknja*, menoeeroet



dasar kemoesiaan jang adil dan beradab, persatoean Indonesia, dan kerakjatan jang dipimpin oleh hikmat, kebidjaksanaan dalam permoesjarawaratan perwakilan serta dengan mewoejoedkan soetoe keadilan sosial bagi seloeroeh Rakjat Indonesia.

Djakarta, 22-6-1945

Ir. Soekarno

Drs. Mohammad Hatta

Mr. A.A. Maramis

Abikoeno Tjokrosoejoso

Abdul Kahar Muzakir

H.A. Salim

Mr. Achmad Subardjo

Wahid Hasyim

Mr. Muhammad Yamin.

Pencantuman kalimat *“Ketuhanan, dengan kewajiban menjalankan syari’at Islam bagi pemeluknya”* dalam Piagam Jakarta tersebut tidak terlepas dari perjuangan tokoh-tokoh Islam tersebut. Mereka menganggap bahwa Islam dan negara adalah dua hal yang tidak bisa dipisahkan. Terlebih lagi ketika itu 90%-95% masyarakat Indonesia beragama Islam ketika itu. Karena itu, wajar saja nuansa Islam kental dalam bernegara.

Harus diakui, pencantuman kalimat *“Ketuhanan, dengan kewajiban menjalankan syari’at Islam bagi pemeluknya”* mendapatkan protes dari penganut agama lain, terutama tokoh-tokoh Kristen. Tahukah Anda? Bahkan implikasinya adalah tidak ada satu pun tokoh-tokoh Kristen yang hadir ketika Proklamasi dibacakan. Padahal ini adalah peristiwa yang paling bersejarah itu.

Sayangnya, kalimat *“Ketuhanan, dengan kewajiban menjalankan syari’at Islam bagi pemeluknya”* tertanggal 18 Agustus 1945 pada Piagam Jakarta tersebut dicoret. Dari sisi hukum, ketika dicoret, harus diakui bahwa Piagam Jakarta tersebut tinggallah kenangan sejarah sebagai perjuangan para tokoh Islam ketika itu. Artinya, ia tidak bernilai hukum sama sekali.

Di dalam penelitian Ridwan Saidi dan dikuatkan dengan sebuah buku yang diterbitkan oleh Cornell University AS, dalang pencoretan



kalimat tersebut adalah Dr. Sam Ratulangi, yang disebut di dalam buku tersebut sebagai *an astute Christian politician from Manado, North Sulawesi*. Dan ini pun menurut hemat saya, juga tidak terlepas dari peran Mohammad Hatta yang juga dikenal sebagai tokoh nasionalis sekuler. Sebab Hatta sama sekali tidak meminta persetujuan para penanda tangan Piagam Jakarta itu.

Kendatipun Pasca 18 Agustus 1945 Piagam Jakarta tersebut hanyalah menjadi dokumen sejarah belaka. Namun, perjuangan para tokoh Islam tak berhenti sampai di situ. Di dalam sidang Konstituante (1956-1959), para tokoh Islam kembali membawa aspirasi itu. Di mana Islam sebagai dasar negara dengan menghidupkan Piagam Jakarta. Mereka dimotori oleh M. Natsir, Buya Hamka, Kasman Singodimejo, dan lain-lain termasuk tokoh-tokoh NU juga.

Karena sidang Konstituante untuk merumuskan UUD baru juga tidak terealisasi padahal sudah memasuki 3 tahun berjalan atau dalam bahasa Soekarno ketika itu sebagai sidang yang bertele-tele, tertanggal 22 April 1959 Soekarno berpidato di sidang Konstituante dengan meminta kembali kepada UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945.

Menanggapi usulan itu, anggota Konstituante mengadakan sidang. Pilihan pertama kembali kepada UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945. Sedangkan pilihan kedua adalah kembali kepada UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945 dengan memasukkan anak kalimat Piagam Jakarta. Sampai tiga kali pemungutan suara, tidak ada hasilnya secara hukum. Sebab tidak didukung minimal oleh 2/3 suara anggota Konstituante, apakah kembali kepada UUD 1945 tanpa memasukkan anak kalimat Piagam Jakarta maupun dengan memasukkan anak kalimat Piagam Jakarta.

Disebutkan bahwa pada tanggal 30 Mei 1959 Konstituante melaksanakan pemungutan suara. Hasilnya 269 suara menyetujui UUD 1945 dan 199 suara tidak setuju. Meskipun yang menyatakan setuju lebih banyak, tetapi pemungutan suara ini harus diulang, karena jumlah suara tidak memenuhi kuorum. Pada tanggal 1 Juni, pemungutan suara kedua menghasilkan 264 suara menyetujui dan 204 suara tidak setuju. Pada tanggal 2 Juni, pemungutan suara ketiga menghasilkan 263 suara



menyetujui dan 203 suara tidak setuju. Dari pemungutan suara ini, Konstituante juga gagal mencapai kuorum.²⁰

Karena itu, tertanggal 5 Juli 1959 Presiden Soekarno mengeluarkan dekrit. Berikut isi Dekrit Presiden tersebut:²¹

**DEKRET PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA/
PANGLIMA TERTINGGI ANGKATAN PERANG
TENTANG
KEMBALI KEPADA UNDANG-UNDANG DASAR 1945**

Dengan rachmat Tuhan Jang Maha Esa,
KAMI PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA/
PANGLIMA TERTINGGI ANGKATAN PERANG

