

**DIKTAT**  
**HUKUM TATA NEGARA**

**Disampaikan Oleh**

**Irwansyah, M.H**

**NIP. 198010112014111002**

**CALON DOSEN FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM**  
**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUMATERA UTARA**

**DOSEN PEMBIMBING**

**Dr. Mutapa Kamal Rokan, M.H**

**NIP.197807252008011006**



**FAKULTAS SYARIA DAN HUKUM**  
**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUMATERA UTARA**

**MEDAN**

**2018**

## KATA PENGANTAR

Tiada kata yang paling indah dan tiada kata yang dapat penulis ukir selain mengucapkan puji dan syukur kepada Allah SWT atas segala nikmat dan karuniaNya, sehingga penulis dapat menyelesaikan Diktat mata kuliah Hukum Tata Negara, salawat dan salam kepada Nabi Muhammad SAW, yang telah membimbing manusia untuk mencapai kebahagiaan dunia dan akhirat.

Penulisan Diktat ini merupakan salah satu syarat yang harus dipenuhi untuk pengusulan edukatif. Sebagai seorang manusiawi, penulis menyadari bahwa penulisan diktat ini belum sempurna dan banayak terdapat berbagai kekurangan. Oleh karena itu diktat ini pun tentunya mempunyai kekurangan untuk itu dengan rendah hati penulis senantiasa menerima kritik yang membangun untuk kesempurnaan diktat ini. Untuk itu penulis menyampaikan terima kasih kepada semua pihak yang telah banyak memberikan bantuan, baik material maupun moril dalam menyelesaikan diktat ini.

Akhirnya semoga diktat ini ada manfaatnya untuk kita semua dan terutama kepada penulis, dan semoga Allah SWT memberikan kesuksesan kepada penulis dan meridhai kerja dan usaha yang telah kita lakukan. Amin

Medan, Januari 2018

Penulis

**Irwansyah**

## DAFTAR ISI

<b>Kata Pengantar .....</b>	<b>i</b>
<b>BAB I: PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Lingkungan Kajian Hukum Tata Negara .....	1
B. Pengertian Hukum Tata Negara dan Hubungannya dengan Hukum Administrasi Negara.....	3
C. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Ilmu Negara dan Ilmu Politik.....	9
 <b>BAB II: SUMBER-SUMBER HUKUM TATA NEGARA</b>	
A. Pengertian Sumber Hukum .....	12
B. Macam-macam Sumber Hukum .....	14
C. Sumber Hukum Tata Negara.....	16
D. Hierarki Peraturan Perundang-undangan RI .....	19
E. Hierarki Menurut UU No. 10 Tahun 2004.....	31
F. Hierarki Menurut UU No. 12 Tahun 2011 .....	34
 <b>BAB III: ASAS-ASAS HUKUM TATA NEGARA</b>	
A. Pengertian Asas –asas Hukum Tata Negara.....	39
B. Asas-asas Hukum Tata Negara .....	40
1. Asas Pancasila .....	40
2. Asas negatr Hukum .....	41
3. Asas Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi .....	46
4. Asas Negara Kesatuan.....	51
5. Asas Pemisahan Kekuasaan dan Check and Balance .....	54
 <b>BAB IV: SEJARAH KETATANEGARAAN INDONESIA</b>	
A. Perubahan Sistem Pemerintahan Negara .....	60
B. Perkembangan Konstitusi di Indonesia.....	67
C. Dekrit Presiden 5 Juli 1959 .....	70
D. Reformasi dan Perubahan UUD 1945.....	74

## **BAB V: LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA MENURUT UUD 1945**

A. Perkembangan ketatanegaraan .....	80
B. Lembaga-lembaga Negara .....	81
1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).....	81
2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).....	89
3. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) .....	92
4. Presiden dan Wakil Presiden.....	100
5. Mahkamah Agung (MA).....	105
6. Mahkamah Konstitusi (MK) .....	109
7. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) .....	115
8. Komisi Yudisial (KY).....	117

## **BAB VI: LEMBAGA-LEMBAGA INDEPENDEN**

A. Perkembangan Lembaga-lembaga Independen.....	121
B. Komisi Pemilihan Umum (KPU).....	123
C. Komisi Nasional HAM (Komnas HAM).....	124
D. TNI dan Kepolisian Negara .....	127
E. Bank Indonesia.....	129

## **BAB VII: DEMOKRASI DI INDONESIA**

A. Konsepsi Demokrasi .....	131
B. Sistem dan Praktik Demokrasi di Indonesia .....	135
C. Sistem dan Pelaksanaan Pemilu di Indonesia .....	145

## **BAB VIII: SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA**

A. Sejarah lahirnya Pasal 18 UUD 1945 .....	153
B. Makna Daerah yang Bersifat Istimewa .....	156
C. Daerah Istimewa dalam Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950 ....	160
D. Pengaturan Pemerintahan Daerah setelah Perubahan UUD 1945...	163
E. Asas-asas Pemerintahan daerah .....	166
1. Asas Desentralisasi.....	167
2. Asas Dekonsentrasi .....	168
3. Asas Tugas Pembantuan .....	169

## **DAFTAR PUSTAKA**

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Lingkup kajian Hukum Tata Negara

Dalam kepustakaan hukum belanda, perkataan *staatrecht* (Hukum Tata Negara) mempunyai dua macam arti, pertama sebagai *staatrechtwtenschap* (Ilmu Hukum Tata Negara) dan kedua, sebagai *positief staatrecht* (hukum tata Negara positif). Sebagai ilmu, hukum tata Negara mempunyai objek penyelidikan. Ada tiga pakar hukum tata Negara yang mencoba mengetengahkan objek penyelidikan ilmu hukum tata Negara yaitu .<sup>1</sup>

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

Menurut Burkens, objek penyelidikan ilmu hukum tata Negara adalah sistem pengambilan keputusan (dalam)negara sebagaimana distrukturkan dalm hukum tata positif. Dengan demikian, sistem pengambilan keputusan tersebut dapat kita temukan dalam berbagai hukum (tata negra) positif, seperti Undan-undang Dasar, undang-undang , peraturan tertibberbagai lembaga-lembaga Negara, konvensi. Selain itu, Belifante tidak membatasi hal tersebut dalam hukum positif saja, artinya yang tidak diatur dalm hukum positif pu merupakan objek penyelidikan objek ilmu hukum tata Negara. Sebagai contoh ialah pembentukan kabinet oleh pembentuk kabinet. Setelah pembentuk kabinet diangkat oleh kepala Negara , badan tersebut melaksanakan tugasnya menyusun kabinet, hal inilah yang menjadi objek penyelidikan hukum tata Negara.

Orang ketiga yang memberikan pendapatnya ialah A.M.Donner, menurut guru besar penyelidikan ilmu hukum tata Negara adalah “ penerobosan Negara dengan hukum”. Artinya, Negara sebagi organisasi (kekuasaan/jabatan/rakyat)diterobos oleh aneka ragam hukum.

Oleh karena itu , arti kedua ialah positif staatrecht ( hukum tata Negara positif). Sebagai hukum tata Negara positif , ada berbagai sumber hukum yang harus kita pelajari atau kaji hukum tata Negara positif mempunyai sumber hukum , seperti .<sup>2</sup>

1. Hukum tertulis
2. Hukum tidak tertulis

---

<sup>1</sup> Srie soemantri M, “perkembangan hukum tata negara pasca amandemen “, makalah disampaikan pada stadium general “peninjauan terhadap kurikulum , mata kuliah , silabi, dan SAP Departemen HTN dan HAN”, yang diselenggarakan oleh fakultas hukum UII , Yogyakarta 28 januari 2005, hlm 1

<sup>2</sup> Ibid,hlm.2

3. Yurisprudensi dan
4. Pendapat pakar yang berpengaruh

Sebagai doktrin ilmu pengetahuan hukum, hukum tata Negara lazimnya dipahami sebagai bidang ilmu hukum tersendiri yang membahas mengenai struktur tata ketatanegaraan dalam arti statis, mekanisme hubungan antara kelembagaan Negara, dan hubungan antara warga negara dan Negara. Dalam arti luas, hukum tata Negara ini mencakup pula hukum Administrasi atau kadang-kadang dipersempit dengan istilah hukum tata usaha Negara, sebagai aspek hukum tata Negara dalam arti dinamis. Jika hukum tata Negara memusatkan perhatian pada struktur statis Negara, hukum administrasi Negara membahas aspek dinamika dari berbagai organisasi Negara atau proses Bergeraknya fungsi-fungsi organisasi Negara itu dalam bentuk tata urutan yang biasa disebut dengan proses administratif.<sup>3</sup>

Sementara itu, untuk membedakan antara bidang hukum tata Negara yang bersifat umum, dalam arti tidak terbatas, pada suatu Negara bidang hukum tata Negara dari suatu Negara, dalam hal ini hukum tata Negara Indonesia, dibedakan pula dari hukum tata Negara umum dan hukum tata Negara positif. Hukum tata Negara umum atau pengantar hukum tata Negara membahas teori-teori ketatanegaraan secara umum sedangkan hukum tata Negara positif hanya membahas konstitusi yang berlaku di Indonesia saja.

Dalam sandi hukum tata Negara itu sebenarnya ada pula cabang ilmu khusus yang melakukan telaah perbandingan antar berbagai konstitusi, yaitu hukum tata Negara perbandingan atau ilmu perbandingan hukum tata Negara. Tujuan metode perbandingan itu pada pokoknya ada 2 yaitu pertama, untuk membandingkan dua atau lebih konstitusi-konstitusi berbagai Negara guna menemukan prinsip-prinsip pokok hukum tata Negara dan kedua, untuk membandingkan satu konstitusi yang di telaah dengan konstitusi lain atau konstitusi-konstitusi Negara-negara lain guna memahami lebih mendalam konstitusi yang di telaah.<sup>4</sup>

Hukum tertulis yang merupakan sumber hukum utama hukum tata Negara Indonesia adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Tuntutan reformasi yang digulirkan sejak tahun 1997 mendapat sambutan positif dari MPR-RI hasil pemilihan umum 1999 yang dilakukan empat kali berturut-turut. Perubahan terhadap UUD 1945 membawa dampak terhadap materi dan pengajaran hukum tata Negara Indonesia, baik yang dikelola oleh bagian hukum tata Negara maupun yang diberikan oleh dosen mata kuliah hukum tata Negara.

---

<sup>3</sup> Jimly Asshidiqie, *Teori & Aliran Penafsiran hukum tata Negara* (Jakarta, Ind-Hill-Co). Hlm. 1

<sup>4</sup> Ibid, hlm. 2

## B. Pengertian HTN Dan Hubungan Dengan HAN

Istilah “ hukum tata Negara” merupakan hasil terjemahan dari bahasa Belanda *staatrecht*.<sup>5</sup> Sudah menjadi satuan pendapat diantara para sarjana hukum Belanda untuk membedakan antara “ hukum tata Negara dalam arti luas” dan “ hukum tata Negara dalam arti sempit, dan untuk membagi hukum tata Negara dalam arti luas atas dua golongan hukum yaitu .<sup>6</sup>

1. Hukum tata Negara dalam arti sempit atau untuk singkatnya dinamakan hukum tata Negara
2. Hukum tata usaha Negara

Perbedaan pendapat yang timbul diantara para sarjana hukum Belanda itu adalah justru mengenai batas-batas pengertian hukum itu. apakah yang menjadi pemisah antara hukum tata Negara (dalam arti sempit) dan hukum tata usaha Negara atau apakah yang dipakai sebagai ukuran yang menamakan segolongan kaidah hukum sebagai hukum tata Negara dan segolongan kaidah hukum lainnya sebagai hukum tata usaha Negara ?

Prof. MR.Ph.Kleintjes mengatakan bahwa hukum tata Negara Hindia Belanda terdiri dari kaidah-kaidah hukum mengenai tata (inrichting) Hindia Belanda , alat-alat perlengkapan kekuasaan Negara (de met overheidsgezag bekleede organen ) yang harus menjalankan tugas Hindia Belanda, susunan (samenstelling), tata(inrichting), wewenang (bevoegheden), dan perhubungan kekuasaan (onderlinge machtsverhouding) diantara alat-alat perlengkapan itu. sementara itu, hukum tata usaha Negara Hindia Belanda dirumuskan oleh Kleintjes sebagai kaidah hukum mengenai penyelenggaraan , tugas masing-masing alat perlengkapan.<sup>7</sup>

Van Vollenhoven menerangkan bahwa hukum tata usaha Negara itu adalah semua kaidah hukum yang bukan hukum tata Negara material, bukan hukum perdatamaterial, dan bukan hukum pidana material, van Vollenhoven membuat satu skema mengenai hukum tata usaha Negara. Didalam skema itu ia membagi hukum tata usaha Negara atas golongan-golongan antar lain<sup>8</sup>

1. Hukum pemerintahan (bestuursrecht)
2. Hukum peradilan(justirecht) ini dibagi lagi atas .
  - a. peradilan ketatanegaraan

---

<sup>5</sup> Dalam bahasa Inggris hukum tata Negara dipergunakan istilah “*constitutional law*” bahasa Perancis “*droit constitutionnel*”, bahasa Jerman *verfassungsrecht*

<sup>6</sup> Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia* , dasar-dasarnya (Jakarta, Ghalia Indonesia 1983)

<sup>7</sup> Kleintjes, *staatsinstellingen van Ned*, hlm 1, dikutip kembali oleh Usep Ranawijaya , *ibid.*, hlm 12

<sup>8</sup> Van Vollenhoven *omtrek van her administrative recht* akademie van wetenschappen , afd, left ., deel 62 ,serie B, no3 Amsterdam, 1926), dikutip kembali oleh Usep Ranawijaya , *ibid.* lihat juga dalam Wirjono Projoedikoro, *Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia* , cetakan keenam (Jakarta, Dian Rakyat, 1989) hlm 8.

- b. Peradilan perdata
  - c. Peradilan tata usaha
  - d. Peradilan pidana
3. Hukum kepolisian (politierecht)
  4. Hukum perundang-undangan (regelaarsrecht)

Menurut J.H.A. Logemann , hukum tata Negara adalah serangkaian kaidah hukum mengenai pribadi hukum dari jabatan atau kumpulan jabatan didalam Negara dan mengenai lingkungan berlakunya (gebeid) hukum dari suatu negara. Pribadi hukum jabatan adalah pengertian yang meliputi serangkaian persoalan mengenai subjek kewajiban, subjek nilai, personifikasi, perwakilan, timbul dan lenyapnya kepribadian serta pembatasan wewenang. Pengertian lingkungan berlakunya ialah lingkungan kekuasaan atas daerah (wilayah), manusia dari suatu negara, dan lingkungan waktu. Dalam hukum tata usaha Negara, dirumuskan sebagai hukum mengenai perhubungan hukum yang dalam hal jabatan menjalankan tugasnya.<sup>9</sup>

Dalam bukunya *College aantekeningen over het staatrecht van nederlands indie*, logeman mengatakan bahwa ilmu hukum tata Negara mempelajari sekumpulan kaidah hukum yang didalamnya tersimpul kewajiban dan wewenang kemasyarakatan dari organisasi Negara, dari pejabat-pejabatnya keluar dan disamping itu kewajiban dan masing-masing pejabat Negara didalam perhubungannya satu sama lain atau dengan kata lain kesatuan (samenhang) dari organisasi. Ilmu hukum tata Negara dalam arti sempit menyelidiki hal-hal antara lain.<sup>10</sup>

- a. Jabatan-jabatan apa yang terdapat kedalam susuna kenegaraan tertentu.
- b. Siapa yang mengadakannya
- c. Bagaimana cara meperlengkapinya mereka dengan pejabat-pejabat
- d. Apa yang menjadi tugasnya (lingkungan perkerjaan)
- e. Apa yang menjadi wewangngnya
- f. Perhubungan kekuasaan yang satu sama lain
- g. Didalam batas-batas apa organisasi Negara (dalam bagian-bagiannya) menjalankan tugasnya.

Sementara itu, ilmu hukum tata usaha Negara menyelidiki hubungan–hubungan hukum khusus yang ditimbulkan untuk memungkinkan para pejabat dalam menjalankan tugas kemasyarakatan yang khusus. Jadi, ia menyelidiki sifat hukum , umpamanya jabatan kenegaraan, izin penguasaa dan pemberian kuasa dari penguasa, dispensasai grasi, pemasukan dalam milisi, dan sebagainya.

Menurut logemann, hukum tata Negara itu adalah hukum organisasi Negara atau hukum keorganisasian Negara atau dengan kata lain hukum mengenai

---

<sup>9</sup>J. H. A. logemann over de theorie een stelling staatrecht, hlm.81.dikutip kmbali oleh Usep ranawijaya,op.cit hlm.13.

<sup>10</sup> Ibid,hlm. 13-14

organisasi (tata susunnya) Negara. Hukum ini dapat dibagi atas dua golongan, yaitu sebagai berikut

1. Hukum menegenai persoalan kepribadian hukum dari jabatan-jabatan Negara memungkinkan kumpulan jabatan-jabatan itu disatukan lebih lanjut dalam satu kepribadian hukum. Hukum ini terdiri dari persoalan-persoalan perwujudan kepribadian hukum dalam menjadi jabatan , kumpulan jabatan dan soal kualitas pejabat, pembatasan wewenang dari jabatan atau kumpulan jabatan , serta hukum keorganisasian.
2. Hukum mengenai (luasnya) lingkungan kekuasaan Negara, yaitu suatu lingkungan dimana kaidah-kaidah hukum Negara mempunyai kekuatan yang berlaku. Lingkungan itu dapat berupa lingkungan manusia tertentu, dan lingkungan wilayah tertentu dan lingkungan waktu tertentu.

Menurut Van Praag, baik hukum tata Negara maupun tata usaha Negara adalah suatu sistem delegasi dari peraturan-peraturan tentang kekuasaan yang bertingkat-tingkat. Pada hukum tata Negara terdapat kaidah-kaidah yang mendelegasikan kekuasaan dari pembuat UUD pada pembuat UU, dari organ yang tertinggi kepada organ yang lebih rendah untuk membuat aturan-aturan yang berlaku umum , seperti KUH perdata, KUH pidana , dan lain-lain. Jadi, pendelegasian yang termasuk dalam hukum tata Negara ini adalah tinggkat tertinggi. Sementara itu, pada hukum tata usaha Negara terdapat kaidah-kaidah yang mendelegasikan kekuasaan dari pembuat undang-undang pada organ-organ yang lebih rendah untuk mengatur hal-hal yang khusus atau membuat aturan-aturan konkret tentang kejadian-kejadian yang konkret<sup>11</sup>.

Akan tetapi, Van Praag tidak memisahkan atau mebagi kaidah-kaidah yang membentuk organ dan kaidah-kaidah yang memungkinkan organ tersebut bertindak. Oleh karena itu pendapat Van Praag tersebut tidak memuaskan sebab ada peraturan perundang-undangan dalam arti formal , seperti undang-undang tentang undang –undang naturalisasi dan anggaran belanja Negara. Dan ternyata merupakan bukan suatu peraturan delegasi mengenai suatu hal yang konkret.

Menurut Prof.Mr. Kranenburg, pembeda antara hukum tata Negara dan hukum tata usaha negara tidak bersifat prinsipiil (tidak mengenai prinsip) melainkan hanya merupakan soal untuk keperluan pembagian tugas itu, Kranenburg menghendaki pembagian sebagai berikut.

1. Hukum tata Negara meliputi hukum mengenai susunan umum dari Negara, yaitu yang terdapat dalam undang-undang dasar atau undang-undang organic.
2. Hukum tata Negara meliputi hukum yang menagatur susunan dan wewenang khusus dari alat-alat perlengkapan badan-badan kenegaraan, seperti hukum kepegawaian (termasuk mengenai pensiun) peraturan wajib

---

<sup>11</sup> Lihat dalam abu daud busroh dan abu bakar busro, asas-asas hukum tata Negara(Jakarta ,Ghalia indonesia ,1991 hlm 22-23

militer, peraturan mengenai pendidikan/sosial, peraturan perumahan, peraturan pemburuan, peraturan jaminan orang miskin, dan sbegainya. Ini semua dengan pengertian bahwa diantara bagian-bagian hukum tata usaha Negara telah terdapat spesialisasi sedemikian rupa sehingga bagian yang bersangkutan berdiri sendiri. Contohnya hukum pajak, hukum pemburuan dan sebagainya.

Sebagai reaksi terhadap pendapat yang membedakan secara tajam antara hukum tata Negara dan hukum tata usaha Negara timbul dua aliran yang sebgaimana dijelaskan dibawah ini.<sup>12</sup>

1. Aliran relativisme

Menurut aliran ini sesungguhnya tidak ada perbedaan yang tajam antara hukum tata Negara dengan hukum tata usaha Negara seba kedua-duanya memiliki lapangan penyeidikan yang sama yakni Negara hanya cara meninjau objeknya dan cara pendekatannya dari sudut yang berlainan.

2. Aliran historis utilitis

Menurut aliran ini hukum tata Negara dan hukum tata usaha Negara tidak mungkin dibedakan ecara pinsipil dan secara konsekuen karena perbedaannya hanyalah didasarkan atas pertimbangan historis Dan utilitis.

Dikatakan historis karena menurut tradisi dinegeri belanda bahwa pengaturan tentang tugas perundangan dan peradilan termasuk lapangan hukum tata Negara. Jadi, semua tata Negara minus perundangan dan peradilan , termasuk lapangan tata usaha Negara . inilah yang dimaksud dengan aftrek theorie atau teori pengurangan, disebut juga residu-theorie atau teori sisa. Dikatakn utilitis karena dalam menentukan perbedaan diantara keduanya tidak dicari dalam sifat hakikatnya, tetapi didasarkan pada pertimbangan daya guna dan manfaat.Umpamanya dalam hal wewenang dalam dari pejabat-pejabat bellum diatur dalam peraturan perundangan tentang perundangan dan peradilan dengan sendirinya dianggap diatur dalam hukum tata usaha Negara.

Van der pot, kranenburg, van poelje dan de vries adalah ebberapa ahli yang menganut paham aliran historis utilitis.

Ilmu hukum tata usaha Negara di Belanda sangat dipengaruhi oleh pikiran-pikiran yang berkembang di prancis. Sehubung dengan itu perlu juga dikemukakan disini pendapat-pendapat terpenting dan terakhir di perancis menegenai perbedaan hukum tata Negara dan hukum tata usaha Negara terdiri atas ketentuan-ketentuan mengenai organisasi, cara kerja dinas-dinas kenegaraan,

---

<sup>12</sup> Djokusutono diktat kuliah hukum tata Negara , tahun 1955/1956 dikutip kembali oleh abu daud busroh dan abubakar busro, op.cit., hlm 23

dan mengenai perhubungan antara dinas-dinas kenegaraan ( alat perlengkapan Negara) itu dengan pribadi swasta.<sup>13</sup>

R. Bonard menerangkan bahwa hukum tata Negara itu meliputi ketentuan-ketentuan mengenai alat-alat perlengkapan yang tertinggi dari Negara, sedangkan hukum tata usaha Negara meliputi ketentuan-ketentuan mengenai tata usaha (administrasi) Negara dan alat-alat perlengkapan administrasi dari Negara.<sup>14</sup>

Maurice Duverger berpendapat bahwa istilah hukum tata Negara sesungguhnya sama dengan hukum kenegaraan (*droit politique*) yaitu hukum mengenai susunan (organisasi) umum (dalam garis-garis besar) dari Negara, cara menjalankan pemerintahan dan susunan pemerintahannya. Objek hukum tata Negara misalnya pemilihan umum, parlemen, menteri-menteri, kepala pemerintah dan sebagainya. Sementara itu hukum tata usaha Negara mengenai institute-institut tata usaha Negara (administrasi) seperti gubernur, walikota DPR kota praja, pegawai, pengadilan tata usaha dan sebagainya. Jadi hukum tata Negara itu tidak lain daripada hukum mengenai lembaga-lembaga kenegaraan (*Le Droit Constitutionnel C'est Le Droit Qui'sapplique Aux Institutions Politiques*)<sup>15</sup>

Lebih lanjut, M. Duvenger menerangkan bahwa didalam organisasi Negara itu harus dibedakan antara penguasa dalam arti sebenarnya dan pejabat-pejabat tata usaha Negara. Penguasa Negara dalam arti sesungguhnya, menurut dia adalah alat-alat perlengkapan Negara tertinggi yang mengambil keputusan mengenai prinsip haluan politik umum, sedangkan pejabat-pejabat tata usaha Negara adalah mereka yang melaksanakan keputusan-keputusan prinsip itu dalam menghadapi keadaan-keadaan khusus.

Pembedaan antara dua jenis alat perlengkapan didalam organisasi Negara seperti diterangkan oleh Duverger sesuai dengan kenyataan yang berlaku diberbagai Negara. Kenyataan itu adalah bahwa alat-alat perlengkapan organisasi Negara terbagi atas dua jenis, atas dasar keperluan untuk membedakan derajat tugas dan wewenang alat-alat perlengkapan itu, yaitu taraf tinggi dan taraf rendah, atau taraf pertama dan taraf kedua. Tugas kenegaraan taraf tertinggi adalah tugas menetapkan garis-garis besar haluan politik, menetapkan kebijaksanaan umum mengenai usaha Negara untuk mencapai tujuannya, dan menetapkan prinsip-prinsip yang harus menjadi pedoman dalam menjalankan usaha Negara. Tugas kenegaraan tingkat rendah atau tingkat kedua adalah melaksanakan prinsip-prinsip tersebut dan menghubungkannya dengan persoalan-persoalan khusus dalam menjalankan usaha Negara dalam rangka melaksanakan prinsip-prinsip (pedoman) yang telah ditetapkan. Tugas jenis pertama harus diberikan alat-alat perlengkapan ( jabatan) tertinggi, yang susunannya, batas

---

<sup>13</sup> L. Rolland *précis de droit administrative* (paris cetakan kkesembilan, 1947). Dikutip kembali oleh Usep Ranawijaya, hukum op.,cit hlm.16

<sup>14</sup> R. Bonard *précis de droit administrative* (paris cetakan kkesembilan, 1947). Dikutip kembali oleh Usep Ranawijaya,, *ibid*

<sup>15</sup> Maurice duvenger *Le Droit Constitutionnelet institutions politiques* . dikutip kembali oleh usep ranawija, *ibid.*, hlm 16-17

wewenang serta kewajibannya , dan perhubungan kekuasaannya satu sama lain , diatur didalam Undang-undang Dasar atau undang-undang organik. Jabatan-jabatan tertinggi ini untuk mudahnya kita namakan lembaga ketatanegaraan atau jabatan ketatanegaraan. Tugas jenis kedua harus diberikan kepada alat-alat perlengkapan (jabatan-jabatan) tata usaha, yang susunannya, batas wewenang dan kewajibannya, perhubungan kekuasaannya satu sama lain serta perhubungan dengan segala pribadi hukum , dapat diatur dalam undang-undang organik , undang-undang dan peraturan-peraturan lainnya. Jabatan-jabatan ini dapat kita namakan alat perlengkapan tata usaha (administrasi) Negara atau jabatan tata usaha Negara.<sup>16</sup>

Atas dasar pembedaan jenis tugas kenegaraan yang mengakibatkan keharusan pembedaan jenis alat perlengkapan seperti diterangkan diatas, kita dapat membagi hukum tata Negara itu menjadi dua golongan sebagai berikut.

1. Hukum tata usaha Negara ialah hukum mengenai susunan, tugas dan wewenang, dan hubungan kekuasaan satu sama lain , hubungan dengan pribadi-pribadi hukum lainnya dari alat-alat perlengkapan (jabatan-jabatan) tata usaha Negara sebagai pelaksana segala usaha Negara(perundang-undangan, pemerintahan dan peradilan) menurut prinsip-prinsip yang telah ditetapkan oleh perlengkapan-perlengkapan. Negara tertinggi (Badan legislatif, badan eksekutif dan badan yudikatif). Disini tidak perlu dianut trias politika Montesquieu atau teori pemisahan kekuasaan lainnya jadi kita namakan hakim-hakim atau pengadilan itu sebagai alat perlengkapan tata usaha yang mempunyai tugas khusus untuk memelihara tertib hukum dalam masyarakat.
2. Hukum tata Negara ialah hukum mengenai organisasi Negara pada umumnya (hubungan penduduk dengan Negara, pemilihan umum, kepartaian, cara menyalurkan pendapat dari rakyat, wilayah Negara, dasar Negara, hak asasi manusia, lagu, bahasa, lambing pembagian Negara, atas kesatuan-kesatuan keanekaragaman dan sebagainya). Mengenai sistem pemerintah Negara, mengenai kehidupan politik rakyat dalam hubungannya dengan susunan organisasi Negara, mengenai susunan, tugas dan wewenang, hubungan kekuasaan satu sama lain, serta hubungannya dengan rakyat dari alat-alat perlengkapan ketatanegaraan sebagai jabatan-jabatan tertinggi yang menetapkan prinsip umum bagi pelaksanaan berbagai usaha Negara. Singkatnya, segala sesuatu mengenai organisasi Negara yang tidak termasuk hukum tata usaha Negara seperti tersebut dinomor satu dapat dimasukkan kedalam hukum tata Negara.

Dalam pandangan Crinice Le Roy,<sup>17</sup> hukum tata administrasi mempunyai bidang yang jauh lebih luas dibandingkan dengan hukum tata negara, hukum perdata, dan hukum pidana, tetapi letaknya berada dibawah hukum tata negara

---

<sup>16</sup> Usep ranawijaya, *ibid.*, hlm . 20

<sup>17</sup> Sri soemantri m., bunga rampai hukum tata negara (bandung alumni, 1992) hlm.33

serta diantara hukum perdata dan hukum pidana. Karena perkembangan negara menuju kenegaraan kesejahteraan, campur tangan pemerintah dalam kehidupan kemasyarakatan kenegaraan bertambah dalam dan jauh. Untuk keperluan itu, timbul bidang atau ranting hukum tata administrasi baru yang lebih khusus.

Lebih lanjut, Le Roy mengemukakan bahwa hukum tata administrasi menggerogoti ranting-ranting hukum yang lain. Sebagai contoh, dapat dikemukakan bahwa hukum agrarian (hukum tanah) dan semula termasuk hukum perdata, sekarang ini ada bagian-bagian dalam lingkup hukum tata administrasi. Hal itu juga berlaku terhadap hukum perburuhan atau hukum kerja.

### C. Hubungan HTN Dengan Ilmu Negara Dan Ilmu Politik

Istilah “Ilmu Negara” diambil dari istilah bahasa belanda *staatsleer* yang berasal dari istilah bahasa jerman, *Staatslehre*. Dalam bahasa inggris disebut *Theory of State* atau *The General Theory of State* atau *Political Theory*. Sedangkan dalam bahasa Prancis dinamakan *Therie d’etat*.<sup>18</sup>

Timbulnya istilah Ilmu negara atau *staatsleer* sebagai istilah teknis adalah akibat penyelidikan dari seorang sarjana jerman bernama George Jelinek. Ia dikenal sebagai bapak ilmu negara. Ilmu negara adalah ilmu pengetahuan yang menyelidiki asas-asas pokok dan pengertian-pengertian pokok tentang negara dan hukum tata negara.

Munculnya ilmu hukum negara sebagai ilmu pengetahuan yang berdiri sendiri adalah berkat jasa George Jelinek. Ia membagi ilmu kenegaraan menjadi dua bagian, yaitu<sup>19</sup>:

1. Ilmu negara dalam arti sempit (*staatswissenschaften*)
2. Ilmu pengetahuan hukum (*rechtwissenschaften*)

Pengertian *rechtwissenschaften* menurut Jelinek adalah hukum publik yang menyangkut soal kenegaraan misalnya hukum tata negara, hukum administrasi Negara, Hukum pidana dan sebagainya. Menurutnya hukum hal penting dalam pembagian ilmu negara adalah bagian yang pertama, yaitu ilmu kenegaraan dalam arti sempit mempunyai tiga bagian yaitu sebagai berikut.

- a. *Beschreibende staatswissenschaften*  
Sifat ilmu kenegaraan ini adalah deskriptif yang hanya menggambarkan dan menceritakan peristiwa-peristiwa yang terjadi yang berhubungan dengan negara.
- b. *Theoretische staatswissenschaften*  
Ilmu kenegaraan ini mengadakan penyelidikan lebih lanjut dari bahan-bahan yang dikumpulkan oleh *Beschreibende staatswissenschaften*

---

<sup>18</sup>Sjahran basah Ilmu Negara Pengantar, Metode dan sejarah perkembangan (Bandung, Citra Aditya Bakti, Cetakan Ketujuh, 1994), hlm. 3.

<sup>19</sup>Moh. Kusnardi dan bintang R. saragih ilmu negara (Jakarta, gaya media pratama, Edisi Revisi, 1995) hlm 34.

dengan mengadakan analisi-analisis dan memisahkan mana yang mempunyai ciri-ciri yang khusus. Theoretische staatswissenschaften mengadakan penyusunan tentang hasil-hasil penyelidikannya dalam satu kesatuan yang teratur dan sistematis inilah ilmu kenegaraan yang merupakan ilmu pengetahuan yang sebenarnya.

c. Praktische staatswissenschaft

Ilmu pengetahuan yang tugasnya menjadi upaya bagaimana hasil penyelidikan Theoretische staatswissenschaft dapat dilaksanakan didalam praktik dan pelajaran-pelajaran yang diberikan itu semata-mata mengenai hal-hal yang berguna untuk tujuan praktik

Negara sebagai objek tidak hanya dikaji didalam ilmu negara, tetapi negara dijadikan juga objek kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara, negara sebagai objeknya yang menitik beratkan pada pengertian yang konkrit. Artinya, objek negara itu terikat pada tempat, keadaan, dan waktu tertentu.

Dalam tinjauannya, Jellinek melihat negara dari sudut sosiologis dan yuridis, namun sebagian besar dari uraiannya berkisar di bidang yuridis. Selain itu, pendapat Jellinek dipandang kurang dimengerti karena kurang mengikuti atau memperhatikan perkembangan negara sebagai salah satu bangunan masyarakat yang hidup dan saling memengaruhi dengan bangunan lainnya.

Hoetink mengatakan bahwa ilmu politik adalah semacam sosiologi dari negara<sup>20</sup>. Ilmu negara dan hukum tata negara menyelidiki kerangka yuridis dari negara, sedangkan ilmu politik menyelidiki bagiannya yang ada disekitar kerangka itu. Dengan penggambaran seperti itu, Hoetink ingin menunjukkan betapa eratnya hubungan antara ilmu negara dan ilmu politik karena kedua-duanya mempunyai objek penyelidikan yang sama, yaitu negara. Perbedaannya hanya terletak pada metode yang digunakan. Ilmu negara menggunakan metode yuridis sedangkan ilmu politik menggunakan metode sosiologis.

Barents menggambarkan hubungan antara ilmu politik dan hukum tata negara dengan suatu perumpamaan bahwa hukum tata negara adalah kerangkanya, sedangkan ilmu politik merupakan daging yang ada disekitarnya.<sup>21</sup>

Perbedaan antara ilmu negara dan ilmu politik adalah ilmu negara menitik beratkan pada sifat-sifat teoritis tentang asas-asas pokok dan pengertian pokok tentang negara. Oleh karena itu, ilmu negara kurang dinamis. Sementara itu, ilmu politik lebih menitik beratkan kepada faktor-faktor yang konkrit, terutama berpusat kepada gejala-gejala kekuasaan, baik mengenai organisasi negara

---

<sup>20</sup> Ibid., hlm 40

<sup>21</sup> Moh Kusnardi dan Harmaili Ibrahim pengantar hukum tata negara Indonesia (Jakarta, Pusat studi hukum tata negara FH UI, 1978) hlm 11

maupun yang memengaruhi pelaksanaan tugas-tugas negara. Oleh karena itu, ilmu politik lebih dinamis dan hidup.<sup>22</sup>

Berkaitan dengan perbedaan antara ilmu negara dan ilmu politik, herman heller menyimpulkan berbagai pendapat, yaitu sebagai berikut<sup>23</sup>

1. Ada sarjan yang menganggap ilmu politik sebagai suatu ilmu pengetahuan praktis yang ingin membahas keadaan dalam kenyataan, sedangkan ilmu negara dinamakan ilmu pengetahuan teoritis dan sangat mementingkan segi normative.
2. Ada golongan sarjana yang menganggap bahwa ilmu politik mementingkan sifat-sifat dinamis dari negara, yaitu proses-proses kegiatan dan aktifitas negara. Perubahan negara yang terus menerus yang disebabkan oleh golongan-golongan yang memperjuangkan kekuasaan. Subjek ilmu politik ialah gerakan-gerakan dan kekuatan-kekuatan dibelakang evolusi yang terus-menerus. Sebaliknya, Ilmu negara dianggap lebih mementingkan segi-segi statis dari negara, seolah-olah negara adalah beku dan membatasi diri pada penelitian lembaga kenegaraan yang resmi.
3. Ilmu negara dianggap lebih tajam konsep-konsepnya dan lebih terang metodologinya, tetapi ilmu politik dianggap lebih konkrit dan lebih mendekati realita
4. Perbedaan yang praktis ialah ilmu negaralebih mendapat perhatian dari ahli hukum sedangkan ahli sejarah dan sosiologi lebih tertarik kepada ilmu politik.

Ilmu negara yang merupakan ilmu pengetahuan yang menyelidiki pengertian-pengertian pokok dan sendi-sendi pokok negara dapat memberikan dasar-dasar teoritis yang bersifat umum untuk hukum tata negara. Oleh karena itu, agar dapat mengerti dengan sebaik-baiknya dan sedalm-dalamnya sistem hukum ketatanegaraan sesuatu negara tertentu, sudah sewajarnya kita harus memiliki pengetahuan segala hal ihwalnya secara umum tentang negara yang didapat dalam ilmu negara.

Berdasarkan penjabaran di atas ilmu Negara merupakan suatu pelajaran pengantar dan ilmu dasar pokok bagi pelajaran hukum tata negara. Oleh karena itu, hukum tata negara tidak dapat dipejalarin secara ilmiah dan teratur sebelum terlebih dahulu dipelajari pengetahuan tentang pengertian pengertian pokok dan sendi-sendi pokok pada negara umumnya.

Maka, Ilmu negara dapat memberikan dasar-dasar teoritis untuk hukum tata negara yang positif. Hukum tata negara merupakan penerapan didalam kenyataan-kenyataan konkrit dari bahan-bahan teoritis yang dihasilkan oleh ilmu negara. Oleh karena itu, Ilmu hukum tata Negara mempunyai sifat praktis Applied science yang

---

<sup>22</sup> Sjachran Basah Ilmu..., Op,cit.,hlm35-36

<sup>23</sup> Moh kusnardi dan Bintang R. Saragih op,cit, hlm 41-42

bahan-bahannya diselidiki, dikumpulkan, dan disediakan oleh Pure Science ilmu negara<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Sjachran basah op,cit,hlm41

## BAB II

### SUMBER-SUMBER HUKUM TATA NEGARA

#### A. Pengertian Sumber Hukum

Dalam lapangan ilmu pengetahuan hukum (law science), terutama pada bagian-bagian yang erat hubungannya dengan pembuatan hukum (law making) dan pelaksanaannya (law enforcement), masalah sumber hukum merupakan suatu hal yang perlu dipahami, dianalisis, serta ditimbulkan problema-problema dan pemecahannya sehingga dapat diharapkan memiliki keserasian dengan perkembangan hukum yang sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya.

Penyelidikan sumber hukum akan memberikan petunjuk tentang bagaimana dan dimana hukum itu berada. Pengetahuan yang mendalam mengenai sumber hukum menjadi salah satu yang membedakan antara seseorang ilmuwan di bidang hukum dengan seorang yang sekedar mengetahui (berpengetahuan) tentang hukum.

Menurut Bagir Manan, menelaah dan mempelajari sumber hukum memerlukan kehati-hatian karena istilah sumber hukum mengandung berbagai pengertian. Tanpa kehati-hatian dan kecermatan yang mendalam mengenai apa yang dimaksud dengan sumber hukum, dapat menimbulkan kekeliruan bahkan menyesatkan.<sup>25</sup>

Sumber hukum menurut tinjauan sejarah berbeda dengan pengertian sumber hukum menurut tinjauan filsafat. Sumber hukum menurut tinjauan agama berbeda dengan pengertian sumber hukum menurut tinjauan sosiologi dan ilmu hukum. Sumber hukum menurut tinjauan sejarah adalah sebagai berikut:

1. Stelsel hukum apakah yang memainkan peranan pada waktu hukum yang sedang berlaku sekarang (hukum positif), ditetapkan?
2. Kitab-kitab hukum, dokumen-dokumen, surat-surat manakah, dan segainya yang telah diperhatikan oleh pembuat undang-undang pada saat menetapkan hukum yang berlaku sekarang?

Dengan sumber-sumber tersebut, ahli sejarah dapat mengetahui perkembangan sejarah suatu kaidah hukum. Dari sudut filsafat, sumber hukum dipergunakan dalam arti sebagai berikut,

1. Sumber untuk atau yang menentukan isi hukum  
Sumber hukum adalah ukuran yang dipergunakan untuk menentukan bahwa isi hukum itu sudah tepat atau baik dan benar-benar adil atau sebaliknya.

---

<sup>25</sup> Bagir Manan, *Kovenssi Ketatanegaraan* (Bandung: Armico, 1987), hlm. 9.

2. Sumber untuk menentukan kekuatan mengikat suatu kaidah hukum mengapa hukum itu ditaati.<sup>26</sup>

Pengertian sumber hukum menurut Sudikno Mertokusumo dapat diartikan dalam beberapa arti, yaitu:<sup>27</sup>

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

Menurut van Apeldoorn, istilah sumber hukum dipakai dalam arti sejarah, Kemasyarakatan, filsafat, dan arti formal.<sup>28</sup>

1. Sumber hukum dalam arti sejarah.
 

Ahli sejarah memakai istilah sumber hukum dalam arti berikut ini.

  - a. Dalam arti sumber pengenalan hukum, yakni semua tulisan, dokumen, makripsi, dan sebagainya, darimana kita belajar mengenal hukum sesuatu bangsa pada suatu waktu, misalnya undang-undang, keputusan-keputusan hakim, piagam-piagam yang memuat perbuatan hukum, demikian jugak tulisan-tulisan yang tidak bersifat yuridis sepanjang memuat pemberitahuan mengenai lembaga-lembaga hukum.
  - b. Dalam arti sumber-sumber dari mana pembentuk undang-undang memperoleh bahan dalam membentuk undang-undang, juga dalam arti sistem-sistem hukum, serta dari mana tumbuhnya hukum positif sesuatu negara.
2. Sumber hukum dalam arti sosiologis
 

Menurut ahli sosiologis, sumber hukum ialah faktor-faktor yang menentukan isi hukum positif, misalnya keadaan-keadaan ekonomi, pandangan agama, dan saat-saat psikologis. Penyelidikan tentang faktor-faktor tersebut meminta kerjasama dari berbagai ilmu pengetahuan, lebih-lebih kerja sama antara sejarah (sejarah hukum, agama dan ekonomi), psikologi, dan ilmu filsafat.
3. Sumber hukum dalam arti filsafat

---

<sup>26</sup> *Ibid*, hlm. 10

<sup>27</sup> Soedikno, Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar* (Yogyakarta: Liberty, 1996), hlm. 69.

<sup>28</sup> L.J. van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta: Cetakan Kedua puluh Sembilan, Pradnya Paramita, 2001), hlm. 75-77

Dalam filsafat hukum, istilah sumber hukum terutama dipakai dalam dua arti sebagai berikut.