Dengan ini menjatakan dengan chidmat:

Bahwa andjuran Presiden dan Pemerintah untuk kembali kepada Undang-Undang Dasar 1945 jang disampaikan kepada segenap rakjat Indonesia dengan amanat Presiden pada tanggal 22 April 1959 tidak memperoleh keputusan dari Konstituante sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Dasar Sementara;

Bahwa berhubung dengan pernjjataan sebagian besar anggota-anggota Sidang Pembuat Undang-Undang Dasar untuk tidak lagi menghadiri sidang. Konstituante tidak mungkin lagi menjjlesaikan tugas jang dipertjjakan oleh rakjat kepadanya;

Bahwa hal jang demikian menimbulkan keadaan-keadaan ketatanegaraan jang membahayakan persatuan dan keselamatan Negara, Nusa, dan Bangsa, serta merintangii pembangunan semesta untuk mencapai masyarakat jang adil makmur;

Bahwa dengan dukungan bagian terbesar rakjat Indonesia dan didorong oleh kejakinan kami sendiri, kami terpaksa menempuh satu-satunja djjalan untuk menjjelamatkan Negara Proklamasi;

²⁰Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Studi Sosio-Legal Atas Konstituante 1956-1959*, (Jakarta: PT Pustaka Utama Grafiti, 1995), hlm. 401.

²¹https://id.wikipedia.org/wiki/Dekret_Presiden_5_Juli_1959, diakses pada tanggal 24 Desember 2016.



Bahwa kami berkejaminan bahwa Piagam Djakarta tertanggal 22 Djuni 1945 mendjiwai Undang-Undang Dasar 1945 dan adalah merupakan suatu rangkaian kesatuan dengan Konstitusi tersebut, Maka atas dasar-dasar tersebut di atas,

KAMI PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA/
PANGLIMA TERTINGGI ANGKATAN PERANG

Menetapkan pembubaran Konstituante;

Menetapkan Undang-Undang Dasar 1945 berlaku lagi bagi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia terhitung mulai hari tanggal penetapan dekrit ini dan tidak berlakunja lagi Undang-Undang Dasar Sementara.

Pembentukan Madjelis Permusjawaratan Rakyat Sementara, jang terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakjat ditambah dengan utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan serta pembentukan Dewan Pertimbangan Agung Sementara akan diselenggarakan dalam waktu sesingkat-singkatnja.

Ditetapkan di Djakarta pada tanggal 5 Djuli 1959

Atas nama Rakjat Indonesia

Presiden Republik Indonesia/Panglima Tertinggi Angkatan Perang

SOEKARNO

Berdasarkan dekrit tersebut, pada bagian “menyatakan” disebutkan, “Bahwa kami berkeyakinan bahwa Piagam Jakarta tertanggal 22 Juni 1945 menjiwai Undang-Undang Dasar 1945 dan adalah merupakan suatu rangkaian kesatuan dengan konstitusi tersebut”. Karena itu, suka atau tidak, secara hukum Piagam Jakarta tertanggal 22 Juni 1945 tersebut diberlakukan. Bukankah UUD 1945 yang kita gunakan hari ini diberlakukan kembali oleh Dekrit Presiden tersebut? Sebab UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945 itu tidak berlaku dulunya ketika berlaku UUD RIS 1949 dan UUDS 1950. Logika hukumnya, ketika UUD 1945 diberlakukan kembali melalui dekrit kemudian diterima, begitu juga



dengan Piagam Jakarta, ia juga berlaku didasarkan dekrit tersebut seharusnya juga diterima.

Karena dekrit menyebutkan bahwa Piagam Jakarta merupakan bagian yang tidak terpisah dari UUD 1945, maka tentu saja ia punya konsekuensi hukum seperti halnya UUD 1945 yang dijadikan sebagai landasan konstitusional yang juga pemberlakuannya didasarkan kepada dekrit itu. Konsekuensi hukumnya adalah menafsirkan sila pertama Pancasila hari ini, Pasal 29 (1) dan (2) UUD 1945, begitu juga dengan produk hukum lainnya termasuk peraturan daerah mengenai agama dalam hal ini mestilah dalam kerangka *“Ketuhanan, dengan kewajiban menjalankan syari’at Islam bagi pemeluknya”*.

Dengan demikian, sungguh aneh rasanya ketika ada segelintir pihak, terlebih lagi pemerintah pusat yang anti dengan kebijakan/peraturan daerah yang bernuansa syariat. Apalagi yang diatur tersebut mengenai penghormatan terhadap bulan Ramadhan, membatasi jualan makanan di bulan Ramadhan, mengaji, minuman beralkohol, dan lainnya dalam bingkai syariat.

Terlepas itu semua, lebih jauh lagi, ada atau tidaknya Piagam Jakarta tersebut, hal ihwal menjalankan atau legalisasi syariat Islam tetap dapat dibenarkan secara hukum. Sebab ada landasan ideologi dan landasan konstitusionalnya. Indonesia tidak memisahkan antara agama dan negara. *Pertama*, sila Pertama Pancasila yang menyatakan bahwa, *“Ketuhanan Yang Maha Esa”*. *Kedua*, Pasal 28 J Ayat (2) UUD 1945 bahwa, *“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”*. *Ketiga*, Pasal 29 (1) UUD 1945 bahwa, *“Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa”*. *Keempat*, Pasal 29 Ayat (2) UUD 1945 bahwa, *“Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu”*.