- a. Sebagai sumber untuk isi hukum, kita mengingat pertanyaan; bagaimana isi hukum itu dapat dikatakan tepat sebagaimana mestinya, atau dengan perkataan lain, apakah yang dipakai sebagai ukuran untuk menguji hukum agar dapat mengetahui apakah ia “hukum yang baik?”
  - b. Sebagai sumber untuk kekuatan mengikat dari hukum, dalam mana kita mengingat pertanyaan berikut. Mengapa kita harus mengikuti hukum?
4. Sumber hukum dalam arti formal
- Bagi ahli hukum praktis dan bagi tiap-tiap orang yang aktif dalam pergaulan hukum, sumber hukum adalah peristiwa-peristiwa timbulnya hukum yang berlaku (yang mengikat hakim dan penduduk).

Menurut Joeniarto,<sup>29</sup> sumber hukum dapat dibedakan dalam tiga pengertian. Pertama, sumber hukum dalam pengertian sebagai asalnya hukum positif, wujudnya dalam bentuk yang konkret ialah berupa “keputusan dari yang berwenang” untuk mengambil keputusan mengenai soal yang bersangkutan. Kedua, sumber hukum dalam pengertiannya sebagai tempat ditemukannya aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan hukum positif. Wujudnya ialah berupa peraturan-peraturan atau ketetapan-ketetapan, entah itu tertulis atau tidak tertulis.

Kalau kita hubungkan sumber hukum dalam pengertian yang pertama dengan pengertian yang kedua, akan terlihat bahwa sumber hukum dalam pengertian yang pertama mempersoalkan tentang sebab timbulnya hukum positif dan didasarkan kepada sumber wewenang yang menimbulkan hukum positif. Sementara itu, dalam pengertian yang kedua, mempersoalkan tentang dimana ditemukannya hukum positif setelah dinyatakan berlaku dan pada saat dibutuhkan diketahui kepastian hukumnya. Ketiga, selain istilah sumber hukum dihubungkan dengan filsafat, sejarah, dan masyarakat, kita mendapatkan sumber hukum filosofis, sumber hukum filosofis maksudnya agar penguasa yang berwenang nanti di dalam menentukan hukum positif, memerhatikan faktor-faktor historis. Sumber hukum sosiologis maksudnya agar diperhatikan faktor-faktor yang terdapat didalam lingkungan masyarakat yang nantinya akan dijadikan tempat atau daerah berlakunya hukum positif.<sup>30</sup>

## **B. Macam-macam Sumber Hukum**

Istilah sumber hukum mempunyai arti yang bermacam-macam, tergantung dari sudut mana kita melihatnya. Menurut Utrecht, mengenai sumber hukum

---

<sup>29</sup> Joeniarto, *Selayang Pandang Sumber-sumber Hukum Tata Negara di Indonesia* (Yogyakarta: Liberty, 1991), hlm. 2-17.

<sup>30</sup> Lihat juga dalam Ridwan HR., *Hukum Administrasi Negara* (Yogyakarta: UII Pres, 2003), op.cit., hlm. 42-45

dapat dibagi dalam arti formal dan materil.<sup>31</sup> Sumber hukum dalam arti formal adalah sumber hukum yang dikenal dari bentuknya. Karena bentuknya itu, hukum berlaku umum, diketahui, dan ditaati. Di sinilah suatu kaidah memperoleh kualifikasi sebagai kaidah hukum dan bagi yang berwenang ia merupakan petunjuk hidup yang harus diberi perlindungan. Selanjutnya, untuk menetapkan suatu kaidah hukum itu, diperlukan suatu badan yang berwenang. Kewenangan badan tersebut diperoleh dari kewenangan badan yang lebih tinggi sehingga kita mengenal sumber hukum dalam arti formal itu, sebenarnya merupakan suatu penyidikan yang berharap pada tingkatan mana suatu kaidah hukum itu dibuat.

Sumber hukum formal diartikan sebagai tempat atau sumber dari mana suatu peraturan memperoleh kekuatan hukum. Hal ini berkaitan dengan bentuk atau cara yang menyebabkan peraturan hukum ini secara berlaku formal.<sup>32</sup> Dengan demikian, sumber hukum formal itu merupakan bentuk pernyataan bahwa sumber hukum materil dinyatakan berlaku. Ini berarti bahwa sumber hukum materil dinyatakan berlaku. Ini berarti bahwa sumber hukum materil bisa berlaku jika sudah diberi bentuk atau dinyatakan berlaku oleh hukum formal.<sup>33</sup>

Untuk memperoleh sifatnya yang formal, sumber hukum dalam arti ini setidaknya-tidaknya mempunyai dua ciri sebagai berikut.<sup>34</sup>

1. Dirumuskan dalam suatu bentuk

Perumusan norma hukum sangat penting untuk membedakannya dari norma-norma lainnya sebab sebelum dirumuskan, ia tidak berbeda dengan nilai-nilai etika lainnya yang hidup dalam masyarakat. Wujud dari perumusan norma hukum tampak dalam bentuk keputusan yang berwenang. Maka, ditinjau dari segi bentuknya yang menyebabkan norma hukum positif dapat dikenali, berarti keputusan yang berwenang tersebut merupakan tempat ditemukannya hukum positif. Dengan demikian, cirinya yang pertama ini, sumber hukum formal mengandung pengertian sebagai tempat ditemukannya hukum positif.

2. Berlaku umum, mengikat, dan ditaati

Dengan perumusan norma hukum, nilai-nilai yang terkandung di dalamnya menjadi patokan, ukuran, dan pedoman yang berlaku umum. Akan tetapi hanya patokan, ukuran, dan pedoman yang dirumuskan dalam bentuk keputusan yang berwenang saja yang mempunyai kekuatan mengikat dan ditaati. Maka, ditinjau dari segi wewenang yang menyebabkan timbulnya norma hukum positif yang berlaku umum dan

---

<sup>31</sup> E. Uttecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, hlm. 133-134. Dikutip kembali oleh Moh. Kusnardi dan Hermaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Cetakan Ketujuh, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, 1988), HLM. 45. Lihat juga dalam Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum* (Bandung: Alumni, 2000), hlm. 54

<sup>32</sup> Sudikmo Mertokusumo, *Mengenal Hukum...*, op.cit., hlm. 70

<sup>33</sup> SF. Marbun dan Moh. Mahful MD., *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara* (Yogyakarta: Cetakan Ketiga, Liberty, 2004), hlm. 23.

<sup>34</sup> Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busro, *Asas-asas Hukum Tata Negara* (Jakarta: Cetakan Ketiga, Ghalia Indonesia, 1991), hlm. 40.

mengikat sehingga ditaati, keputusan yang berwenang merupakan asal hukum positif. Dengan demikian, cirinya yang kedua ini, sumber hukum formal mengandung pula pengertian sebagai asal hukum positif.

Baik sumber hukum dalam arti tempat ditemukannya hukum positif, maupun dalam arti asal hukum positif, keduanya merupakan sebab yang langsung (*causa efficiens*) bagi berlakunya hukum. Oleh sebab itu, sumber hukum formal disebut juga sebagai perundang-undangan, kebiasaan (*konvensi*), yurisprudensi, traktat, dan doktrin.<sup>35</sup>

Sumber hukum materil adalah faktor-faktor masyarakat yang mempengaruhi pembentukan hukum (pengaruh terhadap pembuat undang-undang, pengaruh terhadap keputusan hakim, dan sebagainya), faktor-faktor yang ikut mempengaruhi materi (*isi*) dari aturan-aturan hukum, atau tempat dari mana materi hukum itu diambil.<sup>36</sup> Sumber hukum materil ini merupakan faktor yang membantu pembentukan hukum.

Bentuk-bentuk peraturan yang dapat dikeluarkan pada saat tertentu, tidak semua nama bentuknya selalu terdapat penyebutannya dalam masing-masing undang-undang dasarnya. Misalnya, UUD 1945, Konstitusi RIS 1949, maupun UUD Sementara 1950 banyak memberikan wewenang atau setidaknya menjadi sumber wewenang alat-alat perlengkapan negara atau badan lainnya. Sebagai konsekuensi kewenangan itu, baik itu dalam bentuk tindakan pengaturan maupun tindakan penetapan. Lazimnya yang terdapat penyebutannya dalam UUD hanya bentuk-bentuk yang oleh pembuatnya dipandang pokok dan perlu untuk ditentukan sendiri namanya.

Dengan demikian, suatu bentuk peraturan atau ketetapan itu berdasar atau bersumber pada UUD, sebenarnya bukan dilihat dari soal terdapat atau tidak penyebutannya dalam UUD, tetapi harus dilihat ada atau tidak kewenangan untuk mengeluarkan tindakan pengaturan atau penetapan itu berdasar atau bersumber pada UUD.

### **C. Sumber Hukum Tata Negara**

Sumber-sumber hukum tata negara tidak terlepas dari pengertian sumber hukum menurut pandangan ilmu hukum pada umumnya. Sumber hukum tata negara mencakup sumber hukum dari arti materil dan sumber hukum dalam arti formal.

Sumber hukum materil tata negara adalah yang menentukan isi kaidah hukum tata negara. Sumber hukum termasuk ke dalam sumber hukum dalam arti materil ini.<sup>37</sup> di antaranya:

---

<sup>35</sup> Salmond memasukkan custom atau kebiasaan sebagai sumber hukum dalam arti materil. Lihat dalam Bagir Manan, *Konvensi...*, op.cit., hlm.13.

<sup>36</sup> Ridwan HR., *Hukum Administrasi...*, op.cit., hlm.42.s

<sup>37</sup> Bagir Manan, *Konvensi...*, op.cit., hlm. 14

- 1) Dasar dan pandangan hidup bernegara;
- 2) Kekuatan-kuatanyang berpengaruh pada saat merumuskan kaidah-kaidah hukum tatat negara.

Sumber hukum dalam arti formal terdiri dari:

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

Hukum perundang-undangan adalah hukum tertulis yang dibentuk dengan cara-cara tertentu oleh pejabat yang berwenang dan di tuangkan dalam bentuk tertulis. Disebut hukum perundang-undangan karena dibuat atau dibentuk dan diterapkan oleh badan yang menjalankan fungsi perundang-undangan (legislator).<sup>38</sup> Segala bentuk hukum tertulis, baik yang merupakan undang-undang dalam arti materiil, tercakup dalam istilah ketentuan perundang-undangan. Istilah cakupan ini meliputi baik produk hukum tertulis tingkat nasional maupun produk hukum tertulis yang ditetapkan oleh pemerintah daerah.

Demikian demikian, banyak produk hukum tertulis atau ketentuan perundang-undangan menimbulkan pertanyaan, bagaimanakah hubungan antara ketentuan hukum tertulis yang satu dengan yang lainnya, suatu hal yang penting untuk diketahui jawabannya karena menyangkut ketentuan mengikat hukum tertulis itu sebagai hukum. Hal ini diatur dalam urutan atau tingkat hierarki produk hukum yang tertulis itu yang menempatkan UUD pada tingkat yang tertinggi, artinya segala ketentuan hukum tertulis tidak boleh bertentangan atau harus sesuai dengan UUD, dalam hal Republik Indonesia, UUD 1945. Pembahasan masalah ini akan dijelaskan di subbab berikutnya.

Hukum adat merupakan hukum asli bangsa Indonesia yang tidak tertulis, namun tumbuh dan dipertahankan dalam persekutuan masyarakat hukum adat. Hukum adat diakui sebagai salah satu bentuk hukum yang berlaku. Mengikat bukan saja pada anggota persekutuan masyarakat, melainkan mengikat pula pada peradilan atau administrasi negara yang bertugas menerapkannya dalam situasi konkret. Hukum adat ketatanegaraan adalah hukum asli bangsa Indonesia di bidang ketatanegaraan adat. Walaupun dalam beberapa hal masih tampak pada penyelenggaraan pemerintahan desa, seperti rembug desa (musyawarah desa), hukum adat tata negara berangsur-angsur diganti oleh hukum perundang-undangan dan konvensi. Contoh dari hukum tata negara adat yang berasal dari zaman dahulu adalah: ketentuan-ketentuan mengenai swapraja (kedudukannya, struktur pemerintahannya, organisasi jabatan-jabatan yang ada di dalamnya, dan

---

<sup>38</sup> Bagir Mana, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara* (Bandung: Mandar Maju, 1995), hlm. 17.

sebagai), mengenai persekutuan-persekutuan hukum kenegaraan asli lainnya (desa, kuria, gampong, dan sebagainya), dan mengenai peradilan agama.<sup>39</sup>

Konvensi atau (hukum) kebiasaan ketatanegaraan adalah (hukum) yang tumbuh dalam praktik penyelenggaraan negara untuk melengkapi, menyempurnakan, dan menghidupkan (mendinamisasi) kaidah-kaidah hukum perundang-undangan atau hukum adat ketatanegaraan.<sup>40</sup>

Yurisprudensi, yaitu kumpulan keputusan-keputusan pengadilan mengenai persolan ketatanegaraan yang setelah disusun secara teratur memberikan kesimpulan tentang adanya ketentuan-ketentuan hukum tertentu yang ditemukan atau dikembangkan oleh badan-badan pengadilan.<sup>41</sup>

Kumpulan keputusan pengadilan mengenai perkara yang serupa atau yurisprudensi mengenai suatu jenis perkara sehingga memperkuat arti keputusan pengadilan itu sebagai sumber hukum. Walaupun dalam sistem hukum nasional Indonesia keputusan pengadilan tidak mempunyai kekuatan yang mengikat, paling tidak kumpulan keputusan pengadilan atau yurisprudensi mempunyai kekuatan yang cukup menyakinkan (persuasive).<sup>42</sup>

Karena eratnya sumber kebiasaan dan keputusan pengadilan, ada pendapat yang mengelompokkannya menjadi satu, yakni menjadi kebiasaan sebagai sumber hukum formal. Adanya pola tindak yang berulang dapat menambahkan unsur-unsur kebiasaan pada kaidah yang terbatas kekuatan mengikatnya pada perkara yang diadili (yaitu keputusan pengadilan) menjadi kaidah yang jangkauannya lebih luas.

Traktat atau perjanjian internasional ialah persetujuan yang diadakan oleh Indonesia dengan negara-negara lain, di mana Indonesia telah mengikat diri untuk menerima hak-hak dan kewajiban yang timbul dari perjanjian yang diadakannya itu, traktat merupakan sumber hukum yang penting. Untuk itu, tidak cukup traktat atau perjanjian ditandatangani oleh Indonesia, namun harus pula di ratifikasi (mendapatkan pengesahan) sebelum perjanjian itu mengikat. Di samping traktat (treaty), ada perjanjian internasional biasa yang diadakan pemerintah atau badan eksekutif (executive agreement) dengan pemerintah lain yang tidak memerlukan pengesahan (ratifikasi).<sup>43</sup>

---

<sup>39</sup> Lihat dalam Bagir Manan, *Konvensi...*, op.cit., hlm. 15. Lihat juga dalam Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-dasarnya* (Jakarta: Ghalia Indonesia, Cetakan Pertama, 1983), hlm. 22.

<sup>40</sup> Ibid. Lihat juga dalam A.K. Pringgodigdo, *Kedudukan Presiden Menurut Tiga UUD Dalam Teori dan Praktek* (Jakarta: Pembangunan, 1956), hlm. 48. Lihat juga dalam Parlin M. Mangunsong, *Konvensi Ketatanegaraan Sebagai Salam Satu Sarana Perubahan Undang-Undang Dasar* (Bandung: Alumni, 1992), hlm. 42. Lihat juga dalam Usep Ranawijaya, *Hukum...*, op.cit., hlm.23-28.

<sup>41</sup> Lihat dalam konsep Usep Ranawijaya, *Ibid.*, hlm. 28

<sup>42</sup> Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu...*, op.cit., hlm. 68-69.

<sup>43</sup> *Ibid.*, hlm. 70.

Hukum perjanjian internasional ketatanegaraan meskipun termasuk dalam bidang Hukum Internasional, sepanjang perjanjian itu menentukan segi hukum ketatanegaraan yang hidup bagi negara masing-masing yang terikat di dalamnya, dapat menjadi sumber hukum formal dari hukum tata negara.<sup>44</sup>

Doktrin ketatanegaraan adalah ajaran-ajaran tentang hukum tata negara yang ditemukan dan dikembangkan di dalam dunia ilmu pengetahuan sebagai hasil penyelidikan dan pemikiran saksama berdasarkan logika formal yang berlaku.<sup>45</sup>

Pendapat Sarjana Hukum terkemuka sebagai sumber tambahan cukup penting karena adakalanya bahkan sering fenomena hukum kebiasaan itu tidak tampak bagi masyarakat. Fenomena kebiasaan yang sudah menjadi hukum mungkin diketahui oleh kalangan terbatas yang berkecimpung di bidang yang bersangkutan, misalnya jual beli barang atau tanah. Namun, sebelum ada keputusan pengadilan mengenai peristiwa atau sengketa yang konkret, hal yang menyebabkan suatu kebiasaan yang sudah menjadi suatu kaidah hukum terungkap secara pasti (positif). Lagi pula, terhadap pola tindak kebiasaan dan kekuatan mengikatnya bisa berlainan dari satu tempat ke tempat yang lain. Oleh karena itu, tulisan para sarjana terkemuka, apabila ia benar merupakan Sarjana Hukum yang berbobot baik, cukup berharga untuk membantu orang mencari atau menetapkan mana di antara kebiasaan itu yang sudah menjadi kaidah, terutama bagi kaidah-kaidah hukum kebiasaan yang belum terungkap dalam kumpulan keputusan pengadilan atau yurisprudensi. Tulisan-tulisan Sarjana Hukum demikian dapat membantu Hakim di dalam memberikan keputusan. Karena bukan merupakan sumber langsung bagi keputusan, melainkan membantu hakim dalam mengambil keputusan, maka pendapat Sarjana Hukum terkemuka atau doktrin itu merupakan sumber tambahan.<sup>46</sup>

#### **D. Hierarki Peraturan Perundang-undangan RI**

Menurut sistem hukum Indonesia, peraturan perundang-undangan (hukum tertulis) disusun dalam suatu tingkatan yang disebut hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam Memorandum DPR-GR tertanggal 9 Juni 1996 yang telah dikukuhkan oleh MPRS dengan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, MPR dengan Ketetapan MPR No. V/MPR/1973 dan Lampiran II tentang "Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia. Menurut UUD 1945, dalam huruf A, disebutkan tata urutan bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan Republik Indonesia ialah sebagai berikut.

---

<sup>44</sup> Lihat antara lain dalam Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum...*, op.cit., hlm. 57-59

<sup>45</sup> Usep Ranawijaya, *Hukum...*, op.cit., hlm. 28

<sup>46</sup> Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu...*, op.cit., hlm. 72

Tabel 1

Hierarki Peraturan Perundang-undangan Menurut TAP MPRS No. XX/MPRS/1966
<ul style="list-style-type: none"> <li>- UUD 1945</li> <li>- Ketetapan MPRS/MPR</li> <li>- UU/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang</li> <li>- Peraturan Pemerintah</li> <li>- Keputusan Presiden</li> <li>- Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya</li> </ul> Seperti: <ul style="list-style-type: none"> <li>Peraturan Menteri</li> <li>Instruksi Menteri, dan lain-lainnya</li> </ul>

Tata urutan di atas menunjukkan tingkatan masing-masing bentuk yang bersangkutan, di mana yang disebut lebih dahulu mempunyai kedudukan lebih tinggi dari pada bentuk-bentuk yang tersebut di belakangnya (di bawahnya). Di samping itu, tata urutan di atas mengandung konsekuensi hukum, bentuk peraturan atau ketetapan yang tingkatannya lebih rendah tidak boleh mengandung materi yang bertentangan dengan materi yang dimuat di dalam suatu peraturan yang bentuknya lebih tinggi, terlepas dari soal siapakah yang berwenang memberikan penilaian terhadap materi peraturan serta bagaimana nanti konsekuensi apabila materi suatu peraturan itu dimulai bertentangan dengan materi peraturan yang lebih tinggi.

Walaupun Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 itu dirasakan sangat besar kegunaannya dalam rangka penertiban bagi peraturan perundang-undangan yang berlaku pada saat itu, tetapi terlihat juga adanya hal-hal yang kurang pada tempatnya bahkan masih terdapat kelemahan-kelemahan yang seharusnya tidak terjadi dalam ketetapan tersebut. Di samping itu, san menterijenis-jenis peraturan perundang-undangan lain, seperti keputusan menteri, keputusan lembaga pemerintah nondepartemen, Peraturan daerah, dan keputusan kepala daerah. Bila konsekuen berpijak pada TAP MPRS No. XX/MPRS/1966, keputusan menteri tidak mempunyai dasar yuridis karena tidak termuat dalam TAP tersebut. Selainitu, kata “dan lain-lain” membigungkan karena dapat menimbulkan berbagai penafsiran. Kalau dalam kata “dan lain-lain” termasuk pula keputusan menteri, kedudukan keputusan menteri berada di bawah instruksi menteri, hal ini sangat ganjil. Dengan memasukkan “instruksi” ke dalam golongan peraturan perundang-undangan, apakah layak/benar “instruksi” termasuk peraturan perundang-undangan.<sup>47</sup>

<sup>47</sup>Lihat dalam A. Hamid S. Attamimi, “uud 1945-TAP MPR-UNDANG-UNDANG”, dalam Padmo Wahjono (Penghimpun), *Masalah Ketatanegaraan Dewasa Ini* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984), hlm. 124. Lihat juga dalam Rosjidi Ranggawidjaja, *Pedoman Teknik Perancang Peraturan Perundang-undangan* (Bandung: Cita Bhakti Akademika, 1996), hlm. 17.

Ditinjau dari segi sistem perundang-undangan, seyogianya Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tidak hanya mengatur mengenai sumber, jenis, dan tata urutan. Tidak kalah penting untuk diperhatikan adalah prinsip mengenai materi muatan dan batas-batas kewenangan berdasarkan jenis peraturan perundang-undangan. Sampai saat ini, tidak jelas perbedaan peraturan pemerintah dan keputusan sebagai peraturan pemerintah dengan keputusan Presiden yang bersifat mengatur (regelen).<sup>48</sup>

Harus diakui, rincian, apalagi berkenaan dengan materi muatan dan batas wewenang, tidak mudah untuk dirumuskan atau diatur. Pada dasarnya, batas-batas wewenang, misalnya antara materi yang satu dengan dengan yang lain tidak mudah diidentifikasi. Hal ini terjadi bukan saja karena urusan pemerintahan dari zaman modern tidak mungkin lagi dirinci secara enumeratif. Di sinilah sumbangan besar dunia ilmu pengetahuan hukum dan yurisprudensi. Ilmu pengetahuan hukum akan berusaha menemukan konsepsi-konsepsi dan patokan yang dapat dijadikan pegangan dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan termasuk pembuatan peraturan perundang-undangan. Sementara itu, yurisprudensi akan menciptakan kaidah-kaidah konkret yang akan menjadi pegangan dalam memecahkan masalah yang tidak sanggup ditembus oleh peraturan perundang-undangan. Yurisprudensi akan menjadi penentu apakah peraturan perundang-undangan yang dibuat itu benar-benar mengandung keadilan, benar-benar membawa kepada kesejahteraan, memberi manfaat, dan mencapai upaya kemakmuran rakyat.

Menurut Maria Farida, hal-hal yang kurang pada tempatnya, antara lain: *pertama*, UUD 1945 tidak tepat kalau dikatakan sebagai peraturan perundang-undangan karena UUD 1945 itu dapat terdiri atas dua kelompok norma hukum yaitu: (1) Pembukaan UUD 1945 merupakan *Staatsfundamentalnorm* atau Norma Fundamental negara. Norma fundamental negara ini merupakan norma hukum tertinggi yang bersifat pre-supposed dan merupakan landasan filosofis yang mengandung kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan negara itu lebih lanjut. Sifat norma hukumnya masih secara garis besar dan merupakan norma hukum tunggal, dalam arti belum dilekati oleh norma hukum sekunder. (2) Batang Tubuh UUD 1945 merupakan *staatsgrundgesetz* atau Aturan Dasar Negara/ Aturan Pokok Negara yang merupakan garis-garis atau pokok-pokok kebijaksanaan negara untuk menggariskan tata cara membentuk peraturan perundang-undangan yang mengikat umum. Sifat dari norma hukumnya masih bersifat garis besar dan pokok, dan merupakan norma hukum tunggal, jadi belum dilekati oleh norma hukum sekunder.<sup>49</sup>

Hakikat norma hukum sebuah konstitusi tidak sama dengan norma hukum sebuah undang-undang meskipun lembaga pembentuk konstitusi dan pembentuk undang-undang merupakan lembaga yang sama. Di samping itu, sifat norma

---

<sup>48</sup>Bagir Manan dan Kuntara Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tatanegara Indonesia* (Bandung: Alumni, 1993), hlm. 63-64.

<sup>49</sup>Maria Farida Indrati Suprpto, *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya* (Yogyakarta: Kanisius, 1998), hlm. 48-52.

hukum yang terkandung dalam konstitusi tidak dapat disamakan dengan sifat norma hukum dalam undang-undang. Pada konstitusi, norma hukum lebih ditujukan kepada struktur dan fungsi dasar dari negara, seluruh sistem pemerintahan suatu negara, yakni keseluruhan aturan yang menegakkan dan mengatur atau menguasai negara, maka *Verfassung* tidak dibatasi oleh satu lembaga negara. Sementara itu, pada undang-undang norma hukum dibentuk oleh lembaga legislative khusus untuk itu.<sup>50</sup>

Menggolongkan UUD 1945 kedalam peraturan perundang-undangan sama dengan menempatkannya terlalu rendah padahal Pancasila yang terkandung dalam Pembukaannya, baik dalam rumusannya maupun dalam pokok-pokok pikiran di dalamnya, merupakan norma hukum yang paling tinggi bahkan Batang Tubuh UUD 1945 tidak dapat disamakan dengan undang-undang formal biasa, selain lembaga pembentuknya tidak sama, kedudukannya pun tidak sama pula.

*Kedua*, ketetapan MPR merupakan *Staatsgrundgesetz* atau Aturan Dasar Negara/ Aturan Pokok Negara. Seperti halnya Batang Tubuh UUD 1945, Ketetapan MPR ini juga berisi garis-garis besar atau pokok-pokok kebijaksanaan negara, sifat norma hukumnya masih secara garis besar, dan merupakan norma hukum tunggal dan tidak dilekati oleh norma hukum sekunder.<sup>51</sup>

Ketiga, keputusan presiden termasuk dalam peraturan perundang-undangan adalah yang bersifat *einmahlig*. Penyebutan keputusan presiden yang *einmahlig* ini sebenarnya tidak tepat karena suatu keputusan presiden dapat juga *dauerhaftig* (berlaku terus-menerus). Suatu keputusan presiden yang bersifat *einmahlig* adalah yang bersifat “penetapan” ( *beschikking* ), yang sifat normanya individual, konkret, dan final. Sedangkan norma dari suatu peraturan perundang-undangan itu bersifat umum, abstrak, dan berlaku terus menerus (*dauerhaftig*). Dengan demikian, yang sebenarnya termasuk peraturan perundang-undangan adalah justru keputusanpresiden yang bersifat *dauerhaftig* (berlaku terus menerus).

Keempat, peraturan menteri sebaiknya diganti menjadi keputusan menteri karena penyebutan keputusan menteri dapat berarti secara luas, yaitu baik yang berarti peraturan (*regeling*) maupun yang berisi penetapan (*beschikking*).

Kelima, penyebutan intruksi menteri sebagai peraturan perundang-undangan tidak tepat karena suatu intruksi itu bersifat individual, konkret, serta harus ada hubungan atasan dan bawahan secara organisatoris, sedangkan sifat dari suatu norma hukum dalam peraturan perundang-undangan adalah umum, abstrak, dan berlaku terus-menerus.

Dalam ketetapan MPRS ini, peraturan daerah tidak dimasukkan sebagai peraturan perundang-undangan, padahal peraturan daerah juga termasuk dalam jenis peraturan perundang-undangan dan tidak selalu merupakan pelaksanaan saja.

---

<sup>50</sup>Lihat A. Hamid S. Attamimi dalam Padmo Wahjono, Masalah..., op.cit., hlm. 128.

<sup>51</sup>*Ibid.*, hlm. 130-132

Dalam upaya pembaruan hukum, penataan kembali susunan hierarki peraturan perundang-undangan bersifat niscaya, mengingat susunan hierarkis peraturan perundang-undangan Republik Indonesia, ini dirasa tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan dewasa ini. Disamping itu, era orde baru yang semula berusaha memurnikan kembali filsafah Pancasila dan pelaksanaan UUD 1945 dengan menata kembali sumber tertib hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan dalam praktiknya selama 32 tahun belum berhasil membangun susunan perundang-undangan dimasa depan. Lebih-lebih dalam praktiknya, masih banyak produk peraturan yang tumpang tindih dan tidak mengikuti sistem baku, termasuk dalam soal nomenklatur yang digunakan oleh tiap-tiap kementerian dan badan-badan pemerintahan setingkat menteri. Sebagai contoh, produk hukum yang dikeluarkan Bank Indonesia yang dimaksudkan untuk memberikan aturan terhadap dunia perbankan, menggunakan istilah “Surat Edaran”. yang tidak dikenal dalam sistem peraturan perundang-undangan yang berlaku. Beberapa kementerian mengeluarkan peraturan di bidangnya dengan menggunakan sebutan keputusan menteri, beberapa lainnya menggunakan istilah peraturan menteri. Keputusan Presiden yang bersifat mengatur dengan keputusan Presiden yang bersifat penetapan administrative biasanya tidak dibedakan, kecuali dalam kode nomornya saja sehingga tidak jelas kedudukan masing-masing sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan yang bersifat mengatur.<sup>52</sup>

Disamping itu, munculnya kebutuhan untuk mewadahi perkembangan otonomi daerah dimasa depan, yang dapat mendorong tumbuh dan perkembangannya dinamika hukum adat di desa-desa, yang cenderung diabaikan bahkan dikesampingkan dalam setiap upaya pembangunan hukum selama lebih dari 50 tahun terakhir. Dalam rangka desentralisasi dan otonomi daerah itu, mulai diperkenalkan adanya perangkat peraturan desa yang harus pula dimasukkan kedalam sistem dan tata urutan perundang-undangan yang baru. Dengan perkataan lain, banyak alasan yang mendorong ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1966 yang menjadi acuan dalam mengembangkan susunan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia selama lebih dari tiga puluh tahun terakhir, harus dikaji ulang dan disempurnakan untuk kepentingan masa depan hukum dan sistem hukum nasional.

Melalui sidang tahunan MPR RI, 7-18 Agustus 2000, MPR telah mengeluarkan ketetapan MPR No.III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Dengan ditetapkannya Ketetapan MPR tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan ini, Ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1966 tentang memorandum DPR-GR mengenai sumber Tertib Hukum RI dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Rida Ketetapan MPR RI No.IX/MPR/1978 tentang Perlunya Penyempurnaan yang

---

<sup>52</sup> Jimly Asshiddiqie, “Tata Urut Perundang-undangan dan Problema Peraturan Daerah”. Makalah yang disampaikan dalam rangka “Lokakarya Anggota DPRD se-Indonesia”, yang diselenggarakan oleh LP3HET di Jakarta, 22 Oktober 2000, hlm.1.

termaktub dalam pasal 3 ayat (1) Ketetapan MPR RI No.V/MPR/1973 dicabut dinyatakan tidak berlaku.

Menurut ketetapan MPR NO.III/MPR/2000, peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarkis tersebut mengandung konsekuensi bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatnya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Hal ini selaras dengan hukum *lex superior derogat inferiori* ( hukum yang lebih tinggi mengalahkan dengan hukum yang tingkatannya dibawahnya).hal ini dimaksudkan agar terciptanya kepastian hukum dalam sistem perundang-undangan.

Ajaran tentang tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut mengandung beberapa prinsip berikut .<sup>53</sup>

1. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau berada dibawahnya.
2. Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari peraturan perundang-undangan yang tingkat lebih tinggi.
3. Isi atau muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak oleh menyimpang atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.
4. Suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut, diganti atau dirubah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau paling tidak yang sederajat.
5. Peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama, peraturan yang terbaru harus diberlakukan walaupun tidak dengan secara tegas dinyatakan bahwa peraturan yang lama itu dicabut. Selain itu, peraturan yang mengatur materi yang lebih khusus harus diutamakan dari peraturan perundang-undangan yang lebih umum.

Konsekuensi penting dari prinsip-prinsip diatas adalah harus disdakannya mekanisme yang menjaga dan menjamin agar prinsip tersebut tidak di sampingkan atau dilanggar. Mekanismenya, yaitu ada sistem pengujian secara yudisial atas setiap peraturan perundang-undangan ,kebijakan , maupun tindakan pemerinthana linnya terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau tingkat tertinggi yaitu UUD. Tanpa konsekuensi tersebut, tata urutan tidak akan berarti. Hal ini dapat menyebabkan peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih rendah dapat tidak berlaku walaupun bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi.

---

<sup>53</sup>Bagir manan, teori dan ..., op.cit , hlm.133. Lihat juga dalam rosjidi ranggawidjaja,pedoman..., op.cit., hlm.19.

Melalui ketetapan MPR No.III/MPR/2000.Peraturan daerah telah secara resmi menjadi sumber hukum dan masuk ke dalam tata urutan peraturan perundang-undangan.Ketetapan MPR tersebut menegaskan bahwa peraturan daerah merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi dari daerah yang bersangkutan.

Dalam pasal 3 ketetapan MPR ditegaskan bahwa (1) Undang-Undang Dasar 1945 merupakan hukum dasar tertulis Negara republik indonesia yang memuat dasr dan garis besar

hukum dalam penyelenggaraan Negara. (2) ketetapan MPR-RI merupakan keputusan MPR sebagai pengemban keaulatan rakyat yang ditetapkan dalam sidang-sidang MPR (3) Undang-undang dibuat oleh DPR bersama presiden untuk melaksanakan UUD 1945 dan ketetapan MPR-RI (4) peraturan pemerintah pengganti Undang-undang dibuat oleh presiden dalam hal kepentingan yang memaksa dengan ketentuan sebagai berikut

1. Peraturan pemerintah pengganti Undang-undang harus diajukan ke DPR dalam persidangan berikutnya.
2. DPR dapat menerima atau menolak peraturan pemerintah pengganti Undang-undang dengan tidak mengadakan perubahan.
3. Jika ditolak DPR peraturan pemerintah pengganti Undang-undang tersebut harus dicabut.

(5) peraturan pemerintah dibuat oleh pemerintah untuk melaksanakan perintah Undang-undang (6) keputusan presiden yang bersifat mengatur dibuat oleh presiden untuk menjalankan fungsi dan tugasnya berupa peraturan pelaksanaan administrasi Negara dan administrasi pemerintahan (7) peraturan daerah merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan dengan ketentuan yang tercantum dibawah ini.

1. peraturan daerah provinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi bersama dengan Gubernur
2. peraturan daerah kabupaten/kota dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota bersama Bupati/walikota

peraturan desa atau yang setingkat dengan itu 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. Sebagai perbandingan urutan peraturan perundangan yang diatur dalam ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1966 dengan ketetapan MPR No. III/MPR/2000 dapat dilihat dalam table berikut ini

Tabel 2

TAP MPRS No. XX/MPRS/1966	TAP MPR No. III/MPR/2000
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Undang-Undang Dasar 1945</li> <li>- Ketetapan MPRSMPR</li> <li>- Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti UU</li> <li>- Peraturan Pemerintah</li> <li>- Keputusan Presiden</li> <li>- Peraturan-Peraturan Pelaksanaan Lainnya , Seperti -Peraturan Menteri -Instruksi Menteri Dan Lainnya</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Undang-Undang Dasar 1945</li> <li>- Ketetapan MPR</li> <li>- Undang-Undang</li> <li>- Peraturan Pemerintah Pengganti UU ( Perppu)</li> <li>- Peraturan Pemerintah</li> <li>- Keputusan Presiden</li> <li>- Keputusan Daerah</li> </ul>

Meskipun ketetapan MPR tersebut dimaksudkan untuk menyempurnakan ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1966 , perumusan bentuk dan tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut masih kurang sempurna dan mengandung beberapa kelemahan. Pertama, Ketetapan MPR telah menggeser kedudukan Perppu yang tadinya berada setingkat dengan Undang-undang (TAP MPRS No.XX/MPRS/1966 ) menjadi setingkat lebih rendah dari Undang-undang. Permasalahannya, tepatkah Perppu berada dibawah Undang-Undang ?hakikat lahirnya Perppu untukantisipasi keadaan yang “genting dan memaksa”. Jadi, ada unsur Paksaan keadaan terhadap yang harus segera diantisipasi, tetapi masih dalam koridor hukum, yakni melalui Perppu dan Perppu tersebut harus segera dibahas dipersidangan berikutnya untuk disetujui atau tidak menjadi Undang-undang. Jika Perppu tidak disetujui dalam persidangan DPR, Perppu tersebut harus di cabut.

Penjelasan pasal 22 UUD 1945 menegaskan bahwa pasal ini mengenai “ noodverordeninrecht” presiden. Aturan sebagai inti memang perlu diadakan agar keselamatan Negara dapat dijamin oleh pemerintah dalam keadaan yang genting atau yang memaksa pemerintah untuk bertindak lekas dan tepat. Meskipun demikian , pemerintah tidak akan lepas dari pengawasan DPR, oleh karena itu, peraturan pemerintah dalam pasal ini yang kekuatannya sama dengan Undang-undang harus disahkan pulak oleh DPR “ dari penegasan penjelasan pasal UUD 1945 dapat diketahui bahwa kedudukan perppu setingkat Undang-undang dan berfungsi sebagai Undang-undang darurat (emergency law) dengan

demikian ketetapan MPR telah mengubah kedudukan Perppu berada dibawah UU jelas bertentangan dengan UUD 1945.<sup>54</sup>

Kedua, dalam pasal 4 ayat 2 ketetapan MPR disebutkan “ peraturan atau keputusan MA, BPK, menteri , Bank Indonesia, Badan , lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh pemerintah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang temuat dalam Perundang-undang ini. “ pengaturang yang demikian menurut jimly ashiddqie menimbulkan beberapa masalah yaitu sebagai berikut.<sup>55</sup>

- a. Apakah peraturan dan keputusan yang ditetapkan oleh lembaga tinggi Negara seperti MA dan BPK dianggap sederajat dengan peraturan dan keputusan yang dikeluarkan oleh Menteri, BI, bahkan badan , lembaga, atau komisi sederajat yang dibentuk oleh pemerintah ?
- b. Apakah peraturan MA dan peraturan BPK tidak boleh bertentangan dengan peraturan Pemerintah dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan presiden, bahkan tidak boleh bertentangan dengan peraturan daerah provinsi, peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan desa ?
- c. Apakah keputusan MA dalam menyelesaikan sesuatu perkara kasasi tidak boleh bertentangan dengan semua ketentuan perundang-undangan yang tingkatannya berada dibawah Undang-undang.

Penegakan dalam pasal 4 ayat 2 apabila dibaca secara harfiah dapat mengandung dua norma sekaligus, yaitu. Pertama, segala peraturan yang ditetapkan oleh MA, BPK, menteri, BI, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh pemerintah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan yang temuat dalam tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut, kedua, segala keputusan yang ditetapkan oleh badan-badan atau lembaga-lembaga tersebut tidak boleh bertentangan dengan tata urutan peraturan perundangan-undangan tersebut. Apabila kita memahami perbedaan antara arti peraturan (regels) dan keputusan (beschikking) , ketentuan pasal 4 ayat 2 tersebut tidaklah bersifat parallel sehingga tidak dapat ditafsirkan mengandung norma itu secara parallel juga. Jika kedua norma tersebut dipahami secara parallel tentu dapat timbul masalah, misalnya dikatakan bahwa “keputusan MA tidak boleh bertentangan dengan peraturan pemerintah ataupun dengan keputusan presiden , “ padahal istilah putusan MA mempunyai konotasi pengertian yang terkait dengan putusan atau vonis kasasi MA. Jika ketentuan pasal 4 ayat(2) ketetapan MPR tersebut diatas diartikan demikian hal tersebut merupakan malapetaka yang luar biasa.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> Ni'matul huda, politik ketatanegaraan indonesia (Yogyakarta, FHUII press, cetakan kedua, 2004), hlm.211-212

<sup>55</sup> Jimly asshiddqie, “tata urutan” objek hlm.11

<sup>56</sup> Jimly asshiddqie, “struktur ketatanegaraan Indonesia setelah perubahan keempat UUD tahun 1945”. Makalah disampaikan pada seminar pembanguna hukum Nasional VIII dengan tema penegakan hukum dalam era pembangunan berkelanjutan, diselenggarakan badan pembinaan

Oleh karena itu, perkataan” peraturan atau keputusan” Dalam ketentuan pasal 4 ayat 2 tersebut pembagiannya tidak dipahami bersifat paralel. Penggunaannya sebagai subjek kalimat yang terkait dengan kata-kata selanjutnya tergantung pada kenyataan praktiknya dilapangan, nomeklatur apa yang dipake oleh organ atau lembaga yang menetapkannya, “peraturan” atau keputusan”. Perbedaan antara peraturan perundangan-undangan dengan keputusan administratif sangat penting karena peraturan perundang-undangan yang berisi norma-norma yang bersifat abstrak dan umum dapat menjadi objek’ judicial review’, sedangkan keputusan yang berisi norma yang bersifat konkrit dan individual hanya dapat dijadikan objek peradilan tata usaha Negara. Disamping itu, perbedaan antara aturan umum dan peraturan khusus juga penting karena peraturan umum tidak boleh melanggar prinsip hieraki norma sesuai dengan tata urutan peraturan perundang-undangan yang ditentukan, sedangkan peraturan yang bersifat khusus tunduk kepada prinsip “*Lex Specialis derogate Lex generalis*” yaitu bahwa norma hukum yang bersifat khusus dapat mengabaikan norma hukum yang bersifat umum. Misalnya meskipun peraturan bank indonesia tidak berada dalam derajat yang sama dengan peraturan pemerintah karena kedudukan presiden tetap lebih tinggi dari pada gubernur Bank Indonesia (BI), tetapi baik peraturan pemerintah (PP) maupun Peraturan Bank Indonesia (PBI) dapat diterapkan secara bersamaan untuk antau dalam rangka melaksanakan dalam undang-undang. Keduanya tidak saling berhubungan satu sama lain sehingga tidak dapat dinilai berdasarkan ketentuan tata urutan peraturan perundang-undangan. Perbedaan antara materi PBI dengan materi PP ataupun materi peraturan presiden (keppres) tidak dapat dijadikan alasan oleh hakim untuk melakukan pengujian materil atau PBI tersebut terhadap PP meskipun kedudukan memang tampak lebih tinggi dari pada PBI<sup>57</sup>.

Ketiga, karena tidak secara tegas dicantumkan dalam tata urutan peraturan perundang-undangan terjadi penafsiran yang sangat beragam dimasyarakat berkaitan dengan kedudukan keputusan menteri, apakah termasuk peraturan perundang-undangan atau tidak? Bagaimana kedudukannya dalam tata urutan perundang-undangan? Ada sebagian masyarakat yang beranggapan bahwa keputusan menteri bukan termasuk peraturan perundangan-undangan karena tidak dimuat secara tegas dalam tata urutan peraturan perundang-undangan. Sebagian yang lain beranggapan bahwa keputusan menteri termasuk peraturan perundang-undangan. Hal ini didasarkan kepada penafsiran ketentuan dalam pasal 4 ayat 2 ketetapan MPR No.III/MPR/2000 yang berbunyi sebagai berikut.

---

hukum nasional departemen kehakiman dan hak asasi manusia RI, Denpasar, 14-18 juli 2003., hlm 27.

<sup>57</sup> Ibid, hlm 29

“Peraturan atau keputusan MA, BPK, Menteri, BI, Badan, Lembaga, Atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh pemerintah tidak boleh berentangan dengan ketentuan yang termuat dalam perundang-undangan ini.”