[Halaman ini sengaja dikosongkan]



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Adji, Oemar Seno. 1985. *Peradilan Bebas Negara Hukum*. Jakarta: Erlangga.
- Akbar, Patrialis. 2015. *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*. Jakarta: Sinar Grafika.
- al-Hamdi, Ridho. 2013. *Partai Politik Islam, Teori dan Praktik di Indonesia*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Ali, Achmad. 2009. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legis Prudence)*. Jakarta: Kencana Pranada Media Grup.
- Alim, Muhammad. 2010. *Asas-Asas Negara Hukum Modern dalam Islam, Kajian Komprehensif Islam dan Ketatanegaraan*. Cetakan I. Yogyakarta: LkiS.
- al-Marsudi, Subandi. 2003. *Pancasila dan UUD 1945 dalam Paradigma Reformasi*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Amal, Ichlasul. 1996. *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik Edisi Revisi*. Yogyakarta: Penerbit Tiara Wacana.
- Andrews, William G. 1968. *Constitutional and Constitutionalism*. Third Edition. New Jersey: Van Nostrand Company.



- Arifin, Firmansyah, dkk. 2005. *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar-Lembaga Negara*. Jakarta: Sekretariat Jederal MKRI dan KRHN.
- Arquillo, Ivin A. 2007. "A Case Survery of the 1970 Supreme Court". Dalam Ahmad Mujahidin. *Peradilan Satu Atap di Indonesia*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Asrun, A. Muhammad. 2004. *Krisis Peradilan Mahkamah Agung di Bawah Soeharto*. Jakarta: Penerbit ELSAM.
- Asshiddiqie, Jimly. 2013. *Menegakkan Etika Penyelenggaraan Pemilu*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- _____. 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Kompas.
- _____. 2011. *Hukum Tata Negara & Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- _____. 2008. *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- _____. 2004. *Komisi Yudisial & Reformasi Peradilan*. Jakarta: ELSAM.
- _____. 1994. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru-Van Hoeve.
- _____. 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jilid I. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- _____. 2008. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: PT Bhuna Ilmu Populer.
- _____. 2011. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Rajawali Pers.
- _____. 2010. *Bung Hatta: Bapak Kedaulatan Rakyat, dalam 100 Tahun Bung Hatta Tahun 2002*. Jakarta: Yayasan Hatta.
- Astawa, I Gde Pantja dan Suprin Na'a. 2009. *Memahami Ilmu Negara dan Teori Negara*. Cetakan Pertama. Bandung: Reflika Aditama.
- _____. 2008. *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*. Bandung: Alumni.
- Azhary, Muhammad Tahir. 2010. *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*. Cetakan ke-4. Jakarta: Kencana.



- Barent, Eric. 1998. *An Introduction to Constitutional Law*. London: Oxford University Press.
- Basah, Sjachran. 1985. *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*. Bandung: Alumni.
- _____. 1992. *Perlindungan Hukum terhadap Sikap Tindak Adminitrasi Negara*. Bandung: Alumni.
- Boedisoesetyo. 1959/1960. *Asas-Asas Ilmu Hukum Tata Negara*. Jilid I. Yogyakarta: Gadjah Mada.
- Brewer-Caries, Allan R. 1989. *Judicial Review in Comparative Law*. Cambridge University Press.
- Budiardjo, Miriam. 1988. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.
- Chaidir, Ellydar. 2008. *Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*. Yogyakarta: Total Media.
- _____. 2007. *Hukum dan Teori Konstitusi*. Yogyakarta: Kreasi Total Media.
- Chaidir, Ellydar dan Sudi Fahmi. 2010. *Hukum Perbandingan Konstitusi*. Yogyakarta: Total Media.
- Danusaputo, Munadjat. 1985. *Hukum Lingkungan Buku I Umum*. Bandung: Bina Cipta.
- David, Rene and John E.C. Brierley. 1985. *Major Legal System in the World Today: An Introduction to the Comparative Study of Law*. Third Edition. London: Stevens & Sons.
- Dicey, A.V. 1971. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. London: The NacMilan Press Ltd.
- Dimiyati, Khudzaifah. 2010. *Teorisasi Hukum Studi tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia 1945-1990*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Diponolo, G.S. 1975. *Ilmu Negara*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Djamali, R. Abdoel. 2005. *Pengantar Hukum Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta: Rajawali Pers.
- Djohansjah, J. 2008. *Reformasi Mahkamah Agung Menuju Independensi Kekuasaan Kehakiman*. Jakarta: Kesaint Balnc.
- Djokosutono. 1985. *Ilmu Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia.