Dalam praktik ketatanegaraan, Keberadaan peraturan tersebut (keputusan menteri) sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Hal ini didukung oleh kenyataan bahwa peraturan pemerintah yang diamanatkan oleh ketetapan MPR No.IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah Berupa Undang-Undang No.22 Tahun 1999 Dan UU No.25 Tahun 1999 untuk segera dibentuk ternyata belum semuanya dibuat sehingga terjadi kekosongan pengaturan. Dalam kaitan ini, Bagir manan memberikan catatan sebagai berikut.<sup>58</sup>

“Dalam sistem ketatanegaraan dimanapun, wewenang menteri membuat peraturan (administrative diakui dan mempunyai sifat peraturan perundang-undangan.Menteri selain sebagai pejabat publik adalah pejabat administrasi Negara, serta melaksanakan hak dan kewajiban atau wewenang departemennya berhak membuat aturan-aturannya.Wewenang mengatur ini dapat bersumber dari atribusi, delegasi, mandat, dasar kebebasan bertindak.Berdasarkan aneka ragam sumber wewenang mengatur tersebut, pengertian mengatur tidak hanya terbatas pada peraturan perundang-undangan tetapi juga termasuk peraturan kebijakan (Beleidsregel) dan berbagai bentuk keputusan yang bersifat umum lainnya.Kumpulan dari aneka raga mini di Belanda dinamakan “Besluiten Van Alegemene Strekking”.

Hal senada dikemukakan oleh jimly Asshiddiqie,<sup>59</sup> Menteri, seperti diuraikan dalam Penjelasan UUD 1945 dalam bidangnya masing” adalah pemimpin pemerintahan yang sesungguhnya dalam kenyataan sehari-hari.Oleh karena itu, sudah sewajarnya kepadanya diberikan kewenangan regulative untuk mengatur dan menetapkan peraturan dibidangnya.Akan tetapi, tidak semua menteri diberi kewenangan mengatur, kewenangan itu harus dibatasi digunakan oleh menteri yang memimpin Departement (dengan portofolio).

Disamping Menteri, adapula pejabat-pejabat setingkat menteri seperti Gubernur BI, Kepala kepolisian Republik Indonesia Panglima TNI, dan Jaksa Agung yang dapat pula diberi kewenangan regulasi. Termasuk dalam kategori ini adalah lembaga-lembaga yang bersifat independen, seperti komisi pemilihan umum komisi nasional hak asasi manusia,

---

<sup>58</sup>Bagir manan,”Tertib peraturan PERundang-undangan menurut ketetapan MPR RI No.III/MPR/2000”, Material course hukum perundang-undangan, Jakarta, hlm 12. Lihat dalam jurnal hukum No.23 Vol.10.mei 2003 hlm 59

<sup>59</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta, diterbitkan atas kerja sama MK dengan pusat studi HTN FH UI, 2004), hlm 277.

Komisi penyiaran Indonesia dan sebagainya. Badan atau Lembaga-lembaga seperti ini dapat mengeluarkan peraturan tersendiri misalkan kewenangan regulative diberikan oleh undang-undang. Jika Lembaga-lembaga itu diberikan kewenangan regulative, namun produk regulative yang dihasilkan sebaiknya disebut peraturan.

Seringkali bentuk-bentuk peraturan yang ditetapkan oleh Lembaga-lembaga yang bersifat khusus atau independen tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai peraturan umum yang tunduk kepada prinsip hierarki hukum berdasarkan tata urutan peraturan perundang-undangan yang lazim. Produk hukum yang diterapkan oleh pejabat tertentu yang secara protokoler sederajat, tidak dapat dikatakan selalu mengikuti tingkatan pejabat yang menetapkan. Misalnya, Gubernur BI memang secara protokoler sederajat dengan menteri. Akan tetapi, Produk peraturan yang ditetapkannya sama seperti peraturan pemerintah yaitu menjalankan undang-undang. Oleh karena itu kedudukan peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh Lembaga-lembaga khusus itu lebih tepat disebut peraturan yang disebut bersifat khusus (*Lex specialis*). Semua peraturan yang ditetapkan oleh lembaga khusus dan independen itu dapat diberalukan sebagai bentuk peraturan khusus yang tunduk pada prinsip *Lex specialis derogate Lex generalis*. Termasuk dalam kategori ini adalah peraturan MA, peraturan MK, Peraturan BI, Peraturan KPU, Peraturan KOMNAS HAM, Peraturan Komisi Penyiaran Indonesia, Peraturan Pusat Pelaporan Dan Analisis Dan Sebagainya.<sup>60</sup>

Bagaimana dengan peraturan daerah? Dari segi pembuatannya, sudah semestinya kedudukan perda ini, baik perda tingkat provinsi maupun perda tingkat kabupaten atau kota dapat diliat setara dengan undang-undang dalam arti semata-mata merupakan produk hukum lembaga legislative. Namun demikian dari segi isi kedudukan, peraturan yang mengatur materi dalam ruang lingkup daerah yang lebih sempit dianggap mempunyai kedudukan lebih rendah dibandingkan peraturan dengan ruang lingkup wilayah yang lebih luas. Dengan demikian, Undang-undang lebih tinggi kedudukannya dari pada perda provinsi, dan perda kabupaten atau perda kota. Oleh Karen itu, sesuai prinsip hierarki peraturan perundang-undangan, peraturan yang lebih rendah itu tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang derajatnya yang lebih tinggi.

Akan tetapi, sebagai konsekuensi dipertegasnya prinsip pemisahan kekuasaan eksekutif legislative dan yudikatif dalam naskah perubahan UUD 1945. Produk legislative daerah ini dapat saja bertentangan dengan produk eksekutif ditingkat pusat. Mislnya, apabila suatu materi perda tingkat provinsi ataupun perda tingkat kabupaten/kota yang telah ditetapkan secara sah ternyata bertentangan isinya dengan materi peraturan

---

<sup>60</sup>Ibid., hlm 278-279.

menteri ditingkat pusat, Pengadilan harusla menentukan bahwa perda itu yang berlaku sepanjang untuk daerahnya.<sup>61</sup>

Menurut bagir manan, mengingat bahwa perda termasuk dalam peraturan desa dibuat oleh satuan pemerintahan yang mandiri (otonom) serta dengan lingkungan wewenang yang mandiri pula maka dalam pengujiannya dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak boleh semata-mata berdasarkan "pertingkatan", melainkan juga pada "lingkungan wewenangnya". Suatu perda yang bertentangan dengan suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi kecuali UUD belum tentu salah kalau ternyata peraturan perundang-undangan tingkat tinggi itu yang melanggar hak dan kewajiban daerah yang dijamin UUD atau UU pemerintahan daerah.<sup>62</sup>

Keempat, Pasal 3 ayat 7 ketetapan MPR No.III/MPR/2000 menyebutkan, "peraturan daerah merupakan peraturan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah yang bersangkutan, terdiri dari peraturan daerah provinsi, peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan desa". Bagaimana kedudukan peraturan daerah provinsi, peraturan daerah kabupaten/kota, dan peraturan daerah desa. Apakah masing-masing memiliki kedudukan yang sederajat, ataukah berbeda? kedudukan masing-masing tersebut penting dalam kaitannya dengan pasal 4 ayat 1 ketetapan MPR No.III/MPR/2000, dimana kedudukan terkait erat dengan derajat kekuatan masing-masing peraturan.

Undang-undang No.22 tahun 1999 pasal 4 ayat 2 menegaskan "Daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota, masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain." Maksudnya adalah daerah provinsi tidak membawahkan daerah kabupaten dan daerah kota, tetapi dalam praktik penyelenggaraan pemerintah terdapat hubungan koordinasi, kerjasama dan atau kemitraan dengan daerah kabupaten dan daerah kota dalam kedudukan masing-masing dalam kedudukan otonom. Sementara itu, dalam kedudukan sebagai wilayah administrative, gubernur, selaku wakil pemerintah melakukan hubungan pembinaan dan pengawasan terhadap daerah kabupaten dan daerah kota.

Menurut Maria Farida Indrati Soeprapto, perda provinsi dan perda kabupaten/kota tetap memiliki hierarkis kalau ada tuga pembantuan dari pusat, perda kabupaten/kota harus tunduk kepada perda provinsi.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> Ibid., hlm. 279-280.

<sup>62</sup> Bagir manan, Teori dan..., op.cit., hlm142

<sup>63</sup> Hasil wawancara syihabuddin dengan Maria Farida Indrati Soeprapto, yang ditulis dalam masalah-masalah yang terkait dengan peraturan perundang-undangan indonesia setelah amandemen UUD 194, tesis, program magister ilmu hukum universitas islam indonesia, Yogyakarta, 2003, hlm, 156.

### E. Hierarki Menurut UU No.10 Tahun 2004

Pada 24 Mei 2004, DPR dan pemerintahan telah menyetujui rancangan undang-undang (UU No.10 tahun 2004). Undang-undang ini menegaskan bahwa Pancasila menegaskan sumber dari segala sumber hukum Negara UUD Negara Republik tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan. Undang-undang ini juga memerintahkan untuk menempatkan UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 dalam lembaran Negara Republik Indonesia. Penetapan UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 dalam lembaran Negara Republik Indonesia tidak merupakan dasar pemberlakuannya. Disamping itu, diatur mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan (pasal 7). Sebelumnya, hierarki peraturan perundang-undangan dituangkan kedalam produk hukum ketetapan MPR/MPRS sebagai mana telah dibahas diatas. Adapun jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam pasal 7 UU tersebut adalah sebagai berikut.

Tabel 3

HIERARKI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN MENURUT UU NO.10 TAHUN 2004
<ul style="list-style-type: none"> <li>a. UUD Negara republik indonesia tahun 1945</li> <li>b. UU/Peraturan pemerintah pengganti UU</li> <li>c. Peraturan pemerintah</li> <li>d. Peraturan presiden</li> <li>e. Peraturan daerah               <ul style="list-style-type: none"> <li>1. Perda provinsi</li> <li>2. Perda kabupaten/kota</li> <li>3. Perdes/peraturan yang setingkat</li> </ul> </li> </ul>

Dalam Bab III diatur mengenai materi muatan peraturan perundang-undangan dari pasal 8 sampai dengan pasal 14. Menurut UU tersebut, materi muatan yang harus diatur dengan UU yang berisi hal-hal berikut.

- a. Mengatur lebih lanjut ketentuan UUD Negara republik Indonesia tahun 1945 yang meliputi.
  - 1. Hak-hak asasi manusia
  - 2. Hak dan kewajiban Warganegara
  - 3. Pelaksanaan dan penegakan kedaulatan Negara serta pembagian kekuasaan Negara
  - 4. Wilayah Negara dan pembagian daerah
  - 5. Kewarganegaraan dan kependudukan

## 6. Keuangan Negara

### b. Diperintahkan oleh suatu undang-undang untuk diatur dengan UU.

Materi muatan perppu sama dengan materi muatan undang-undang. Adapun materi muatan peraturan pemerintah berisi materi untuk menjalankan UU sebagaimana mestinya. Materi muatan presiden berisi materi yang diperintahkan oleh UU atau materi untuk melaksanakan peraturan pemerintah. Materi muatan peraturan daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah, serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undang lebih tinggi. Materi muatan peraturan desa/ yang setingkat adalah seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan urusan desa atau yang setingkat serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undang yang lebih tinggi. Materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam undang-undang dan peraturan daerah.

Dalam UU tersebut ketetapan MPR/MPRS dihapuskan dari hierarki peraturan perundang-undangan dan mengembalikan kedudukan. Peraturan pemerintah pengganti Undang-undang (perppu) setingkat dengan UU. Di samping itu, UU ini juga mengakomodir permintaan dari pemerintah agar peraturan menteri masuk dalam hierarki, namun ditolak oleh komisi II DPR, yakni pemutusan dalam pasal 7 ayat (4) yang berbunyi “Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud ayat 1, diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum memikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.” Penegasan terhadap beberapa hal didalam undang-undang ini merupakan koreksi terhadap peraturan Hierarki peraturan perundang-undangan yang selama ini pernah berlaku (TAP MPRS No.XX/MPRS/1966 dan TAP MPR No.III/MPR/2000).

Penghapusan sumber hukum ketetapan MPR dari tata urutan peraturan perundang-undangan dinilai tepat karena menurut Hamid S. Attamimi, ketetapan MPR tidak tepat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan.<sup>64</sup> Yang termasuk peraturan perundang-undangan adalah undang-undang kebawah, UUD dan TAP MPR harus dilepaskan dalam pengertian peraturan perundang-undangan.<sup>65</sup> Setelah UUD 1945 mengalami perubahan dengan perubahan pertama sampai keempat, semakin berkembang pengertian bahwa format peraturan dasar ini, terutama menyangkut kedudukan ketetapan MPR yang sejak lama mendapat kritik dari para ahli hukum tata negara, mengalami perubahan. Kedudukan peraturan MPR sebagai salah satu bentuk peraturan tidak dapat dipertahankan. Format peraturan dasar yang dapat dipertahankan secara akademis hanyalah naskah UUD dan naskah perubahan UUD, yang keduanya sama-sama merupakan produk MPR.

---

<sup>64</sup> Menurut jimly asshidiqie, UUD, perubahan UUD, dan ketetapan MPR yang bersifat mengatur dan berisi hal-hal yang seharusnya menjadi materi UUD, dikategorikan sebagai peraturan dasar. Lihat dalam jimly asshidiqie ... konstitusi, op.cit hlm.270-271.

<sup>65</sup> A. Hamid S. Attamimi, peranan keputusan ..., op.cit hlm.289

Pada hakikatnya perpu sama dan sederajat dengan undang-undang, hanya syarat pembentukannya yang berbeda. Oleh karena itu, penegasan dalam pasal 9 yang menyatakan bahwa materi muatan perpu sama dengan materi muatan undang-undang adalah tepat. Menurut Jimly Asshidiqie, sebagai konsekuensi telah bergesernya kekuasaan membentuk undang-undang dari presiden ke DPR berdasarkan ketentuan pasal 20 ayat 1 baru jucto pasal 5 ayat 1 baru UUD 1945, kedudukan DPR sebagai lembaga legislative masih dipertegas. Oleh karena itu, semua peraturan yang dikeluarkan oleh presiden haruslah mengacu kepada undang-undang dan UUD dan tidak boleh lagi bersifat mandiri seperti keputusan presiden di masa lalu. Satu-satunya peraturan yang dapat dikeluarkan presiden yang bersifat mandiri, dalam arti tidak dapat melaksanakan perintah UUD adalah, terbentuknya perpu yang dapat berlaku selama-lamanya 1 tahun. Untuk selanjutnya perpu tersebut harus diajukan untuk mendapat persetujuan DPR. Jika DPR menolak perpu tersebut, menurut ketentuan pasal 22 ayat 3 UUD 1945 presiden harus mencabutnya kembali dengan tindakan pencabutan. Agar lebih tegas, ketentuan pencabutan ini sebaiknya disempurnakan menjadi tidak berlaku lagi demi hukum.<sup>66</sup>

#### **F. Hierarki Menurut UU No.12 tahun 2011**

Pada 12 Agustus 2011, pemerintah telah mengundangkan UU No.12 tahun 2011 tentang pembentukan pengganti perundang-undangan menurut UU No.10 tahun 2004. Dengan berlakunya yang baru ini otomatis UU No.10 tahun 2004 dinyatakan dicabut dan tidak berlaku lagi, Undang-undang ini merupakan penyempurnaan terhadap kelemahan-kelemahan dalam Undang-undang No.10 tahun 2004 yaitu antara lain .

1. Materi dari undang-undang No.10 tahun 2004 banyak menimbulkan kerancuan atau multitafsir .
2. Teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten.
3. Terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.
4. Penguraian materi sesuai dengan yang diatur dengan tiap bab sesuai sistematika.

sebagai penyempurna terhadap undang-undang sebelumnya terdapat materi muatan baru yang ditambahkan dalam undang-undang ini, yaitu antara lain.

1. Penambahan ketetapan MPR 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.

---

<sup>66</sup> Jimly Asshidiqie, *konstitusi ...*, op.cit, hlm 273-274

3. Pengaturan mekanisme pembahasan rancangan undang-undang tentang pencabutan peraturan pemerintah pengganti Undang-undang.
4. Pengaturan naskah akademik sebagai sesuatu persyaratan dalam penyusunan rancangan undang-undang atau rancangan daerah provinsi/ rancangan peraturan daerah kabupaten/kota.
5. Pengaturan mengenai keikutsertaan perancangan peraturan perundang-undangan, peneliti dan tenaga ahli dalam tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan.
6. Penambahan teknik penyusunan naskah akademik dalam lampiran 1 Undang-undang ini.

UU No.12 tahun 2011 mengatur hierarki peraturanperundang-undangan didalam pasal 7 ayat 1 sebagai berikut .

**HIERARKI MENURUT UU NO 12 TAHUN 2011**

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

Perubahan yang dimunculkan dalam UU No.12 tahun 2011 antara lain. Pertama, ketetapan MPR yang didalam UU No.10 tahun 2004 dihapuskan dari hierarki peraturanperundang-undangan, dalam UU No.12 tahun 2011 dimunculkan kembali dan berada dibawah UUD 1945 seperti yang pernah diatur dalam ketetapan MPR No. III/MPR/2000. Didalam penjelasan pasal 7 ayat 2 huruf b dijelaskan yang dimaksud dengan “TAP MPR” adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan rakyat Sementara dan ketetapan MPR yang masih berlaku sebagaimana dimaksud alam pasal 2 dan pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor I/MPR/2003 tentang peninjauan terhadap materi dan status hukum TAP MPRS dan TAP MPR tahun 1960 sampai dengan tahun 2002, tanggal 7 agustus 2003. Kedua, peraturan desa yang dahulu masuk kedalam hierarki peraturan perundang-undangan , sekarang di UU No.12 tahun 2011 dihapus dari hierarki peraturan perundang-undangan. Ketiga, materi peraturan undang-undang lebih diperluas , selain berisi peraturan

lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-undang Dasar tahun 1945 dan perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang. Juga sudah diakomodir mengenai pengesahan perjanjian internasional tertentu, tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi dan atau pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.<sup>67</sup> Keempat didalam pembentukan peraturan daerah harus dilakukan pengkajian dan peneyelarasan yang dituangkan dalam naskah akademik.

Didalam penjelasan UU No.12 tahun 2011 juga ditegaskan juga bahwa yang dimaksud dalam peraturan daerah Provinsi adalah Qanun yang berlaku di Provinsi aceh dan peraturan daerah khusus (perdasus) serta peraturan daerah provinsi (perdasi) yang berlaku di provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat. Termasuk dalam daerah kabupaten/kota adalah Qanun yang berlaku di kabupaten/kota Aceh.

Jenis peraturan perundang-undangan selain yang telah disebutkan dalam pasal 7 ayat 1 diatas, diakui keberadaannya mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan, yakni. Peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, Badan, Lembaga Dan Komis yang setingkat yang dibentuk oleh Undang-undang dan pemerintah atas perintah Undang-undang, DPRD Provinsi, Gubernur, DPRD kabupaten/kota, Bupati/ walikota, kepala desa atau setingkat.

Isi ketentuan pasal 8 UU No.12 tahun 2011 ini sesungguhnya sam adengan isi pasal 7 ayat 4 UUNo.10 tahun 2004. Tetapi patut disayangkan UU No.12 tahun 2011 juga tidak menentukan secara pasti apa saja materi muatan dari berbagai jenis peraturan tersebut, serta bagaimana penjenjangan atau hierarki dari peraturan-peraturan tersebut dan bagaimana kedudukan dari peraturan tersebut terhadap peraturan yang telah ditetapkan penjenjangannya dalam pasal 7 ayat 1 UU No. 12 tahun 2011.

Oleh karena pengaturan dalam pasal 8 ayat 1 UU No.12 tahun 2011 ada kemiripan dalam pengaturan dalam pasal 7 ayat 4 UU No. 10 tahun 2004, penulis mencoba mendekati dengan persoalan tersebut dengan mengutip pendapat Jimly Asshiddiqie ketika menganalisis ketentuan pasal 7 ayat 4 UU No.10 tahun 2004, menurut Jimly Asshiddiqie.<sup>68</sup>

“sangatlah rumit dan banyak masalah yang dapat timbul dari pengaturan yang tercantum dalam pasal 7 ayat 4 UU No.10 tahun 2004 tersebut. Sehingga jenis peraturan perundang-undangan selain yang disebut dalam pasal 7 ayat 1 menjadi demikian banyak dan mungkin saja menimbulkan kebingungan akibat tidak menentukannya bentuk, jenis, materi muatam, daya

---

<sup>67</sup> Pasal 10 UU No.12 tahun 2011

<sup>68</sup> Jimly Asshiddiqie, perihal undang-undang (Jakarta, konstitusi press, 2006) hlm 210-211

ikat, dan hierarkinya sidamping itu, antara bunyi teks pasal dan penjelasannya juga belum tentu sejalan.”

Lebih lanjut jimly mengatakan

“Ketentuan yang terkandung dalam pasal 7 ayat 4 UU No.10 tahun 2004 yang menentukan jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat 1 , diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, memberi arti jika ada peraturan yang dibentuk tidak atas dasar perintah peraturan yang lebih tinggi maka dapat ditafsirkan bahwa peraturan yang demikian itu tidak diakui keberadaannya , dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.”<sup>69</sup>

Menurut Jimly ada pejabat-pejabat yang setingkat menteri seperti Gubernur Bank Indonesia, Kepala Kepolisian RI, Panglima TNI , dan Jaksa Agung , yang dapat pula diberi kewenangan regulasi. Termasuk dalam kategori ini adalah lembaga-lembaga yang bersifat independen seperti Komisi Pemilihan Umum , Komisi Nasional Hak Asasi Manusia , Komisi Penyiaran Indonesia, dan sebagainya. Badan atau lembaga seperti ini dapat mengeluarkan peraturan sendiri . asalkan kewenangan regulatif itu diberikan oleh Undang-undang. Jika lembaga-lembaga itu diberikan kewenangan regulatif, maka nama produk regulatif , maka nama produk regulatif yang dihasilkan sebaiknya disebut sebagai peraturan. Dengan begitu Gubernur Bank Indonesia tidak perlu mengeluarkan peraturan perbankan dengan nama surat edaran seperti selama ini. Namanya diubah menjadi peraturan Gubernur Bank Indonesia yang sifatnya melaksanakan perintah peraturan presiden. Begitu pula dengan peraturan jaksa Agung, Peraturan Kepala Kepolisian dan seterusnya. Yang kesemuanya bersifat melaksanakan materi peraturan yang lebih tinggi, yaitu peraturan presiden.<sup>70</sup>

Sering kali bentuk-bentuk peraturan yang ditetapkan lembaga-lembaga yang bersifat khusus atau independen tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai peraturan umum yang tunduk kepada prinsip hierarki hukum berdasarkan tata urutan peraturan perundang-undangan yang lazim. Produk hukum aturan yang ditetapkan oleh pejabat tertentu yang secara protokoler sederajat tidak dapat dikatakan selalu mengikuti tingkatan pejabat yang menetapkannya. Misalnya, Gubernur Bank Indonesia memang secara protokoler sederajat dengan Menteri. Akan tetapi, produk peraturan yang ditetapkannya sama seperti peraturan pemerintah, yaitu menjalankan Undang-undang. Karena itu, kedudukan peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh lembaga-lembaga khusus itu lebih tepat disebut juga sebagai peraturan yang bersifat khusus. Semua peraturan yang ditetapkan oleh lembaga khusus yang tunduk pada prinsip *lex specialis deroget lex generalis*. Termasuk kategori ini, misalnya,

<sup>69</sup> Ibid, hlm 218-219

<sup>70</sup> Jimly asshidqie , konstitusi dan konstitusionalisme indonesia, edisi revisi, (Jakarta konstitusi press,2005 ) hlm., 355-356

peraturan Mahkamah Agung, Peraturan Mahkamah Konstitusi , Peraturan Bank Indonesia , peraturan KPU, peraturan KPI, peraturan Komnas HAM , peraturan PPATK, dan sebagainya.<sup>71</sup>

Beberapa jenis peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga negara lain selain DPR dan presiden sebagaimana ditentukan dalam pasal 8 ayat 1 diatas dikelompokkan ke dalam beberapa jenis peraturan perundang-undngan.<sup>72</sup>

1. Peraturan lembaga yang mempunyai daya ikat hanya internal saja mengikat organisasai diantaranya peraturan tata tertib lembaga, peraturan menegenai susunan organisasi dan yang sejenis.
2. Peraturan lembaga yang sebenarnya mengikat internal, namun dalam pelaksanaannya banyak berhubungan dengan subjek-subjek lain diluar organisasi yang akan terkait bila hendak melakukan perbuatan hukum tertentu yang berkaitan dengan lembaga tersebut , diantaranya Peraturan Mahkamah Konstitusi dan Peraturan Mahkamah Agung, terutama untuk berbagai peraturan mengenai pedoman beracara.
3. Peraturan lembaga yang mempunyai kekuatan mengikat umum yang lebih luas , misalnya peraturan Bank Indonesia tentang mata uang.

Ada yang berpandangan bahwa letak peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga negara lain selain DPR dan presiden dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam UU No.12 tahun 2011 berada dibawah Undang-undang tetapi tidak dapat dikatakan sejajar dengan peraturan pemerintah atau peraturan lainnya dibawah undang-undang.<sup>73</sup>

Persoalan lain yang juga menjadi bahan perbincangan dimasyakat adalah dimunculkannya ketetapan MPR sebagai sumber hukum formal yang hierarkinya berada dibawah UUD .pertanyaannya, peratama, benarkah ketetapan MPR yang didalam UU No.12 tahun 2011 hanya sekedar memberi payung bagi berlakunya sejumlah ketetapan MPRS/MPR sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 dan pasal 4 ketetapan MPR RI Nomor.1/MPR/2003. Karena didalam UU No.12 tahun 20011 tidak ada satupun larang untukmembuat ketetapan MPR yang baru. Kedua, siapa yang dapat menguji etetapan MPR? Dapatkah Mahkamah Konstitusi menguji ketetapan MPRS/MPR tersebut ?

---

<sup>71</sup> Ibid., hlm 356

<sup>72</sup>Ali Abdurahman dan Rahayu Prasetianingsih, “ peraturan dibentuk oleh lembaga negara selain legislative dan eksekutif DPR atau presiden.” Dalam susi dwi Harijanti (Editor Utama) Negara hukum yang berkeadilan, (Bandung, pusat studi kebijakan Negara FH UNPAD, 2011) hlm 157-158

<sup>73</sup> Ibid., hlm 157.

### BAB III

#### ASAS-ASAS HUKUM TATA NEGARA

##### A. Pengertian asas-asas HTN

Rangkaian istilah “Asas-asas hukum tata negara” itu sendiri telah memberikan petunjuk bahwa materi kuliah yang kita pelajari ini merupakan pengantar mata kuliah hukum tata negara. Oleh karena itu, objek yang akan dibahas dalam asas-asas hukum tata negara pada dasarnya tidak akan berbeda dengan hukum tata negara.

Walaupun demikian, menurut Boedisoesetyo, mempelajari asas-asas hukum ketatanegaraan suatu negara tidak luput dari penyelidikan tentang hukum positifnya. Dan dari hukum positifnya ini yang terutama dan karenanya terpenting adalah Undang-undang Dasarnya.<sup>74</sup> sebab dari ketentuan-ketentuan dalam undang-undang dasar, akan dapat disimpulkan antarlain tipe negara dan asas-asas kenegaraan dari negara yang bersangkutan. Sementara itu, pembahasan tentang UUD atau konstitusi maupun teori-teori yang berhubungan dengannya akan terlihat lebih menonjol dalam mata kuliah yang akan kita pelajari.

Disamping itu, yang dimaksud dengan asas-asas hukum tata negara, bukan berarti bahwa yang dibahas hanyalah mengenai asas-asasnya saja dan hukum tata negara, melainkan meliputi pula mempelajari tentang pengertian-pengertian. Asas-asas dan pengertian –pengertian masing-masing mempunyai makna yang berbeda sebagaimana tampak dalam skema Logemann tentang “bahan-bahan Hukum”.<sup>75</sup> Menurut Logemann, setiap peraturan hukum pada hakikatnya dipengaruhi oleh dua unsur penting yaitu .

1. Unsur riilkarena sifatnya yang konkret, bersumber dari lingkungan tempat manusia itu hidup, seperti tradisi atau sifat-sifat yang dibawa manusia sejak lahir dengan perbedaan jenisnya.
2. Unsur idiil karena sifatnya yang abstrak bersumber pada diri manusia itu sendiri yang berupa akal pikiran dan perasaan.

Bangunan hukum yang bersumber pada perasaan manusia disebut asas-asas hukum, sedangkan yang bersumber pada akal/pikiran manusia disebut pengertian-pengertian hukum (begrippen)<sup>76</sup>. Pengertian –pengertian yang terdapat didalam hukum tata negara indonesia pada umumnya bersifat tetap, sedangkan asanya sering kali berubah-ubah. Perubahan pada asas itu disebabkan karena pandangan hidup masyarakatnya yang berbeda-beda. Sebagai contoh dapat

---

<sup>74</sup>Boedisoesetyo, asas-asas ilmu hukum tata negara (Yogyakarta. Badan penerbit gadjah mada, kuliah 1959/1960) hlm. 38

<sup>75</sup> Amrah muslimin, beberapa asas-asas dan pengertian-pengertian pokok tentang administrasi dan hukum administrasi (bandung, alumni,1980) hlm. 14

<sup>76</sup> Moh.kusnardi danharmaily ibrahm, pengantar hukum tata negara indonesia. (Jakarta. Pusat studi hukum tata negara FH UI 1988 ) hlm. 18-19

dikemukakan disini bahwa dalam hukum tata negara dapat dilihat dari segi pengertiannya maupun dari segi asasnya.

Pengertian demokrasi adalah suatu pemerintahan dimana rakyat ikut serta memerintah, baik secara langsung yang terdapat dalam masyarakat-masyarakat yang masih sederhana ( demokrasi langsung) maupun secara tidak langsung karena rakyat diwakilkan (demokrasi tidak langsung) yang terdapat dalam negara-negara modern. Apakah yang dimaksud dengan asas demokrasi ? jawabannya tergantung kepada pandangan hidup masyarakat. Asas demokrasi yang hidup di Indonesia ialah kekeluargaan untuk mengabdikan kepentingan yang sama dalam mencapai tujuan yang sama. Bagi masyarakat barat asas demokrasi yang berlaku tentulah berbeda karena masyarakat yang individualistis. Dalam demokrasi semacam itu, kepentingan perorangan akan lebih penting diutamakan bahkan lebih menonjol daripada kepentingan bersama. Oleh karena itu pula, keputusan yang diambil dalam demokrasi barat didasarkan atas perhitungan jumlah suara yang terbanyak. Bagaimana juga, keputusan yang diambilnya itu merupakan suatu pencerminan dari masyarakat yang individualistis. Berbeda dengan hal tersebut diatas, untuk mencapai keputusan dalam demokrasi yang berlaku di Indonesia, lazim dilakukan untuk musyawarah untuk mencari kata sepakat atau mufakat.

## **B. Asas-asas HTN**

### **1. Asas Pancasila**

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

Pada waktu Badan Penyelidik Usaha-Usaha Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dalam rapatnya mencari filosofische grondslag untuk Indonesia yang akan merdeka, Pancasila diputuskan sebagai dasar negara. Hal itu berarti bahwa setiap tindakan rakyat dan negara Indonesia harus sesuai dengan Pancasila yang sudah ditetapkan sebagai dasar negara itu.<sup>77</sup>

Dalam bidang hukum Pancasila merupakan sumber hukum materiil. Oleh karena itu seluruh isi peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengannya. Jika hal itu terjadi, peraturan itu harus segera dicabut.

Dalam penjelasan UUD 1945, dapat diketahui bahwa pembukaan UUD 1945 mengandung empat pokok-pokok pikiran yang meliputi suasana kebatinan dari UUD 1945. Pokok-pokok pikiran ini merupakan cita-cita hukum bangsa Indonesia yang mendasari hukum Dasar negara., baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Pokok-pokok pikiran tersebut adalah sebagai berikut.

---

<sup>77</sup>Ibid., hlm 101.

Pokok pikiran pertama “negara” –begitu bunyinya – “melindungi segenap bahasa indonesia dan seluruh tumpah darah indonesia dengan berdasar atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat indonesia”. Dalam pembukaan ini, diterima aliran pengertian negara persatuan negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa indonesia seluruhnya. Jadi, negara mengatasi segala paham dan golongan dan segala paham perseorangan. Negara menurut pengertian “pembukaan” itu menghendaki persatuan meliputi segenap bangsa indonesia seluruhnya. Inilah suatu dasar negara yang tidak boleh dilupakan. Rumusan ini menunjukkan pokok pikiran persatuan. Dengan pengertian yang lazim, negara, penyelenggaraan negara, dan setiap warga negara wajib mengutamakan kepentingan negara diatas kepentingan golongan atau perorangan.

Pokok pikiran kedua “ negara hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat “. Ini merupakan pokok pikiran keadilan sosial, yang didasarkan kepada kesadaran bahwa manusia indonesia mempunyai hak dan kewajiban yang sama untuk menciptakan keadilan sosial dalam kehidupan masyarakat.

Pokok pikiran ketiga yang terkandung dalam “ pembukaan “ ialah negara yang berkedaulatan rakyat, berdasarkan atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan..memang aliran ini sesuai dengan sifat masyarakat indonesia. Pokok pikiran ketiga ini menunjukkan bahwa didalam negara indonesia , yang berdaulat adalah rakyat indonesia sehingga kedaulatan berada di tangan rakyat. Dan pelaksanaan asas kedaulatan ini disertai asas lainnya. Yaitu asas musyawarah yang dilakukan oleh wakil-wakil rakyat. Jadi, asas kedaulatan ini dilaksanakan dengan cara musyawarah yang dilakukan oleh wakil-wakil rakyat.

Pokok pikiran keempat yang terkandung dalam “pembukaan” ialah negara yang berdasarkan kepada ketuhanan yang mahaesa menurut dsar kemanusiaan yang adil dan beradab. Oleh karena itu, Undang-undang Dasar harus mengandung isi yang mewajibkan pemerintahan dan penyelenggara negara untuk memelihara budi pekerti kemanusiaan yang luhur dan memegang cita-cita moral rakyat yang luhur. Pokok fikiran yang keempat ini menunjukn keyakinan bangsa indonesia akan adanya ketuhanan yang maha esa, adanya cita kemanusiaan dan cita keadilan dari bangsa indonesia yang menjunjung tinggi berkat dan martabat manusia bahkan semua itu menjadi dasar negara yang mengikat, baik pemerintahan maupun rakyatnya.

Keempat pokok pikiran tersebut jelas merupakan pancaran dari pandangan hidup dan dasar falsafah negara pancasila. Dengan mengungkap keempat pokok pikiran ini, dapatlah kita gambarkan bahwa pembukaan UUD 1945 itu mengandung pandangan hidup bangsa Indonesia Pancasila.<sup>78</sup>

## 2. Asas negara hukum

---

<sup>78</sup> Azhary, pancasila dan UUD 1945 ( Jakarta , ghalia indonesia 1998) hlm.20-21

Dalam kepustakaan Indonesia, istilah negara hukum merupakan terjemahan langsung dari *Rechtstaat*.<sup>79</sup> Istilah *rechstaat* mulai populer di Eropa sejak abad XIX meskipun pemikiran tentang itu sudah ada sejak lama. Istilah *the rule of law* mulai populer dengan terbitnya sebuah buku dari Albert Ven Dicey tahun 1885 dengan judul *Introduction To The Study Of Law Of The Constitution*. Dari latar belakang dan sistem hukum yang menopangnya, terdapat perbedaan antara konsep *rechtstaat* dan konsep *the rule of law*, meskipun dengan perkembangannya dewasa ini tidak dipermasalahkan lagi perbedaan antara keduanya karena pada dasarnya kedua konsep itu mengarahkan dirinya pada satu sasaran yang utama, yaitu pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Meskipun dengan sasaran yang sama keduanya tetap berjalan dengan sistem sendiri yaitu sistem sendiri.<sup>80</sup>

Konsep *rechstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutism sehingga sifatnya revolusioner. Sebaiknya konsep *the rule of law* berkembang secara evolusioner. Hal ini tampak dari isi atau kriteria *rechstaat* dan kriteria *the rule of law*. Konsep *rechstaat* bertumpu atas sistem hukum continental yang disebut *civil of law*, sedangkan konsep *the rule of law* bertumpu atas sistem *common law*. Karakteristik *civil law* adalah administrative, sedangkan karakteristik *civil law* adalah judicial.<sup>81</sup> Adapun ciri-ciri *rechstaat* adalah

- a. Adanya UUD atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat.
- b. Adanya pembagian kekuasaan negara.
- c. Diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan negara.

Ciri-ciri diatas menunjukkan bahwa ide sentral *rechstaat* adalah pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia yang bertumpu atas prinsip kebebasan dan kebersamaan. Adanya Undang-undang Dasar akan memberikan jaminan konstitusional terhadap asas kebebasan dan persamaan. Adanya pembagian kekuasaan untuk menghindari penumpukan kekuasaan dalam satu tangan yang sangat cenderung pada penyalahgunaan terhadap kekuasaan yang berarti pemerkosaan terhadap kebebasan dan kebersamaan.<sup>82</sup>

A.V.Dicey mengetengahkan tiga arti dari *the rule of law* sebagai berikut.<sup>83</sup>

- a. Supremasi absolut atau predominasi dari regular law untuk menentang pengaruh dari *arbitrary power* dan meniadakan kesewenang-wenangan, prerogative atau *discretionary authority* yang luas dari pemerintah.
- b. Persamaan di hadapan hukum atau penundukan yang sama dari semua golongan kepada *ordinary law of the land* yang dilaksanakan oleh *ordinary*

---

<sup>79</sup> Padmo wadjono, ilmu negara suatu sistematis dan penjelasan (Jakarta melati study group, 1997) hlm.30

<sup>80</sup> Philipus M.Hadjon perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia (Surabaya. Bina ilmu, 1987) hlm 72

<sup>81</sup> Ibid., hlm 72

<sup>82</sup> Ibid., hlm 80

<sup>83</sup> Ibid., hlm. 72.

*court*; ini berarti bahwa tidak ada orang yang berada di atas hukum; tidak ada peradilan administrasi negara.

- c. Konstitusi adalah hasil dari *the ordinary law of the land*, bahwa hukum konstitusi bukanlah sumber, tetapi merupakan konsekuensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan.

Menurut Wirjono Prodjodikoro,<sup>84</sup> negara hukum berarti suatu negara yang di dalam wilayahnya adalah :

- a. Semua alat-alat perlengkapan dari negara, khususnya alat-alat perlengkapan dari pemerintah dalam tindakannya baik terhadap para warga negara maupun dalam saling berhubungan masing-masing, tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku.
- b. Semua orang (penduduk) dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku.

Dari segi moral politik, menurut Franz Magnis Suseno,<sup>85</sup> ada empat alasan utama untuk menuntut agar negara diselenggarakan dan dijalankan tugasnya berdasarkan : (1) kepastian hukum; (2) tuntutan perlakuan yang sama; (3) legitimasi demokratis; dan (4) tuntutan akal budi.

Dilihat dari ilmu politik, Magnis mengambil empat ciri negara hukum yang secara etis relevan, yaitu: (1) kekuasaan dijalankan sesuai dengan hukum positif yang berlaku; (2) kegiatan negara berada dibawah control kekuasaan kehakiman yang efektif; (3) berdasarkan sebuah Undang-Undang Dasar yang menjamin hak-hak asasi manusia; dan (4) menurut pembagian kekuasaan.

Paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintahan diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dari kekuasaan atau kedaulatan rakyat. Begitu eratnya hubungan antara paham negara hukum dan kerakyatan sehingga ada sebutan negara hukum yang demokratis atau *democratische rechtstaat*.<sup>86</sup> Scheltema, memandang kedaulatan rakyat (*democratie beginsel*) sebagai salah satu dari empat negara hukum, selain *rechtszekerheidbeginsel*, *gelijkheid beginsel*, dan *het beginsel van de*

---

<sup>84</sup> Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Ilmu Negara dan Politik* (Bandung: Eresco, 1971), hlm.38.

<sup>85</sup> Franz Magnis Suseno, *Etika Politik Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1999) hlm.295-298.

<sup>86</sup> D.J. Elzinga, ‘‘De Democratische Rechtsstaat Als Ontwikkeling Perspectief’’, dan Scheltema (ed.), *De Rechtsstaat Herdact*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1989, Hlm. 43. Dikutip kembali dalam Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945* (Jakarta: Sinar Harapan, 1994), hlm.167.

*dienendeoverheid*.<sup>87</sup> Dalam kaitannya dengan negara hukum, kedaulatan rakyat merupakan unsur material negara hukum, selain masalah kesejahteraan rakyat.<sup>88</sup>

Di negara-negara Eropa Kontinental, konsepsi negara hukum mengalami perkembangan yang cukup pesat, terutama perkembangan terhadap asas legalitas yang semula diartikan sebagai pemerintahan berdasarkan undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*) kemudian berkembang menjadi pemerintahan berdasarkan hukum (*rechtmatigheid van bestuur*). Terjadinya perkembangan konsepsi tersebut merupakan konsekuensi dari perkembangan konsepsi negara hukum materiil sehingga pemerintah disertai tugas dan tanggung jawab yang semakin berat dan besar untuk meningkatkan kesejahteraan warganya. Namun, pemerintah diberikan pula ruang gerak yang semakin longgar, yang cenderung melahirkan pemerintahan bebas (*vrij bestuur*) disertai ruang kebijaksanaan yang longgar berupa *freies ermessen*.<sup>89</sup>

Guna mengindari penggunaan kewenangan bebas (*vrij bestuur*) dan wewenang kebijaksanaan (*freies ermessen*) yang disalahgunakan dan agar tetap berada dalam batas-batas hukum maka kehadiran dan peranan hukum administrasi menjadi semakin penting dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Salah satu asas penting negara hukum adalah asas legalitas. Substansi dari asas tersebut adalah menghendaki agar setiap tindakan / pejabat administrasi berdasarkan undang-undang. Tanpa dasar undang-undang, badan/ pejabat administrasi negara tidak berwenang melakukan suatu tindakan yang dapat mengubah atau memengaruhi keadaan hukum warga masyarakat.

Asas legalitas berkaitan erat dengan gagasan demokrasi dan gagasan negara hukum (*het democratisch ideal en het rechtstaats ideal*). Gagasan demokrasi menuntut agar setiap bentuk undang-undang dan berbagai keputusan mendapatkan persetujuan dari wakil rakyat dan lebih banyak memerhatikan kepentingan rakyat. Gagasan negara hukum menuntut agar penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus didasarkan pada undang-undang dan memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat yang tertuang dalam undang-undang.<sup>90</sup> Menurut Sjachran Basah, asas legalitas berarti upaya mewujudkan duet integral secara harmonis antara paham kedaulatan hukum dan paham kedaulatan rakyat berdasarkan prinsip monodualistis selaku pilar-pilar, yang sifat hakikatnya konstitutif.<sup>91</sup> Penerapan asas legalitas, menurut Indoroharto, akan menunjang

<sup>87</sup> Scheltema, "De Rechtsstaat", dalam *De Rechtsstaat Herdacht...Ibid.*, hlm. 19.

<sup>88</sup> Elzinga, *op.cit.*, hlm.48.

<sup>89</sup> SF. Marbun, *Eksistensi Asal-asal Umum Penyelenggaraan Yang Layak Dalam Menjelmakan Pemerintahan Yang Baik dan Bersih Di Indonesia, Disertasi, Program Pascasarjana UNPAD*, Bandung, 2001, hlm. 22. Lihat juga dalam Anna Erliyana, *Keputusan Presiden Analisis Keppres RI 1987-1998*, Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 3-4.

<sup>90</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Yogyakarta: UII Press, 2002), hlm. 68-69.

<sup>91</sup> Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara* (Bandung: Alumni., 1992), hlm.2.

berlakunya kepastian hukum dan berlakunya kepastian dan berlakunya kesamaan perlakuan.<sup>92</sup>

Secara teoritis dan yuridis, asas legalitas dapat diperoleh suatu badan/pejabat administrasi melalui *atributif (legislator)*, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Di Indonesia, asas legalitas yang berupa atributif, pada tingkat pusat, *atributif* yang diperoleh (berasal) dari MPR merupakan undang-undang, sedangkan *atributif* yang diperoleh dari pemerintahan ditingkat daerah yang bersumber dari DPRD dan Pemerintah Daerah adalah peraturan daerah.

Kedua sumber wewenang diatas disebut *original legislator* atau berasal dari pembuat undang-undang asli (*originale wetgever*). Atas dasar itulah terjadinya penyerahan suatu wewenang (baru) dari pembentuk undang-undang (rakyat melalui wakil-wakilnya di Parlemen), kepada badan/pejabat administrasi Indonesia. Selanjutnya, atas dasar atributif itu tindakan badan/pejabat administrasi Indonesia menjadi sah secara yuridis dan mempunyai kekuatan mengikat umum karena telah memperoleh persetujuan dan wakil-wakilnya di Parlemen.<sup>93</sup>

Penegasan Indonesia adalah negara hukum yang selama ini diatur dalam Penjelasan UUD 1945, dalam Perubahan UUD 1945 telah diangkat kedalam UUD 1945 Pasal I ayat (3) berbunyi sebagai berikut: “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”. Konsekuensi ketentuan ini adalah bahwa setiap sikap, kebijakan, dan perilaku alat negara dan penduduk harus berdasar dan sesuai dengan hukum. Bahkan, ketentuan ini untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan dan arogansi kekuasaan, baik yang dilakukan oleh alat negara maupun penduduk.

Dalam negara hukum, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Sesungguhnya, yang memimpin dalam penyelenggaraan negara adalah hukum itu sendiri, sesuai dengan prinsip ‘*The Rule of Law, And not of Man*’, yang sejalan dengan pengertian ‘nomocratie’, yaitu kekuasaan yang dijalankan oleh hukum, ‘nomos’.

Dalam paham negara hukum yang demikian, harus dibuat jaminan bahwa hukum itu sendiri dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Oleh karena itu, prinsip supremasi hukum dan kedaulatan hukum itu sendiri, pada dasarnya berasal dari kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu, prinsip negara hukum hendaklah dibangun dan dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat (*demokratische rechtstaat*). Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan, dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan belaka (*machtstaat*). Prinsip negara hukum tidak boleh ditegakkan dengan mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi yang diatur dalam Undang-Undang Dasar. Oleh karena itu, perlu ditegaskan pula bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat yang diberlakukan menurut Undang-Undang Dasar

---

<sup>92</sup> Indroharto, “Perbuatan Pemerintah Menurut Hukum Publik dan Hukum Perdata”, Bahan Kuliah pada Program Pendidikan Lanjutan Ilmu Hukum Bidang PTUN, Universitas Indonesia, Jakarta, 1922.

<sup>93</sup> SF. Marbun, Eksistensi..., *op. cit.*, hlm.86.

(*Constitutional democracy*) yang diimbangi dengan penegasan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum yang berkedaulatan rakyat atau demokratis (*demokratische rechtstaat*).<sup>94</sup>

### 3. Asas Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi

Ada sebagian kalangan yang berpandangan bahwa cita kenegaraan yang dibangun dalam UUD 1945 adalah cita kenegaraan kekeluargaan, oleh Soepomo disebut Integralistik. Sebagian yang lain berpandangan bahwa cita kenegaraan dalam UUD 1945 adalah demokrasi karena adanya jaminan HAM di dalam UUD 1945.

Asas kekeluargaan diperkenalkan pertama kali di Indonesia oleh Soepomo dalam sidang BPUPKI, 31 Mei 1945. Pada sidang tersebut ditunjukkan oleh Soepomo arti penting sebuah UUD sebagai dasar negara. Dasar negara memang merupakan hal yang amat penting bagi suatu negara. Dari dasar negara itulah kemudian disusun Undang-Undang Dasar maupun konvensi serta peraturan perundang-undangan lainnya sehingga setiap bentuk kegiatan dari kegiatan negara itu haruslah selalu bersumber dari dasar negara. "*Philosophische Grondslag*", ideologi atau *staatsidee*.<sup>95</sup> Soepomo mengemukakan sebagai berikut.<sup>96</sup>

"... Maka dasar sistem pemerintahan itu bergantung pada *staatsidee*, kepada "*begrip staat*" (negara) yang hendak kita pakai untuk pembangunan negara Indonesia. Menurut pengertian negara yang integralistik sebagai negara yang tertib, sebagai persatuan rakyat yang tersusun maka pada dasarnya tidak akan ada dualisme "*staat dan individu*", tidak akan ada pertentangan antara susunan *staat* dan susunan hukum individu, tidak ada dualisme antara *Staat und Staatfreie Gesellschaft*" tidak akan membutuhkan jaminan *Grund und Freiheitsrecht Individu contra staat* karena individu tidak lain ialah suatu bagian organik dari *staat*, dan untuk turut menyelenggarakan kemuliaan *staat*, dan sebaliknya oleh karena *staat* suatu badan kekuasaan atau raksasa politik yang berdiri diluar lingkungan suasana kemerdekaan seseorang."

Upaya perumusan tentang cita kenegaraan dalam UUD 1945 berkembang pemikiran di antara para anggota BPUPKI dan PPKI bahwa cita kenegaraan yang hendak dibangun harus didasarkan pada paham kedaulatan rakyat yang modern, tetapi tidak mengikuti jalan pikiran yang sudah berkembang sebelumnya di negara-negara Barat.

---

<sup>94</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Kerjasama Mahkamah Konstitusi dengan Pusat Studi Hukum Tata Negara* (Jakarta: FH-UI, 2004), hlm. 56.

<sup>95</sup> Dardji Darmodihardjo, "Orientasi Singkat Pancasila" dalam *Santiaji Pancasila*, Laboratorium Pancasila IKIP Malang, Usaha Nasional, Surabaya, 1981, hlm.19.

<sup>96</sup> Muh. Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945* (Jakarta : Yayasan Prapantja, 1971), hlm. 110.

Cita negara (*staatsidee*) Indonesia harus dibangun secara khas, dalam arti meniru paham individualisme liberalism yang justru telah melahirkan kolonialisme dan imperialisme yang harus ditentang ataupun paham kolektivisme ekstrem seperti yang diperlihatkan dalam praktik di lingkungan negara-negara sosialis-komunis. Dengan kata lain, semangat yang melandasi pemikirannya yang melandasi pemikiran para pendiri Republik Indonesia Indonesia adalah semangat sintesis, semangat untuk melakukan kombinasi atau semangat untuk menciptakan sesuatu paham baru.<sup>97</sup> Hal ini tercermin pula dalam pikiran Soepomo tentang teori negara integralistik yang disebutnya berasal dari filsuf Adam Muller, Spinoza, dan Hegel.

Ketika menguraikan pandangan mengenai teori Integralistik, Soepomo bahkan merujuk kepada negara Jerman maupun Jepang, yang ketika itu memang berada satu front melawan sekutu, yang terdiri negara-negara yang menganut paham individualism-komunisme, yaitu Uni Soviet. Menurut Soepomo, paham liberal yang indivisualistis maupun paham komunis yang didasarkan atas teori kelas, sama-sama tidak cocok untuk Indonesia.<sup>98</sup> Sebaliknya, paham yang cocok adalah seperti yang diterapkan di kedua negara tersebut saat itu, meskipun disebut sebagai fasisme dan totalitarianisme, oleh Soepomo dipuji karena memandang hubungan antara pemimpin dan rakyat dalam kesatuan.<sup>99</sup>

Soekarno dan Soepomo berhasil pula menguraikan konsep negara kekeluargaan itu secara jitu sehingga kesimpulan yang dicapai, bahwa dalam paham kekeluargaan tidak perlu ada asumsi yang bersifat konflik dalam merumuskan konsep hubungan antara rakyat dan negara, sangat mempengaruhi jalan pikiran sebagian besar anggota BPUPKI. Oleh karena itu, dari suatu segi paham kekeluargaan yang dirumuskan dalam Penjelasan UUD 1945 sangat mudah dipahami sebagai konsep kolektivisme ekstrem, dalam arti bahwa paham-paham yang menekankan kedudukan individu, sama sekali dianggap asing dan pikiran kenegaraan Indonesia. Dalam penjelasan mengenai pokok pikiran Pembukaan UUD 1945 dinyatakan bahwa negara mengatasi segala paham golongan dan segala paham perseorangan.<sup>100</sup> Dengan itu, dapat dimengerti mengapa UUD 1945 tidak mendasarkan diri atas teori individualistis ataupun teori golongan seperti yang dikemukakan oleh Soepomo. Negara Indonesia ini adalah negara yang mengandung persatuan negara yang mengandung persatuan antara rakyat dan

---

<sup>97</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Hukum Indonesia, Mencari Keseimbangan Individualisme dan Kolektivisme Dalam Kebijakan Demokrasi Politik dan Ekonomi*, Disertasi, Pascasarjana Fakultas hukum UI, Jakarta, 1994. Lihat juga dalam Suplemen Jurnal Islam dan Kebudayaan ULULMUL QUR'AN, No.2 Volume IV, Tahun 1993.

<sup>98</sup> Muh. Yamin, Naskah..., *op.cit.*, hlm. 110-111.

<sup>99</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan...*, *op.cit.*, hlm. 112.

<sup>100</sup> Negara –begitu bunyinya-melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. ‘Dalam ‘Pembukaan’ ini diterima aliran pengertian negara Persatuan, Negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa seluruhnya. Jadi, Negara mengatasi segala paham golongan, mengatasi segala paham perseorangan Negara menurut pengertian ‘Pembukaan’ itu menghendaki persatuan meliputi segenap bangsa Indonesia seluruhnya. Inilah suatu dasar Negara yang tidak boleh dilupakan . “Penjelasan UUD 1945, *Ibid.*, hlm.68.

pimpinannya, persis seperti yang dimaksud oleh Soepomo dengan teori integralistiknya. Dari segi ini, corak negara Indonesia itu bersifat sangat kolektivistik dan cenderung mengabaikan individualistis. Meskipun, banyak yang mengusulkan agar permasalahan HAM dimuat dalam UUD, Soekarno dan Soepomo berkeras untuk konsisten dengan sistematisa pemikiran integralistik yang menolak HAM. Menurut kedua tokoh ini dalam pikiran kekeluargaan, HAM telah diakui dengan sendirinya sehingga tidak perlu lagi dicantumkan dalam UUD. Dalam Pidato Soekarno, saat mengawali Rapat Besar BPUPKI 15 Juli 1945, dikemukakan dengan tegas penolakannya untuk mencantumkan rumusan HAM tersebut dalam UUD.

Perbedaan pandangan mengenai HAM tersebut, terutama seperti yang terlihat dalam perdebatan antara Hatta-Yamin di satu pihak dengan Pihak dengan Soekarno-Soepomo di pihak yang lain, pada pokoknya mencerminkan perbedaan pemikiran mengenai konsep negara kekeluargaan. Soekarno-Soepomo menekankan kolektivisme, mereka mengharuskan adanya imbalan unsur individualisme paham HAM, yang dianggap sebagai perlindungan yang sudah seharusnya dijamin dalam UUD untuk menghindarkan kemungkinan menjadi negara kekuasaan. Mereka menuntut HAM ini tetap dimuat dalam UUD.

Adnan Buyung Nasution, dalam disertasinya juga membahas konsep negara integralistik yang dikemukakan oleh Soepomo, ia mengatakan bahwa dalam konsep negara integralistik negara dilihat sebagai negara persatuan (negara yang merangkul seluruh bangsa, mempersatukan semua orang). Kepentingan negara diimpikan melebihi semua kepentingan partai. Semua perbedaan akan diubah menjadi kesamaan nilai-nilai dan kepentingan negara dan melambangkan rakyat sebagai kesatuan organik. Dalam konsep ini tidak ada dualism negara dan masyarakat serta tidak ada dualism pemerintah dan rakyat.<sup>101</sup>

Di negara integralistik, seperti yang dianjurkan oleh Soepomo di tahun 1945, rakyat tidak butuh hak-hak fundamental yang dilihat sebagai ekspresi dari pemikiran individualisme yang bertentangan dengan jiwa masyarakat tentang keluarga. Dalam konsep negara yang seperti keluarga ini, tidak diinginkan bila rakyat mempunyai bila rakyat mempunyai kebimbangan mengenai integritas atau itikad baik para pemimpinnya. Dianggap penghinaan bila rakyat menentang atau bahkan mempertanyakan tindakan-tindakan pemerintah.<sup>102</sup> Oposisi diinterpretasikan sebagai perusak itikad baik dari penguasa; tak dapat dibayangkan rakyat menuntut ayahnya untuk mempertanggungkan perbutannya dan tak dapat dibayangkan rakyat menuntut penguasa bertanggung jawab atas perbuatan mereka.

---

<sup>101</sup> Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, (Studi Sosiological Atas Konstituante 1956-1959)* (Jakarta: Obor, 1984), hlm. 44-127.

<sup>102</sup> *Ibid.* Lihat juga Benedict R.O.G. Anderson, "Gagasan tentang kekuasaan dalam Kebudayaan Jawa", dalam Miriam Budiardjo (Penyunting), *Aneka Pemikiran tentang Kuasa dan Wibawa* (Jakarta: Obor, 1984), hlm. 44-127.

Selama ini, UUD 1945 dipandang sangat sederhana dalam mengatur jaminan hak asasi manusia, yakni diatur dalam Pasal 27, Pasal 28, Pasal 29 (2), Pasal 30 ayat (I), Pasal 31 (I), dan Pasal 34, padahal tuntutan masyarakat terhadap jaminan hak-haknya sudah sangat kompleks. Maka, melalui Perubahan kedua UUD 1945, telah dilakukan perluasan materi hak asasi manusia dalam Bab XA dengan judul Hak Asasi Manusia yang terdiri dari Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J. Rumusan HAM yang masuk dalam UUD 1945 dapat dibagi kedalam beberapa aspek, yaitu:

- a) HAM berkaitan dengan hidup dan kehidupan.
- b) HAM berkaitan dengan keluarga.
- c) HAM berkaitan dengan pekerjaan.
- d) HAM berkaitan dengan kebebasan beragama dan meyakini kepercayaan.
- e) HAM berkaitan dengan kebebasan bersikap, berpendapat, dan berserikat.
- f) HAM berkaitan dengan informasi dan komunikasi.
- g) HAM berkaitan dengan rasa aman dan perlindungan dari perlakuan yang merendahkan derajat dan martabat manusia.
- h) HAM berkaitan dengan kesejahteraan sosial.
- i) HAM berkaitan dengan persamaan dan keadilan.
- j) HAM berkewajiban menghargai hak orang dan pihak lain.

Penambahan rumusan HAM serta jaminan penghormatan, perlindungan, pelaksanaan, pemajuannya ke dalam UUD 1945 bukan semata-mata karena kehendak untuk mengakomodasi perkembangan pandangan mengenai HAM yang dianggap semakin penting sebagai isu global melainkan karena hal itu merupakan salah satu syarat negara hukum. HAM sering dijadikan salah satu syarat negara hukum. HAM sering dijadikan salah satu indikator untuk mengukur tingkat peradaban, tingkat demokrasi, dan tingkat kemajuan suatu negara.

Dengan dilengkapinya jaminan dan perlindungan Hak Asasi Manusia dalam UUD 1945 hasil perubahan, maka dapat dikatakan bahwa cita negara Indonesia adalah demokrasi konstitusional (*constitutional government*).

Lazim dipahami bahwa UUD 1945 menganut ajaran kedaulatan rakyat. Hal ini secara tegas dirumuskan dalam Pasal I ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan “Kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.” Kedaulatan rakyat pertama kali dirumuskan dalam Piagam Jakarta, 22 Juni 1945, yang menyatakan “...Negara Indonesia, yang berbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan Rakyat.” Kalimat ini selanjutnya menjadi Rumusan Pembukaan UUD 1945, dan memengaruhi pula rumusan Pasal I ayat (2) UUD 1945.

Ketika MPR melakukan perubahan UUD 1945 ditahun 2001 (1-9 November 2001), perubahan mendasar terjadi pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, yang sebelumnya bersembunyi “Kedaulatan ditangan rakyat dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”, berubah menjadi “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Rumusan baru ini justru merupakan penjabaran langsung paham

kedaulatan rakyat yang secara tegas dinyatakan dalam Pembukaan UUD 1945, alenia IV. Namun, rumusan sebelumnya yang menyatakan bahwa kedaulatan rakyat dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR justru telah mereduksi paham kedaulatan rakyat itu menjadi paham kedaulatan negaram, suatu paham yang lazim dianut dinegara-negara yang masih menerapkan paham totaliterian dan/atau otoritarian.

Perubahan ketentuan ini mengalihkan negara Indonesia dari sistem MPR kepada sistem kedaulatan rakyat yang diatur melalui UUD 1945. UUD 1945 lah yang menjadi dasar dan rujukan utama dalam menjalankan kedaultan rakyat. Yang diserahkan pelaksanaannya kepada badan/lembaga yang keberadaan, wewenang, tugas, dan fungsinya ditentukan oleh UUD 1945, serta bagian mana yang langsung dilaksanakan oleh rakyat, artinya tidak diserahkan kepada badan/lembaga manapun, melainkan langsung dilaksanakan oleh rakyat itu sendiri melalui pemilu.

Jika diteliti lebih dalam, terutama jika turut mempertimbangkan perumusan dan pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan, Batang Tubuh, dan Penjelasan UUD 1945, akan tampak bahwa UUD 1945 ternyata menganut ajaran kedaulatan selain kedaulatan rakyat. Jika keadulatan dipahami sebagai konsep mengenai ke-Mahakuasaan Tuhan yang dirumuskan dalam alenia ketiga Pembukaan UUD 1945, misalnya, juga merupakan konsep mengenai kekuasaan tertinggi itu.

Dalam alenia ketiga Pembukaan UUD 1945 digunakan istilah “Atas Berkat Rahmat Allah Yang Maha Kuasa”, sedangkan dalam rumusan Pancasila yang tertuang dalam alenia keempat Pembukaan UUD 1945 , istilah yang digunakan adalah “Ke-Tuhanan Yang Maha Esa”. Demikian pula perkataan yang digunakan dalam rumusan Pasal 29 ayat (I) adalah “Ke-Tuhanan Yang Maha Esa”, bukan “Ke-Tuhanan Yang Mahakuasa”. Artinya, dalam UUD 1945 diakui adanya konsep mengenai “Ke-Mahaesaan Tuhan” dan “Ke-Mahakuasaan Tuhan” sekaligus.

Dengan demikian, baik konsep “Ke-Mahaesaan Tuhan” maupun “Ke-mahakuasaan Tuhan” yang berkaitan erat dengan cita keagamaan dalam Rumusan UUD 1945, merupakan kerangka pikiran yang penting sebagai perwujudan cita ke-Tuhanan bangsa Indonesia dalam konteks kehidupan bernegara.<sup>103</sup>

Oleh karena itu, sangatlah tepat jika dikatakan bahwa UUD 1945 itu, selain menganut ajaran kedaulatan rakyat juga menganut ajaran kedaulatan Tuhan.<sup>104</sup> Bahkan, seperti dikemukakan oleh Ismail Suny, UUD 1945 menganut ajaran Kedaulatan Tuhan, Kedaulatan Rakyat, dan Kedaultan Hukum sekaligus.<sup>105</sup>

<sup>103</sup> Jimly Ashiddiqie, *Gagasan Kedaulatan...*, *op.cit.*, hlm. 60.

<sup>104</sup> Gagasan Kedaulatan Tuhan dalam perspektif Pancasila ini justru terjelma dalam paham Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, yang tidak boleh memutlakkan sesame manusia. Karena itu, dalam hubungan kenegaraan, Kedaulatan Tuhan itu terjelma pula dalam Paham Kedaulatan Rakyat yang egaliter. Oleh sebab itu, gagasan Kedaulatan Tuhan dalam UUD 1945

Dianutnya ajaran kedaulatan hukum dalam UUD 1945 dapat pula diterangkan secara filosofis dalam hubungannya dengan Kedaulatan Tuhan maupun Kedaulatan Rakyat. Menurut Ismail Suny,<sup>106</sup> kedaulatan itu pertam-tama pada hakikatnya dipegang oleh Allah SWT. Dalam kehidupan kenegaraan, kedaulatan Tuhan terwujud dalam kedaulatan rakyat. Selanjutnya, rakyatlah yang memegang dan melaksanakan kedaulatan itu melalui mekanisme kenegaraan. Artinya, kedaulatan rakyat Indonesia berdasarkan UUD 1945 itu, pada hakikatnya, adalah penyelenggaraan kedaulatan Tuhan oleh seluruh rakyat yang merupakan hamba-hamba Tuhan. Pelaksanaan perintah-perintah Tuhan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara dimusyawarahkan oleh rakyat melalui perantaraan wakil-wakilnya. Hasil permusyawaratan rakyat itu merupakan kesadaran hukum rakyat yang ditetapkan oleh MPR dalam bentuk ketetapan-ketetapan, dan oleh DPR bersama-sama Presiden dalam bentuk undang-undang. Artinya, kedaulatan rakyat itu dalam produk-produk MPR dan produk kekuasaan legislative lain yang dijalankan oleh Presiden bersama-sama DPR.

#### 4. Asas Negara Kesatuan

Model negara kesatuan, asumsi dasarnya berbeda secara disimetrik dari negara federal. Formasi negara kesatuan dideklarasikan saat kemerdekaan oleh para pendiri negara dengan mengklaim seluruh wilayahnya sebagai bagian dari satu negara. Tidak ada kesepakatan para penguasa daerah apalagi negara-negara, karena diasumsikan bahwa semua wilayah yang termasuk didalamnya bukanlah bagian-bagian wilayah yang bersifat independen. Dengan dasar itu, maka negara membentuk daerah-daerah atau wilayah-wilayah yang kemudian diberi kekuasaan atau kewenangan oleh pemerintah pusat untuk mengurus berbagai kepentingan masyarakatnya, ini diasumsikan bahwa negaralah yang menjadi sumber kekuasaannya.<sup>107</sup>

Apabila dilihat dalam UUD 1945 Pasal I Ayat (I) negara Indonesia secara tegas dinyatakan sebagai suatu negara kesatuan yang berbentuk Republik. Prinsip pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah pemerintah pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah (*local government*).<sup>108</sup> Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat (*central government*) dan pemerintah local (*local*

---

sama sekali tidak bersifat teokratis. Istilah teokrasi itu sendiri menurut Majid Khadduri, pertama kali dipakai oleh Flavius Josephus kemudian dipergunakan oleh J. Wellhausen secara tidak tepat untuk kum : *Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Madinah dan Masa Kini, Disertasi Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia*, Jakarta, 1991, hlm. 100.

<sup>105</sup> Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila* (Jakarta: Aksara Baru, 1984), hlm. 8.

<sup>106</sup> *Ibid.*, hlm. 7. Lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Gagasan..., op.cit.*, hlm. 62.

<sup>107</sup> Al Chaidar, Zulfikar Salahuddin, Herdi Sahrasad, *Federasi atau Disintegrasi, Telaah Awal Wawancara Unitaria Versus Federalis Dalam Perspektif Islam, Nasionalisme dan Sosial Demokrasi* (Jakarta: Madani Press, 2000), hlm. 201-202.

<sup>108</sup> M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik DAN Perundang-undangan Mengenai Pemerintah Daerah* (Bandung: Alumni, 1983), hlm. 8.

*government*) sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap meruokan suatu kebulatan (*eenheid*) dan pemegang kekuasaan tertinggi dinegara itu ialah pemerintah pusat.

Dalam negara kesatuan, tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintah pada dasarnya tetap berada di tangan pemerintah pusat. Akan tetapi, sistem pemerintahan Indonesia yang salah satunya menganut asas negara kesatuan yang disentralisasikan menyebabkan ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan kewenangan dan pengawasan.

Negara kesatuan merupakan landasan batas dari isi pengertian otonomi. Berdasarkan landasan batas tersebut, dikembangkanlah berbagai peraturan (*rules*) yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan keseimbangan antara tuntutan kesatuan dan tuntutan ekonomi. Di sini pulalah letak kemungkinan *spanning* yang timbul dari ikon kondisi tarik menarik antara kedua kecenderungan tersebut.<sup>109</sup>

Tarik menarik itu bukanlah suatu hal yang perlu dihilangkan. Upaya untuk menghilangkannya tidak akan pernah berhasil merupakan suatu yang bersifat alami. Kehidupan negara dan pemerintahan tidak pernah lepas dari kehidupan masyarakat, baik masyarakatnya sendiri maupun masyarakat diluarnya. Negara atau pemerintah yang baik adalah yang berkiprah sesuai dengan dinamika masyarakatnya. Dalam kondisi, dilihat kecenderungan ke arah kesatuan atau otonomi

Kalau segalanya dikembalikan pada kepentingan masyarakat dan terwujud suatu pemerintahan yang sehat, tarik-menarik tersebut tidak boleh dilihat sebagai *spanning* yang membahayakan satu sama, melainkan suatu bentuk dinamika yang alami yang akan senantiasa ada pada setiap tingkat perkembangan kehidupan bernegara atau berpemerintahan. Yang pokok adalah menciptakan mekanisme yang wajar agar setiap tarikan bukan saja peringatan (*warning*), tetapi sekaligus sebagai masukan (*feeding*) bagi yang lain.<sup>110</sup>

Di tengah proses pembahasan perubahan UUD 1945. PAH I menyusun kesepakatan dasar berkaitan dengan perubahan UUD 1945. Kesepakatan dasar itu terdiri dari lima butir, salah satu di antaranya adalah tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>111</sup> Kesepakatan untuk tetap mempertahankan bentuk negara Indonesia sebagai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) didasari pertimbangan bahwa negara kesatuan adalah bentuk negara ini yang ditetapkan sejak awal berdirinya negara dan dipandang paling tepat untuk mawadahi ide persatuan sebuah bangsa yang majemuk ditinjau dari berbagai latar belakang. Kesepakatan tersebut dikukuhkan dalam Pasal 37 ayat

---

<sup>109</sup> Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945* (Jakarta: UNISKA, 1993), hlm. 3.

<sup>110</sup> *Ibid.*

<sup>111</sup> MPR RI, *Panduan Dalam Memasyarakatkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Sekretariat Jendral MPR RI, 2003), hlm. 25.

(5) UUD 1945 yang menyatakan, “Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.”

Prinsip persatuan sangat dibutuhkan karena keragaman suku bangsa, agama, dan budaya diwarisi oleh bangsa Indonesia dalam sejarah, yang mengharuskan bangsa Indonesia bersatu dengan seerat – eratnya dalam keragaman itu. Keragaman itu merupakan kekayaan yang harus dipersatukan (*united*), tetapi tidak boleh disatukan atau diseragamkan (*uniformed*). Oleh karena itu, prinsip persatuan Indonesia tidak boleh diidentikkan dengan kesatuan. Prinsip persatuan juga tidak boleh dipersempit maknanya ataupun diidentikkan dengan pengertian pelebagaan bentuk negara kesatuan yang merupakan bangunan negara yang dibangun atas motto Bhineka Tunggal Ika (*Unity in Diversity*). Bentuk negara kita adalah Negara Kesatuan (*Unitary State*), sedangkan persatuan Indonesia adalah prinsip dasar bernegara yang harus dibangun atas dasar persatuan (*unity*), bukan kesatuan (*uniformaty*).<sup>112</sup>

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan ‘negara persatuan’ dalam arti sebagai negara yang warganya negaranya erat bersatu, yang mengatasi segala paham perseorangan ataupun golongan yang menjamin setiap warga negara bersamaan kedudukannya di hadapan hukum dan pemerintahan tanpa terkecuali. Dalam negara kesatuan itu, otonomi individu diakui kepentingannya secara seimbang dengan kepentingan kolektivikasi rakyat. Negara persatuan itu mempersatukan seluruh bangsa Indonesia dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia karena prinsip kewargaan yang berkesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan. Namun, konsepsi negara persatuan itu sering disalah pahami, seakan-akan bersifat ‘integralistik’, yang mempersatukan rakyat secara totaliter bersama-sama dengan pemimpinnya seperti konsepsi Hilter yang didasarkan atas pandangan Hegel tentang negara Jerman. Istilah negara persatuan cenderung dipahami sebagai konsepsi atau caiaa negara (*staatsidee*) yang bersifat totalitarian ataupun otoritarian yang mengabaikan pluralisme dan menafikan otonomi individu rakyat yang dijamin hak – hak kewajiban asasinya dalam Undang - Undang Dasar. Oleh karena itu, untuk tidak menimbulkan salah pengertian, istilah persatuan itu harus dikembalikan pada bunyi rumusan sila ketiga Pancasila yaitu “Persatuan Indonesia”, bukan “Persatuan dan Kesatuan Indonesia” apalagi “Kesatuan Indonesia”. Persatuan adalah istilah filsafat dan prinsip bernegara, sedangkan kesatuan adalah istilah bentuk negara yang bersifat teknis. Bandingkan antara rumusan Pancasila dalam Pembukaan UUD 1945 dan rumusan Pasal I ayat (I) yang menyatakan : “Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik.” Negara Kesatuan adalah konsepsi tentang bentuk negara, dan Republik adalah konsepsi mengenai bentuk pemerintahan yang dipilih dalam kerangka UUD 1945.<sup>113</sup>

<sup>112</sup>Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi..., op.cit.*, hlm. 63

<sup>113</sup>Jimly Asshiddiqie, “Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945” , Makalah dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, tema “Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan”, diselenggarakan oleh BPHN Departemen Kehakiman dan HAM RI, Denpasar, 14-18 Juli 2003, hlm. 6-7.

Dalam konteks bentuk negara, meskipun bangsa Indonesia memilih bentuk negara kesatuan, didalamnya terselenggara suatu mekanisme yang memungkinkan tumbuh dan kembangnya keragaman antar daerah tidak boleh diseragamkan dalam struktur Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan kata lain, bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia diselenggarakan dengan jaminan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah-daerah untuk berkembang sesuai dengan potensi dan kekayaan yang dimilikinya masing-masing, tentunya dengan dorongan, dukungan, dan bantuan yang diberikan oleh pemerintah pusat.<sup>114</sup>

## 5. Asas Pemisahan Kekuasaan dan *Check and Balances*

Berbagai kalangan berpendapat bahwa terjadinya krisis di Indonesia saat ini bermula kepada ketidakjelasan konsep yang dibangun oleh UUD 1945, tidak adanya *checks and balance* antara alat kelengkapan organisasi negara, selain berbagai kelemahan yang melekat pada UUD 1945. Sejak saat itu, berbagai kalangan menyiapkan bahan kajian untuk perubahan UUD 1945 dan mendesak MPR untuk secepatnya melakukan perubahan tersebut. Belakangan ini, muncul aspirasi politik yang menghendaki agar dipakai sistem perimbangan kekuasaan (*checks and balances*).

Dijelaskan oleh Ferguson dan McHenry, yang dimaksud dengan sistem perimbangan kekuasaan sebagaimana yang dipraktikan di Amerika Serikat, sebagai berikut.<sup>115</sup>

*“Separation of power is implemented by an elaborate system of checks and balances. To mention only a few, Congress is checked by the requirement that laws must receive the approval of both house, by the President’s veto and by the power of judicial review of the courts.*

*The president is checked by the fact that he cannot enact laws, that no money may be spent except in accordance with appropriations made by laws, that Congress can override his veto, that he can be impeached, that treaties must be approved and appointments confirmed by the Senate and by judicial review. The judicial branch is checked by the power retained by the people to amend the constitution, by the power the President with the advice and consent of the Senate to appoint fact that Congress can determine the size of courts and limit the appellate jurisdiction of both the Supreme Court and inferior court”.*

Secara substantif, UUD 1945 banyak sekali mengandung kelemahan. Hal itu dapat diketahui antara lain, kekuasaan eksekutif terlalu besar tanpa disertai oleh prinsip *checks and balances* yang memadai,<sup>116</sup> sehingga UUD 1945 biasa disebut

<sup>114</sup>Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi... op.cit.*, hlm. 63.

<sup>115</sup>Lihat dalam John Ferguson and Dean McHenry, *The American System of Government* (New York – Toronto – London: McGraw – Hill Book Company, Inc., 4th ed., 1956), hlm. 50.

<sup>116</sup>Moh. Mahfud MD., *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara* (Yogyakarta: UII Pres, 1999), hlm. 96-98. Lihat juga dalam Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi* (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hlm. 11-14.

*executive heavy*, dan itu menguntungkan bagi siapa saja yang menduduki jabatan presiden. Menurut istilah Soepomo: “*concentration of power and responsibility upon the president*”.

Reformasi Mei 1998 telah membawa berbagai perubahan mendasar dalam kehidupan bernegara dan berbangsa Indonesia. *Pertama*, sejak jatuhnya Soeharto, kita tidak lagi memiliki seorang pemimpin sentral dan menentukan. Munculnya pusat-pusat kekuasaan baru diluar negara telah menggeser kedudukan seorang Presiden RI dari penguasa yang hegemonik dan monopolistik menjadi kepala pemerintahan biasa, yang sewaktu-waktu dapat digugat bahkan diturunkan dari kekuasaannya. *Kedua*, munculnya kehidupan politik yang lebih liberal, yang melahirkan proses politik yang juga liberal. *Ketiga*, reformasi politik juga telah mempercepat pencerahan politik rakyat. Semangat keterbukaan yang dibawanya telah memperlihatkan kepada publik betapa tingginya tingkat distorsi dari proses penyelenggaraan negara. *Keempat*, pada tataran lembaga tinggi negara, kesadaran untuk memperkuat proses *checks and balances* antara cabang – cabang kekuasaan telah berkembang sedemikian rupa bahkan melampaui konvensi yang selama ini dipegang yakni “*asas kekeluargaan*” di dalam penyelenggaraan negara. *Kelima*, reformasi politik telah mempertebal keinginan sebagian elite berpengaruh dan publik politik Indonesia untuk secara sistematis dan damai melakukan perubahan mendasar dalam konstitusi RI.<sup>117</sup>

Prinsip kedaulatan yang berasal dari rakyat, selama ini diwujudkan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat, pelaku kedaulatan rakyat, dan sebagai lembaga tertinggi negara dengan kekuasaan yang tidak terbatas. Selanjutnya, dari Majelis ini kekuasaan rakyat itu ‘*seolah*’ dibagi – bagikan secara vertikal kedalam lembaga – lembaga tinggi negara yang berada dibawahnya. Karena itu prinsip yang dianut disebut prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Setelah dilakukan perubahan terhadap kelembagaan dan kewenangan MPR sebagaimana terbaca dalam pasal 3, yang berbunyi sebagai berikut: (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang menguubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan / atau Wakil Presiden. (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat diberentikan Presiden dan / atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang – Undang Dasar.

MPR tidak lagi menetapkan garis-garis besar dari pada haluan negara, baik yang berbentuk GBHN maupun peraturan perundang-undangan, serta memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Hal ini berkaitan dengan perubahan UUD 1945 yang menganut sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat. Dengan ketentuan baru ini, secara teoritis berarti; terjadi perubahan fundamental dalam sistem ketatanegaraan kita, yaitu sistem yang vertikal hierarkis, dengan prinsip supremasi MPR menjadi horizontal

---

<sup>117</sup>Indria Samego, Perubahan Politik dan Amandemen UUD 1945, Makalah dalam Seminar dan Lokalnya Nasional “Evaluasi Kritis Atas Proses dan Hasil Amandemen UUD 1945 yang diselenggarakan Keluarga Alumni Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, 8 – 10 Juli 2002.

fungsional dengan prinsip saling mengimbangi dan saling mengawasi antar lembaga negara (*checks and balances*).

Demikian pula dengan perubahan yang berkaitan dengan kekuasaan Presiden dan DPR, perubahan pertama UUD 1945 terhadap Pasal 5 dan Pasal 20 dipandang sebagai permulaan terjadinya “pergeseran” *executive heavy* ke arah *legislatif heavy*. Hal ini terlihat dari pergeseran kekuasaan Presiden dalam membentuk undang-undang, diatur dalam Pasal 5, berubah menjadi Presiden *berhak* mengajukan rancangan undang-undang, dan Dewan Perwakilan Rakyat *memegang kekuasaan* membentuk undang – undang (Pasal 20). Perubahan pasal – pasal ini memindahkan titik berat kekuasaan legislasi nasional yang semula berada ditangan Presiden, beralih ketangan DPR.

Dengan pergeseran kewenangan membentuk undang-undang ini maka sesungguhnya ditinggalkan pula teori “pembagian kekuasaan” (*distribution of power*)<sup>118</sup> dengan prinsip supremasi MPR menjadi “pemisah kekuasaan” (*separation of power*) dengan prinsip *checks and balances* sebagai ciri pelekatnya. Hal ini juga merupakan penjabaran lebih jauh dari kesepakatan untuk memperkuat sistem presidensial.

Aspek perimbangan kekuasaan mengenai hubungan Presiden dan DPR, Presiden dan Mahkamah Agung tampak dalam perubahan Pasal 13 dan 14. Perubahan terhadap pasal-pasal ini dapat dikatakan sebagai pengurangan atas kekuasaan Presiden yang selama ini dipandang sebagai hak prerogatif. Perubahan Pasal 13 berbunyi: (1) Dalam hal mengangkat duta, Presiden memerhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. (2) Presiden menerima penetapan duta negara lain dengan memerhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Sebelum ada perubahan, Presiden sebagai kepala negara mempunyai wewenang untuk menentukan sendiri duta dan konsul serta menerima duta negara lain. Mengingat pentingnya hal tersebut, maka Presiden dalam mengangkat dan menerima duta besar sebaiknya diberikan pertimbangan oleh DPR.

Perubahan Pasal 14 berbunyi sebagai berikut: (1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memerhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. (2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memerhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Alasan perlunya Presiden memerhatikan pertimbangan dari Mahkamah Agung dalam pemberian dan grasi dan rehabilitasi, *pertama*, grasi dan rehabilitasi itu adalah proses yustisial dan biasanya diberikan kepada orang yang sudah mengalami proses, sedang amnesti dan abolisi ini lebih bersifat proses politik. *Kedua*, grasi dan rehabilitasi itu lebih banyak bersifat

---

<sup>118</sup>Dengan meminjam teori Prof. Ivor Jennings, pada umumnya pemisahan kekuasaan dalam arti materiil adalah dalam arti pembagian itu dipertahankan dengan prinsipil dalam fungsi-fungsi kenegaraan yang secara karakteristik memperlihatkan adanya pemisahan kekuasaan itu pada tiga bagian. Sedang pemisahan kekuasaan dalam arti formil, pemisahan kekuasaan itu tidak dipertahankan secara prinsipil. Sir W. Ivor Jennings, *The Law and the Constitutions* (London: Cetakan Keempat, University of London Press, 1956) hlm. 267. Lihat juga dalam Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif* (Jakarta: Aksara Baru, 1983), hlm. 16.

perorangan, sedangkan amnesti dan abolisi biasanya bersifat massal.<sup>119</sup> Mahkamah Agung (MA) sebagai lembaga

peradilan tertinggi adalah lembaga negara yang paling tepat memberikan pertimbangan kepada Presiden mengenai hal itu, karena grasi menyangkut putusan hakim, sedangkan rehabilitasi tidak selai terkait dengan putusan hakim.

Sementara itu, DPR memberikan pertimbangan dalam hal pemberian amnesti dan abolisi karena didasarkan pada pertimbangan politik. Bagir Manan kurang sependapat dengan rumusan tersebut karena pemberian amnesti dan abolisi tidak selalu terkait dengan pidana politik. Walaupun diperlukan pertimbangan, cukup dari Mahkamah Agung. DPR adalah badan politik, sedangkan yang diperlukan adalah pertimbangan hukum. Pertimbangan politik, kemanusiaan, sosial dan lain-lain, merupakan isi dari hak prerogatif. Yang diperlukan adalah pertimbangan hukum untuk memberikan dasar yuridis pertimbangan Presiden.<sup>120</sup>

Perubahan lain mengenai fungsi dan hak lembaga DPR serta anggota DPR yang diatur dalam Pasal 20A, berbunyi antara lain sebagai berikut: (1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain undang-undang dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat. (3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas. Ketentuan ini dimaksudkan untuk menjadikan DPR berfungsi secara optimal sebagai lembaga perwakilan rakyat sekaligus memperkokoh pelaksanaan *checks and balances* oleh DPR.

Cabang kekuasaan eksekutif tetap berada ditangan Presiden dan Wakil Presiden. Melalui perubahan UUD 1945, Presiden diberikan kewenangan untuk membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasehat dan pertimbangan kepada Presiden yang selanjutnya diatur dengan undang – undang. Hal ini didasarkan atas pertimbangan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan negara.

Proses pemilihan Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana diatur dalam pasal 6A ayat (1) mengalami perubahan menjadi “*Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat*”. Adanya perubahan dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, diharapkan rakyat dapat berpartisipasi secara langsung dalam menentukan pilihannya sehingga tidak mengulang kekecewaan yang pernah terjadi pada Pemilu 1999. Selain itu, Presiden dan Wakil Presiden akan memiliki otoritas dan legitimasi yang sangat kuat karena dipilih langsung rakyat.

---

<sup>119</sup>Slamet Effendy Yusuf dan Umar Basalim, Reformasi Konstitusi Indonesia Perubahan Pertama UUD 1945 (Jakarta: Pustaka Indonesia Satu,2000), hlm. 190.

<sup>120</sup>Bagir Manan, Lembaga Kepresidenan (Yogyakarta: FH UUI Press, 2003), hlm. 165.

Lembaga baru yang muncul melalui perubahan ketiga UUD 1945 adalah Komisi Yudisial, Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Mahkamah Konstitusi (MK). UUD 1945 merumuskan kewenangan Komisi Yudisial, sebagaimana tercantum dalam Pasal 24B sebagai berikut: “Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan Hakim Agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjamin dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim”. Melalui lembaga tersebut, diharapkan dapat diwujudkan lembaga peradilan yang sesuai dengan harapan rakyat sekaligus dapat diwujudkan penegakkan hukum dan pencapaian keadilan melalui putusan hakim yang terjaga kehormatan dan keluhuran martabat serta perilakunya.

Hadirnya DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia diatur dalam Pasal 22C dan 22D. Dalam Pasal 22D diatur mengenai wewenang DPD, sebagai berikut: (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama. (3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Ketentuan UUD 1945 yang mengatur keberadaan DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia itu antara lain dimaksudkan untuk: (1) memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah NKRI dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah; (2) meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah-daerah; (3) mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.

Lembaga baru dibidang kekuasaan kehakiman yaitu Mahkamah Konstitusi, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945, yang berbunyi sebagai berikut: “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan sebuah Mahkamah

Konstitusi.” Berkenaan dengan tugas dan wewenang Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, mamutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Selain itu, Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden dan menurut UUD.

Ketiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif itu sama-sama sederajat dan saling mengontrol satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*. Dengan adanya prinsip *checks and balances* ini maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi bahkan dikontrol dengan sebaik – baiknya sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggaraan negara ataupun pribadi – pribadi yang kebetulan sedang menduduki jabatan dalam lembaga – lembaga negara yang bersangkutan dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik – baiknya.