- Ence, Iriyanto A. Baso. 2008. *Negara Hukum & Hak Uji Konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi*. Bandung: PT Alumni.
- Fadjar, A. Mukthie. 2004. *Tipe Negara Hukum*. Malang: Bayumedia Publishing.
- Fahmi, Khairul, Charles Simambura, dan Feri Amsari (ed.). 2014. *Pemilihan Umum Serentak*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Fathurrohman, Tata. 2016. *Diktat Pendidikan Kewarganegaraan untuk Perguruan Tinggi, Seri Penerbitan Lembaga Studi Islam dan Pengembangan Kepribadian*. Bandung: Universitas Islam Bandung.
- Fuady, Munir. 2009. *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*. Cetakan Pertama. Bandung: PT Refika Aditama.
- Gaffar, Janedri M. 2012. *Politik Hukum Pemilu*. Jakarta: Konstitusi Press (Konpress).
- Gautama, Sudargo. 1983. *Pengertian tentang Negara Hukum*. Bandung: Alumni.
- Ginsberg, Morris. 2003. *Keadilan dalam Masyarakat*. Yogyakarta: Podok Edukasi.
- Haan, P. de, Th.G. Druksteen, dan R. Fernhout. 1986. *Bestuursrecht in de Sociale Rechtsstaat*. Kluwer-Deventer: Deell.
- Hadjon, Philipus M. 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*. Surabaya: PT Bina Ilmu.
- Hajri, Wira Atma. 2016. *Quo Vadis Negara Hukum dan Demokrasi Indonesia*. Yogyakarta: Genta Press.
- Hamka. 2015. *Keadilan Sosial dalam Islam*. Jakarta: Gema Insani.
- Harman, Benny K. 1997. *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*. Jakarta: Elsam.
- Hartono, Sunaryati. 1976. *Apakah the Rule of Law*. Bandung: Alumni.
- Harun, Refly, dkk. (ed.). 2005. *Menjaga Denyut Nadi Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Huda, Ni'matul. 2007. *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*. Yogyakarta: UII Press.
- _____. 2013. *Ilmu Negara*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- _____. 2015. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Edisi Revisi. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.



- Huijbers, Theo. 1982. *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*. Yogyakarta: Yayasan Kanisius.
- Indra, Muhammad Ridwan. 1990. *Undang-Undang Dasar 1945 Sebagai Karya Manusia*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Iver, R.M. mac. 1960. *The Modern State*. London: Oxford University Press.
- Joeniarto. 1981. *Sumber-Sumber Hukum Tata Negara di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.
- Jurdi, Syarifuddin. 2008. *Pemikiran Politik Islam Indonesia, Pertautan Negara, Khilafah, Masyarakat Madani dan Demokrasi*. Cetakan I. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Karim, M. Rusli. 1991. *Pemilu dan Demokratis Kompetitif*. Cetakan ke-1. Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya.
- Karsayuda, M. Rifkinizamy. 2015. *Partai Politik Lokal untuk Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Kelsen, Hans. 1961. *General Theory of Law and State*. New York: Russel & Russel.
- Kholido dan Santoso. 2004. *Paradigma Baru Memahami Pancasila dan UUD 1945 Sebuah Rekonstruksi Sejarah Atas Gagasan Dasar Negara RI Konsensus Nasional dan Demokrasi Indonesia*. Yogyakarta: Segi Arsy.
- Kuijer, M. 2004. *The Blindfold of Lady Justice, Judicial Independence and Impartiality in Light of the Requirements of Article 6 EHCR*. Leiden: E.M. Meijers Institut.
- Krisnayuda, Backy. 2016. *Pancasila & Undang-Undang, Relasi dan Transformasi Keduanya dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim. 1985. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, CV Sinar Bakti.
- Kusnardi, Moh. dan Bintang Saragih. 2000. *Ilmu Negara*. Edisi Revisi. Jakarta: Gaya Media Pratama.
- Kusumatmadja, Mochtar. Tanpa Tahun. *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*. Jakarta: Bina Cipta.
- Lev, Daniel S. 1990. *Hukum dan Politik di Indonesia: Kesenambungan dan Perubahan*. Jakarta: LP3ES.



- Lubis, Solly. 1971. *Ilmu Negara*. Bandung: Alumni.
- Machiavelli, Nicollo. 1987. *Sang Penguasa, Surat Seorang Negarawan Kepada Pemimpin Republik*. Jakarta: PT Gramedia.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. 2004. *Buku I Naskah Akademik Kajian Komprehensif Komisi Konstitusi tentang Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta.
- Malian, Sobirin. 2001. *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*. Yogyakarta: UII Press.
- Manan, Bagir. 1998. *Organisasi Peradilan di Indonesia*. Surabaya: FH Airlangga.
- _____. 2007. *Kekuasaan Kehakiman Indonesia Menurut UU No. 4 Tahun 2004*. Yogyakarta: FH UII Press.
- _____. 2006. *Sistem Peradilan Berwibawa, Suatu Pencarian*. Yogyakarta: FH UII Press.
- _____. 2003. *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: FH UII Press.
- _____. 1995. *Kekuasaan Kehakiman Republik Indonesia*. Bandung: Pusat Penerbitan Universitas LPPM Unisba.
- _____. 1994. *Dasar-Dasar Konstitusional Peraturan Perundang-undangan Nasional*. Padang: Fakultas Hukum Universitas Andalas.
- Manan, Bagir dan Kuntana Magnar. 1993. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Penerbit Alumni.
- _____. 1987. *Peranan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional*. Bandung: CV Armico.
- Mangunsong, Parlin M. 1992. *Konvensi Ketatanegaraan Sebagai Salah Satu Sarana Perubahan UUD*. Bandung: Alumni.
- Marshall, Geoffery. 1971. *Constitutional Theory*. London: Oxford University Press.
- Mas, Marwan. 2004. *Pengantar Ilmu Hukum*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- MD, Moh. Mahfud. 2009. *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- _____. 2000. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.