## BAB IV

### SEJARAH KETATANEGARAAN INDONESIA

#### A. Perubahan Sistem Pemerintah Negara

Sehari setelah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia pada 17 Agustus 1945, Konstitusi Indonesia sebagai suatu “*revolusi grondwet*”<sup>121</sup> telah disahkan pada 18 Agustus 1945 oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia dalam sebuah naskah yang dinamakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia atau Undang-Undang Dasar 1945 dikenal sebagai suatu naskah yang singkat dan supel karena hanya hal-hal dan aturan-aturan pokok saja yang ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar (UUD), sedangkan hal-hal yang diperlukan untuk menyelenggarakan aturan-aturan pokok harus diserahkan pada undang-undang yang lebih rendah.

Sejak pertama kali kita menyatakan bernegara Republik Indonesia, kita sudah memulai dengan tidak menjalankan pasal – pasal dari UUD. Pasal-pasal yang kita gunakan adalah pasal peralihan. Sebagai contoh, Presiden dan Wakil Presiden seharusnya dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat menurut pasal 6 ayat (2) UUD 1945 ternyata dipilih oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) menurut Pasal III Aturan Peralihan. Akan tetapi, hal ini bisa dimaklumi karena ini adalah sesuatu yang pertama kali didalam mengantarkan adanya suatu negara. Letak kesalahan dari pada lembaga ini bukan pada saat pembentukan dan pada waktu bekerjanya, tetapi adalah diterimanya hasil – hasil karyanya oleh seluruh rakyat Indonesia.<sup>122</sup>

Menurut UUD 1945, Pemerintahan Republik Indonesia dipimpin oleh Presiden dan dibantu oleh seorang Wakil Presiden (Pasal 4 ayat (I) dan (2)). Presiden kecuali sebagai Kepala Negara ia juga sebagai Kepala Pemerintahan.<sup>123</sup>

Sistem pemerintahan kita adalah Presidensial dalam arti Kepala Pemerintahan adalah Presiden, dan dan dipihak lain ia tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat, artinya kedudukan Presiden tidak tergantung kepada Dewan Perwakilan Rakyat (Alenia Kedua Angka V, Penjelasan tentang UUD 1945).

Kecuali Presiden dibantu oleh Wakil Presiden, ia juga dibantu oleh menteri-menteri negara, yang memimpin Departemen Pemerintahan (sekarang ada menteri yang tidak memimpin departemen), diangkat dan diberhentikan Presiden (Pasal 17 ayat (I), (2) dan (3)). Menteri – menteri ini tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Kedudukannya tidak tergantung pada Dewan

---

<sup>121</sup>Ismail Suny, Pergesaran Kekuasaan Eksekutif (Jakarta: Aksara Baru, Jakarta, 1983), hlm. 13. Lihat juga M.Yamin, Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945 (Jakarta: Yayasan Prapanca, 1959).

<sup>122</sup>M. Tolchah Mansoer, Pembahasan Beberapa Aspek Kekuasaan-kekuasaan Eksekutif dan Legislatif di Indonesia (Jakarta: Pradnya Paramita, 1983), hlm. 105.

<sup>123</sup>Lihat Penjelasan Pasal 4 dan Pasal 5 ayat (2) jo Pasal 10 s.d. 15 UUD 1945.

Perwakilan Rakyat, akan tetapi tergantung kepada Presiden. Mereka adalah Pembantu Presiden (Angka VI Penjelasan UUD 1945).

Meskipun kedudukan Wakil Presiden dan menteri-menteri itu sama-sama sebagai pembantu Presiden, sifat pembantu diantara keduanya berbeda. Perbedaan keduanya dapat dilihat dari: *pertama*, Wakil Presiden dipilih oleh MPR, sedangkan menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. *Kedua*, Wakil Presiden bukan pembantu Kepala Pemerintahan, tetapi merupakan pembantu Kepala Negara.<sup>124</sup> Menteri-menteri sebagaimana disebutkan dalam pasal 17 ayat (3) adalah pembantu Kepala Pemerintahan. *Ketiga*, apabila Presiden berhalangan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 UUD 1945, Wakil Presiden dapat menggantikan Presiden. Jika Presiden berhalangan menteri tidak dapat menggantikan Presiden, kecuali dalam waktu yang sama Wakil Presiden juga berhalangan.

Meskipun Kepala Negara tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat, kekuasaannya tidaklah terbatas. Ia memerhatikan sungguh-sungguh suara Dewan Perwakilan Rakyat. Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat adalah kuat dan tidak dapat dibubarkan oleh Presiden (berlainan dengan sistem parlementer). Sementara itu kedudukan menteri-menteri dikatakan bukan sebagai Pegawai Tinggi Biasa sekalipun kedudukannya itu tergantung kepada Presiden. Mereka adalah yang menjalankan *pouvoir executif* (kekuasaan pemerintah) dalam praktiknya.

Sebagai pemimpin departemen, menteri mengetahui seluk beluk hal – hal yang mengenai lingkungan pekerjaannya. Berhubungan dengan itu menteri mempunyai pengaruh besar terhadap Presiden dalam menentukan politik negara yang mengenai departemennya.

Pada masa awal pemerintahan, kekuasaan Presiden dalam menjalankan pemerintah bukan hanya sekedar berdasarkan Pasal 4, 5, 10, 11, 12, 13, 14, dan 15 UUD 1945, tetapi juga berdasarkan Pasal IV Aturan Peralihan UUD yang berbunyi: “Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah Komite Nasional.” Berdasarkan ketentuan Pasal IV Aturan Peralihan, kecuali Presiden mempunyai tugas – tugas seperti tercantum didalam pasal-pasal berikut, Presiden juga mempunyai tugas – tugas berikut :

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat.
  - a. Menetapkan Undang-Undang Dasar (pasal 3 )
  - b. Menetapkan garis-garis Besar Haluan Negara (pasal 3)
  - c. Mengubah Undang-Undang Dasar (Pasal 37)
  - d. Memilih Presiden dan Wakil Presiden (pasal 6 ayat (2))
  - e. Mengangkat sumpah Presiden dan Wakil Presiden (pasal 9)
  - f. Pelaksanaan Kedaulatan Rakyat (pasal I ayat (2))
2. Dewan Perwakilan Rakyat
  - a. Memajukan rancangan Undang – Undang (pasal I ayat (2))
  - b. Mengsakan Anggaran Keuangan Pemerintahan (pasal 23 ayat (I))

---

<sup>124</sup>Lihat Sistem Pemerintahan Negara dalam Penjelasan butir 3 UUD 1945

### 3. Dewan Pertimbangan Agung

Memberi jawab atas pertanyaan Presiden dan berhak mengajukan usul kepada pemerintah (pasal 16 ayat (1) dan (2)).

Berdasarkan ketentuan pasal IV Aturan Peralihan tersebut, Presiden memiliki kekuasaan yang besar, Presiden memegang pemerintah dalam arti yang luas. Dalam melaksanakan kekuasaannya, Presiden hanya dibantu oleh sebuah Komite Nasional. Sebagai akibat dari ketentuan – ketentuan peralihan tersebut, Presiden dengan sah dapat bertundak sebagai diktator karena bantuan Komite Nasional sama sekali tidak dapat diartikan suatu pengekangan atas kekuasaannya.<sup>125</sup> Wakil Presiden dan menteri -menteri pada hakikatnya hanyalah pembantu Presiden.

Kekuasaan luar biasa Presiden merupakan menurut UUD 1945 akan berlangsung sampai terbentuknya MPR, DPR, dan DPA. Selama lembaga – lembaga tersebut belum terbentuk, kekuasaan Presiden adalah mutlak. Kekuasaan yang diberikan berdasarkan Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 secara formal menyerupai kekuasaan seorang penguasa dalam pemerintahan otoritas walaupun dalam pelaksanaannya Presiden tidak memerintah secara otoriter. Oleh karena itu, tidak salah jika dimata Internasional Indonesia memperoleh tuduhan tidak melaksanakan pemerintah demokrasi. Tuduhan dari pihak luar yang menyatakan bahwa Indonesia “bukan pemerintahan demokrasi”, memang didukung secara konstitusional walaupun tidak mengandung kebenaran materil. Namun demikian, tuduhan itu merupakan faktor yang berpengaruh terhadap pengambilan keputusan politik.<sup>126</sup> Dalam hubungan ini Aturan Tambahan UUD 1945 menentukan sebagai berikut.

“Dalam enam bulan sesudah berakhirnya peperangan Asia Timur Raya, Presiden Indonesia mengatur dan menyelenggarakan segala hal yang ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar ini.”

“Dalam enam bulan sesudah Majelis Permusyawaratan Rakyat dibentuk, Majelis itu bersidang untuk menetapkan Undang-Undang Dasar”.

Jadi, masa peralihan itu dibatasi oleh UUD selama 12 bulan. Dengan demikian, semenjak permulaannya UUD 1945 itu telah dianggap sebagai UUD yang sementara dengan harapan untuk mengubah ataupun menambahnya pada masa yang akan datang

Pada tanggal 29 Agustus 1945 PPKI telah dibubarkan oleh Presiden dan sebagai gantinya telah dibentuk komite Nasional Pusat yang lebih dikenal dengan KNIP. Badan ini sekalipun keberadaannya adalah mutlak menurut aturan

---

<sup>125</sup>A.K. Pringgodigdo, *Kedudukan Presiden Menurut Tiga Undang-Undang Dasar Dalam Teori dan Praktek* (Jakarta: Pembangunan, 1956), hlm. 11.

<sup>126</sup>Suwoto M., *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia*, Disertasi, UNAIR, Surabaya, 1990, hlm. 3.

Peralihan Pasal IV, tugasnya adalah sekedar membantu Presiden. Dalam hal ini, terserah kepada Presiden di dalam bidang apa embantuan itu

Perjalanan sejarah telah membuktikan bahwa UUD 1945 itu telah mengalami perkembangan yang sangat pesat semenjak ia diciptakan. Kurang lebi dua bulan dalam masa perjalanan UUD 1945, terjadilah perubahan praktik ketatanegaraan, khususnya perubahan terhadap Pasal IV Aturan Peralihan. Perubahan itu dilakukan dengan dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden Nomor X, yang menetapkan sebagai berikut.

“Komite Nasional Pusat, sebelum terbentuknya Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat disertai kekuasaan legislatif dan ikut serta menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara”.

“Bahwa pekerjaan Komite Nasional Pusat sehari-hari berhubung dengan pentingnya keadaan dijalankan oleh sebuah Badan Pekerja yang dipilih antara mereka serta bertanggung jawab kepada Komite Nasional Pusat”.

Apabila kita lihat dari ketentuan-ketentuan diatas, terdapat tiga hal penting, yaitu:

1. Komite Nasional Pusat menjadi lembaga legislatif.
2. Komite Nasional Pusat ikut menetapkan garis-garis besar haluan negara.
3. Ia membentuk sebuah Badan 'Pekerja yang akan bertanggung jawab kepada Komite Nasional Pusat

Apabila demikian perumusannya, tugas Komite Nasional sebenarnya dipersempit, tetapi juga diperluas. Dipersempit dalam arti, dulu, dalam segala hal, tugas MPR, DPR, dan DPA, dikerjakan oleh Presiden menurut Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945. Diperluas dalam arti, tugas komite Nasional ditambahkan dalam bidang legislatif. Kalau tadinya ia hanya “ikut serta bantu Presiden”, sekarang ia sepenuhnya bertugas dibidang legislatif.

Tugas legislatif yang diserahkan kepada Komite Nasional yang dimaksud, hanyalah dalam bidang pembuatan undang-undang, baik pasif maupun aktif. Tidak termasuk didalamnya hak mnegontrol dan mengawasi pemerintah. Tugas itu langsung ada oada Priseden sendiri, sesuai dengan Pasal IV Aturan Peralihan.<sup>127</sup>

Sementara itu, dalam tugasnya “ikut serta menetapkan garis-garis besar haluan negara”, dalam ptraktiknya dilaksanakan dalam bentuk memberikan usul kepada pemerintah. Dengan demikian, sebenarnya tugas Komite Nasional dalam ikut serta menetapkan garis-garis besar haluan negara, tidak dapat dikatakan bersama-sama dengan Presiden. Komite Nasional hanya membantu dalam bentuk menyampaikan usul kepada Presiden.<sup>128</sup>

---

<sup>127</sup>M. Tolchah Mansoer, Pembahasan...,op.cit., hlm. 132. Lihat juga Pasal 5 UUD 1945 beserta penjelasan pasal tersebut

<sup>128</sup> Soedarmono, Seperempat Abad DPR RI, Buku I, sekretariat DPR GR, 1970, hlm. 28

Berdasarkan semua itu, menurut Tolehah Mansoer,<sup>129</sup> sebenarnya dengan Maklumat No. X belumlah terjadi sesuatu yang fundamental dalam hubungan ketatanegaraan sebab langkah-langkah itu diambil masih dalam batas-batas Pasal IV Aturan Peralihan tentang bidang legislatif, kalau tadinya Presiden mengerjakannya dengan bantuan Komite Nasional, sekarang tugas itu oleh Presiden hendak diserahkan kepada Komite Nasional, artinya peranan bantuan itu didalam bidang legislatif hendak diperbesar.

Kekuasaan Presiden, yang menurut A.K. Pringgodigdo,<sup>130</sup> dikatakan diktatorial, dengan adanya Maklumat No. X itu berarti mengalami kemunduran. Sejak tanggal 16 Oktober 1945 Presiden harus membagi kekuasaan yang dimiliki berdasarkan Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945, yaitu dalam hal menetapkan garis-garis haluan negara dan mengenai pembentukan undang-undang dengan Badan Pekerja Komite Nasional Pusat. Oleh karena itu, dengan Maklumat No. X tersebut menurut Joeniarso,<sup>131</sup> telah terjadi penguraan daripada kekuasaan Presiden dengan tanpa mengubah ketentuan Pasal IV Aturan Peralihan itu sendiri, baik mengubah secara langsung ataupun secara amandemen.

Untuk menghindari kesalahpahaman terhadap status dan fungsi Badan Pekerja KNIP tersebut, pada 20 Oktober 1945 dikeluarkanlah penjelasan dari Badan Pekerja, yang menyatakan sebagai berikut.

1. Turut menetapkan garis-garis besar haluan negara ini berarti bahwa Badan Pekerja bersama-sama dengan Presiden menetapkan garis-garis besar haluan negara. Badan Pekerja tidak berhak campur dalam kebijaksanaan (*dagelijks beleid*) pemerintah sehari-hari, ini tetap ditangan Presiden semata-mata.
2. Menetapkan bersama-sama dengan Presiden undang-undang yang boleh mengenai segala macam urusan pemerintah. . .”

Dari penjelasan tersebut, dapat kita ketahui bahwa tidak semua kekuasaan MPR diserahkan kepada Komite Nasional. Kendati menurut Maklumat No. X itu Komite Nasional atau sehari-hari Badan Pekerja telah mempunyai kekuasaan legislatif, akan tetapi menurut Pasal 17 UUD 1945 kedudukan menteri masih tetap sebagai pembantu Presiden. Kalau sebelum Maklumat itu atau pada waktu “*autocratische presidentiele stelsel*”, menurut istilah bathlink, menteri-menteri tidak bertanggung jawab kepada Komite Nasional Pusat atau Badan Pekerja, begitu pun setelah Maklumat No. X atau pada waktu “*presidentiele stelsel*”, menteri-menteri juga tidak bertanggung jawab kepada Komite Nasional Pusat, sekalipun para menteri itu sehari-hari bekerja sama dengan Komite Nasional Pusat atau Badan Pekerja dalam pembuatan undang-undang.<sup>132</sup>

<sup>129</sup> M. Tolchah Mansoer, loc.cit.

<sup>130</sup> A.K. Pringgodigdo, Kedudukan..., op.cit., hlm. 13.

<sup>131</sup> Joeniarso, Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia (Jakarta: Bina Aksara, 1986), hlm. 51.

<sup>132</sup> Ismail Suny, Pergeseran..., op.cit., hlm. 30.

Perubahan kedua yang terjadi dalam penyelenggaraan negara ialah dengan dikeluarkannya Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1946. Maklumat Pemerintah ini, sebenarnya adalah suatu tindakan yang dimaksudnya akan mengadakan pembaruan terhadap susunan kabinet yang ada. Dengan Maklumat ini, diumumkanlah nama-nama dari menteri-menteri dalam susunan kabinet yang baru.

Kalau semula kabinet adalah dibawah pimpinan Presiden, dengan Maklumat Pemerintah tersebut kabinet tidak lagi dibawah pimpinan Presiden, tetapi merupakan suatu dewan yang diketuai seorang Perdana Menteri. Yaitu Sutan Syarir sebagai Perdana Menterinya.

Hal yang terpenting menurut Joenarto, bukan mengenai susunan dari kabinet itu, tetapi dengan pergantian kabinet ini terjadi lah perubahan dalam konstelasi ketatanegaraan Republik Indonesia.<sup>133</sup> Kalau semula didalam sistem UUD dianut sistem Presidensial, dengan Maklumat tersebut prinsip pertanggungjawaban Menteri-menteri dengan resmi diakui. Menteri-menteri menjadi anggota dari kabinet yang dipimpin oleh seorang perdana menteri dan tidak lagi bertanggung jawab kepada Preside. Oleh karena itu, pusat kekuasaan eksekutif telah bergeser dari Presiden kepada Perdana Menteri.<sup>134</sup>

Dengan dikeluarkannya Maklumat Pemerintah tersebut, maka terjadilah sekali lagi pengurangan terhadap kekuasaan Presiden. Sebenarnya, yang terjadi bukan hanya pengurangan, tetapi pergantian sistem ketatanegaraan, yaitu dari pergantian dari sistem Presidensial menjadi sistem parlementer. Dari uraian-uraian diatas, menarik untuk kita teliti apa dasar hukum kedua Maklumat tersebut.

Mengenai perkembangan konstitusi tersebut, K.C. Wheare menulis sebagai berikut: *“many important change in the working of a constitution occur without any alteration in the rules of custom and convention”*.<sup>135</sup> Dalam hubungan dengan UUD 1945 pernyataan ini adalah benar. Perubahan yang radikal telah terjadi tanpa suatu amandemen pada teks dari UUD sendiri.

Terhadap perkembangan ketatanegaraan Indonesia setelah lahirnya Maklumat Wakil Presiden No. X sebenarnya belumlah terjadi perubahan yang fundamental karena Maklumat itu hanya penegasan terhadap Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945. Artinya hal itu sesuai dengan bunyi Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 Namun, dengan lahirnya Maklumat pemerintah tanggal 14 November 1946, secara prinsip telah mengubah sistem ketatanegaraan Indonesia dari sistem Presidensial menjadi sistem parlementer. Hal ini sebenarnya tidak diatur didalam UUD 1945. Jadi, sebenarnya pertanggungjawaban Menteri Negara kepada Perdana Menteri merupakan penyimpangan terhadap UUD 1945 (Pasal

<sup>133</sup> Joenarto, Sejarah..., op.cit., hlm. 52.

<sup>134</sup> Ismail Suny, Pergeseran..., op.cit., hlm. 31.

<sup>135</sup> K.C Wheare, Modern Constitutions (New York Toronto: Oxford University Press, 1951, hlm. 119

17). Hal ini seharusnya tidak dapat terjadi tanpa melakukan perubahan dahulu terhadap Pasal 17 UUD 1945.

Sampai saat ini, masalah dasar hukum Maklumat Wakil Presiden No. X dan Maklumat Pemerintah masih menjadi perdebatan dikalangan akademis. Ismail suny<sup>136</sup> berpendapat bahwa dasar hukum Maklumat tersebut adalah kebiasaan atau “*convention*”. dengan cara kebiasaan politik itu maka pengaturan tanggung jawab menteri dapat pula ditimbulkan di negeri kita. Lebih lanjut Suny mengatakan sebagai berikut.

“Apabila *convention* itu terjadi, tentulah bentuk dan cara kerja tanggung jawab menteri itu akan bersifat sementara. Jadi, sebenarnya segala sifat sementara itu baru dapat hilang kalau DPR dan MPR telah dibentuk oleh seluruh rakyat Indonesia dengan pemilihan umum”. Maka dari itu, segala perubahan pada masa sekarang yang bermaksud menyempurnakan susunan negara Republik Indonesia walaupun kelihatannya bertentangan dengan UUD pantas kita sambut dengan tenang hati.<sup>137</sup>

Menurut Soepomo, dengan adanya Kabinet Syahrir, telah timbul konvensi ketatanegaraan mengenai kabinet parlementer.<sup>138</sup> Sementara itu, Assaat<sup>139</sup> mempertahankan bahwa oleh karena perbuatan Badan Pekerja itu dibenarkan oleh Komite Nasional Pusat pada sidang III (akhir November 1945), Maka persetujuan itu menjadilah persetujuan antara KNP sendiri dengan Presiden. Sekalipun tidak berbentuk undang-undang, persetujuan demikian mempunyai kekuatan sama dengan undang-undang.

Menanggapi pernyataan Assaat diatas, tampaknya justru menimbulkan keganjilan karena ketika itu kita telah memiliki UUD, kenapa persetujuan itu tidak dituangkan dalam bentuk perundang-undangan yang telah diatur dalam UUD itu sendiri, misalnya, undang-undang, peraturan pemerintah, atau bentuk yang lain. Istilah Maklumat, selain tidak dikenal didalam UUD 1945, kedudukan Maklumat itu sendiri juga tidak jelas, apakah ia lebih tinggi dari UUD atautkah lebih rendah dari UUD. Kalau kedudukan lebih rendah dari UUD seharusnya ia tidak bisa mengatur sesuatu yang seharusnya menjadi muatan materi UUD dan mengubah ketentuan UUD. Kalau kedudukannya lebih tinggi dari UUD, hal itu tidaklah mungkin karena bentuk perundang-undangan tertinggi pada waktu itu (menurut UUD 1945) adalah UUD.

M. Yamin berkeyakinan bahwa kementerian yang bertanggung jawab tidaklah sesuai dengan UUD 1945 bahkan berlawanan dengan Pasal 17 UUD

---

<sup>136</sup> Ismail Suny, Pergeseran..., op.cit., hlm. 32-33.

<sup>137</sup> Ibid.

<sup>138</sup> Soepomo, Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia (Jakarta: Noordhoff-kolff, 1951), hlm. 22.s

<sup>139</sup> Assaat, Hukum Tata Negara Republik Indonesia, Dalam Masa Peralihan (Jakarta: Cetakan Kedua, Bulan Bintang, 1951), hlm. 13.

1945.<sup>140</sup> Demikian pula A.K. Pringgodifdo, memberi komentar terhadap pernyataan Assaat, bahwa tidak benar apabila tindakan Presiden bersama Komite Nasional mendasarkan pada convention suatu aturan baru yang sengaja diadakan pada convention. Dalam hal ini tidak ada convention. convention ialah kelaziman-kelaziman yang timbul dalam praktik hidup. Sementara itu UUD 1945 telah mengatur cara-cara perubahan terhadap UUD melalui ketentuan Pasal 37. Jadi, kalau didalam UUD tidak ada ketentuan yang mengatur masalah perubahan, convention itu dapat dibenarkan, tetapi kalau didalam UUD telah ada ketentuannya, hal ini tidaklah benar apabila berdasarkan convention.<sup>141</sup> Kalau hal ini dibiarkan, menurut Tolchah Mansoer,<sup>142</sup> Undang-undang Dasar kita hanya sebagai pelengkap saja, yang apabila ada aturan lain, undang-undang dasar bisa dikesampingkan. Lebih-lebih oleh skedar Komite Nasional dan oleh presiden, walaupun sesungguhnya perubahan itu haruslah dilakukan oleh MPR, yang secara jelas digariskan oleh UUD.

Sependapat dengan pemikiran M. Yamin diatas, sesungguhnya dengan lahirnya Maklumat Pemerintah ini telah terjadi perubahan terhadap ketentuan Pasal 7 UUD 1945, tanpa melalui prosedur perubahan sebagai mana diatur didalam Pasal 37 Uud 1945. Akan tetapi, perubahan itu dilakukan dengan cara yang tidak diatur dalam UUD, yakni melalui cara-cara istimewa, seperti revolusi, coup d'etat, convention, dan sebagainya.<sup>143</sup> Jadi, perubahan ke arah sistem parlementerbitu terjadi bukan karena diatur dalam UUD, melainkan karena convensi ketatanegaraan. Hal ini dilakukan karena negara kita ketika itu masih dalam kondisi darurat. Artinya, lembaga-lembaga yang seharusnya dibentuk, belum ada.

## **B. Perkembangan Konstitusi di Indonesia**

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia ada empat macam undang-undang Dasar yang pernah berlaku, yaitu (1) UUD 1945, yang berlaku antara 17 Agustus 1945 sampai 27 Desember 1949; (2) Konstitusi Republik Indonesia Serikat; (3) UUD sementara 1950, yang berlaku antara 17 Agustus 1950 sampai 5 Juli 1959; (4) UUD 1945, yang berlaku lagi sejak di keluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959.

Dalam keempat periode berlakunya keempat macamm Undang-undang Dasar itu, UUD 1945 berlaku dalam dua kurun waktu. Kurun waktu pertama telah berlaku UUD 1945 sebagaimana diundangkan dalam berita Republik Indonesia Tahun II No. 7. Kurun waktu kedua berlaku sejak presiden Soekarno

---

<sup>140</sup> M. Yamin, Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia (Jakarta: Jambatan, 1953), hlm. 142.

<sup>141</sup> A.K. Pringgodigdo, Kedudukan..., op.cit., hlm. 18.

<sup>142</sup> M. Tolchah Mansoer, Pembahasan..., op.cit., hlm. 154.

<sup>143</sup> Jellinek membedakan antara Verfassungsänderung, yaitu perubahan itu sendiri, dan Verfassungswandlung, yaitu perubahan UUD, tetapi melalui cara-cara istimewa seperti revolusi, coup d'etat, convention dan sebagainya. Lihat dalam George Jellinek, Verfassungsänderung und Verfassungswandlung. Eine Staatsrechtlichpolitische abhandlung (Berlin: Verslag von O. Haring, 1906, hlm. 3. Lihat dalam Ismail Suny, Pergeseran..., op.cit., hlm. 41-42.

mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sampai sekarang. Melalui Dekrit itu, telah dinyatakan berlakunya kembali UUD 1945.

Perkembangan ketatanegaraan Republik Indonesia semenjak proklamasi Kemerdekaan dengan UUD 1945 dan Pancasila sebagai dasar negara, tidak lapang jalannya karena kolonialis Belanda selalu ingin menancapkan kembali kekuasaannya.

Pengalaman pahit pernah mewarnai perjalanan Indonesia ketika Belanda memaksakan diri untuk menunjukkan kepada dunia bahwa Republik yang kita Proklamirkan pada tanggal 17 Agustus 1945 itu sudah runtuh. Ia sudah tidak lagi memiliki kedaulatan. Belanda tidak henti-hentinya mengusahakan segala jalan dalam meronggong Republik Indonesia. Mereka secara terus-menerus membuat “negara” di wilayah Republik Indonesia (RI) yang telah di akui de facto dalam persetujuan Linggarjati.

Dengan disetujuinya hasil-hasil Konferensi Meja Bundar (KMB) pada tanggal 2 November 1949 di Den Haag, maka pada tanggal 27 Desember 1949 dilakukan penandatanganan naskah “penyerahan” kedaulatan dari Pemerintah Belanda.<sup>144</sup> Dalam Konferensi Meja Bundar disepakati tiga hal, yaitu:

1. Mendirikan Negara Republik Indonesia Serikat;
2. Penyerahan kedaulatan kepada RIS yang berisi tiga hal, yaitu; (a) piagam penyerahan kedaulatan dari kerajaan Belanda Pemerintah RIS; (b) status uni; dan (c) persetujuan perpindahan;
3. Mendirikan uni antara Republik Indonesia Serikat dengan Kerajaan Belanda.

Naskah Konstitusi RIS disusun bersama oleh delegasi Republik Indonesia dan delegasi Brijeenkomst voor Federal Overlag (BFO) ke Konferensi Meja Bundar itu. Dalam delegasi Republik Indonesia yang dipimpin oleh Mr. Muhammad Roem. Prof. Dr. Soepomo terlibat pula dalam mempersiapkan naskah UUD tersebut. Rancangan UUD itu disepakati bersama oleh kedua belah pihak untuk diberlakukan sebagai UUD RIS. Naskah Undang-undang Dasar yang kemudian dikenal dengan sebutan Konstitusi RIS itu disampaikan kepada Komite Nasional pusat sebagai lembaga Perwakilan Rakyat di Republik Indonesia dan kemudian resmi mendapat persetujuan Komite Nasional pusat tersebut pada

---

<sup>144</sup> Tentang istilah penyerahan kedaulatan, pihak Belanda mengatakannya “penyerahan” kedaulatan kepada Indonesia, tetapi kita bangsa Indonesia menamakannya “pengembalian” atau “pemulihan” kedaulatan, sebab kitalah bangsa Indonesia yang memiliki kedaulatan atas Indonesia, yang kemudian diambil dan dirampas oleh Belanda. Kita menerima istilah penyerahan/pemulihan agar Belanda lepas sama sekali dari Indonesia. Sebagai suatu taktik. Kita tolak istilah penyerahan, karena seolah-olah itu merupakan hadiah dari Belanda. Sedang pemulihan, adalah pengembalian hak kita sendiri kepada kita. Lihat dalam Mohammad Tolchah Mansoer, ..., op.cit.,c hlm. 43.

tanggal 14 Desember 1949, Konstitusi RIS dinyatakan berlaku mulai tanggal 27 Desember 1949.<sup>145</sup>

Negara Republik Indonesia Serikat (RIS) terdiri dari 16 negara bagian dengan masing-masing mempunyai luas daerah dan jumlah penduduk yang berbeda, yaitu 7 negara bagian (Negara Republik Indonesia) dengan wilayah menurut status quo yang tercantum dalam persetujuan renville tanggal 17 Januari 1948, Indonesia timur, Pasundan, Jawa timur, Madura, Sumatera timur, dan Sumatera selatan serta sembilan satuan kenegaraan yang berdiri sendiri, yaitu Jawa Tengah, Bangka, Belitung, Riau, Kalimantan Barat, Dayak Besar, Daerah Banjar, Kalimantan Tenggara, dan Kalimantan Timur. Diantara negara-negara bagian yang terpenting, selain Republik Indonesia, yang mempunyai daerah terluas dan penduduk banyak, ialah negara Sumatera Timur, negara Sumatera Selatan, Negara Pasundan, dan Negara Indonesia Timur. Republik Indonesia (Yogyakarta) merasa kedudukannya merosot dari ibu kota negara RI Proklamasi menjadi ibukota Negara Bagian RI yang merupakan salah satu dari enam belas negara bagian RIS.

Bertindak selaku presiden atau kepala negara yang pertama RIS ialah Ir. Soekarno, sedangkan Drs. Moh. Hatta diangkat sebagai perdana menteri yang pertama. Tokoh-tokoh terkemuka yang duduk dalam kabinet ini antara lain; dari pihak Republik Sri Sultan HB IX, Ir. Djuanda, Mr. Wilopo, Prof. Dr. Supomo, dr. Leimena, Arnold Mononutu, Ir. Herling Loah, sedangkan dari BFO adalah Sultan Hamid II dan Ide Anak Agung Gde Agung. Anggota-anggota kabinet ini sebagian besar mendukung unitarisme dan hanya dua orang mendukung sistem federal yaitu Sultan Hamid II dan Ide Anak Agung Gde Agung.<sup>146</sup> Hal ini menyebabkan gerakan untuk membubarkan negara federal dan membentuk negara kesatuan semakin kuat. Terutama karena pembentukan negara federal itu tidak berdasarkan landasan konseptual. Menurut kenyataannya, negara federal itu bermula kepada usaha Belanda untuk menghancurkan RI hasil Proklamasi 17 Agustus 1945. Sudah pasti pembentukannya ditentang oleh sebagian terbesar rakyat Indonesia. Pada saat itu, ternyata di dalam lingkungan negara-negara bentukan Belanda pun, terdapat gerakan Republik yang kuat yang berhasrat menegakkan kembali Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Hasil yang telah dicapai dengan bentuk persetujuan KMB itu, bukanlah cita-cita rakyat Indonesia karena hal itu jelas tidak sesuai dengan Proklamasi 17 Agustus 1945. Hasil KMB ini menurut beberapa pemimpin (*the founding fathers*) hanyalah merupakan batu loncatan (taktik) untuk menuju cita-cita yang murni dari rakyat. Penerimaan hasil-hasil KMB dianggap sebagai tangga untuk meningkat kepada pembuatan cita-cita rakyat, yaitu kemerdekaan yang bulat, yang tak ada ikatan dengan apa pun. Menjadi tuan yang sesungguhnya atas nasib sendiri.

---

<sup>145</sup> Jimly Assidique, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Kerjasama antara Mahkamah Konstitusi RI dengan Pusat Study HTN FH UI, 2004), hlm. 37

<sup>146</sup> Herbert Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia* (New York: Ithaca, 1962), hlm. 47.

Program utama kabinet Abdul Halim dari Negara Bagian RI yaitu pembentukan negara kesatuan untuk mewujudkan apa yang disebut oleh perdana Menteri Abdul Halim sebagai sentimen anti-KMB dan RIS, yang sangat besar di Yogyakarta dan terbukti tidak sampai satu tahu, tiga belas Negara RIS telah bergabung dengan RI (Yogyakarta).<sup>147</sup> Program Negara Bagian RI, untuk mengubah Negara RIS menjadi Negara kesatuan RI, berhasil setelah Negara Bagian Indonesia Timur setuju bergabung dengan RIS. Dengan demikian, tinggallah satu Negara bagian RI; RIS mengadakan persetujuan dengan Negara Bagian RI untuk mewujudkan negara kesatuan dengan mengubah Konstitusi Sementara RIS menjadi Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) kemudian disusul dengan proklamasi pembentukan Negara Kesatuan RI oleh Presiden Soekarno di hadapan sidang Senat dan DPRS di Jakarta pada tanggal 15 Agustus 1950.<sup>148</sup> Pembubaran RIS dan bergabung dengan RI memang dimungkinkan berdasarkan Pasal 43 Konstitusi RIS, yang menyebutkan: *“Dalam penyelesaian susunan federasi RIS maka berlakulah asas pedoman, bahwa kehendak rakyatlah di daerah-daerah bersangkutan yang dinyatakan dengan merdeka menurut jalan demokrasi, memutuskan status yang kesudahannya akan diduduki oleh daerah-daerah tersebut dalam federasi”*. Keadaan ini menandakan bahwa proyek pemerintah Belanda untuk menciptakan negara federal di Republik Indonesia telah gagal total, rakyat Indonesia kembali ke bentuk negara kesatuan.

Dalam rangka persiapan ke arah dibentuknya kembali Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka untuk keperluan menyiapkan satu naskah Undang-Undang Dasar, dibentuklah suatu Panitia bersama yang akan menyusun rancangannya. Setelah selesai, rancangan naskah Undang-Undang Dasar itu kemudian disahkan oleh Badan Pekerja Komite Nasional Pusat pada tanggal 12 Agustus 1950, dan oleh DPR dan Senat Republik Indonesia Serikat pada tanggal 14 Agustus 1950. Selanjutnya naskah UUD baru ini diberlakukan secara resmi mulai tanggal 17 Agustus 1950, yaitu dengan ditetapkannya UU No.7 Tahun 1950. UUD Sementara 1950 ini bersifat mengganti sehingga isinya tidak hanya mencerminkan perubahan terhadap Konstitusi RIS itu dengan naskah baru sama sekali dengan nama Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950.<sup>149</sup>

### C. Dekrit Presiden 5 Juli 1959

Seperti halnya Konstitusi RIS 1949, UUDS 1950 ini juga bersifat sementara. Hal ini terlihat jelas dalam rumusan Pasal 134, yang mengharuskan Konstituanter bersama-sama dengan pemerintah segera menyusun Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang akan menggantikan UUDS 1950 itu. Akan tetapi, berbeda dari konstitusi RIS yang tidak sempat membentuk Konstituante sebagaimana diamanatkan di dalamnya, amanat UUDS 1950 telah dilaksanakan sedemikian rupa sehingga pemilihan umum berhasil diselenggarakan

<sup>147</sup> P.J. Suwarno, Hamengku Buwono IX dan Sistem Birokrasi Pemerintahan Yogyakarta 1942-1974 (Yogyakarta: Kanisius, 1994), hlm. 282.

<sup>148</sup> Ide Anak Agung Gde Agung, Dari Negara Indonesia Timur ke Republik Indonesia Serikat (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1985), hlm. 771.

<sup>149</sup> Jimly Asshiddiqie, Konstitusi..., hlm. 39.

pada bulan Desember 1955 untuk memilih anggota Konstituante. Pemilihan Umum ini diadakan berdasarkan ketentuan UU No. 7 Tahun 1953. Undang – undang ini berisi dua pasal. Pertama, berisi ketentuan perubahan Konstitusi RIS menjadi UUDS 1950; Kedua, berisi ketentuan mengenai tanggal mulai berlakunya UUDS Tahun 1950 itu menggantikan Konstitusi RIS, yaitu tanggal 17 Agustus 1950. Atas dasar UU inilah diadakan Pemilu tahun 1955, yang menghasilkan terbentuknya Konstituante yang diresmikan di kota Bandung pada 10 November 1956.

Sayangnya, Majelis Konstituante ini tidak atau belum berhasil menyelesaikan tugasnya untuk menyusun UUD baru ketika Presiden Soekarno berkesimpulan bahwa Konstituante telah gagal. Atas dasar itu, ia mengeluarkan Dekrit tanggal 5 Juli 1959 yang memberlakukan kembali UUD 1945 sebagai UUD Negara Republik Indonesia selanjutnya. Memang, tindakan Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit 5 Juli 1959 menjadi kontroversi yang luas berkenaan dengan dasar hukum dekrit yang dituangkan dalam bentuk Keputusan Presiden No. 150 Tahun 1959, dan isi dekrit yang memberlakukan membubarkan konstituante; berlakunya kembali UUD 1945 dan tidak berlakunya UUDS 1950; dan membentuk MPRS dan DPAS.<sup>150</sup> Sejak dikeluarkannya Dekrit 5 Juli 1959 sampai sekarang, UUD 1945 terus berlaku dan diberlakukan sebagai hukum dasar.

Apabila kita baca konsideran Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang dimuat dalam Keputusan Presiden No. 150 Tahun 1959, Dekrit tersebut dikeluarkan dengan alasan :

1. Bahwa anjuran Presiden dan pemerintah untuk kembali kepada UUD 1945, yang disampaikan kepada segenap Rakyat Indonesia dengan Amanat Presiden pada 22 April 1959, tidak memperoleh keputusan dari Konstituante sebagaimana ditentukan dalam UUD Sementara;
2. Bahwa berhubung dengan pernyataan sebagian terbesar Anggota-anggota Sidang Pembuat UUD untuk tidak menghadiri lagi sidang, Konstituante tidak mungkin lagi menyelesaikan tugas yang dipercayakan oleh rakyat Indonesia;
3. Bahwa hal yang demikian menimbulkan keadaan ketatanegaraan yang membahayakan persatuan dan keselamatan Negara, Nusa dan Bangsa serta merintangi pembangunan semesta untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur ;
4. Bahwa dengan dukungan bagian terbesar Rakyat Indonesia dan didorong oleh keyakinan kami sendiri, kami terpaksa menempuh satu-satunya jalan untuk menyelamatkan Negara Proklamasi;

---

<sup>150</sup> Pembahasan lebih komprehensif tentang materi Dekrit Presiden 5 Juli 1959, lihat dalam Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional Indonesia, Dstudi Sosio-Legal atas Kontituante 1955-1959* (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1995), hlm. 414-420. Lihat juga Adnan Buyung Nasution, *Pergulatan Tanpa Henti Menabur Benih Reformasi* (Jakarta: Otobiografi, Aksara Karunia, 2004), hlm. 144-162.

5. Bahwa kami berkeyakinan bahwa Piagam Jakarta tertanggal 22 Juni 1945 menjiwai UUD 1945 dan adalah merupakan suatu rangkaian kesatuan dengan Konstitusi tersebut.

Semuanya dikesankan begitu mencekam sehingga disimpulkan sebagai “keadaan ketatanegaraan yang membahayakan persatuan dan keselamatan negara, nusa dan bangsa, serta merintang pembanguan semesta untuk mencapai masyarakat adil dan makmur”. Karenanya dekrit itu diperlukan “ untuk menyelamatkan negara”.

Meskipun Pasal 134 UUDS 1950 menyatakan bahwa Konstituante bersama-sama pemerintah menetapkan UUD, menurut Buyung Nasution,<sup>151</sup> keterlibatan pemerintah di sini hanya dalam artian formal. Dari perdebatan di Konstituante mengenai peraturan prosedur, disepakati bahwa hanya Konstituante yang berwenang dalam membentuk UUD baru. Sementara itu, peran pemerintah terbatas pada meresmikan dan mengumumkan UUD yang dirancang dan ditetapkan oleh Konstituante. Anjuran atau usul pemerintah kepada Konstituante hanya dapat diterima bila tidak menyangkut isi, keadaan, dan prosedur yang mesti diikuti dalam pembuatan UUD.

Selain alasan prosedural yang tidak Konstitusional ada sejumlah alasan fundamental yang menyebabkan para anggota Konstituante-nasionalis, komunis, Islam menolak berlakukannya kembali UUD 1945 sebagai pengganti UUDS 1950. Tidak lain karena adanya kekurangan dan kelemahan yang terdapat di dalam UUD 1945 itu sendiri, yakni : pertama, memberi porsi kekuasaan terlampau besar kepada eksekutif, yang memungkinkan terwujudnya pemerintahan diktator; kedua, kurang memberikan perlindungan terhadap HAM dan hak-hak warga negara; ketiga, begitu banyak *loops holes* yang terdapat dalam rumusan pasal-pasal UUD 1945.

Oleh karena itu, dapat dimaklumi bila dalam tiga kali pemungutan suara, anjuran atau usul pemerintah, untuk kembali ke UUD 1945 selalu ditolak oleh Konstituante. Mayoritas anggota Konstituante berpendirian bahwa andaikata UUD 1945 tetap akan diberlakukan kembali, mereka mengajukan prasyarat, yaitu harus dilakukan serangkaian amendemen terhadap UUD 1945 ini untuk menutupi kekurangan dan kelemahannya. Mereka menuntut jaminan-jaminan konstitusional terhadap penyalahgunaan kekuasaan dan kediktatoran.

Namun sekalipun telah ada konsesi, anggota konstituante tetap menolak usul kembali ke UUD 1945. Hal ini tidak pernah memperoleh dukungan dua pertiga anggota Konstituante. Karenanya Ketua Konstituante, Wilopo, pada akhir persidangan menyatakan Konstituante *reses*, sementara itu ketua akan bermusyawarah dengan pemerintah. Ada usul untuk membicarakan status Konstituante, yang kemudian disepakati untuk melakukannya setelah *reses*.

---

<sup>151</sup> Adnan Buyung Nasution, *Pergulatan...*, Ibid, hlm. 146.

Ketika Konstituante memasuki reses pada Juni 1959, AH Nasution dengan Angkatan Daratnya memperkeras tekanan terhadap partai-partai politik, dengan melarang setiap kegiatan politik termasuk rapat-rapat Konstituante dan menghubungi pemimpin keempat partai, terbesar, PNI, PKI, NU, dan Masyumi. AH Nasution menggerakkan IPKI, supaya mengembangkan ide bahwa kalau mayoritas Konstituante dengan sendirinya akan bubar Front Pembela Pancasila yang terdiri dari 17 partai kecil yang nasionalis radikal yang dikumpulkan oleh IPKI menyatakan akan menolak untuk bersidang kembali didalam Konstituante. Pernyataan ini kemudian didukung oleh PNI dan PKI.

Tindakan partai-partai tersebut dengan berbagai alasan pragmatis bisa dimengerti, hanya saja sikap mereka itu kurang melihat jauh kedepan. Sesungguhnya sistem otoriter UUD 1945 sangat bertentangan dengan partai-partai politik, sebagaimana terbukti dalam perkembangan kemudian. Karena kurang melihat kedepan dan juga karena tekanan militer, mereka turut merubuhkan demokrasi dan sistem pemerintah konstitusional. Demikian, mereka telah mengkhianati sumpah sebagai anggota konstituante yang bertugas memperjuangkan pemerintah konstitusional<sup>152</sup>

Menurut Daniel S. Lev, dibalik usul nasution untuk kembali ke UUD 1945 terdapat beberapa pertimbangan, yakni : pertama, beberapa pasal didalam UUD 1945 dapat ditafsirkan sedemikian rupa sehingga memberi tempat bagi perwakilan golongan-golongan fungsional; kedua, diberlakukannya UUD 1945 akan menghapus konstituante yang dianggap sebagai forum pertentangan ideologis; ketiga, pembukaan UUD 1945 mengandung pemikiran Pancasila; keempat, banyak diantara perwira termasuk yang bergabung dengan pemberontak , mengandung UUD yang di harapkan dikembalikan UUD tersebut akan meyakinkan perwira-perwira pemberontak bahwa wawasan anggota angkatan darat yang tampaknya berbeda-beda itu, akan mendorong mereka untuk mengakhiri pemberontakan tersebut. Disamping alasan yang di kemukakan oleh lev tersebut, pertimbangan utama nasution memilih kembali ke UUD 1945 ialah dengan soekarno sebagai presiden yang kuat wewenang eksekutifnya dan kepercayaan seluruh rakyat akan terpadu dalam diri satu orang.<sup>153</sup>

Lebih lanjut buyung mengemukakan, secara hukum ketatanegaraan pembubaran konstituante tidak absah karena anggota konstituante tidak dipilih langsung oleh rakyat dalam pemilu yang benar-benar demokratis, bahwa dalam melaksanakan tugasnya konstituante tidak bekerja secepat seperti diinginkan pemerintah adalah soal lain; dan hal ini tidak bisa digunakan sebagai pembenaran untuk membubarkan konstituante. Selain itu, dalam konstituante sendiri sebenarnya masih ada peluang untuk mengadakan kompromi diantara para anggota konstituante untuk merampungkan tugas mereka.

---

<sup>152</sup>*Ibidi.*, hlm. 160.

<sup>153</sup>Daniel S. Lev, dikutip kembali oleh A. Buyung Nasution, *Aspirasi...*, *op.cit.* hlm. 314

Tindakan kembali ke UUD 1945 dan pembubaran Konstituante adalah titik awal berakhirnya proses demokrasi di Indonesia memasuki era Demokrasi Terpimpin untuk memenuhi kepentingan politik Soekarno dan tentara, yang watak kekuasaannya: otoriter. Dalam pandangan Buyung, tindakan Soekarno mengeluarkan Dekrit dan membubarkan Konstituante itu sebagai “kudeta konstitusional”. Suatu kesalahan besar yang menjauhkan bangsa ini dari cita-cita pembentukan Negara konstitusional.<sup>154</sup>

#### **D. Reformasi dan Perubahan UUD 1945**

Salah satu berkah dari reformasi adalah perubahan UUD 1945. Sejak keluarnya Dekrit 5 Juli 1959 yang memerintahkan kembali UUD 1945 sampai berakhirnya kekuasaan Presiden Soeharto, praktis UUD 1945 belum pernah diubah untuk sempurnakan. Soekarno dengan Demokrasi Terpimpinnya bukanya menjunjung tinggi nilai-nilai kedaulatan rakyat, tetapi yang dijunjung tinggi adalah kekuasaan pemimpin, itulah yang sangat dominan. Era ini melahirkan sistem diktator dalam kepemimpinan Negara. Presiden Soekarno telah gagal keluar dari pilihan dilematisnya antara mengembangkan demokrasi lewat sistem multipartai dengan keinginan untuk menguasai seluruh partai dalam rangka mempertahankan kekuasaannya. Pengangkatan Presiden seumur hidup melalui Ketetapan MPRS merupakan salah satu perwujudan penyelewengan UUD 1945.

Begitupun ketika Soeharto naik ke panggung politik menggantikan Soekarno menjadi Presiden, penyelewengan terhadap UUD 1945 kembali berulang. UUD 1945 tidak boleh “disentuh” oleh siapa pun, istilah yang populer “disakralkan” dengan berbagai ancaman dan stigma subversive yang dituduhkan bagi yang akan menyentuhnya. Bahkan, hanya Pemerintah Orde Baru (Soeharto) yang boleh menafsirkan makna yang terkandung dalam UUD 1945, sementara MPR tinggal mengesahkan saja. Contoh yang paling menonjol adalah tafsir terhadap Pasal 6 dan 7 UUD 1945. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang dilakukan oleh Majelis dengan suara terbanyak, direduksi menjadi *Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis dengan suara mufakat*, dan calonnya harus tunggal. Jadi, tidak ada pemungutan suara (voting). Disamping itu, tidak ada pembatasan masa jabatan bagi Presiden dan Wakil Presiden, asal masih dipilih oleh MPR beberapa kalipun tidak menjadi masalah. Hasilnya, Soeharto berhasil menduduki kursi Presiden selama kurang lebih 32 tahun, sementara Wakil Presidennya selalu berganti. Bahkan, tidak sedikit dari anggota Tim Penatar Pedoman Penghayatan dan Pengalaman Pancasila (P4) kala itu (orde baru), yang melakukan kampanye “pembodohan” pada masyarakat dengan mengatakan kalau UUD 1945 diubah Negara akan “kacau atau hancur” bahkan gagasan perubahan UUD 1945 dianggap sebagai tindakan *subversif*,<sup>155</sup> musuh utama Negara, dan

---

<sup>154</sup> *Ibid.*, hlm.162.

<sup>155</sup> Korbannya antara lain Sri Bintang Pamungkas yang dituduh melakukan tindakan maker, karena dianggap berani menerabas kesakralan UUD 1945 dengan menawarkan Rancangan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia sebagai pengganti UUD 1945.

seterusnya. Akibatnya adalah seluruh celah kekurangan UUD 1945 bukannya disempurnakan, tetapi “ditutupi” dengan bingkai yuridis berupa Ketetapan MPR, yang berisi kebulatan tekad anggota Majelis yang akan mempertahankan UUD 1945, tidak berkehendak dan tidak akan melakukan perubahan terhadap serta akan melaksanakan secara murni dan konsekuen.

Hal ini memang ironis, padahal Pasal 37 UUD 1945 memberikan peluang penyempurnaan apabila akan dilakukan perubahan terhadapnya dengan qorum yang telah ditentukan secara jelas. Tetapi, dalam praktik ketatanegaraan, peluang itu pun dibelokan arahnya bahkan direduksinya melalui Ketetapan MPR No. 1/MPR/1983 jo Ketetapan MPR No. VII/MPR/1998 jo UU No. 5 Tahun 1985 tentang Refrendum. Sejak terjadinya reformasi, UUD 1945 yang “disakralkan” mengalami *desakralisasi*.

Gagasan perubahan UUD 1945 menjadi tuntutan yang tidak bisa dielakkan lagi. Mengapa UUD 1945 harus dilakukan perubahan? Berbagai alasan dapat dikemukakan mengapa perubahan itu penting dan harus dilakukan. Secara filosofis, pentingnya perubahan UUD 1945 adalah *moment opname* dari berbagai kekuatan politik dan ekonomi yang dominan pada saat dirumuskannya konsitusi itu. Setelah 54 tahun, tentu terdapat berbagai perubahan, baik di tingkat nasional maupun global. Hal ini tentu saja belum tercakup di dalam UUD 1945 karena saat itu belum tampak perubahan. *Kedua*, UUD 1945 disusun oleh manusia yang sesuai kodratnya tidak akan pernah sampai kepada tingkat kesempurnaan. Pekerjaan yang dilakukan manusia tetap memiliki berbagai kemungkinan kelemahan maupun kekurangan.<sup>156</sup>

Dari aspek historis, sedari mula pembuatannya UUD 1945 bersifat sementara, sebagaimana yang dinyatakan oleh Ir. Soekarno (Ketua PKKI), dalam rapat pertama 18 Agustus 1945, yang mengatakan sebagai berikut.<sup>157</sup>

“...tuan tuan semuanya tentu mengerti bahwa Undang-Undang Dasar yang kita buat sekarang ini adalah Undang-Undang Dasar Sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan “ ini adalah Undang-Undang Dasar Kilat” , nanti kalau kita telah bernegara dalam suasana yang lebih tentram, kita tentu akan mengumpulkan kembali MPR yang dapat membuat Undang-Undang Dasar yang lebih lengkap dan lebih sempurna...”.

Dari ungkapan Soeharto di atas, dapatlah disimpulkan bahwa UUD 1945 dibuat secara tergesa-gesa karena akan segera dipakai untuk melengkapi kebutuhan berdirinya Negara baru Indonesia yang sudah ada di prolakamsikan sehari sebelumnya, yakni 17 Agustus 1945 dan statusnya adalah sementara. Di

<sup>156</sup> Wawancara Bagir Manan di *Panji Masyarakat*, No. 16 Tahun III, 4 Agustus 1999, hlm. 21.

<sup>157</sup> Moh, Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945* (Jakarta: Yayasan Prapanca), hlm.410.

samping itu, para perumus UUD 1945 belum mempunyai pengalaman mengurus Negara, sehingga masih mencari-cari pola dan bentuk Negara macam apa yang akan didirikan serta bagaimana menjalankan roda pemerintahan. Untuk itu, wajar kalau UUD 1945 belum lengkap dan tidak sempurna sehingga perlu disempurnakan dan dilengkapi.

Secara yuridis, para perumus UUD 1945 sudah menunjukkan kearifan bahwa apa yang mereka lakukan ketika UUD 1945 disusun tentu akan berbeda kondisinya akan mengalami perubahan. Baik dilihat dari sejarah penyusunan maupun sebagai produk hukum yang mencerminkan pikiran dan kepentingan yang ada pada saat itu, UUD akan aus dimakan masa apabila tidak diadakan pembaruan sesuai dengan dinamika kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara di bidang politik, ekonomi, social, maupun budaya. Sebagaimana yang diutarakan oleh Whare berikut ini.<sup>158</sup>

*“constitutions, when they are framed and adopted, tend to reflect the dominant belief and interest, or some compromise between conflicting beliefs and interest, which are characteristic of the society at that time. Moreover they do not necessarily reflect political or legal beliefs and interest only. They may embody conclusions or compromises upon economic and social matters which the framers of the constitution have wished to guarantee or to proclaim. A constitution is indeed the resultant of a parallelogram of forces political, economic and social – which operate at the time of its adoption.”*

Untuk itu, mereka (perumus UUD 1945) membuat pasal didalam perubahan di dalam UUD 1945, yaitu Pasal 37. Tetapi, ketentuan dalam Pasal 37 sangat *simple* karena hanya mengatur segi pengambilan putusan belaka, sehingga sulit untuk diterapkan karena tidak dijelaskan bagian mana saja yang boleh dan yang tidak boleh untuk di ubah, bagaimana cara mengubah dan seterusnya. Tidak ada ketentuan lain menyangkut perubahan UUD 1945 sebab tambahan muncul kemudian, yaitu melalui interpretasi historis dan filosofis oleh Ketetapan MPR No. XX/MPRS/1966, bahwa Pembukaan UUD 1945 dinyatakan tak dapat di ubah. MPR hasil pemilu 1999 juga bersepakat untuk tidak mengubahnya. Perubahan UUD 1945 disandarkan lebih lanjut kepada referendum (Ketetapan MPR No. IV/MPR/1983 jo UU No. 5 Tahun 1985), yang kini sudah dicabut dengan Ketetapan MPR No. VII/MPR/1998.

Dorongan memperbarui atau mengubah UUD 1945 didasarkan pula pada kenyataan bahwa UUD 1945 sebagai subsistem tatanan konsitusi, seperti tegaknya tatanan demokrasi, Negara berdasarkan atas hukum yang menjamin hal-hal seperti hak asasi manusia, kekuasaan kehakiman yang merdeka, serta keadilan social bagi

---

<sup>158</sup> K.C. Wheare, *Modern..., op.cit., hlm. 67.*

seluruh rakyat Indonesia. Hal yang terjadi adalah etatisme, otokratisme, atau kediktatoran yang menggunakan UUD 1945 sebagai sandaran.<sup>159</sup>

Secara substansif, UUD 1945 banyak sekali mengandung kelemahan, hal itu dapat diketahui antara lain; *pertama*, kekuasaan eksekutif terlalu besar tanpa disertai oleh prinsip *checks and balances* yang memadai,<sup>160</sup> sehingga UUD 1945 bisa disebut *executive heavy*, dan itu mengantungkan bagi siapa saja yang menduduki jabatan Presiden. Menurut istilah Soepomo: “*concentration of power and responsibility upon the president*”; kedua, rumusan ketentuan UUD 1945 sebegaimana besar bersifat sangat sederhana, umum, bahkan tidak jelas (*vague*) sehingga banyak pasal yang menimbulkan multitafsir; *ketiga*, unsure-unsur konstitusionalisme tidak dielaborasi secara memadai dalam UUD 1945; *keempat*, UUD 1945 telah menekankan pada semangat penyelenggaraan Negara; *kelima*, UUD 1945 memberikan atribusi kewenangan yang terlalu besar kepada presiden untuk mengatur berbagai hal penting dengan UU. Akibatnya, banyak UU yang substansinya hanya mengantungkan si pembuatnya (Presiden dan DPR) ataupun saling bertentangan satu sama lain, *keenam*, banyak materi muatan yang penting justru di dalam penjelasan UUD, tetapi tidak tercantum di dalam pasal UUD 1945. Persoalan sering menjadi objek perdebatan tentang status Penjelasan karena banyak materi Penjelasan yang tidak diatur di dalam pasal-pasal UUD 1945, misalnya materi Negara hukum, istilah kepala Negara dan kepala pemerintahan, istilah mandataris MPR, pertanggungjawaban Presiden, dan seterusnya.

Dalam rapat-rapat Panitia Ad Hoc III (PAH) Badan Pekerja MPR masa sidang 1999 belum sampai pada kesepakatan mengenai materi rancangan perubahan UUD 1945, terlebih dahulu disepakati dua hal : kesepakatan untuk langsung melakukan perubahan tanpa menetapkan UUD 1945 terlebih dahulu<sup>161</sup> dan kesepakatan dasar antar fraksi MPR dalam melakukan perubahan UUD.

Fraksi-fraksi di MPR menyepakati bahwa perubahan UUD 1945 tidak menyangkut dan mengganggu eksistensi Negara, tetapi dimaksudkan untuk

---

<sup>159</sup> Bagir Manin, *Teori dan Politik Konstitusi* (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hlm.11 .

<sup>160</sup> Moh. Mahfud MD., *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara* (Yogyakarta : UII Press, 1999), hlm. 96-98. Lihat juga dalam Bagir Manan, *Teori ...*, hlm.11-14.

<sup>161</sup> Pada rapat dengar pendapat umum yang diselenggarakan oleh PAH III muncul dua pendapat pakar hukum tata Negara. Di satu pihak ada pendapat bahwa sebelum dilakukan perubahan UUD 1945, terlebih dahulu UUD 1945 harus ditetapkan sesuai ketentuan Pasal 3 UUD 1945. Sedangkan pihak lain berpendapat tidak perlu menetapkan UUD 1945, tetapi langsung saja melakukan perubahan UUD 1945 dengan berdasarkan ketentuan Pasal 37 UUD 1945. Berdasarkan masukan tersebut PAH III akhirnya menyepakati langsung melakukan perubahan UUD 1945 karena UUD 1945 telah ditetapkan berlaku dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Selanjutnya, perubahan UUD 1945 dilakukan oleh MPR dengan mempergunakan ketentuan Pasal 37 UUD 1945. Lihat dalam MPR RI, *Panduan Dalam Memasyarakatkan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Sekretariat Jendral MPR RI, 2003), hlm. 22-23.

memperbaiki dan menyempurnakan penyelenggaraan Negara lebih demokratis, seperti disempurnakannya sistem *checks* dan *balances* dan disempurnakannya pasal-pasal mengenai hak asasi manusia. Sebagai konsekuensi logis dari kesepakatan itu, perubahan dilakukan terhadap pasal-pasal, bukan terhadap Pembukaan UUD 1945.

Di tengah proses pembahasan perubahan UUD 1945, PAH 1 menyusun kesepakatan dasar berkaitan dengan perubahan UUD 1945. Kesepakatan dasar itu terdiri dari lima butir; yaitu:<sup>162</sup>

1. Tidak mengubah Pembukaan UUD 1945;
2. Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
3. Mempertegas sistem pemerintahan presidensial;
4. Penjelasan UUD 1945 ditiadakan serta hal-hal normative dalam penjelasan dimasukkan ke dalam pasal ;
5. Perubahan dilakukan dengan cara “addendum”

Dalam pasal-pasal UUD 1945 tidak ada satu pasal pun yang melarang untuk mengubah Pembukaan UUD 1945. Akan tetapi, oleh sebagian besar anggota MPR sebagaimana diuraikan di atas, disepakati Pembukaan UUD 1945 sebagai cita-cita luhur bangsa Indonesia sehingga tidak boleh diubah serta dipandang sudah final. Pembukaan UUD 1945 memuat dasar filosofis dan dasar normatif, yang mendasari seluruh pasal dalam UUD 1945. Pembukaan UUD 1945 mengandung *staatsidee* berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), tujuan (haluan) Negara, serta dasar Negara yang harus dipertahankan.

Kesepakatan untuk tetap mempertahankan bentuk Negara Indonesia, yakni Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) didasari pertimbangan bahwa Negara kesatuan adalah bentuk Negara dan yang di pandang paling tepat untuk mewadahi ide persatuan sebuah bangsa yang majemuk ditinjau dari berbagai latang.

Kesepakatan dasar untuk mempertegas sistem pemerintahan presidensial bertujuan untuk memperkuat sistem pemerintahan yang stabil dan demokratis yang dianut oleh Negara Republik Indonesia dan telah dipilih oleh pendiri Negara pada tahun 1945. Dalam sistem ini, terdapat lima prinsip penting penting, yaitu: (1) presiden dan wakil presiden merupakan satu institusi penyelenggaraan kekuasaan eksekutif Negara yang tertinggi di bawah Undang-Undang Dasar. (2) Presiden dan Wakil Presiden di pilih oleh rakyat secara langsung dan arena itu secara politik tidak bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat atau lembaga parlemen, melainkan bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang

---

<sup>162</sup>*Ibid, hlm. 25.*

memilihnya. (3) Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum dan konstitusi. (4) para menteri adalah pembantu presiden. Menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Dan karena itu bertanggungjawab kepada parlemen. (5) untuk membatasi kekuasaan Presiden yang kedudukannya dalam sistem presidensial sangat kuat sesuai kebutuhan untuk menjamin stabilitas pemerintah, ditentukan pula bahwa masa jabatan Presiden lima tahunan tidak boleh dijabat oleh orang yang sama lebih dari dua masa jabatan.<sup>163</sup>

Bagaimana dengan Penjelasan UUD 1945? Tampaknya Penjelasan UUD 1945 menjadi tidak relevan lagi setelah UUD 1945 diubah sampai keempat kalinya. Apalagi setelah diperkuat dalam Aturan Tambahan Pasal II Perubahan Keempat UUD 1945, yang menegaskan “*Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri atas pembukaan dan pasal-pasal*”. Dengan adanya penegasan ini maka penjelasan UUD 1945 hapus karena materinya sudah ditarik masuk ke dalam pasal-pasal UUD 1945. Peniadaan Penjelasan UUD 1945 dilakukan untuk menghindari kesulitan dalam menentukan status penjelasan dari sisi sumber hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan. Selain itu, Penjelasan UUD 1945 bukan produk Badan Penyelidikan Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) atau Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) karena kedua lembaga ini menyusun rancangan Pembukaan dan Batang Tubuh (pasal-pasal) UUD 1945 tanpa Penjelasan.<sup>164</sup>

Kesepakatan perubahan UUD 1945 dilakukan dengan cara “addendum”, yakni perubahan UUD 1945 dilakukan dengan tetap mempertahankan naskah asli UUD 1945 sebagaimana terdapat dalam Lembaran Negara No. 75 Tahun 1959 hasil Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan naskah perubahan-perubahan UUD 1945 diletakkan melekat pada naskah asli.

---

<sup>163</sup> Jimly Asshiddiqie, Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945, Makalah disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII tema *Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14-18 Juli 2003*, hlm. 5-6.

<sup>164</sup> Pembahasan tentang kedudukan Penjelasan UUD 1945 dapat dilihat dalam Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara, Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Konstitusi Indonesia* (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII kerjasama dengan Gama Media, 1999), hlm. 41-45.

## BAB V

### LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA MENURUT UUD 1945

#### A. Perkembangan Ketatanegaraan

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

Sekarang, Ketentuan Pasal 1 ayat (2) tersebut diubah rumusannya menjadi “kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Rumusan ini dimaksudkan untuk mempertegaskan bahwa (a) kedaulatan atau kekuasaan tertinggi itu berada dan berasal atau bersumber dari rakyat seluruhnya; (b) kedaulatan rakyat tersebut harus pula diselenggarakan atau dilaksanakan menurut ketentuan UUD itu sendiri; dan (c) organ pelaku atau pelaksana prinsip kedaulatan rakyat itu tidak terbatas hanya MPR saja, melainkan semua Lembaga Negara adalah juga pelaku langsung atau tidak langsung kekuasaan yang bersumber dari rakyat yang berdaulattersebut. DPR adalah pelaku kedaulatan rakyat di bidang pembentukan UndanG-Undang, sedangkan Presiden dan Wakli Presiden adalah pelaksan kedaulatan rakyat dibidang pemerintahan Negara. Mahkam Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Badan Pemeriksa Keuangan yang juga dipilih oleh rakyat secara tidak langsung dapat pula disebut sebagai Lembaga pelaksana kedaulatan rakyat di bidang tugasnya masing-masing.<sup>165</sup>

---

<sup>165</sup> Jimly Asshddiqie, “Perkembangan Ketatanegaraan Pasca perubahan UUD 1945 dan Tantangan Pembaruan Pendidikan Hukum Indonesia”. Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional “*Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD dan Lokakarya Pembaruan Kurikulum Pendidikan Tinggi Hukum Indonesia Indonesia*”. Diselenggarakan oleh Asosiasi Pengajar HTN, di Jakarta, 7 September 2004, hlm. 6.

Dari segi kelembagaan, 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). Disamping kedelapan lembaga tersebut, terdapat pula beberapa lembaga atau institusi yang diatur kewenangan 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 mendapat kewenangannya dari undang-undang.<sup>166</sup>

Oleh karena itu, kita dapat membedakan 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*), bahkan dalam kenyataan ada pula lembaga atau organ yang kewenangannya berasal dari/atau bersumber dari Keputusan Presiden belaka. Contoh yang terakhir ini, misalnya pembentukan Komisi Ombudsman Nasional, Komisi Hukum Nasional, dan sebagainya. Sementara itu, contoh yang terakhir ini misalnya pembentukan Komisi Ombudsman Nasional, Komisi Hukum Nasional, dan sebagainya. Sementara itu lembaga-lembaga Yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang, misalnya adalah Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Pusat Pelaporan dan Analisa Transaksi Keuangan (PPATK), dan lain-lain.

## **B. Lembaga-Lembaga Negara**

### **1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)**

Dalam konteks global, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) boleh dinamakan “unik” karena merupakan lembaga perwakilan yang kedudukannya di atas parlemen (Dewan Perwakilan Rakyat). Biasanya, parlemen dianggap sebagai satu-satunya wadah yang mencakup wakil-wakil yang dipilih dalam suatu pemilihan umum. Akan tetapi, “wakil rakyat” dalam MPR terdiri dari anggota, baik yang dipilih dalam suatu pemilihan umum yang penyelenggaraannya bersifat

---

<sup>166</sup>*Ibid.* Meskipun kewenangan KPU diberikan langsung oleh UUD 1945, yaitu Pasal 22E ayat (5), tetapi keberadaan KPU tidak sama dengan Komisi Yudisial karena komisi pemilihan umum yang dimaksud dalam pasal tersebut bukan sebuah nama permanen. Buktinya penulisannya tidak dengan huruf capital, yang menunjukkan bahwa pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum apa pun nama lembaganya.

monumental mengenai jumlah warga yang terlibat serta dalam pembiayaannya maupun mencakup anggota yang diangkat.<sup>167</sup>

Pada masa orde lama, MPR ini telah dipakai untuk memperkuat ideology Manipol Usdek dan menyatakan Presiden Soekarno sebagai Presiden seumur hidup. DPR dilucuti dari berbagai wewenang, antara lain memajukan usul angket dan usul mosi. *Accountability* boleh dikatakan tidak dilaksanakan. Akan tetapi, akhirnya Presiden Soekarno harus memberikan pertanggungjawaban kepada MPR. Hal ini menyebabkan berakhirnya jabatan Soekarno sebagai Presiden.

MPR orde baru hasil Sidang umum 1 (1996) di bawah Demokrasi Pancasila membuktikan bahwa anggota MPRS merasa dirinya berhak mengoreksi beberapa tekad kuat menyelenggarakan *Accountability*. Untuk itu beberapa keputusan orde lama, antara lain TAP MPRS No. III/MPRS/1963 yang menyatakan Presiden Soekarno sebagai Presiden seumur hidup, dibatalkan. Di samping itu, MPRS “dalam rangka pemurnian pelaksanaan UUD 1945 “menetapkan agar produk-produk legislative diluar produk MPRS yang tidak sesuai dengan UUD ditinjau kembali (TAP MPRS No. XIX/MPRS/1966).<sup>168</sup>

Kekuasaan yang besar dari MPR dalam praktik ketatanegaraan, tidak jarang diselewengkan atau dipergunakan sebagai alat memperbesar kekuasaan Presiden di luar ketentuan UUD 1945, seperti pemberian kekuasaan tidak terbatas kepada Presiden melalui TAP MPR No. V/MPR/1998 tentang pemberian Tugas dan Wewenagn Khusus Kepada Presiden/Mandataris MPR RI Dalam Rangka Penyuksesan dari Pengaman Pembangunan Nasional Sebagai Pengalaman Pancasila.

Praktik-praktik yang melanggar UUD di atas, menyebabkan MPR dalam sidang Tahunan 2001 memutuskan meniadakan Pasal 1 ayat (2) lama dan menggantinya menjadi: “kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilakukan menurut UUD”. Perubahan itu mengisyaratkan bahwa kedudukan MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi Negara, dan tidak lagi memagang kedaulatan rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Perubahan tersebut juga berimplikasi pada pengurangan kewenangan MPR. MPR tidak lagi berwenang memilih Presiden dan Wakil Presiden hasil pilihan rakyat. MPR pun tidak lagi berwenang memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, tetapi kewenangan itu baru akan muncul ketika ada usulan dari DPR setelah Mahkamah Konstitusi memeriksa, mengadili, dan memutuskan bahwa presiden dan/atau wakil presiden bersalah. Wewenang yang masih tetap melekat pada MPR adalah mengubah dan menetapkan UUD 1945.

---

<sup>167</sup> M. Syafi’I Anwar (Editor), *Menggapai Kedaulatan Untuk rakyat 75 Tahun Prof. Miriam Bidiardjo* (Jakarta: Majalah Berita Mingguan Ummat Kerjasama dengan Mizan Pustaka: Kronik Indonesia Baru, 1998), hlm 169.

<sup>168</sup> *Ibid.*, hlm. 171-172.

Gagasan meniadakan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara secara konseptual ingin menegaskan, MPR bukan satu-satunya lembaga yang melaksanakan kedaulatan rakyat. Setiap lembaga yang mengemban tugas-tugas politik negara dan pemerintah (tidak termasuk kekuasaan kehakiman) adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat dan harus tunduk dan bertanggung jawab kepada rakyat.<sup>169</sup>

Susunan MPR pun mengalami perubahan sebelum diubah Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 berbunyi sebagai berikut : “Majelis Permusyawaratan Rakyat” terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utus-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan Undang-undang.” Ketentuan tersebut secara jelas menyatakan bahwa anggota MPR terdiri dari anggota DPR, ditambah (diperluas) dengan “utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan”. Perluasan keanggotaan MPR tersebut dimaksudkan agar perwakilan tidak hanya terdiri dari unsur politik (DPR), tetapi juga unsur fungsional (golongan), dan daerah. Hal ini dimaksudkan supaya seluruh rakyat, golongan, dan daerah akan mempunyai wakil dalam Majelis sehingga Majelis itu akan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat.

Di masa orde lama, jumlah anggota MPR hanya 609; pada awal Demokrasi Pancasila (1966) jumlah anggota MPR hanya 545, dan pada sidang MPR (1968) berjumlah 828. Dimasa orde baru, jumlah anggota MPR terus bertambah dari 545 pada 1966 menjadi 1000 pada 1987, 1992, 1997. Pada tahun 1999 terjadi pengurangan anggota MPR dari 1000 menjadi 700 orang.<sup>170</sup>

Setelah diubah berbunyi: “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui Pemilihan Umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang”.

Pembahasan perubahan UUD 1945 dalam Sidang Tahunan MPR tahun 2002 berlangsung alot pada pengambilan putusan terhadap materi rancangan perubahan UUD 1945 terjadi satu kali pemungutan suara (*voting*) terhadap rumusan Pasal 2 ayat (1) mengenai susunan keanggotaan MPR. Usul perubahan pasal 2 ayat (1) terdiri dari dua alternatif :

#### Alternatif Satu

“Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui Pemilihan Umum, ditambah dengan utusan

---

<sup>169</sup> Bagir Manan, DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 BARU (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hlm. 74.

<sup>170</sup> M. Syafi’I Anwar, *Menggapai..., op.cit.*, hlm. 173. Tahun 2004, Jumlah anggota MPR 678 orang, terdiri dari 550 anggota DPR + 128 anggota DPD. Tahun 2009, anggota MPR berjumlah 688 terdiri dari 560 anggota DPR+128 anggota DPD.

golongan yang dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya diatur dalam undang-undang.”

Alternatif dua

“Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui Pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang”.

Setelah dilakukan pemungutan suara (*voting*), 475 anggota MPR memilih alternatif dua, sedangkan 122 anggota MPR memilih alternatif satu dan tiga anggota MPR memilih abstain. Dengan demikian, alternatif dua disahkan sebagai Pasal 2 ayat (1) UUD 1945.<sup>171</sup>

Perubahan pasal 2 ayat (1) menghapuskan unsur utusan golongan dan mengubah utusan daerah menjadi DPD. Penghapusan golongan menurut Bagir manan, lebih didorong oleh pertimbangan pragmatik dari pada konseptual . *pertama*, tidak mudah menentukan golongan yang diwakili. *Kedua*, cara pengisiannya mudah menimbulkan kolusi politik antara golongan yang diangkat dengan yang mengangkat. Perubahan sistem utusan daerah dimaksudkan agar lebih demokratik dan meningkatkan keikutsertaan daerah dalam penyelenggaraan sehari-hari praktik negara dan pemerintahan, disamping sebagai forum memperjuangkan kepentingan daerah.<sup>172</sup>

Dibanyak negara, dua kamar parlemen dalam sistem bikameral itu terdiri dari Majelis Rendah (*lower house*) dan Majelis Tinggi (*upper house*). Dibeberapa negara, Majelis Rendah biasanya diberi wewenang untuk mengambil Prakarsa mengajukan rencana anggaran dan pendapatan negara, sedangkan majelis tinggi berperan dalam pembuatan dan perumusan kebijaksanaan luar negeri. Pada perinsipnya, kedua kamar majelis dalam sistem bikameral itu memiliki kedudukan yang sederajat. Satu sama lain tidak saling membawahi, baik secara politik maupun secara legislatif. Undang-undang tidak dapat ditetapkan tanpa persetujuan bersama yang biasanya dilakukan oleh suatu panitia bersama ataupun melalui sidang gabungan diantara kedua majelas itu.

Pada mulanya, tujuan dibentuknya parlemen bikameral dihubungkan dengan bentuk negara federasi yang memerlukan dua kamar majelis. Kedua majelis itu perlu diadakan untuk maksud perlindungan formula federasi itu sendiri. Akan tetapi, dalam perkembangannya bersamaan dengan pergeseran kecenderungan kearah bentuk negara kesatuan sistem bikameral itu juga

---

<sup>171</sup> MPR RI, *Panduan Dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Sekretariat Jendral MPR RI, 2003), hlm. 204-205.

<sup>172</sup> Bagir Manan, DPR..., *op.cit.*, hlm. 75.

diperaktikan dilingkungan negara-negara kesatuan. Dua alasan utama yang dapat di kemukakan penggunaan sistme bikameral ini adalah :<sup>173</sup>

- a. Adanya kebutuhan akan perlunya suatu keseimbangan yang lebih stabil antara pihak eksekutif dan legislatif, *the unbridled power of a single chamber being restrained by the creation of a Second Chamber recruited on a different basis*;
- b. Keinginan untuk membuat sistem parlementer berajalan, jika tidak lebih efisien, tidak-tidaknya lebih lancar (lebih *smooth*), melalui suatu majelis (*chamber*) yang disebut *revising chamber* untuk memelihara *a careful check on the sometimes hasty decision of a first Chamber*.

Penerapan sistem bikameral itu, dalam praktiknya sangat dipengaruhi oleh tradisi, kebiasaan, dan sejarah ketatanegaraan negara yang bersangkutan. Seperti halnya negara federasi, negara kesatuan juga melindungi wilayah tertentu, melindungi etnik, dan kepentingan-kepentingan khusus dari golongan rakyat tertentu (seperti kelompok kepentingan, golongan minoritas, dan sebagainya) dan suara mayoritas (tirani mayoritas). Jadi, sebenarnya tidak banyak perbedaan apakah sistem unikameral<sup>174</sup> atau bikameral yang digunakan dalam negara kesatuan atau federasi itu. Hal yang penting adalah sistem majelis tunggal atau ganda itu dapat benar-benar berfungsi untuk menyalurkan aspirasi rakyat dalam mengawasi jalannya pemerintahan.

Ada negara yang menjalankan sistem dua kamar karena latar belakang kesejarahan. Inggris menjalankan sistem dua kamar, antara lain untuk tetap memelihara kehadiran perwakilan kaum bangsawan, disamping rakyat umum. Sistem dua kamar di Inggris tidak terlepas dari proses demokratisasi badan perwakilan. Semula, badan perwakilan di Inggris hanya terdiri dari kaum bangsawan atau yang mewakili kelompok agama dan institusi tertentu. Demokratisasi dan tumbuhnya kelas sosial baru (kelas menengah) kemudian menurut perwakilan yang mewakili rakyat umum. Lahirlah majelis rendah (*house of commons*) disamping Majelis Tinggi (*house of Lords*).

Sistem dua kamar di Amerika Serikat merupakan hasil kompromi antara negara bagian yang berpenduduk banyak dengan yang berpenduduk sedikit. *House of Representatives* (DPR) mewakili seluruh rakyat. Setiap negara bagian diwakili sesuai dengan jumlah penduduk. *Senate* (senat) mewakili negara bagian. Setiap negara bagian diwakili dua orang senator tanpa membeda-bedakan negara

---

<sup>173</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah Telah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara* (Jakarta: UI Press, 1996), hlm. 39.

<sup>174</sup> Fungsi dewan atau mejelis lageslatif dalam sistem unikameral itu terpusat pada satu badan legislatif tertinggi dalam struktur negara. Isi aturan mengenai fungsi dan tugas parlemen unikameral beragam dan bervariasi dari satu negara ke negara lain, tetapi pada pokoknya serupa bahwa secara kelembagaan fungsi legislatif tertinggi diletakan sebagai tanggung jawab satu badan tertinggi yang dipilih oleh rakyat. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Ibid.*, hlm. 33-36.

bagian yang berpenduduk banyak (seperti New York atau California) dengan yang berpenduduk lebih kecil (seperti Alaska, atau Nevada).<sup>175</sup>

Perubahan susunan MPR yang terdiri dari DPR dan DPD seolah mengarah kepada pembentukan sistem dua kamar (*bikameral*) akan tetapi, dari susunan yang menyebutkan terdiri dari anggota-anggota DPR dan DPD, tidak tergambar konsep dua kamar dalam susunan dua kamar, bukan anggota yang menjadi unsur tetapi badan yaitu DPR dan DPD. Contohnya, *Congress* Amerika Serikat yang terdiri dari *Senate* dan *house of representative*. Kalau anggota yang menjadi unsur, MPR adalah badan yang berdiri sendiri di luar DPR dan DPD.

Salah satu konsekuensi gagasan dua kamar (terdiri dari DPR dan DPD) perlu nama bagi badan perwakilan yang mencerminkan dua unsur perwakilan tersebut seperti *congress* sebagai nama badan perwakilan yang terdiri dari *senate* dan *house of representative*. Nama yang digagaskan untuk badan perwakilan dua kamar di Indonesia adalah tetap menggunakan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Sebagai konsekuensi penggunaan nama MPR sebagai nama sistem dua kamar, MPR tidak lagi menjadi suatu lingkungan jabatan (lingkungan kerja tetap tersendiri) yang mewakili lingkungan wewenang sendiri. Wewenang MPR (baru) melekat pada wewenang DPR dan DPD atau seperti dalam UUD Amerika Serikat dan lain-lain negara dengan sistem dua kamar, yang ditentukan adalah wewenang *congress, parliament, Staten General* yang pelaksanaannya dilakukan oleh kamar-kamar perwakilannya.<sup>176</sup>

Dengan memerhatikan ketentuan-ketentuan baru dalam UUD 1945, tidak tampak perwujudan gagasan sistem dua kamar. Kalau dalam UUD asli hanya ada dua badan perwakilan tingkat pusat yang terpisah, sekarang justru menjadi tiga badan perwakilan.<sup>177</sup> *Pertama*, walaupun ada perubahan, MPR tetap merupakan lingkungan jabatan sendiri. MPR memiliki wewenang sendiri (*original*) diluar wewenang DPR dan DPD. *Kedua*, sepintas lalu, DPD merupakan lingkungan jabatan yang mandiri, dan memiliki lingkungan wewenang sendiri. *Ketiga*, DPD bukan badan legislatif penuh. DPD hanya berwenang mengajukan dan membahas rancangan undang-undang dibidang tertentu saja yang disebut secara Enumeratif dalam UUD. Terhadap hal-hal lain, pembentukan Undang-undang hanya ada pada DPR dan Pemerintah. Dengan demikian, rumusan baru UUD tidak mencerminkan gagasan mengikutsertakan daerah dalam penyelenggaraan seluruh praktik dan pengelolaan negara. Sesuatu yang ganjil ditinjau dari konsep dua kamar.<sup>178</sup> Dengan

<sup>175</sup> Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi* (Yogyakarta FH UII PRESS, 2003), hlm. 58.

<sup>176</sup> Bagir Manan, DPR..., *op.cit.*, hlm. 54.

<sup>177</sup> *Ibid.*, hlm. 55. Lihat juga dalam Jimly Asshiddiqie, "Struktur ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945", Makalah disampingkan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII tema *Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan*, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14-18 Juli 2003, hlm. 8. Lihat juga dalam Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Diterbitkan atas Kerja Sama Mahkamah Konstitusi RI dengan Pusat studi HTN FH-UI, 2004 ), hlm 150.

<sup>178</sup> Bagir Manan, DPR... *op.cit.*, hlm. 55.

adanya kewenangan yang demikian itu, maka dapat dipahami bahwa MPR itu adalah lembaga yang berdiri sendiri di samping DPR dan DPD. Dengan demikian, UUD 1945 memperkenalkan sistem parlemen trikameral atau trikameralisme.<sup>179</sup>

Perubahan-perubahan mendasar dalam kerangka struktur parlemen Indonesia terjadi mengenai hal-hal sebagai berikut. *Pertama*, susunan keanggotaan MPR berubah secara struktural karena dihapuskannya keberadaan Utusan Golongan yang mencerminkan prinsip perwakilan fungsional (*functional representation*) dari unsur keanggotaan MPR. *Kedua*, bersamaan dengan perubahan yang bersifat struktural tersebut, fungsi MPR juga mengalami perubahan mendasar. Majelis ini tidak lagi berfungsi sebagai '*supreme body*' yang mewakili kewenangan tertinggi dan tanpa kontrol, dan karena itu kewenangannya pun mengalami perubahan-perubahan mendasar. *Ketiga*, diadopsinya prinsip pemisahan kekuasaan (*sepration of power*) secara tegas antara fungsi legislatif dan eksekutif dalam perubahan UUD 1945 dengan perubahan ini berarti UUD 1945 tidak lagi menganut sistem MPR berdasarkan prinsip 'Supremasi Parlemen' dan sistem pembagian kekuasaan (*distribution of power*) oleh lembaga tertinggi MPR ke lembaga-lembaga negara dibawahnya. *Keempat*, dengan diadopsinya prinsip pemilihan presiden dan wakil presiden dalam satu paket secara langsung oleh rakyat dalam pasal 6A ayat (1) perubahan ketiga UUD 1945, maka konsep dan sistem pertanggungjawaban residen tidak lagi dilakukan oleh MPR, tetapi langsung oleh rakyat.<sup>180</sup>

Perubahan mendasar terjadi pada Pasal 1 ayat (2) yang sebelumnya berbunyi "kedaulatan ditangan rakyat dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan rakyat", berubah menjadi "kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar". Perubahan yang sangat mendasar terhadap pasal 1 ayat (2) telah menimbulkan reaksi keras dari gerakan nurani parlemen, forum kajian ilmiah konstitusi, kelompok Purnawirawan ABRI dan akademisi yang menentang rumusan itu. Mereka menilai perubahan itu telah mengubah dasar "*kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan*" dan meniadakan eksistensi-eksistensi MPR sebagai lembaga tertinggi negara sebagai pemegang kedaulatan rakyat. Akan tetapi, pandangan tersebut ditolak oleh sebgaiain kelompok yang lain, eksistensi MPR tidak akan hilang, tetapi berubah fungsi sebagai forum dan bukan sebagai lembaga. Karena sebagai forum, MPR tidak perlu lembaga, tetapi hanya merupakan sidang gabungan (*joint sesion*) antara DPR dan DPD.

Hingga kini, perwujudan sistem perwakilan di Indonesia dalam bentuk MPR memberikan kesan Indonesia menganut sistem Unikameral berciri bikameral. Ciri bikameral tak cukup tampak karea kamar lain tidak memiliki fungsi tersendiri dan tidak melembaga. Watak unikameral ini makin menonjol saat 60 persen keanggotaan MPR diisi DPR (500 orang) sehingga MPR kini hanya

<sup>179</sup> Dalam sistem tiga kamar (trikameral), struktur organisasi parlemen nasional terdiri atas tiga badan yang masing-masing mempunyai fungsi sendiri-sendiri.

<sup>180</sup> Jimly Asshiddiqie, *Struktur...*, *op.cit.*, hlm. 8-9.

“DPR luas” . maka, pendapat “unikameral” berciri “bikameral” (atau campuran keduanya) tak cukup meyakinkan untuk menjelaskan watak parlemen Indonesia. Banyak pihak lantas menggunakan istilah “sistem MPR” bagi sistem perwakilan di Indonesia.<sup>181</sup>

Rumusa baru ini justru merupakan penjabaran langsung paham kedaulatan rakyat yang secara tegas dinyatakan pada Pembukaan UUD 1945 alinea IV. Akan tetapi, dalam rumusan sebelumnya, dimana kedaulatan rakyat dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, justru telah mereduksi paham kedaulatan rakyat itu menjadi paham kedaulatan negara, suatu paham yang hanya lazim dianut di negara-negara yang masih menetapkan paham totaliterian dan/atau otoritarian.