- _____. 1999. *Pergulatan Politik Hukum di Indonesia*. Yogyakarta: Gama Media.
- Mertokusumo, Sudikno. 1988. *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*. Yogyakarta: Liberty.
- Meuwissen, D.H.M. 1975. *Elementen van Staatsrecht*. Zwolle: Tjink Willink.
- Mochtar, Zainal Arifin. 2016. *Lembaga Negara Independen Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Montesquieu. 1949. *The Spirit of the Laws, the Hafner Library of Classics*. New York-London.
- Muhammad, Rusli. 2010. *Kemandirian Pengadilan Indonesia*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Mujahidin, Ahmad. 2007. *Peradilan Satu Atap di Indonesia*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Nasution, Adnan Buyung. 1995. *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Studi Sosio-Legal Atas Konstituante 1956-1959*. Jakarta: PT Pustaka Utama Grafiti.
- Notohamidjojo. Tanpa Tahun. *Makna Negara Hukum Bagi Pembaharuan Negara dan Wibawa Hukum Bagi Pembaharuan Masyarakat di Indonesia*. Jakarta: Badan Penerbit Kristen.
- Notosusanto, Nugroho. 1981. *Proses Perumusan Pancasila Dasar Negara*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Pedyanto, Yudha. 2014. *Buanglah Demokrasi pada Tempatnya, Menyingkap Kejahatan Demokrasi dan Bagaimana Mencegahnya*. Yogyakarta: Irtikaz.
- Poernomo, Bambang. 1984. *Orientasi Hukum Acara Pidana Indonesia*. Yogyakarta: Amerta.
- Poerwadarminta, W.J.S. 1998. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Pranarka, A.M.W. 1985. *Sejarah Pemikiran tentang Pancasila*. Jakarta: Yayasan Proklamasi CSIS.
- Prodjodikoro, Wirjono. 1989. *Azas-Azas Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Dian Rakyat.
- _____. 1981. *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik*. Bandung: Eresco.



- Rahardjo, Satjpto. 1988. *Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni.
- _____. 2004. "Watak Kultural Hukum Modern". *Catatan-Catatan Kuliah*. Semarang: Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro.
- Ranadireksa, Hendarmin. 2009. *Visi Bernegara Arsitektur Konstitusi Demokratik*. Bandung: Fokus Media.
- Rangkuti, Siti Sundari. 2005. *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*. Edisi Ketiga. Surabaya: Airlangga University Press.
- Rapar, J.H. 1989. *Filsafat Politik: Plato, Aristoteles, Augustinus, Machiavelli*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Rasjidi, Lili dan B. Arief Sidharta. 1998. *Filsafat Hukum, Mazhab dan Refleksinya*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Rawls. 2006. *Teori Keadilan Dasar-Dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*. Terjemahan oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Rousseau, J.J. (alih bahasa Sumardjo). 1986. *Kontrol Sosial*. Jakarta: Erlangga.
- Runokoy, Donal Albert & Frans Maramis. 2014. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Schmandt, Henry J. 2002. *Filsafat Politik, Kajian Historis dari Zaman Yunani Kuno Sampai Zaman Modern*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Schmid, J.J. Von (alih bahasa Wiratno). 1986. *Ahli-Ahli Pikir Besar tentang Negara dan Hukum*. Jakarta: PT Pembangunan.
- Siahaan, Pataniari. 2012. *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Konpress.
- Sjarif, Amiroedin. 1977. *Perundang-undangan: Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Soehino. 1981. *Hukum Tata Negara, Teknik Perundang-undangan*. Yogyakarta: Liberty.
- _____. 1980. *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty.
- Soekanto, Soerjono dan Purnadi Purbacaraka. 1989. *Perihal Kaidah Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Soekarno. 1965. *Di Bawah Bendera Revolusi*. Jakarta: Panitia Penerbit.



- Soemantri, Sri. 1981. *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.
- _____. 1984. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Bandung: Alumni.
- Soemitro, Rochmat. 1976. *Peradilan Administrasi dalam Hukum Pajak di Indonesia*. Bandung: PT Eresco.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati. 2007. *Ilmu Perundang-undangan; Dasar-Dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius.
- Spence, Gary. 1989. *With Justice for None*. New York: Penguin Book.
- Strong, C.F. 1960. *Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*. London: Sidgwick & Jackson Limited.
- Suhelmi, Ahmad. 2012. *Polemik Negara Islam, Soekarno vs Natsir*. Jakarta: UI-Press.
- Sujamto. 1988. *Daerah Istimewa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Jakarta: Bina Aksara.
- Sukardja, Ahmad. 2014. *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fikih Siyarah*. Cetakan Kedua. Jakarta: Sinar Grafika.
- Suny, Ismail. 1978. *Pembagian Kekuasaan Negara*. Jakarta: Aksara Baru.
- _____. 1981. *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*. Jakarta: Aksara Baru.
- Suseno, Franz Magnis. 1987. *Etika Dasar, Masalah-Masalah Pokok Filsafat Moral*. Yogyakarta: Kanisius.
- Sutiyoso, Bambang dan Sri Hastuti Puspitasari. 2005. *Aspek-Aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*. Yogyakarta: UII Press.
- Syafrinaldi dan Zul Akrial (ed.). 2012. *Demokrasi, Penegakan Hukum dan Hak Kekayaan Intelektual*. Pekanbaru: UIR Press.
- Tanya, Bernard L., Theodorus Yosep Parera, dkk. 2015. *Pancasila Bingkai Hukum Indonesia*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Tasrif, S. 1989. *Kemandirian Kekuasaan Kehakiman*. Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia.
- Termorshuizen, Marjenne. 2002. *Kamus Hukum Belanda-Indonesia*. Cetakan ke-2. Jakarta: Djambatan.
- Thaib, Dahlan. 2000. *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*. Yogyakarta: Liberty.



- _____. 1988. *Pancasila Yuridis Konstitusional*. Yogyakarta: Jurusan HTN Fakultas Hukum UII.
- Thaib, Dahlan, dkk. 2001. *Teori & Hukum Konstitusi*. Edisi Revisi. Jakarta: Rajawali Pers.
- Tutik, Titik Triwulan. 2010. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- _____. 2008. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Cerdas Pustaka.
- Wahidin, Samsul. 2008. *Hukum Pemerintahan Daerah, Mengawasi Pemilihan Umum Kepala Daerah*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Wahjono, Padmo. 1984. *Guru Pinandita*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- _____. 1989. *Pembangunan Hukum di Indonesia*. Jakarta: In-Hill CO.
- _____. 1982. *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- _____. 1982. *Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Wahyudi, Alwi. 2012. *Hukum Tata Negara Indonesia dalam Perspektif Pancasila Pasca Reformasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Wheare, K.C. 2003. *Konstitusi-Konstitusi Modern*. Surabaya: Pustaka Eureka.
- _____. 1975. *Modern Constitution*. Third Impression. London: Oxford University Press.
- Wignjosoebroto, Soetandyo. 2002. *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*. Jakarta: ELSAM & HUMA.
- Witman, Shepherd L. and John J. Wuest. 1963. *Visual Outline of Comparative Government*. Paterson, New Jersey: Littlefield, Adams & Co.
- Wolhott, G.J. 1960. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Republik Negara Indonesia*. Jakarta: Timun Mas.
- Yuliandri. 2010. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Yusuf, Slamet Effendi dan Umar Basalim. 2000. *Reformasi Konstitusi, Perubahan Pertama UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Indonesia Satu.



Zaki, M. dan Dian Mustika (ed.). 2015. *Syariah dan Negara, Ragam Perspektif dan Implementasi di Asia Tenggara*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

B. Kamus, Jurnal, dan Disertasi

Abadi, M. Husnu. 2013. “Kepemimpinan Politik dalam Pembentukan dan Pelaksanaan Undang-Undang Mengenai Partai Politik di Indonesia”. *Disertasi*. Universiti Utara Malaysia.

Amanwinata, Rukmana. 1989. “Pengaturan dan Batas Implementasi Kemerdekaan Berserikat dan Berkumpul dalam Pasal 28 UUD 1945”. *Disertasi*. Universitas Padjajaran, Bandung.

Astawa, I Gede Pantja. 2000. “Hak Angket dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Menurut UUD 1945”. *Disertasi*. Pascasarjana UNPAD, Bandung.

Kana, Philips A. 1999. “Kedudukan Undang-Undang Dasar 1945 Sebagai Hukum Dasar Tertulis dalam Teori dan Praktik”. *Disertasi*. Program Pascasarjana Universitas Padjajaran, Bandung.

Soemantri, Sri. 2001. “UUD 1945 Kedudukan dan Artinya dalam Kehidupan Bernegara”. *Jurnal Demokrasi & HAM*, Vol. 1, No. 4, September-November.

Soetoprawiro, Koerniatmanto. 1987. “Konstitusi Pengertian dan Perkembangannya”. *Jurnal Pro Justitia*, No. 2 Tahun V, Mei.

Taufiqurrohman. 2003. “Prosedur Perubahan Konstitusi (Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Perbandingannya dengan Konstitusi Negara Lain)”. *Disertasi*. Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.

C. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950.

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat Tahun 1949.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.



Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembuatan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang KPK.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM.

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers.





BIODATA PENULIS

Ellydar Chaidir

Lahir di Pekanbaru, 14 Desember 1955 dan kini berstatus Pegawai Negeri Sipil Kementerian Ristek dan Dikti, DPK Universitas Islam Riau. Pernah menjabat Wakil Dekan III Fakultas Hukum UIR (1988-1991), Sekretaris Akademi Akuntansi UIR (1981-1985), Wakil Dekan III Fakultas Ekonomi UIR (1983-1985), dan Ketua Jurusan HTN FH UIR (1992-1995).

Riwayat pendidikan: Fakultas Hukum Universitas Islam Riau (tamat 1980), Magister Hukum UII Jogja (2001), Doktor UII (2005), dan kini sebagai Profesor Hukum Tata Negara. Buku yang telah ditulis:

1. *Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945* (Total Media, Yogyakarta, 2008).
2. *Hubungan Tata Kerja Presiden dan Wakil Presiden* (UII Press, Yogyakarta, 2001).
3. *Hukum dan Teori Konstitusi* (Total Media, Yogyakarta, 2007).
4. *Bunga Rampai Demokrasi, HAM dan Negara Hukum, Kumpulan Tulisan Sebagai Penghormatan untuk Pengukuhan Guru Besar* (UIR Press, Pekanbaru, 2008).



5. Kontributor tulisan untuk buku kumpulan karangan, *Demokrasi, Penegakan Hukum dan Perlindungan Hak Kekayaan Intelektual* (UIR Press, Pekanbaru, 2012).