Perubahan ketentuan ini mengalihkan negara Indonesia dari sistem MPR kepada sistem kedaulatan rakyat yang diatur melalui UUD 1945. UUD 1945-lah yang menjadi dasar dan rujukan utama dalam menjalankan kedaulatan rakyat. UUD 1945- lah yang menentukan bagian-bagian mana dari kedaulatan rakyat yang diserahkan pelaksanaannya kepada badan/lembaga yang keberadaan, wewenang, tugas, dan fungsinya ditentukan oleh UUD 1945 itu serta bagian mana yang langsung dilaksanakan oleh rakyat, artinya tidak diserahkan kepada badan/lembaga mana pun, melainkan langsung dilaksanakan oleh rakyat itu sendiri melalui pemilu.

Perubahan UUD 1945 terhadap Pasal 3 rumusan baru berbunyi sebagai berikut.<sup>182</sup>

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

Dengan ketentuan baru ini, secara teoritis berarti terjadi perubahan fundamental dalam sistem ketatanegaraan kita, yaitu sistem yang vertikal hierarkis dengan prinsip supremasi MPR menjadi horizontal fungsional dengan prinsip saling mengimbangi dan saling mengawasi antar lembaga negara ( *checks and balances*).

Perubahan UUD 1945 juga terjadi pada Pasal 37 yang mengatur mekanisme perubahan UUD, rumusannya berbunyi sebagai berikut.

---

<sup>181</sup> Moh. Fajrul Falaakh, “Metamorfosis MPR (Teka-teki Parlemen Berkamar Tiga)”, *Kompas*, Jum’at, 19 April 2002.

<sup>182</sup> Untuk mekanisme pelaksanaan wewenang MPR tersebut lihat UU No. 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

- (1) Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.
- (3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilokalkan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (5) Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.

## 2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Perubahan pertama terhadap UUD 1945 terjadi pada 19 Oktober 1999, dalam Sidang Umum MPR yang berlangsung tanggal 14-21 Oktober 1999. Dalam perubahan ini, terjadi pergeseran kekuasaan Presiden dalam membentuk undang-undang, yang diatur dalam Pasal 5, berubah menjadi Presiden *berhak* mengajukan rancangan undang-undang, dan Dewan Perwakilan Rakyat *memegang kekuasaan* membentuk undang-undang (Pasal 20).

Perubahan pasal ini menindahkan titik berat kekuasaan legislasi nasional yang semula berada di tangan Presiden, beralih ke tangan DPR. Rumusan Pasal 20 (baru) berbunyi sebagai berikut.

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
- (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
- (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh di ajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.
- (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.
- (5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang wajib di undangkan.

Secara umum, dipahami oleh masyarakat bahwa fungsi DPR meliputi fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi *budget*. Di antara ketiga fungsi itu, biasanya yang paling menarik perhatian para politisi untuk diperbincangkan adalah tugas sebagai pemekarsa pembuatan undang-undang. Namun, jika ditelaah

secara kritis, tugas pokok yang pertama yaitu sebagai pengambil inisiatif pembuatan undang-undang, dapat dikatakan telah mengalami kemunduran serius dalam perkembangan akhir-akhir ini.

Sepanjang pemeritnahan orde baru rasanya belum pernah ada undang-undang yang lahir dari inisiatif DPR, semua inisiatif berasal dari eksekutif, DPR tinggal mengesahkan, sehingga sering muncul sindiran sinis terhadap DPR yang hanya sebagai “tukang stempel”. Peran DPR periode 1999-2004 yang paling menonjol adalah fungsi pengawasan terhadap eksekutif, sementara peran di bidang legislatif dan *budget* belum terlihat hasil yang menonjol.

Biasanya, dalam berbagai konsitusi negara-negara berdaulat diadakan perumusan mengenai tugas pembuatan undang-undang (legislasi) dan tugas pelaksanaan undang-undang itu (eksekutif) ke dalam dua kelompok kelembagaan yang menjalankan peranannya yang berbeda. Meskipun demikian, apabila ditelaah secara mendalam, sesungguhnya tidak satu pun teks konsitusi maupun praktik dimanapun yang memisahkan cabang-cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif itu secara kaku. Baik dalam rumusan formal apalagi dalam kenyataan praktik, fungsi-fungsi legislatif dan eksekutif selalu bersifat tumpang tindih.<sup>183</sup>

Setelah terjadi perubahan, beban tugas dan tanggung jawab DPR menjadi tambah berat. Akan tetapi, itulah yang seharusnya dilakukan karena salah satu fungsi DPR adalah menjalankan fungsi legislasi, di samping fungsi pengawasan dan *budget*.

Pergeseran kewenangan membentuk undang-undang dari sebelumnya di tangan presiden dan dialihkan kepada DPR merupakan langkah konstitusional untuk meletakkan secara tepat fungsi-fungsi lembaga negara sesuai bidang tugas masing-masing yakni DPR sebagai lembaga pelaksana undang-undang (kekuasaan eksekutif).

Perubahan UUD 1945 yang tercakup dalam materi tentang Dewan Perwakilan Rakyat dimaksudkan memberdayakan DPR dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga perwakilan yang dipilih oleh rakyat untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingannya.

Rumusan Pasal 20 ayat (5) hasil perubahan kedua UUD 1945 di atas dipandang sebagai solusi jika terjadi kemacetan atau penolakan dari Presiden untuk mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama dengan DPR, secara hukum, hak tolak Presiden menjadi tidak berarti karena suatu rancangan undang-undang yang telah disetujui akan tetap menjadi undang-undang tanpa pengesahan dari Presiden. Hal yang tadinya dimaksudkan sebagai *blancing* antara DPR dan Presiden dalam bentukan undang-undang, tetapi yang terjadi justru hilangnya hak tolak Presiden. Hal ini dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan kesimpangansiuaran hukum yang membawa dampak negatif dalam kehidupan kenegaraan.<sup>184</sup> Anehnya, kata Buyung Nasution, Komisi Konstitusi

---

<sup>183</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran...., op.cit.*, hlm. 95.

<sup>184</sup> Belakangan ini muncul fenomena cukup merisaukan dalam praktik ketatanegaraan. Beberapa undang-undang lahir tanpa pengesahan (tidak ditandatangani) Presiden. Paling sedikit ada empat undang-undang yang telah diundangkan dalam lembara negara tanpa pengesahan dari

yang ditugaskan untuk mengkaji UUD 1945 hasil amandemen, justru mengusulkan agar rumusan Pasal 20 ayat (5) diperkuat dengan menambahkan dengan kata “Presiden harus mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama untuk menjadi UU selambat-lambatnya 30 hari setelah disetujui bersama dan wajib diundangkan.” Di sisi lain untuk RUU APBN, dirumuskan bahwa presidenlah yang mengajukan, namun kata putus tetap saja ada pada DPR, sambil memerhatikan pertimbangan DPD (Pasal 23 ayat [2] ). Konstruksi ini menambah daftar panjang ketidakseimbangan antara legislatif dengan eksekutif.<sup>185</sup>

Perubahan lain mengenai fungsi dan hak lembaga DPR serta hak anggota DPR yang diatur dalam pasal 20 A, berbunyi sebagai berikut.

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.
- (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang di atur dalam pasal-pasal lain undang-undang dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.
- (3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.
- (4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.

Ketentuan ini dimaksudkan untuk menjadikan DPR berfungsi secara optimal sebagai lembaga perwakilan rakyat sekaligus memperkokoh pelaksanaan *checks and balances* oleh DPR. Akan tetapi, sejumlah ahli hukum tatanegara menilai bahwa perubahan ini justru telah menggeser *executif heavy* kearah *legislative heavy* sehingga terkesan bukan keseimbangan yang dituju melalui perubahan UUD 1945 tetapi DPR ingin memusatkan kekuasaan di tanganya.<sup>186</sup>

---

Presiden, yakni : UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara; UU No. 18 Tahun 2003 tentang Advokat; UU No. 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran; dan UU No. 25 Tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau. Lihat M. Hadi Subhan, “Fenomena UU Tanpa Pengesahan Presiden”, *Kompas*, 17 Juli 2003. Lihat juga makalah Buyung Nasution, “Relasi Kekuasaan Legislatif dan Presiden Pasca Amandemen UUD 1945: Sistem Semi Presidensial Dalam Proyeksi”, disampaikan pada Seminar dan Lokakarya “*Perkembangan Ketatanegaraan Pasca-Amandemen UUD 1945*” yang diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi RI bekerja sama dengan Hans Seidel Foundation dan Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Indonesia, 7 September 2004 di Jakarta, hlm. 4.

<sup>185</sup> Buyung Nasution, *Ibid.*, hlm. 6. Menurut penulis, ketentuan dalam ayat (5) tersebut sesungguhnya tidak perlu ada, karena ketentuan dalam ayat (4) sudah sangat tegas, bahwa Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah di setuju bersama untuk menjadi undang-undang. Jadi, tidak perlu diberi kalusal yan justru ‘mementahkan’ apa yang sudah tegas diatur pada ayat-ayat sebelumnya. Hak tolak Presiden sudah di akomodir dalam ayat (3), seandainya memang Presiden berkeberatan terhadap suatu rancangan undang-undang, sehingga di ayat (4) logikanya antara DPR dan Presiden sudah menyetujui bersama. Lihat, Ni’matul Huda, *UUD 1945 & Gagasan Amandemen Ulang*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), hlm. 288.

<sup>186</sup> Ni’matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945* (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hlm. 30.

Berdasarkan UUD 1945 hasil perubahan, kekuasaan legislatif ada DPR, (Pasal 20 ayat [1] bukan MPR atau DPD. Kekuasaan DPR diperbesar diantaranya: DPR diberikan kekuasaan memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam mengangkat Duta Besar dan menerima penempatan duta negara lain (Pasal 13 ayat [2] dan [3]); DPR juga diberikan kekuasaan dalam bentuk memberikan persetujuan bila Presiden hendak membuat perjanjian dengan negara lain, apakah dalam bidang perekonomian, perjanjian damai, menyatakan perang serta perjanjian internasional lainnya yang berpengaruh terhadap integritas wilayah (Pasal 23 ayat [3]), memilih anggota BPK, dengan memerhatikan persetujuan dalam hal Presiden mengangkat atau memberhentikan anggota Komisi Yudisial (Pasal 24B ayat [3], menominasikan 3 orang hakim Mahkamah Konstitusi ( Pasal 24C ayat [3]).

Berdasarkan Ketetapan MPR No. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran Kepolisian Negara RI, MPR juga mendelegasikan beberapa kewenangan kepada DPR, yaitu memberikan persetujuan kepada presiden dalam Presiden hendak mengangkat seorang Panglima TNI (Pasal 3 ayat [2]). Demikian juga bila Presiden hendak mengangkat seorang Kepala Kepolisian Negara RI (Pasal 7 ayat [3]). DPR juga diberi kewenangan untuk memilih/menyeleksi anggota Komisi Pemberantasan Korupsi, Gubernur Bank Indonesia, dan anggota Komisi Nasional HAM. Praktis hampir semua bidang kekuasaan Presiden dimasuki oleh DPR. Bahkan, bukan hanya memasuki bidang kekuasaan Presiden dan /atau Wakil Presiden (Pasal 7A)

### 3. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

Lembaga baru yang muncul melalui perubahan ketiga UUD 1945 antara lain Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Hadirnya DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia diatur dalam Pasal 22C dan 22D. pasal 22C rumusannya berbunyi sebagai berikut.

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.
- (2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dengan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
- (3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya dalam setahun.
- (4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.<sup>187</sup>  
Selanjutnya, dalam Pasal 22D diatur tentang wewenang DPD, sebagai berikut.<sup>188</sup>

---

<sup>187</sup> Susunan dan kedudukan DPD diatur dalam pasal 32-40 UU No. 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. UU No. 22 Tahun 2003 sudah dicabut dan diganti dengan UU No.27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Susunan dan kedudukan DPD diatur dalam Pasal 221 dan 222.

<sup>188</sup> Lihat Pasal 224 UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

- (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah.
- (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan pengabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta penimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
- (3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai; otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan pengabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasan itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.
- (4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dengan undang-undang.<sup>189</sup>

Sebagai tindak lanjut dari ketentuan diatas, telah dikeluarkan Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD, dan DPRD.<sup>190</sup>

Pasal 11 menegaskan :

- (1) Untuk dapat menjadi calon anggota DPD , peserta pemilu dari perseorangan harus memenuhi syarat dukungan dan ketentuan :
  - a. Provinsi yang berpenduduk sampai dengan 1000.000 (satu juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 1000 (seribu) orang pemilih;
  - b. Provinsi yang berpenduduk lebih dari 1000.000 (satu juta) sampai dengan 5000.000 (lima juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya 2000 (dua ribu) orang pemilih;
  - c. Provinsi yang berpenduduk lebih dari 5000.000 (lima juta) sampai dengan 10.000.000 (sepuluh juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 3000 (tiga ribu) orang pemilih;
  - d. Provinsi yang berpenduduk lebih dari 10.000.000 (sepuluh juta) sampai dengan 15.000.000 (lima belas juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 4000 (empat ribu ) orang pemilih;

<sup>189</sup> Lihat Pasal 282-288 UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

<sup>190</sup> Dengan berlakunya UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu, UU No. 12 Tahun 2003 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

- e. Provinsi yang berpenduduk lebih dari 15.000.000 (lima belas juta) orang harus didukung sekurang-kurangnya oleh 5000 (lima ribu ) orang pemilih;
- (2) Dukungan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) tersebar di sekurang-kurangnya 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan.
- (3) Persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dibuktikan dengan tanda tangan atau cap jempol dan potokopi Kartu Tanda Penduduk atau identitas yang lain yang sah.

Selanjutnya, dalam Pasal 51 dan Pasal 52 ditentukan bahwa daerah pemilohan untuk anggota DPD adalah Provinsi. Jumlah anggota DPD untuk setiap provinsi ditetapkan 4 (empat) orang. Penegasan tentang susunan dan keanggotaan DPD juga diatur dalam UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD.<sup>191</sup> Pasal 32 menentukan : “DPD terdiri atas wakil-wakil daerah provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum.” Di dalam Pasal 33 ditegaskan sebagai berikut.

- (1) Anggota DPD dari setiap provinsi ditetapkan sebanyak 4 (empat) orang.
- (2) Jumlah seluruh anggota DPD tidak lebih dari 1/3 jumlah anggota DPR.
- (3) Keanggotaan DPD diresmikan dengan keputusan presiden.
- (4) Anggota DPD berdomisili di daerah pemilihannya dan bersama bersidang bertempat tinggal di ibukota negara Republik Indonesia.

Calon anggota DPD , selain harus memenuhi syarat sebagai calon, menurut ketentuan Pasal 63 UU No. 12 tahun 2003 juga harus memenuhi syarat<sup>192</sup>:

- a. Berdomisili di provinsi yang bersangkutan sekurang-kurangnya tiga tahun secara berturut-turut yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon atau pernah berdomisili selama 10 (sepuluh) tahun sejak berusia 17 tahun di provinsi yang bersangkutan;
- b. Tidak menjadi pengurus partai politik sekurang-kurangnya empat tahun yang dihitung samapai dengan tanggal pengajuan calon.

Bagi anggota DPD dari pegawai negeri sipil, TNI, atau anggota Polri selain harus memenuhi syarat sebagai mana calon yang lain, harus memundurkan diri sebagai pegawai negeri sipil, anggota TNI, atau Anggota Polri.

---

<sup>191</sup> Dengan berlakunya UU No. 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, UU No. 22 Tahun 2003 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

<sup>192</sup> Dalam UU No.10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD tidak lagi dicantumkan syarat domisili di provinsi yang akan diwakili dan non partai politik. Ketentuan Pasal 12 huruf c UU No. 10 Tahun 2008 telah di *judicial review* di Mahkamah Konstitusi. Lihat Putusan MK No. 10/PUU-VI/2008 tanggal 1 Juli 2008.

Penetapan calon terpilih anggota DPD di dasarkan pada nama calon yang memperoleh suara terbanyak pertama, kedua, ketiga, dan keempat di provinsi yang bersangkutan. Dalam hal perolehan suara calon terpilih keempat terdapat jumlah suara yang sama, maka calon yang memperoleh dukungan pemilih yang lebih merata penyebarannya diseluruh kabupaten/kota di provinsi tersebut di tetapkan sebagai calon terpilih.

Dari ketentuan dalam UUD 1945 ataupun UU Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD dan UU Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, mekanisme pengisian jabatan keanggotaan DPD tampak lebih berat bila di bandingkan dengan mekanisme pengisian keanggotaan DPR. Peserta pemilu menjadi anggota DPD adalah perorangan, sedangkan peserta pemilu untuk anggota DPR adalah partai politik. Artinya, dapat terjadi tokoh perorangan yang aqkan tampil sebagai calon anggota DPD menghadapi kesulitan luar biasa dalam menggalang dukung bagi dirinya,<sup>193</sup> sedangkan calon anggota DPR cukup memanfaatkan (mendompleng) struktur partai politiknya sebagai mesin penghimpun dukungan suara dalam pemilihan umum. Meskipun demikian, eksistensi anggota DPD dipandang lebih memiliki legitimasi sosial yang amat kuat karena dipilih langsung oleh masyarakat lokal , sedangkan rekrutmen atau pencalonan dan penetapan anggota DPR/DPRD sesuai UU No. 12 tahun 2003 masih terbuka peluang untuk berperan kuatnya para pimpinan parpol dalam menentukan siapa yang akan ditempatkan menjadi anggota DPR/DPRD.

Secara umum, basis komunitas dari setiap calon anggota DPD tidaknya berasal dari empat unsur utama. Pertama, basis komunitas SPATIAL (*space base community*) dengan kemungkinan bersumber dari etnik atau daerah pemilihan kabupaten/kota tertentu (yang tidak ditentukan semangat etnik, tetapi lebih pada semangat asal daerah). Kedua, basis komunitas dari suatu organisasi tertentu yang memiliki basis dukungan massa yang kuat di tingkat lokal (provinsi/kabupaten/kota), misalnya dari unsur Nahdatul Ulama (NU), Muhammadiyah, unsur pimpinan agama tertentu yang membasis di tingkat lokal, dan semacamnya. Ketiga, dari figur publik yang dikenal atau akan dipilih lebih karena kepopulerannya, baik dari kalangan kampus maupun aktivis kondang, LSM, dan sebagainya. Keempat, elite ekonomi, yakni mereka yang memiliki kekuatan materi sehingga dikenal masyarakat apalagi bila dalam proses-proses kampanye. Persaingan dari figur keempat unsur itu, akan mewarnai proses-proses kampanye dan pemilihan anggota DPD dalam pemilu 2004.<sup>194</sup>

Eksistensi DPD berupa posisi tawar, kapasitas, dan citra kelembagaannya jelas akan dipengaruhi jelas akan dipengaruhi latar belakang figur-figur yang mengisinya. Untuk itu, diharapkan yang akan tampil mengisi keanggotaan DPD

---

<sup>193</sup> Seperti yang diberitakan oleh majalah Tempo, ada beberapa calon yang kesulitan mencari dukungan suara padahal sudah mengeluarkan puluhan juta rupiah untuk mencari dukungan. Para calon anggota DPD merasa persyaratan untuk menjadi anggota DPD lebih berat daripada menjadi anggota DPR, tetapi tidak sebanding dengan wewenang yang dimiliki DPD. Lihat majalah *Tempo*, Edisi 8-14 September 2003, hlm. 33-35.

<sup>194</sup> Laode Ida, "Basis Pemilihan dan Posisi Tawar DPD", *Kompas*, 30 Juli 2003

adalah figur-figur yang kritis, independen dan memiliki kapasitas individu sebagai anggota DPD, yang mampu mengekspresikan aspirasi masyarakat daerah secara langsung dalam proses-proses pengambilan kebijakan dit8ingkat nasional dan jangan sampai DPD hanya menjadi tempat ‘mangkal pemain-pemain lama’. Kalau hal itu yang terjadi, apa beda DPD dengan DPA dimasa lalu. Ketika itu, DPA telah berubah menjadi Dewan Pensiunan Agung apa kita juga akan mengulang hal yang sama pada DPD menjadi Dewan Pensiunan Daerah.<sup>195</sup>

Masa jabatan anggota DPD adalah 5 tahun dan berakhir bersamaan pada saat anggota mengucapkan sumpah/janji secara bersama-sama yang di pandu oleh ketua. Mahkamah Agung dalam sidang Paripurna DPD.

Alat kelengkapan DPD menurut Pasal 234 UU No. 27 Tahun 2009 terdiri atas : (a) pimpinan; (b) panitia musyawarah; (c) panitia kerja; (d) panitia perancang undang-undang; (e) panitia urusan rumah tangga; (f) badan kehormatan; (g) alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat Paripurna. Pimpinan DPD diatur dalam pasal 37 UU No. 22 Tahun 2003 sebagai berikut.<sup>196</sup>

- (1) Pimpinan DPD terdiri atas ketua dan sebanyak-banyaknya dua orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh Anggota DPD dalam Sidang Paripurna DPD
- (2) Selama pimpinan DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) belum terbentuk, DPD dipimpin oleh Pimpinan Sementara DPD.
- (3) Pimpinan Sementara DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas seorang Ketua Sementara dan seorang wakil ketua sementara yang diambilkan dari anggota tertua dan termuda usianya.
- (4) Dalam hal anggota tertua dan/atau anggota termuda usianya sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berhalangan, sebagai penggantinya adalah anggota tertua dan/atau anggota termuda berikutnya.
- (5) Ketua dan Wakil Ketua DPD diresmikan dengan keputusan DPD.
- (6) Tata cara pemilihan pimpinan DPD diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPD.

DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara dan mempunyai fungsi : (a) pengajuan usul, ikut dalam pembahasan dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu; (b) pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.

---

<sup>195</sup> Lihat Pemberitahuan *Kompas*, rabu 10 September 2003, tentang banyaknya mantan pejabat orba yang ramai-ramai mencalonkan diri menjadi anggota DPD. Hal itu mengingatkan kita pada masa lalu, ketika Utusan Daerah lebih dimonopoli oleh petinggi-petinggi daerah baik dari yang sipil maupun militer beserta isteri dan anak keturunannya, daripada tokoh-tokoh masyarakat yang sesungguhnya. Jangan sampai DPD menjadi lembaga reinkarnasi dari Utusan Daerah di masa lalu.

<sup>196</sup> Lihat Pasal 235 UU No. 27 Tahun 2009.

Selain yang diatur dalam Pasal 22D, tugas dan wewenang DPD juga diatur dalam Pasal 22E ayat (2), dimana DPD menerima hasil pemeriksaan keuangan negara dari BPK sesuai dengan kewenangannya kemudian, dalam Pasal 22F ayat (1) ditegaskan bahwa DPD memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK).

Dari penegasan dalam pasal 22D, Pasal 22E dan Pasal 22F terlihat bahwa UUD 1945 tidak mengatur secara komprehensif tentang DPD pengaturan DPD sangat *sumir*. DPD sama sekali tidak mempunyai kekuasaan apapun. DPD hanya memberikan masukan pertimbangan, usul, ataupun saran, sedangkan yang berhak memutuskan adalah DPR. Karena itu, keberadaan DPD disamping DPR tidak dapat disebut sebagai bikameralisme dalam arti yang lazim.<sup>197</sup> Selama ini dipahami bahwa kedudukan kedua kamar itu dibidang legislatif sama kuat, maka sifat bikameralisme disebut '*strong bicameralism*', tetapi jika kedua kamar tidak sama kuat maka disebut '*soft bicameralism*'. akan tetapi, dalam pengaturan UUD 1945 pasca Perubahan Keempat, bukan saja bahwa struktur yang dianut tidak dapat di sebut '*strong bicameralism*' yang kedudukan keduanya tidak sama kuatnya, tetapi bahkan juga tidak dapat disebut sebagai '*soft bicameralism*'.<sup>198</sup> Dengan kata lain, DPD hanya memberi masukan, sedangkan yang memutuskan adalah DPR sehingga DPD ini lebih tepat disebut sebagai Dewan Pertimbangan DPR karena kedudukannya hanya memberikan pertimbangan kepada DPR.

UUD tidak mengatur secara tegas apa saja hak-hak DPD dan hak anggota DPD. Selain itu, tidak diatur bagaimana membahas rancangan Undang-Undang dari DPD dan lain-lain. Seharusnya, aturan-aturan yang menyangkut mekanisme, hak-hak yang melekat pada DPD dan anggota DPD, diatur serupa dengan ketentuan mengenai DPR. Mekanisme pengajuan RUU oleh DPD justru diatur dalam UU No.22 Tahun 2003. Dalam pasal 42 ditegaskan, DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan Undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Dan DPR mengundang DPD untuk membahas sesuai tata tertib DPR. Pembahasan RUU dilakukan sebelum DPR membahas RUU tersebut dengan Pemerintah.

Dalam hal keikutsertaan DPD membahas RUU yang berkaitan dengan Otonomi Daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, yang diajukan baik oleh DPR maupun oleh pemerintah, DPD diundang oleh DPR untuk melakukan pembahasan RUU tersebut bersama dengan pemerintah pada awal pembicaraan Tingkat I sesuai Peraturan Tata Tertib DPR. Pembicaraan Tingkat I dilakukan bersama antara DPR, DPD, dan Pemerintah dalam hal penyampaian pandangan

---

<sup>197</sup> Salah satu bikameralisme, apabila kedua-dua kamar parlemen sama-sama menjalankan fungsi legislatif sebagaimana seharusnya.

<sup>198</sup> Jimly Asshiddiqie, *Struktur..., op.cit.*, hlm.10.

dan Pendapat DPD atas rancangan Undang-Undang, serta tanggapan atas pandangan dan pendapat dari masing-masing lembaga. Pandangan, pendapat, dan tanggapan tersebut dijadikan sebagai masukan untuk pembahasan lebih lanjut antara DPR dan pemerintah.<sup>199</sup>

Disamping ketentuan diatas, DPD juga dapat memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan Undang-undang APBN, dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Pertimbangan tersebut diberikan dalam bentuk tertulis sebelum memasuki tahapan pembahasan antara DPR dan pemerintah. Pertimbangan tersebut menjadi bahan bagi DPR dalam melakukan pembahasan dengan Pemerintah.

Ketentuan didalam pasal 22D ayat (2) 1945 jo Pasal 44 UU No. 22 Tahun 2003 akan melemahkan peran DPD dalam bidang legislasi karena hanya memberi wewenang sebatas memberikan pertimbangan kepada DPR mengenai RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Justru di era otonomi sekarang ini masalah APBN, pajak, pendidikan, dan agama harus dibahas bersama DPD karena bukan saja menyangkut kepentingan politik negara, tetapi juga kepentingan daerah. Kelemahan lainnya adalah DPD tidak mempunyai hak tolak suatu RUU sehingga apabila pertimbangan DPD tidak dipergunakan oleh DPR, DPD tidak dapat berbuat apa-apa. Untuk itu, sebaiknya DPD diberikan hak tolak terhadap suatu RUU.

DPD juga dapat memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK yang disampaikan secara tertulis sebelum pemilihan anggota BPK. Selain itu, DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber ekonomi lainnya, serat pertimbangan keuangan pusat dan daerah; pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama. Pengawasan tersebut merupakan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang. Hasil pengawasan DPD itu disampaikan kepada DPR sebagai bahwa pertimbangan untuk tindak lanjuti.

Pengawasan yang dilakukan oleh DPD dalam hal ini adalah : (a) menerima dan membahas hasil-hasil pemeriksaan keuangan negara yang dilakukan oleh BPK sebagai bahan untuk melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu; (b) meminta secara tertulis kepada pemerintah tentang pelaksanaan undang-undang tertentu; (c) menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan undang-undang

---

<sup>199</sup> Lihat dalam Pasal 43 UU No. 22 Tahun 2003. Secara umum kendala bidang legislasi anantara lain disebabkan oleh inkonsistensi pengaturan dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, karena tidak menyebutkan DPD RI sebagai subyek dalam proses perencanaan dan penyusunan program Legislasi Nasional (Prolegnas). Di samping itu, lemahnya *Political will* DPR untuk melibatkan DPD dalam setiap penyusunan dan pembahasan suatu RUU. Lihat Sekertariat Jenderal DPD RI, *Jejak Langkah PAH II DPD RI, Jalan Panjang Menyuarakan Aspirasi Daerah*, Sekjen DPD RI, Jakarta, 2008, hlm. 156-157

tertentu; dan (d) mengadakan kunjungan kerja untuk melakukan *monitoring*/pemantauan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.<sup>200</sup>

Dari penegasan ini pasal-pasal tersebut, tampak bahwa DPD tidak mempunyai hak inisiatif dan mandiri dalam membentuk undang-undang, sekalipun dibidang yang berkaitan dengan masalah daerah. Dengan kata lain, DPD sama sekali tidak memiliki *original power* dalam pembentukan undang-undang atau kekuasaan legislatif.

Muatan materi dalam UU No. 22 Tahun 2003 yang berkaitan dengan DPD seperti organisasi DPD, hak-hak DPD dan hak anggota DPD, syarat-syarat keanggotaan, kekebalan (imunitas) anggota, persidangan DPD (termasuk cara mengambil keputusan) , sistem rekrutment anggota (calon perseorangan atau partai politik atau organisasi lain), penindakan atau pemberhentian terhadap anggota, dan mekanisme antara DPD dengan DPR atau pemerintah, dan seterusnya tidak diatur dalam UUD 1945, padahal seharusnya materi-materi tersebut diatur dalam konstitusi. Beberapa kekurangan tersebut diatur dalam konstitusi. Beberapa kekurangan dalam hal pengaturan DPD dapat dijadikan alasan bahwa perubahan UUD 1945 harus dilanjutnya supaya berbagai kekurangan yang ada dapat segera disempurnakan.

Didalam Pasal 48 dan Pasal 49 diatur tentang hak DPD maupun hak anggota DPD. Hak DPD ialah (a) mengajukan rancangan Undang-undang; (b) ikut membahas rancangan undang-undang. Untuk anggota DPD, ditegaskan mempunyai hak sebagai berikut: (a) menyampaikan usul dan pendapat;<sup>201</sup> (b) memilih dan pilih; (c) membela diri; (d) imunitas;<sup>202</sup> (e) protokoler;<sup>203</sup> dan (f) keuangan dan administratif.

Tugas dan wewenang DPD sebagaimana diatur dalam Pasal 22D, 23E Ayat (2) dan Pasal 23F Ayat (I) UUD 1945 dapatlah dikatakan sebagai tugas dan wewenang utama dari DPD. Akan tetapi, DPD sebagai bagian dari kelembagaan MPR memiliki tugas dan wewenang ('sampingan') yang lebih luas, yakni melantik dan memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden; mengubah UUD; dan memilih Presiden dan atau Wakil Presiden apabila dalam waktu yang bersamaan

<sup>200</sup> Lihat penjelasan Pasal 46 Ayat (2) UU No. 22 Tahun 2003.

<sup>201</sup> Hak anggota DPD untuk mendapatkan keleluasaan menyampaikan suatu usul dan pendapat baik kepada pemerintah maupun kepada DPD sendiri sehingga ada jaminan kemandirian sesuai dengan panggilan hati nurani serta kredibilitasnya. Oleh karena itu, setiap anggota DPD tidak dapat diarahkan oleh siapapun di dalam proses pengambilan keputusan, namun demikian tata cara penyampaian usul dan pendapat dimaksud tetap dengan merhatikan tatakrama, etika, dan moral serta sopan santun dan kepatutan sebagai wakil rakyat. Lihat Penjelasan Pasal 49 huruf a UU No. 22 Tahun 2003.

<sup>202</sup> Hak imunitas atau hak kekebalan hukum anggota DPD adalah hak untuk tidak dapat dituntut di muka pengadilan karena pernyataan dan pendapat yang disampaikan dalam rapat-rapat DPD dan pemerintah dan rapat-rapat DPD lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Lihat penjelasan Pasal 49 huruf d UU No.22 Tahun 2003.

<sup>203</sup> Hak protokoler adalah hak anggota DPD untuk memperoleh penghormatan berkenan dengan jabatannya dalam acara-acara kenegaraan atau acara resmi maupun dalam melaksanakan tugasnya. Lihat Penjalan Pasal 49 huruf e UU No.22 Tahun 2003.

keduanya berhalangan tetap. Tugas dan wewenang ‘sampingan’ DPD ini justru lebih baik dari pada Tugas dan wewenang utamanya.

#### 4. Presiden dan Wakil Presiden

Hasil perubahan UUD 1945 yang berkaitan langsung dengan kekuasaan Presiden dan Wakil Presiden adalah pembatasan kekuasaan Presiden sebagaimana diatur dalam pasal 7 (lama), yang berbunyi “presiden dan wakil presiden memegang jabatannya selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali”. Penegasan didalam pasal 7 dipandang terlalu fleksibel untuk ditafsirkan. Bahkan Soeharto pernah mengatakan , tentang berapa kali seorang dapat menjabat Presiden sangatlah bergantung pada MPR jadi tidak perlu dibatasi, asal masih dipilih MPR ia dapat terus menjabat Presiden dan/atau Wakil Presiden dan Soehartolah yang telah menikmati kebebasan jabatan itu karena ia sendiri yang membuat tafsir atas UUD, MPR tinggal meng ‘aminin’nya kemudian, Pasal 7 diubah, yang bunyinya menjadi: “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama 5 tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan”. Perubahan Pasal ini dipandang sebagai langkah yang epat untuk mengakhiri perdebatan tentang periodisasi jabatan Presiden dan Wakil Presiden.

Aspek perimbangan kekuasaan hubungan antara Presiden dan DPR, Presiden dan Mahkamah Agung tampak dalam perubahan Pasal 13 dan 14. Perubahan terhadap pasal-pasal ini dapat dikatakan sebagai pengurangan atas kekuasaan Presiden yang selama ini dipandang sebagai hak prerogatif. Perubahan Pasal 13 berbunyi sebagai berikut.

- (1) Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (2) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Sebelum ada perubahan, presiden sebagai kepala negara mempunyai wewenang untuk menentukan sendiri duta dan konsul serta menerima duta negara lain. Mengingat pentingnya hal tersebut, Presiden dalam mengangkat dan menerima duta besar, sebaiknya diberi pertimbangan oleh DPR. Adanya pertimbangan dari Dewan Perwakilan Rakyat pada ayat (1), ini penting dalam rangka menjaga obyektivitas terhadap kemampuan dan kecakapan seseorang pada jabatan tersebut.<sup>204</sup> Karena ia akan menjadi duta dari seluruh rakyat Indonesia di negara lain dimana ia ditempatkan pada khususnya dan di mata internasional pada umumnya. Adanya pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat pada ayat (2), dipandang sangat tepat karena hal ini penting bagi akurasi informasi untuk kepentingan hubungan baik antara kedua negara dan bangsa.

---

<sup>204</sup> Selama ini terkesan jabatan duta merupakan pos akomodasi orang-orang tertentu yang “berjasa” pada pemerintah atau sebagai “pembuangan” bagi orang-orang yang “kurang loyal” pada pemerintah.

Perubahan Pasal 14 berbunyi sebagai berikut.

- (1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.
- (2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Alasan perlunya Presiden memerhatikan pertimbangan Mahkamah Agung dalam pemberian grasi dan rehabilitasi adalah *pertama*, grasi dan rehabilitasi itu adalah proses yustisial dan biasanya diberikan kepada orang yang sudah mengalami proses, sedang amnesti dan abolisi ini lebih bersifat proses politik. *Kedua*, grasi dan rehabilitasi itu lebih banyak bersifat perorangan, sedangkan amnesti dan abolisi biasanya bersifat massal.<sup>205</sup> Mahkamah Agung (MA) sebagai lembaga peradilan tertinggi adalah lembaga negara paling tepat memberikan pertimbangan kepada Presiden mengenai hal itu karena grasi menyangkut putusan hakim sedangkan rehabilitasi tidak selalu terkait dengan putusan hakim.

Sementara itu, DPR memberikan pertimbangan dalam hal pemberian amnesti dan abolisi karena didasarkan pada pertimbangan politik. Bagir Manan kurang sependapat dengan rumusan tersebut, karena pemberian amnesti dan abolisi tidak selalu terkait dengan pidana politik. Kalaupun diperlukan pertimbangan, cukup dari Mahkamah Agung. DPR adalah badan politik, sedangkan yang diperlukan adalah pertimbangan hukum. Pertimbangan politik, kemanusiaan, sosial, dan lain-lain, merupakan isi adri hak prerogatif. Hal yang diperlukan adalah pertimbangan hukum untuk memberi dasar yuridis pertimbangan Presiden.<sup>206</sup>

Perubahan Pasal 15 berbunyi sebagai berikut: “Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang”. Perubahan pasal ini berdasarkan pertimbangan agar presiden dalam memberikan berbagai tanda kehormatan kepada siapapun (baik warga negara, orang asing, badan atau lembaga) didasarkan pada undang-undang yang merupakan hasil pembahasan DPR bersama pemerintah sehingga berdasarkan pertimbangan yang lebih objektif.

Perubahan lain terjadi pada mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 6, yang sebelumnya “*Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak*”, berubah menjadi “*Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam suatu pasangan secara langsung oleh rakyat*” (Pasal 6A ayat (1). Ayat (3) menyatakan “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.

<sup>205</sup> Slamet Effendy Yusuf dan Umar Basalim, *Reformasi Konstitusi Indonesia Perubahan Pertama UUD 1945* (Jakarta: Pustaka Indonesia Satu, 2000), hlm. 190.

<sup>206</sup> Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan* (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hlm. 165.

Pasal 6A ayat (4) tentang putaran kedua pemilihan Presiden dan Wakil Presiden apabila di putaran pertama tidak ada kandidat yang terpilih, maka dikembalikan kerakyat untuk dipilih secara langsung. Rumusannya berbunyi: “Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.”

Pasal 6A ayat (4) ini menjadi dasar hukum dalam penyelenggaraan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung pada putaran kedua (*second round*). Ketentuan ini merupakan jalan keluar (*escape clause*) yang hanya dijalankan jika dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tidak dipenuhi persyaratan perolehan suara sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6A ayat (3).

Adanya perubahan dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat diharapkan rakyat dapat berpartisipasi secara langsung menentukan pilihannya sehingga tidak mengulang kekecewaan yang pernah terjadi pada Pemilu 1999. Presiden dan Wakil Presiden akan memiliki otoritas dan legitimasi yang sangat kuat karena akan dipilih langsung oleh rakyat.

Perubahan UUD 1945 mengenai alasan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya diatur dalam Pasal 7A, rumusannya berbunyi sebagai berikut: “Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden”.

Adapun prosedur pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, diatur dalam Pasal 7B, yang rumusannya berbunyi sebagai berikut: “Usul pemberhentian Presiden dan/atau wakil Presiden dapat diajukan Oleh Dewan Perwakilan rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskan pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden”.

Oleh karena kedudukan DPR sejajar/seimbang dengan Presiden sehingga tidak dapat saling menjatuhkan, DPR tidak memperoses dan mengambil putusan terhadap pendapatnya sendiri, tetapi mengajukannya kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat yang berisi dugaan DPR itu. Di samping pengaturan tentang prosedur pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden, perubahan UUD 1945 mengatur mengenai larangan

pembekuan dan/atau pembubaran DPR oleh Presiden, sebagaimana tercantum dalam pasal 7C yang berbunyi sebagai berikut: “Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat.”

UUD 1945 menempatkan kedudukan lembaga-lembaga tinggi negara sederajat sehingga tidak dapat saling menjatuhkan/membubarkan. Tradisi semacam itu ada dalam sistem pemerintahan parlementer. Misalnya, dalam UUD Sementara 1950 Pasal 84 ditegaskan “Presiden berhak membubarkan DPR”. Munculnya rumusan tersebut sebagai penegasan bahwa UUD 1945 tidak menganut prinsip “sesama lembaga tinggi negara dapat saling menjatuhkan”

Bolehkah Presiden membekukan atau membubarkan MPR? Ketentuan Pasal 7C UUD 1945 hanya merumuskan larangan pembekuan dan atau pembubaran DPR. Rumusan pasal ini jelas dilatari oleh peristiwa pembekuan MPR/DPR oleh Presiden Abdurrahman Wahid melalui Maklumat Presiden 23 Juli 2001, tetapi mayoritas anggota MPR menolak Maklumat tersebut.<sup>207</sup> Namun, penerapannya akan dilakukan secara berbeda. Artinya, dulu Maklumat Presiden tentang Pembubaran MPR digunakan sebagai isu pemberhentian Presiden karena melanggar UUD 1945. Sekarang, keputusan Presiden yang bertentangan dengan UUD 1945 menjadi objek gugatan Mahkamah Konstitusi, tetapi tidak berkaitan dengan pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya. Jika Presiden membekukan DPR, putusan ini dapat dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi, tetapi tidak dapat digunakan sebagai alasan pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya. Bila presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR, dapatkah dibenarkan Presiden membekukan MPR?

Apakah rumusan Pasal 7C UUD 1945 dirumuskan dengan asumsi lembaga MPR dihapus ? jika tidak, mengapa dirumuskan larangan pembubaran DPR dan/atau MPR ? suatu saat dapat terjadi ketika DPR mengajukan permintaan pemberhentian Presiden dan perkaranya sedang disidangkan oleh Mahkamah Konstitusi, MPR dibekukan oleh Presiden yang akhirnya MPR tidak dapat mengambil putusan pemberhentian Presiden. Di saat pembubaran/pembekuan MPR diajukan ke Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Konstitusi dapat membenarkan pembubaran MPR karena UUD 1945 tidak melarang pembubaran MPR.

MPR tidak dapat mengambil putusan pemberhentian Presiden. Disaat pembubaran/pembekuan MPR diajukan ke Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Konstitusi dapat membenarkan pembubaran MPR karena UUD 1945 tidak melarang pembubaran MPR.<sup>208</sup>

---

<sup>207</sup> Lihat Ketetapan MPR RI No. 1/MPR/2001 tentang Sikap Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Terhadap Maklumat Presiden Republik Indonesia Tanggal 23 Juli 2001.

<sup>208</sup> Suwoto Mulyosudarmo, “Urgensi....,” op.cit., hlm.174.

Pembubaran juga terjadi pada Pasal 8 UUD 1945, yang berbunyi sebagai berikut.

- (1) Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajiban dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya.
- (2) Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambta-lambatnya dalam waktu enam puluh hari Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden.

Perubahan ke empat UUD 1945 juga melengkapi kekurangan pengaturan dalam Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) yang telah diputuskan dalam perubahan ketiga (tahun 2001), dengan menambahkan ayat (3), dengan rumusan sebagai berikut. “Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksanaan tugas kepresidenan adalah Menteri Dalam Negri, Mentri Luar Negri dan Mentri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidenya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya”.

Sebelum terjadi perubahan UUD 1945 tentang keadaan Presiden dan atau Wakil Presiden berhalangan, diatur dalam Ketetapan MPR RI No.VII/MPR/1973 tentang Keadaan Presiden dan/atau Wakil Presiden RI berhalangan. Dengan adanya tambahan materi di ayat (3) dari Pasal 8 UUD 1945 diatas tampaknya telah mengintegrasikan muatan materi Ketetapan MPR (Pasal 5 ayat (2)) tersebut ke dalam UUD 1945.

Perubahan tersebut dimaksudkan memperjelas dan mempertegas solusi konstitusional untuk menghindarkan bangsa dari kemungkinan terjadinya krisis politik kenegaraan akibat kekosongan jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden , baik secara sendiri-sendiri maupun secara bersamaan. Penambahan faktor penyebab penggantian Presiden oleh Wakil Presiden dalam masa jabatannya, dalam ayat (1) dengan kata “diberhentikan “ , dirumuskan dalam konteks adanya upaya konstitusional yang datang dari luar diri Presiden dan/atau Wakil Presiden.<sup>209</sup>

---

<sup>209</sup> Kata “diberhentikan” sebelumnya tidak dicantumkan dalam pasal 8 UUD 1945 (lama). Ketika Presiden Abdurrahman Wahid diberhentikan dari jabatannya dan digantikan oleh Wakil Presiden Megawati Soekarno Putri dalam sidang istimewa MPR, Pendukung Presiden menganggap tindakan MPR tersebut melanggar Pasal 8 UUD 1945 karena alasan untuk dapat dinaikannya Wakil Presiden menggantikan posisi Presiden sudah secara tegas diatur dalam Pasal 8, yaitu jika Presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, untuk itu, pada Perubahan Ketiga UUD 1945 dilakukan penambahan kata “diberhentikan” pada Pasal 8 ayat (1).