M. Husnu Abadi

Lahir di Majenang, 14 Juli 1950; PNS Depdiknas DPK pada Universitas Islam Riau, Lektor Kepala.

Pendidikan: Sekolah Rakyat Negeri No. IV (1962) di Mataram Lombok; PGAN, SMP Muhammadiyah di Mataram dan SMP Baktiyasa (1965) di Singaraja Bali; SMA Muhammadiyah (1968), di Purwokerto; Fakultas Teknik Sipil Universitas Udayana (1969-1972, tidak tamat) Denpasar; Fakultas Hukum Universitas Islam Riau (1985); Magister Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran (1996) Bandung; Ph.D. pada *College of Law, Government and International Studies* (Colgis) Universiti Utara Malaysia (UUM), Kedah, Malaysia (2013). Buku-buku yang telah dihasilkan:

1. *Intervensi Negara terhadap Agama*, bersama Jazim Hamidi, (Penerbit UII Press, Yogyakarta, 2001).
2. *Mencari Format Otonomi Khusus Buat Provinsi Riau* (UIR Press, Pekanbaru, 2003).
3. *Pemikiran Kodifikasi Hukum Administrasi Negara Indonesia* (UIR Press, Pekanbaru, 2004).
4. *Dari Plagiat ke Contempt of Court* (UIR Press, Pekanbaru, 2005).
5. *Eksistensi Aliran Keagamaan dalam Islam Ditinjau dari Pasal 29 UUD 1945* (UIR Press, Pekanbaru, 2008).
6. *Pemuatan Kembali Norma Hukum yang Telah Dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi*, bersama Wira Atma Hajri (Deepblish, Yogyakarta, 2017).
7. *Dari Kewenangan Mahkamah Konstitusi Menguji Perpu Sampai dengan Kewenangan Daerah di Bidang Agama* (Rajawali Pers, Jakarta, 2019).

Arifin Bur

Lahir di Danau Binguang, Kampar Riau, 22 Februari 1953. Riwayat pendidikan: PGAN Pekanbaru, Fakultas Hukum UIR (1986), Magister Hukum USU Medan (1996), Doktor pada Colgis Universitas Utara Malaysia UUM (2014). Pernah menjabat Kepala Bagian HAN, Kepala



Bagian HTN, Wakil Dekan 1 (1997-2000), Dekan FH UIR (2000-2004), Wakil Rektor II UIR (2005-2009).

Beberapa *paper*-nya dimuat dalam *Jurnal Asian Journal of Environment (UKM)*, *Jurnal Mahkamah UIR*, dan kontributor dalam buku kumpulan karangan *Hukum dan Teori dalam Realita Masyarakat* (UIR Press, Pekanbaru, 2015), *Problematika Hukum Indonesia Teori dan Praktik* (Rajawali Pers, Jakarta, 2018).

Efendi Ibnu Susilo

Lahir di Brebes, Jawa Tengah, 1 Januari 1962. Pendidikan: SD Negeri Bumiayu, SMP Muhammadiyah Bumiayu, SMAN 1 Brebes, Fakultas Hukum UII Yogyakarta (tamat 1987), Program Magister Hukum UNPAD Bandung (2002), dan Program Doktor Hukum Universitas Islam Bandung (UNISBA, 2014).

Sejak 1987 bergabung dengan Fakultas Hukum Universitas Islam Riau, dengan jabatan akademis terakhir Lektor Kepala (*Associate Professor*).

Pernah menjabat Wakil Dekan II dan Wakil Dekan I Fakultas Hukum UIR, Pemimpin Redaksi *Jurnal Ilmu Hukum Mahkamah FH UIR*. Kini menjabat Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Pascasarjana UIR (2012-2020). Buku yang telah ditulis:

1. *Format Kedudukan dan Fungsi MPR, DPR dan DPD Pasca Amandemen UUD 1945* (UIR Press, Pekanbaru, 2004).
2. Kontributor tulisan pada buku kumpulan karangan, *Hukum dan Teori dalam Realita Masyarakat* (UIR Press, Pekanbaru, 2015).

Suparto

Dilahirkan di Bangkalan, Madura, 8 Agustus 1969. Dosen tetap FH UIR sejak 2012 dan kini menjabat Kepala Bagian HTN FH UIR.

Riwayat pendidikan: S-1 Fakultas Kehutanan IPB (1992), S-1 FH UIR (2016), S-2 Ilmu Hukum Pascasarjana UIR (2009), S-3 Program Doktor UNISBA (2012). Banyak menulis artikel jurnal dan dimuat di *Jurnal Dinamika Hukum (Unsud)*, *Pagaruyung Law Journal*, *Jurnal Cita Hukum*, *Jurnal Hukum Pembangunan UI*, *Jurnal Yudisial*, *Jurnal UIR Law Review*, *Unes Jurnal Law*, *Jurnal Selat*, *Jurnal Mahkamah UIR*, *Jurnal Konstitusi*. Buku yang telah ditulis:



1. *Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Pemilu Serentak dari Inkonsistensi ke Pelanggaran Kode Etik* (Bina Karya, Jakarta, 2016).
2. *Dinamika Hubungan antara Mahkamah Agung dengan Komisi Yudisial Republik Indonesia* (Bina Karya, Jakarta, 2017).
3. *Negara Hukum, Demokrasi dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia* (Binar Karya, Jakarta, 2019).
4. Beberapa *paper*-nya ikut dalam buku kumpulan karangan, seperti: *Bunga Rampai Sistem Pemerintahan Islam* (UIR Press, Pekanbaru, 2010); *Hukum dan Teori dalam Realita Masyarakat* (UIR Press, Pekanbaru, 2015); *Problematika Hukum Indonesia Teori dan Praktik* (Rajawali Pers, Jakarta, 2018).

Syafriadi

Lahir di Pangkalan, Kota Baru, 1966. Riwayat pendidikan: S-1 Fakultas Hukum UII Yogya, S-2 UII Yogyakarta, S-3 Doktor pada UNISBA Bandung. Sejak 2010 bergabung sebagai dosen pada Fakultas Hukum UIR.

Artikelnnya dimuat dalam *Jurnal Asian Journal of Environment (UKM)*, *UIR Law Review*, *Jurnal Mahkamah UIR*. Buku yang telah ditulis:

1. *Gubernur Pilihan Rakyat: Kilas Balik Suksesi Gubernur Riau 2003-2008* (UNRI Press, Pekanbaru, 2004).
2. Beberapa *paper*-nya ikut dalam kumpulan karangan, seperti: *Hukum dan Teori dalam Realita Masyarakat* (UIR Press, Pekanbaru, 2015); dan *Problematika Hukum Indonesia Teori dan Praktik* (Rajawali Pers, Jakarta, 2018).

Wira Atma Hajri

Dosen Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Universitas Islam Riau. Riwayat pendidikan: Sekolah Dasar Negeri 012 Sipungguk Bangkinang (2002), Madrasah Tsanawiyah (2005), Madrasah Aliyah YPI Pondok Pesantren Darun Nahdhah Thawalib, Bangkinang (2008), Fakultas Hukum UIR (2012), Program Magister Ilmu Hukum UII Yogyakarta (2013). Lahir di Bangkinang, Riau, 11 Maret 1990. Alamat email: wiraibnuhajar@yahoo.co.id atau www.a.hajri@law.uir.ac.id. Kini beralamat di Jalan Stanum, Gang Berkah RT02/RW02 Dusun



Merbau, Desa Salo Timur, Kecamatan Salo, Kabupaten Kampar, Riau. Aktif menulis di sejumlah koran lokal, seperti di Pekanbaru, Padang, Bangka Belitung, Tanjung Pinang, Medan, Jakarta. Selain itu, aktif sebagai dai (khatib) bersama organisasi Majelis Dakwah Islamiyah (MDI) Pekanbaru.

Karya tulis ketika S-1 FH UIR (skripsi): “Perubahan UUD NRI Tahun 1945 dan Implikasinya bagi Sistem Pemerintahan Republik Indonesia”. Sedangkan judul tesis pada UII: “Putusan-Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perspektif Hukum Progresif”.

Bukunya yang telah terbit:

1. *Quo Vadis Negara Hukum dan Demokrasi* (Genta Press, Yogyakarta, 2016).
2. *Pemuatan Kembali Norma Hukum yang Telah Dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi*, ditulis bersama Husnu Abadi (Deepublish, Yogyakarta, 2017).
3. *Fatwa MUI dan Sumber Hukum* (Deepublish, Yogyakarta, 2018).
4. Kontributor tulisan pada buku kumpulan karangan, *Problematika Hukum Indonesia Teori dan Praktik* (Rajawali Pers, Jakarta, 2018); dan *Pemilihan Umum Serentak* (Rajawali Pers, Jakarta, 2014).

Umi Muslikhah

Lahir di Pekanbaru, 11 Agustus 1991. Riwayat pendidikan: S-1 pada Fakultas Hukum Universitas Riau (2013), S-2 pada Program Magister Hukum UIR (2016). Bergabung sebagai dosen Fakultas Hukum UIR sejak 2017 dan kini menjabat sebagai Sekretaris Unit Pejamin Mutu FH UIR.

Kontributor tulisan pada buku kumpulan karangan, *Problematika Hukum Indonesia Teori dan Praktik* (Rajawali Pers, Jakarta, 2018). Beberapa kali menerima penelitian hibah dari Kemenristekdikti, serta tulisannya dimuat dalam sejumlah jurnal bereputasi. Kini tengah mengikuti program doktor pada *Islamic University of Bandung*.

Aryo Akbar

Dilahirkan di Pekanbaru, 20 Maret 1981. Menamatkan SD 1 YPP7 Dumai (1993), SMPN Karang Anyar Dumai (1996), SMUN 7 Surabaya



(1999), FH Universitas Surabaya (2005), Magister Hukum Unair (1990), dan sejak 2015 mengikuti program S-3 di UNISBA Bandung.

Pendidikan informal yang pernah diikuti adalah: Pelatihan *Applied Approach* (AA), Pendidikan *Advocate* PERADI, Pendidikan Anti Korupsi dan *Good Governance*, *The English Language Proficiency Test*, Pelatihan Dasar Advokasi.

Kini bekerja sebagai dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Riau. Mengikuti secara aktif beberapa kegiatan, antara lain: Tim Rancangan Peraturan Daerah tentang Dana Desa, Narasumber *Focus Group Discussion* Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Moderator *Focus Group Discussion* Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Staf Ahli Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi Riau Mengenai Sosialisasi Peraturan Daerah tentang Bantuan Hukum Bagi Rakyat Tidak Mampu.

Alamat email: aryoakbar@law.uir.ac.id