Dewan Pertimbangan Agung (DPA) yang dalam UUD 1945 kedudukannya adalah lembaga tinggi negara, dengan perubahan ke empat UUD eksistensinya dihapuskan atau terdegradasi dari lembaga tinggi negara menjadi lembaga di dalam struktur pemerintahan negara. Rumusan baru Pasal 16 berbunyi sebagai berikut: “Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden yang selanjutnya diatur dengan Undang-undang”. Perubahan ini didasarkan atas pertimbangan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan negara. Disamping itu, praktik menunjukkan bahwa selama ini Presiden tidak terikat dengan nasihat dan pertimbangan dari DPA.<sup>210</sup>

Agar kekuasaan tidak disalahgunakan maka harus diatur batas-batasnya. Caranya dengan membagi kekuasaan tersebut ke dalam tiga cabang kekuasaan secara seimbang.

#### 5. Mahkamah Agung (MA)

Perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah membawa perubahan dalam kehidupan ketatanegaraan khususnya dalam pelaksanaan kekuasaan kehakiman. Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Prinsip ini semula dimuat dalam penjelasan, yang berbunyi: “Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*) tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machtstaat*) .” Disamping itu, ada prinsip yang erat dengan prinsip negara hukum yang juga dimuat dalam penjelasan: “Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan tidak terbatas) .” Prinsip ini mengandung makna bahwa ada pembagian kekuasaan negara dan pembatasan kekuasaan (tidak absolut dengan kekuasaan tidak terbatas). Dengan ketentuan baru ini, maka dasar sebagai negara berdasarkan atas hukum mempunyai sifat normatif, bukan sekedar asas belaka. Sejalan dengan ketentuan tersebut maka salah satu prinsip penting negara hukum adalah jaminan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakan hukum dan keadilan. Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkup peradilan umum, lingkup peradilan agama, lingkup peradilan militer, lingkup peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Menurut Moh. Mahfud MD,<sup>211</sup> penghilangan istilah *rechtstaat* dari UUD tersebut bukanlah masalah semantik atau gramatik semata melainkan juga menyangkut masalah yang substantif dan paradigmatis. Istilah *rechtsstaat* lebih menekankan pada pentingnya “hukum tertulis (civil law)” dan kepastian hukum. Kebenaran dan keadilan hukum di dalam *rechtsstaat* lebih berpijak atau menggunakan ukuran formal; artinya yang benar dan adil itu adalah apa yang

<sup>210</sup> Lihat Peraturan Presiden Nomor 19 Tahun 2006 tentang Dewan Pertimbangan Presiden.

<sup>211</sup> Moh, Mahfud MD., Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009) hlm.95.

ditulis didalam hukum tertulis. Didalam *rechtsstaat* hakim merupakan corong undang-undang. Sedangkan *the rule of law* lebih menekankan pada pentingnya “hukum tak tertulis” (comon law) demi tegaknya keadilan substansial. Kebenaran dan keadilan hukum lebih berpijak atau menekankan tegaknya substansi keadilan dari pada kebenaran formal-proseural semata; artinya yang benar dan adil itu belum tentu tercemin didalam hukum tertulis melainkan bisa yang tumbuh di dalam sanubari dan hidup didalam masyarakat; dan karenanya hukum tertulis (UU) dapat disimpangi oleh hakim jika UU itu dirasa tidak adil. Karena titik berat *the rule of law* adalah keadilan, maka dalam membuat putusan hakim tidak harus tunduk pada bunyi hukum tertulis melainkan dapat membuat putusan sendiri dengan menggali rasa dan nilai-nilai keadilan di dalam masyarakat.

Lebih lanjut Mahfud menyatakan, sejak perubahan tahap ketiga UUD 1945, konstitusi kita sudah mengarahkan agar penegakan hukum di Indonesia secara prinsip menganut secara seimbang segi-segi baik dari konsepsi *rechtsstaat* dan *the rule of law* sekaligus yakni menjamin kepastian hukum dan menegakan keadilan substansial.<sup>212</sup>

Penegasan bahwa Indonesia merupakan negara hukum, serta pernyataan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka, mengandung spirit untuk tidak menjadikan hukum sebagai alat kekuasaan, menegakan prinsip persamaan di depan hukum dan melindungi campur tangan baik yang bersifat internal maupun eksternal terhadap kekuasaan kehakiman dalam rangka mencegah dan menghindari kegagalan pencapaian keadilan.

Kekuasaan kehakiman yang mandiri diangkat dari penjelasan menjadi Batang Tubuh UUD 1945. Hal ini akan lebih menguatkan konsep negara hukum Indonesia. Hans Kelsen, misalnya, dalam kaitan negara hukum yang juga merupakan negara demokratis, mengargumentasikan empat syarat *rechtsstaat* yaitu (1) negara yang kehidupannya sejalan dengan konstitusi dan undang-undang, yang proses pembuatannya dilakukan oleh parlemen. Anggota-anggota parlemen itu sendiri dipilih langsung oleh rakyat; (2) negara yang mengatur mekanisme pertanggungjawaban atas setiap kebijakan dan tindakan yang dilakukan oleh elit negara; (3) negara yang menjamin kemerdekaan kekuasaan kehakiman; dan (4) negara yang melindungi hak-hak asasi manusia.<sup>213</sup> Berdasarkan paparan diatas, dapat disimpulkan bahwa hasil amandemen UUD 1945 lebih memberikan dasar konstitusional bagi lahir dan tumbuhnya negara hukum.

Jaminan konstitusi yang lebih baik atas negara hukum adalah reformasi konstitusi di era transisi dari pemerintahan otoriter di zaman Soeharto. Masa transisi memang bermuka dua. Disatu sisi, keserbatidakpastian dan keserbamungkinan pasti mengiringi masa transisi. Hasil proses transisi belum tentu negara yang demokratis, tetapi tidak jarang reinkarnasi negara otoriter

<sup>212</sup> Ibid., hlm 96.

<sup>213</sup> Hans Kelsen, *Pure Theory of Law*, 1967, hlm. 313, dikutip kembali oleh Denyah Indrayana, “Negara Hukum Indonesia Pasca Soeharto: Transisi Menuju Demokrasi vs. Korupsi” dalam *Jurnal Konstitusi*, Volume 1 Nomor 1, Juli 2004, hlm.106.

dalam bentuk yang baru. Disisi lain, era transisi adalah suatu *golden moment* untuk melakukan reformasi konstitusi.<sup>214</sup>

Dalam usaha memperkuat prinsip kekuasaan kehakiman yang merdeka, sesuai dengan tuntutan reformasi dibidang hukum telah dilakukan perubahan terhadap UU No.14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman dengan UU No.35 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU No.14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, dan telah dicabut dengan UU No.4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Sejak 29 Oktober 2009, UU No.4 Tahun 2004 telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku oleh UU No.48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara RI Tahun 2009 Nomor 157). Melalui perubahan tersebut telah diletakan kebijakan bahwa segala urusan mengenai peradilan baik yang menyangkut tehknis yudisial maupun urusan organisasi, administrasi dan finansial berada dibawah satu atap di bawah kekuasaan Mahkamah Agung.<sup>215</sup> Hal ini dianggap penting dalam rangka perwujudan kekuasaan kehakiman yang menjamin tegaknya negara hukum yang didukung oleh sistem kekuasaan kehakiman yang '*independen*' dan '*impartial*'.

Cabang kekuasaan kehakiman dikembangkan sebagai satu kesatuan sistem yang berpuncak pada Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK). Sesuai dengan prinsip pemisahan kekuasaan, fungsi-fungsi legislatif, eksekutif, yudikatif dikembangkan sebagai cabang-cabang kekuasaan yang terpisah satu sama lain. Jika kekuasaan legislatif berpuncak pada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang terdiri atas dua kamar, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) , cabang kekuasaan yudikatif berpuncak pada kekuasaan kehakiman yang juga dapat dipahami mempunyai dua pintu, yaitu Mahkamah Agung dan pintu Mahkamah Konstitusi.<sup>216</sup>

Sekarang, setelah lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat sendiri mengalami reformasi struktural dengan diterapkannya sistem pemisahan kekuasaan dan hubungan cheks and balances antara lembaga-lembaga negara, maka dapat dikatakan struktur ketatanegaraan kita berpuncak pada tiga cabang kekuasaan, yang saling mengontrol dan saling mengimbangi secara sederajat satu sama lain, yaitu (i) Presdien dan Wakil Presiden sebagai satu institusi kepemimpinan,(ii) MPR yang terditi atas DPR dan DPD, dan (iii) kekuasaan kehakiman yang terdiri atas Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Ketiga-tiganya tunduk dibawah pengaturan konstituusi, yaitu Undang-Undang Dasar 1945 dengan segala perubahannya.<sup>217</sup> Dengan demikian, lembaga MPR merupakan puncak dari sistem

---

<sup>214</sup> Elster berpendapat bahwa ada delapan situasi dimana reformasi konstitusi lebih mudah dilakukan, yaitu dimasa (1) krisis ekonomi dan sosial; (2) revolusi; (3) kejatuhan suatu rezim; (4) ketakutan akan jatuhnya suatu rezim; (5) kekalahan dari suatu perang; (6) rekontruksi setelah perang; (7) pembentukan negara baru; dan (8) kemerdekaan dari penjajahan. Ibid.

<sup>215</sup> Lihat Ketentuan Peralihan Pasal 42-45 UU No.4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

<sup>216</sup> Jimly Asshiddiqie, Format kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945 (Yogyakarta: FH UII Press,2004),hlm.82-83.

<sup>217</sup> Jimly Asshiddiqie, Format kelembagaan.....,op.cit.,hlm.83-84.

kedaulatan rakyat, sedangkan MA dan MK dapat dilihat sebagai puncak pencerminan sistem kedaulatan hukum. Menurut Jimly Asshiddiqie, sangat boleh jadi bahwa MA dan MK itu secara bersama-sama dapat pula disebut sebagai Mahkamah Kehakiman.

Sebenarnya, ajaran kedaulatan rakyat yang mencerminkan prinsip demokrasi (*Demos Cratos atau Cratein*) dalam perkembangan sejarah pemikiran hukum dan politik memang sering dipertentangkan dengan ajaran kedaulatan hukum berkaitan dengan prinsip nomokrasi (*Nomos Cratos atau Cratein*). Ajaran atau teori kedaulatan hukum itu sendiri dalam istilah yang lebih populer dihubungkan dengan doktrin *the rule of law* dan prinsip *Rechtsstaat* (Negara Hukum). Perdebatan teoritis dan filosofis mengenai mana yang lebih utama dari kedua prinsip ajaran kedaulatan hukum dan kedaulatan rakyat ini dalam sejarah terus berlangsung sejak zaman Yunani Kuno. Di zaman modern sekarang ini, orang berusaha untuk merumuskan jalan tengahnya juga terus terjadi. Misalnya, dikatakan bahwa kedua prinsip itu tak ubahnya seperti dua sisi dari mata uang yang sama. Keduanya menyatu dalam konsepsi negara hukum yang demokratis ataupun negara demokrasi yang berdasarkan atas hukum.

Namun, dalam praktiknya tidaklah mudah dalam mengkompromikan prinsip kedaulatan rakyat dengan kedaulatan hukum itu dalam skema kelembagaan yang benar benar seimbang. Dalam sistem UUD 1945 selama ini, lembaga tertinggi negara justru diwujudkan dalam lembaga MPR yang lebih berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat. Akan tetapi, setelah dilakukan perubahan terhadap ketentuan Undang-Undang Dasar berkenaan dengan hal itu maka lembaga kekuasaan kehakiman yang mencakup dua mahkamah itu juga harus ditempatkan dalam kedudukan yang sederajat dengan MPR yang terdiri atas DPR dan DPD. Sekarang, kedua ajaran kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum itu dikembangkan secara bersama dan berada dalam hubungan yang sederajat, sebagai perwujudan keyakinan kolektif bangsa Indonesia akan kedaulatan Tuhan dalam penyelenggaraan kehidupan kenegaraan Indonesia yang berdasarkan Pancasila.<sup>218</sup>

## 6. Mahkamah Konstitusi (MK)

Perubahan UUD 1945 melahirkan lembaga baru dibidang kekuasaan kehakiman yaitu Mahkamah Konstitusi, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 24 ayat (2), yang berbunyi sebagai berikut.”Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.”

Berkenaan dengan tugas dan wewenang Mahkamah Konstitusi, Pasal 24C menegaskan bahwa “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang

---

<sup>218</sup> Ibid.

terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil Pemilihan Umum. Di samping itu, Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD. Perlu dicatat bahwa putusan ini sifatnya tidak final karena tunduk pada (*subject to*) putusan MPR, lembaga politik yang berwenang memberhentikan Presiden (Pasal 7A). Jadi berbeda dengan di Amerika Serikat yang mendahulukan proses politik dari pada proses hukum.<sup>219</sup>

Mengapa keduanya dinilai perlu dipisahkan? Menurut Jimly Assiddiqie, karena pada hakikatnya, keduanya memang berbeda. Mahkamah Agung lebih merupakan pengadilan keadilan (*court of justice*), sedangkan Mahkamah Konstitusi lebih berkenaan dengan lembaga pengadilan hukum (*court of law*). Memang tidak dapat dibedakan seratus persen dan mutlak sebaagai '*court of justice*, versus '*court of law*'. Semula, formula yang Jimly usulkan adalah seluruh kegiatan '*judicial review*' diserahkan kepada Mahkamah Konstitusi, sehingga Mahkamah Agung dapat berkonsentrasi menangani perkara-perkara yang diharapkan dapat mewujudkan rasa adil bagi setiap warga negara. Akan tetapi, nyatanya UUD 1945 tetap memberikan kewenangan pengujian terhadap peraturan di bawah undang-undang kepada Mahkamah Agung. Dipihak lain, Mahkamah Konstitusi juga diberi tugas dan kewajiban memutus dan membuktikan unsur kesalahan dan tanggung jawab pidana Presiden dan/atau Wakil Presiden yang menurut pendapat DPR telah melakukan pelanggaran hukum menurut UUD. Dengan kata lain, Mahkamah Agung tetap diberi kewenangan sebagai '*court of law*' disamping fungsinya sebagai '*court of justice*'. Sementara itu, Mahkamah Konstitusi tetap diberi tugas yang berkenaan dengan fungsinya sebagai '*court of justice*' disamping fungsi utamanya sebagai '*court of law*'. Artinya, meskipun keduanya tidak dapat dibedakan seratus persen antara '*court of law*' dan '*court of justice*', pada hakikatnya penekananan fungsi hakiki keduanya memang berbeda satu sama lain. Mahkamah Agung lebih merupakan '*court of justice*', dari pada '*court of law*' sedangkan, Mahkamah Konstitusi lebih merupakan '*court of law*' daripada '*court of justice*'. Keduanya sama-sama merupakan pelaku kekuasaan kehakiman menurut ketentuan Pasal ayat (2) UUD 1945.<sup>220</sup>

Pembagian tugas dibidang pengujian peraturan (*judicial review*) atas peraturan perundang-undangan antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi menurut Jimly, sama sekali tidak ideal karena dapat menimbulkan perbedaan putusan yang saling bertentangan antara Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Kedepan, memang harus dipikirkan kemungkinan mengintegrasikan seluruh sistem pengujian peraturan dibawah kewenangan Mahkamah Konstitusi.

<sup>219</sup> Ni'Matul Huda, Politik.....,op.cit.hlm.195-200.

<sup>220</sup> Jimly Assiddiqie, Mahkamah Konstitusi dan Pengujian Undang-undang, Makalah Kuliah Umum Program Doktor (S-3) Ilmu Hukum Fakultas Hukum Unversitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2 Oktober 2004,hlm.5-6.

Adanya dua kelembagaan dalam menguji peraturan perundang-undangan tersebut dapat menimbulkan permasalahan tersendiri, karena dengan demikian akan menimbulkan tidak tegas dan integralnya visi serta konsepsi hukum yang akan di bangun dalam kerangka pembaharuan hukum di Indonesia. Hal itu disebabkan karena kedua lembaga dapat dipastikan memiliki tolok ukur yang berbeda tentang visi hukum.<sup>221</sup> Selain, itu, desain tersebut membuka ruang inkonsistensi putusan yang dikeluarkan antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.<sup>222</sup>

Pada mulanya memang tidak dikenal adanya Mahkamah Konstitusi. Bahkan, keberadaan gagasan Mahkamah Konstitusi itu sendiri di dunia memang dapat dikatakan masih relatif baru. Oleh karena itu, ketika UUD 1945 diumumkan, gagasan Mahkamah Konstitusi ini belum muncul. Perdebatan yang muncul ketika merumuskan UUD 1945 adalah perlu tidaknya UUD 1945 mengakomodir gagasan hak uji materil ke dalam kekuasaan kehakiman.<sup>223</sup> Namun, dikalangan negara-negara demokrasi baru, terutama dilingkungan negara yang mengalami perubahan dari otoritarian menjadi demokrasi pada perempatan terakhir abad ke-20, ide pembentukan Mahkamah Konstitusi ini menjadi sangat populer. Oleh karena itu, setelah Indonesia memasuki era reformasi dan demokratisasi dewasa ini, ide pembentukan Mahkamah Konstitusi ini menjadi sangat luas diterima.

Dalam praktiknya tidak ada keseragaman di negara-negara dusunia ini mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi, melainkan disesuaikan dengan sejarah dan kebutuhan masing masing negara. Ada konstitusi negara yang menyatukan fungsi Mahkamah Konstitusi kedalam Mahkamah Agung, ada pula konstitusi negara yang memisahkannya sehingga dibentuk dua badan kekuasaan kehakiman yaitu MA dan MK.

Berdasarkan wewenang yang dimiliki tersebut, MK merupakan pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*) terkait dengan empat kewenangan dan satu kewajibanya. Hal itu membawa konsekuensi MK berfungsi sebagai penafsir konstitusi ( *the sole interpreter of the constitution*). Konstitusi sebagai hukum tertinggi mengatur penyelenggaraan negara berdasarkan prinsip demokrasi dan salah satu fungsi konstitusi adalah melindungi hak asasi manusia yang di jamin dalam konstitusi sehingga menjadi hak konstitusional warga negara. Oleh karena itu, MK juga berfungsi sebagai pengawal demokrasi (*the guardian of the democracy*), pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of the*

---

<sup>221</sup> Komisi Hukum Nasional, "Kajian Terhadap Amandemen UUD 1945", Bahan Panduan (Analisis Kuantitatif) Diskusi kelompok Terarah "Pertemuan Ahli" Penelitian KHN RI Tahun 2009, Jakarta, 18-19 November 2009, hlm.25-26.

<sup>222</sup> Lihat Putusan MA tentang Pengujian Peraturan KPU No.15 Tahun 2009 sebagaimana telah diubah dengan peraturan KPU No.26 tahun 2009 dan peraturan KPU No. 259 tahun 2009, serta Putusan MK tentang pengujian UU No.10 tahun 2008, yang menimbulkan kesan seolah-olah MK lebih tinggi kedudukannya dibanding MA, sehingga putusan MA menjadi mubazir.

<sup>223</sup> Moh.Yamin, Naskah Persiapan UD 1945, Jajasan Prapantja, Jakarta,hlm.234.Lihat juga Ni,matul Huda, Hukum Tata Negara.....,op.cit.,hlm131-133.

*citizen's constitutional rights*) serta pelindung hak asasi manusia (*the protector of human rights*).<sup>224</sup>

Mekanisme peradilan konstitusi (*constitution adjudication*) itu sendiri merupakan hal baru yang diadopsi kedalam sistem konstitusional Indonesia dengan dibentuknya Mahkamah Konstitusi. Peradilan konstitusional itu dimaksudkan untuk memastikan bahwa UUD sungguh-sungguh dijalankan atau ditegakan dalam kegiatan penyelenggaraan negara sehari-hari. Pengujian terhadap lembaga lain oleh lembaga yang berbeda apakah yang bersangkutan sungguh-sungguh melaksanakan UUD atau tidak merupakan yang sama sekali baru. Sebelumnya memang tidak dikenal dalam sistem hukum dan konstitusi Indonesia.

Kewenangan konstitusional Mahkamah Konstitusi ini adalah perwujudan prinsip *checks and balances* yang menempatkan semua lembaga-lembaga negara dalam kedudukan setara, sehingga dapat saling kontrol-saling imbang dalam praktik penyelenggaraan negara. Keberadaan Mahkamah Konstitusi jelas merupakan langkah progresif untuk mengoreksi kinerja antar lembaga negara khususnya dalam proses pendewasaan politik kebangsaan dan bernegara.

Selama 8 tahun berdirinya Mahkamah Konstitusi telah menjalankan dan melaksanakan tiga macam perkara yang menjadi kewenangannya, yaitu menguji undang-undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenagannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus perselisihan tentang pemilihan umum. Mahkamah beluh pernah memutus pembubaran partai politik dan memberikan putusan mengenai pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Sebagai lembaga negara produk reformasi, Mahkamah Konstitusi menjadi tumpuan ekspektasi masyarakat yang menginginkan terjadinya perbaikan dalam bidang penegakan hukum. Sejauh ini, Mahkamah Konstitusi telah merespon harapan publik tersebut yang menjunjung tinggi prinsip keadilan.<sup>225</sup> Terkait dengan penegakan prinsip keadilan ini, Mahkamah Konstitusi mengedepankan keadilan substantif, yaitu keadilan yang lebih didasarkan pada kebenaran materil dari pada kebenaran formal-prosedural. Dengan kata lain, apa yang secara normal-prosedural benar bisa saja disalahkan jika secara materil dan substansinya melanggar keadilan. Sebaliknya apa yang secara formal-prosedural salah bisa saja dibenarkan jika secara materil dan substansial sudah cukup adil.

---

<sup>224</sup> Lihat dalam Enam Tahun Mengawal Konstitusi dan Demokrasi, Gambaran singkat Pelaksanaan Tugas Mahkamah Konstitusi 2003-2009, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Cetakan Pertama, Jakarta, 2009 hlm.13.

<sup>225</sup> Moh.Mahfud MD., "Sambutan Ketua Maahkamah Konstitusi" dalam Enam Tahun Mengawal Konstitusi dan Demokrasi, Gambran singkat tugas Mahkamah Konstitusi 2003-2009, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2009, Cetakan Pertama, hlm.vii.

Mahkamah Konstitusi menekankan perlunya keadilan substantif untuk menghindari munculnya putusan yang mengabaikan rasa keadilan sebagaimana kerap ditemukan dalam putusan pengadilan pada masa lalu. Terobosan hukum tersebut perlu dilakukan untuk menggairahkan penegakan hukum dalam masyarakat.<sup>226</sup>

Diakui sudah banyak kemajuan-kemajuan yang dicapai oleh institusi kehakiman ini. Mahkamah Konstitusi sudah membuktikan sebagai institusi hukum yang dapat dipercaya dan terhormat (*reliable and honoured court*) di Indonesia. Hal ini dibuktikan dengan banyaknya putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang sangat progresif dan dapat menjadi acuan hukum bagi percepatan reformasi hukum di Indonesia.

Sejak dibentuk pada 13 Agustus 2003 hingga awal Juli 2011, Mahkamah Konstitusi telah menerima permohonan perkara sejumlah 840 permohonan dengan rincian 372 permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, 15 permohonan sengketa kewenangan antarlembaga negara, 116 permohonan perselisihan hasil pemilu tingkat nasional, dan 337 permohonan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah. Adapun dari seluruh perkara yang diperiksa Mahkamah Konstitusi, 781 permohonan telah diputus sampai dengan awal Juli 2011.<sup>227</sup>

Khusus untuk perkara penjujukan undang-undang yang sudah diputus oleh Mahkamah Konstitusi berjumlah 321 perkara. Dari jumlah tersebut, 85 perkara dikabulkan (26,5%), 106 perkara ditolak (33%), 94 perkara tidak dapat diterima (29,3%), 36 perkara ditarik kembali (11,2%).<sup>228</sup>

Untuk penanganan perkara Sengketa Kewenangan Lembaga Negara (SKLN) hingga awal Juli 2011, Mahkamah Konstitusi telah mendaftarkan sebanyak 15 perkara dengan rincian 2 perkara ditolak (13,33%), 7 perkara tidak dapat diterima (46,67%), dan 3 perkara ditarik kembali (20%) serta sisa 3 perkara belum diputus (20%). Dengan demikian, belum ada satu permohonan SKLN yang dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi.<sup>229</sup>

Untuk penanganan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) Legislatif pada Pemilu 2004 terdapat 45 perkara dengan rincian 15 perkara dikabulkan (33,33%), 15 perkara ditolak (33,33%), 15 perkara tidak dapat diterima (33,33%). Sedangkan untuk penanganan PHPU Legislatif tahun 2009 terdapat 71 perkara dengan rincian, 25 perkara dikabulkan (35,21%), 38 perkara ditolak (53,52%), 8 perkara tidak dapat diterima (11,27%). Jumlah perkara yang disidangkan tahun 2009 sebanyak 71 perkara, terbagi atas 42 perkara diajukan oleh partai politik peserta Pemilu 2009, 27 perkara diajukan calon anggota DPD dan dua perkara diajukan oleh pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden. Terhadap 71 perkara

---

<sup>226</sup> Ibid.

<sup>227</sup> Lihat Maria Farida Indrati, "Peram MK dalam Memperkuat Prinsip-prinsip Demokrasi di Indonesia".

<sup>228</sup> Ibid.

<sup>229</sup> Ibid.

tersebut, sebanyak 25 persen dikabulkan (35,21%), 38 perkara ditolak (53,52%), dan 8 perkara tidak dapat diterima (11,27%).<sup>230</sup>

Setelah dilakukan pengalihan wewenang mengadili sengketa Pemilukada dari MA ke MK pada 20 Oktober 2008 berdasarkan Pasal 236C UU No.12 Tahun 2008 tentang Perubahan kedua atas UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Mahkamah Konstitusi telah efektif melaksanakan tugas memeriksa, mengadili, dan memutus perkara Pemilukada sejak awal November 2008. Adapun jumlah perkara Pemilukada yang telah diputus hingga awal Juli 2011 sebanyak 331 perkara dengan rincian 36 perkara dikabulkan (10,8%), 224 perkara ditolak (67,7%), 67 perkara tidak dapat diterima (20,2%), dan 4 perkara ditarik kembali (1,2%).<sup>231</sup>

Semula putusan Mahkamah Konstitusi hanya sekadar menyatakan suatu norma atau undang-undang bertentangan terhadap UUD, kemudian berkembang dengan memberikan tafsir suatu norma atau undang-undang yang diuji agar memenuhi syarat konstusionalitas sehingga tidak terhindarkan Mahkamah Konstitusi membuat norma baru. Dalam beberapa putusnya Mahkamah Konstitusi telah melakukan pengujian terhadap produk legislasi sehingga norma atau undan-undang yang di uji memenuhi syarat konstusionalitas. Putusan Mahkamah Konstitusi memberi tafsir (petunjuk, arah, dan pedoman serta syarat bahkan membuat norma baru) yang dapat diklarifikasi sebagai putusan konstusional bersyarat (*conditionally constitutional*) dan putusan inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*).<sup>232</sup>

Jika tafsir yang ditentukan dalam putusan Mahkamah Konstitusi dipenuhi maka suatu norma atau undang-undang tetap konstusional sehingga dipertahankan legalitasnya. Adapun jika tafsir yang ditentukan dalam putusan Mahkamah Konstitusi tidak dipenuhi maka suatu norma hukum atau undang-undang menjadi inkonstitusional sehingga harus dinyatakan bertentangan dengan UUD dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.<sup>233</sup>

Putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang dapat dikualifikasi sebagai putusan konstusional bersyarat (*conditionally constitutional*) diantaranya sebagai berikut:<sup>234</sup>

1. Putusan MK No.058-059-060-063/PUU-II/2004 dan Perkara No.008/PUU-III/2005 bertanggal 19 Juli 2005 tentang Sumber Daya Air;
2. Putusan MK No.19/PUU-III/2005 bertanggal 28 Maret 2006 tentang Persyaratan Badan Hukum Bagi Wakil Pelaksanaan Penempatan TKI Swasta di Luar Negeri;

---

<sup>230</sup> Ibid.

<sup>231</sup> Ibid.

<sup>232</sup> Hamdan Zoelva, "Mekanisme Checks And Balances antar Lembaga Negara (Pengalaman dan Praktik di Indonesia)" Selasa 12 Juli 2011.

<sup>233</sup> Ibid.

<sup>234</sup> Ibid.

3. Putusan MK No.003/PUU-IV/2006 bertanggal 25 Juli 2006 tentang Perbuatan Melawan Hukum Materil dalam Tindak Pidana Korupsi;
4. Putusan MK No.14-17/PUU-V/2007 bertanggal II Desember 2007 tentang Persyaratan Tidak Pernah Dipidana untuk menduduki Jabatan Publik;
5. Putusan MK No.29/PUU-V/2007 bertanggal 30 April 2008 tentang Ketentuan Sensor Film;
6. Putusan MK No.10/PUU-VI/2008 bertanggal 1 Juli 2008 tentang Syarat Domisili Bagi Calon Anggota DPD;
7. Putusan MK No. 15/PUU-VI/2008 bertanggal 10 juli 2008 tentang syarat tidak pernah di pidana bagi calon anggota dpr.
8. Putusan MK No.102/PUU-VII/2009 bertanggal 6 juli 2009 tentang penggunaan ktp dan paspor bagi WNI dalam pemilu presiden dan wakil presiden 2009.
9. Putusan mk No.7/PUU-VII/2009 bertanggal 22 juli 2009 tentang penerapan pasal 160 KUHP sebagai delik materi
10. Putusan MK No.110-111-112-113/PUU-VII/2009 bertanggal 7 agustus 2009 tentang penghitungan perolehan kursi DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota pada tahap kedua bagi partai politik peserta pemilu tahun 2009
11. Putusan MK No.49/PUU-VIII/2010 bertanggal 22 september 2010 tentang masa jabatan jaksa agung

Adapun putusan-putusan MK yang dapat dikategorikan sebagai inkonstitusional bersyarat diantaranya adalah<sup>235</sup>

1. Putusan MK No.54/PUU-VI/2008 bertanggal 14 april 2009 tentang pembagian hasil cukai untuk daerah penghasil tembakau.
2. Putusan MK No.4/PUU-VII/2009 bertanggal 24 maret 2009 tentang tidak pernah dijatuhi pidana terhadap jabatan public yang dipilih
3. Putusan MK No.133/PUU-VII/2009 bertanggal 25 november 2009 tentang pemberhentian kepemimpinan KPK secara tetap
4. Putusan MK No.5/PUU-IX/2011 bertanggal 20 juni 2011 tentang masa jabatan pimpinan KPK.

Menurut Hamdan Zulfa pergeseran MK yang seolah-olah menjadi positif legislator ini disebabkan karena adanya kebutuhan untuk menyeimbangkan secara professional antara kepastian hukum keadilan dan kemanfaatan langkah demikian dilakukan oleh MK untuk menghindari kekosongan hukum jika MK hayan membatalkan suatu norma UU. Kedudukan MK yang terkadang melalui putusannya menjadi positif legislator bukan berarti mengapuisisikan kewenangan dan menguasai lembaga negara lainnya yang berarti melanggar ajaran Checks and Balance. Kedudukan tersebut tidak dapat dilepaskan dari peran MK sebagai penyeimbang dan

---

<sup>235</sup>Ibid

kontrol terhadap kekuasaan legislative dan kekuasaan eksekutif secara bersama-sama sebagai pembentuk UU<sup>236</sup>.

UU No.24 tahun 2003 tentang MK telah diubah dengan UU No.8 tahun 2011 tentang MK.

## 7. Badan Pemeriksa Keuangan

Cikal baka ide pembentukan badan pemeriksa keuangan berasal dari Raad Van Rekenkamer pada zaman india belanda. Beberapa negara lain juga mengadakan lembaga yang semacam ini untuk menjalankan fungsi-fungsi pemeriksaan atau sebagai eksternal auditor terhadap kinerja keuangan pemerintah. Misalnya, DI RRC juga terdapat lembaga Konstitusional yang disebut Yuan pengawas keuangan sebagai salah satu pilar kelembagaan negara yang penting. Fungsi pemeriksaan keuangan yang dikaitkan dengan lembaga ini sebenarnya berkait erat dengan fungsi pengawasan oleh parlement. Oleh karena itu, kedudukan badan pemeriksaan keuangan/BPK ini sesungguhnya berada dalam ranah kekuasaan legislative, atau sekurang-kurangnya berimpitan dengan fungsi pengawasan yang dijalankan oleh DPR. Oeh karena itu, laporan hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh badan pemeriksa keuangan ini harus dilaporkan atau disampaikan kepada DPR untuk ditindak lanjuti sebagaimana mestinya<sup>237</sup>

Sebelum dilakukan perubahan UUD 1945, kelembagaan BPK diatur dalam pasal 23 ayat 5 berada dalam bab XIII tentang hal keuangan, yang berbunyi “untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu badan pemeriksa keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan UU. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada DPR”. Setelah ada perubahan UUD 1945 kelembagaan BPK diatur sendiri dalam bab XIII A tentang BPK. Pasal 23 E menentukan bahwa “(1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu badan pemeriksa keuangan yang bebas dan mandiri (2) hasil pemeriksaan itu diserahkan kepada DPR, DPD, dan DPRD, sesuai dengan kewenangannya (3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindak lanjutin oleh lembaga perwakilan dan atau badan sesuai dengan UU”. Pasal 23 F menentukan bahwa “(1) anggota badan pemeriksa keuangan dipilih oleh DPR dengan memerhatikan pertimbangan DPD dan diresmikan oleh presiden (2) Pimpinan badan pemeriksa keuangan dipilih dari dan oleh anggota”. Pasal 23 G menentukan bahwa “(1) BPK berkedudukan di ibu kota negara dan memiliki perwakilan disetiap provinsi (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai BPK diatur dengan UU”.

Dipisahkannya BPK dalam Bab tersendiri yang sebelumnya merupakan dari bab VIII tentang hal keuangan, dimaksudkan untuk memberi dasar hukum yang lebih kuat serta pengaturan yang lebih rinci mengenai BPK yang bebas dan mandiri serta sebagai lembaga negara dengan fungsi memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Dengan adanya ketentuan mengenai hal ini

<sup>236</sup> Ibid

<sup>237</sup> Jinly asshidiqqie Konstitusi dan Konstitusionalisme op.cit.,Hlm 153

dalam UUD 1945 diharapkan pemeriksaan terhadap pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dilakukan secara lebih optimal. Dengan demikian, diharapkan meningkatkan transparansi dan tanggung jawab keuangan negara.

Terkait dengan pemeriksa keuangan negara ditegaskan bahwa BPK juga berwenang melakukan pemeriksaan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) walaupun daerah tersebut mempunyai otonomi. Untuk itu, BPK mempunyai perwakilan di setiap provinsi sebagaimana ditentukan dalam pasal 23 G ayat 1

Selama ini diluar struktur BPK pemerintah orde baru membentuk untuk BPKP yang mempunyai struktur organisasi yang menjangkau keseluruh daerah di provinsi dan kabupaten kota diseluruh indonesia. Sementara itu struktur organisasi BPK jauh lebih kecil. Didaerah ada beberapa kantor perwakilan, misalnya. Perwakilan BPK wilayah II di jogjakarta, wilayah tiga diujung pandang dan wilayah 4 dimedan. Tidak jarang ditemukan dilapangan, hasil pemeriksaan BPK berbeda dengan BPK. Untuk menghadapi dualism pemeriksaan oleh BPK dan BPKP itulah, maka Pasal 23 E ayat 1 menegaskan bahwa, “untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu badan pemeriksa keuangan yang bebas dan mandiri”. Disini tegas dinyatakan hanya 1 badan yang bebas dan mandiri oleh karena itu, BPKP dengna sendirinya harus dilikuidasi dan digantikan fungsinya oleh BPK yang menurut ketentuan pasal 23 G ayat 1 ditegaskan”...Berkedudukan di ibu kota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi”.

Dari segi jangkauan fungsi pemeriksaannya tugas BPK sekarang menjadi semakin luas ada 3 perluasan yang dapat di sini. Pertama, [erluasan dari pemeriksaan atas pelaksanaan APBN menjadi pemeriksa atas pelaksanaan APBN dan APBD serta pengelolaan keuangan dan kekayaan negara dalam arti luas. Kedua, perluasan dalam arti hasil pemeriksaan yang dilakukan tidak saja dilaporkan kepada DPR ditingkat pusat, tetapi juga kepada DPD dan DPRD Provinsi serta DPRD Kabupaten/kota sesuai tingkatan kewenangannya masing-masing. Ketiga, perluasan juga terjadi terhadap lembaga atau badan-badan hukum yang menjadi objek pemeriksaan oleh BPK. Yaitu dari sebelumnya hanya terbatas pada lembaga negara dan atau pemerintahannya yang merupakan subjek hukum tata negara dan/ atau subjek hukum administrasi negara meluas sehingga mencakup pula organ-organ yang merupakan subjek hukum perdata seperti perusahaan daerah BUMN ataupun perusahaan swasta diman didalamnya terdapat kekayaan negara. Menurut ketentuan UU tentang Keuangan Negara yang berusaha menjabarkan lebih lanjut ketentuan UUD 1945 tentang BPK ini badan ini juga dapat memeriksa keuangan negara yang terdapat didalam saham perusahaan daerah (BUMD) ataupun BUMN meskipun organ terakhir ini mutlak sebagai oragn perdata.<sup>238</sup>

---

<sup>238</sup>Ibid., hlm. 155 pengaturan lebih lanjut tentang BPK dan perangkat perundang-undangan yang mendukung pelaksanaan wewenang dan tugas BPK dapat dilihat dalam UU no.15 tahun 2006 tentang BPK , UU No 17 tahun 2003 tentang keuangan negara, UU no 1 tahun 2004

## 7. Komisi Yudisial (KY)

Sebenarnya ide tentang perlunya suatu komisi khusus untuk menjalankan fungsi-fungsi tertentu yang berhubungan dengan kekuasaan kehakiman bukanlah hal yang baru. Dalam pembahasan RUU tentang ketentuan-ketentuan pokok kekuasaan kehakiman sekitar tahun 1968, sempat diusulkan pembentukan lembaga yang diberi nama majelis pertimbangan penelitian hakim (MPPH). Majelis ini berfungsi memberikan pertimbangan dan mengambil keputusan terakhir mengenai saran-saran atau usul-usul yang berkenaan dengan pengangkatan, promosi, kepindahan, pemberhentian, dan tindakan atau hukuman jabatan para hakim yang diajukan, baik oleh MA maupun Menteri Kehakiman<sup>239</sup>. Namun, ternyata masalahnya tidak sesederhana itu, setelah adanya komitmen politik untuk memberlakukan penyatuan atau pemindahan kewenangan administrasi, personal, keuangan dan organisasi pengadilan dari departemen ke MA muncul keawatiran baru dikalangan pemerhati hukum dan organisasi 6 pemerintah yaitu keawatiran akan lahirnya monopoli kekuasaan kehakiman oleh MA selain itu, ada keawatiran pula bahwa MA tidak akan mampu menjalankan tugas baru itu dan hanya mengulangi kelemahan yang selama ini hanya dilakukan oleh departemen.<sup>240</sup> Menurut Jimly Asshidiqqie<sup>241</sup> Maksud dibentuknya Komisi Yudisial dalam struktur kekuasaan kehakiman Indonesia adalah agar warga masyarakat di luar struktur resmi lembaga parlemen dapat dilibatkan dalam proses pengangkatan, penilaian kinerja, dan kemungkinan pemberhentian hakim. Dengan Kehormatan dan Keluhuran martabatnya, itu kekuasaan kehakiman yang merdeka dan bersifat imparial diharapkan dapat diwujudkan sekaligus diimbangi oleh prinsip akuntabilitas kekuasaan kehakiman, baik dari segi hukum maupun dari segi etika untuk itu, diperlukan institusi pengawasan yang independent terhadap pada hakim itu sendiri.

Untuk itu, perubahan UUD 1945 merumuskan kewenangan komisi yudisial sebagaimana tercantum dalam pasal 24 B dengan rumusan sebagai berikut.

1. Komisi yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan
2. Anggota komisi yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman dibidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela
3. Anggota komisi yudisial diangkat dan diberhentikan oleh presiden dengan persetujuan DPR

---

tentang pembendahaaraan negara. Dan UU No 15 tahun 2004 tentang pemriksaan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara.

<sup>239</sup> Rifqi Sjarief Assegaf, "Pengantar" daam WIN Voermans Komisi Yudisial di beberapa Negara Uni Eropa (Jakarta Lembaga Kajian dan Advokasi Untuk Independent Peradilan (LeIP).,2002 Hlm 5-6

<sup>240</sup> Ibid

<sup>241</sup> Jimly Asshidiqqie kata pengantar dalam buku A. Ahsin Tohari Komisi Yudisial dan Reformasi Pengadilan (Jakarta Elsam 2004 Hlm 8-9.

#### 4. Susunan, kedudukan, dan keanggotaan komisi yudisial diatur dengan UU

Meskipun lembaga baru ini tidak menjalankan kekuasaan, kehakiman, tetapi keberadaannya diatur dalam UUD 1945 karena itu, Keberadaannya tidak dipisahkan dari kekuasaan kehakiman. Dari ketentuan mengenai komisi yudisial ini dapat dipahami bahwa jabatan hakim dalam konsepsi UUD 1945 dewasa ini adalah jabatan kehormatan yang harus dihormati. Dijaga dan ditegakkannya oleh sesuatu lembaga yang juga bersifat mandiri yaitu komisi yudisial.<sup>242</sup> Lebih lanjut khusus terhadap MA, tugas komisi yudisial itu dikaitkan dengan fungsi pengusulan pengangkatan hakim agung, sedangkan pengusulan pengangkatan hakim lainnya, seperti hakim konstitusi misalnya tidak dikaitkan dengan komisi yudisial.

Lebih lanjut Jimly menegaskan, bahwa rumusan ketentuan pasal 24 B ayat 1 UUD 1945 hasil perubahan ketiga dapat menimbulkan Kontroversi tersendiri dikemudian hari. Disitu dirumuskan dengan jelas “Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan Hakim Agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim”. Akan tetapi jika perdebatan-perdebatan terjadi dalam sidang-sidang badan pekerja MPR yang mempersiapkan rumusan asli ketentuan pasal 24 B ayat 1 UUD 1945 itu ditelusuri kembali, ternyata perkataan “Kehormatan, Keluhuran serta martabat perilaku Hakim” disitu, dikaitkan dengan pengertian hakim agung bukan hakim dalam arti luas. Karena itu, sebetulnya yang dimaksudkan bahwa komisi yudisial itu mempunyai kewenangan yang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mengawasi pelaksanaan tugas hakim agung itu dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku para Hakim Agung. Namun, Teks pasal 24 B ayat 1 itu sangat tegas, yaitu disatu pihak ada perkataan “Hakim Agung” dan dipihak lain ada perkataan hakim saja<sup>243</sup>.

Berdasarkan ketentuan pasal 24 B ayat 4 UUD 1945 diatas, dikeluarkanlah UU No.22 tahun 2004 tentang komisi yudisial. UU No.22 tahun 2004 kemudian direvisi dengan UU No.18 tahun 2011 tentang komisi yudisial. Menurut ketentuan pasal 1 angka 1 ditegaskan bahwa komisi yudisial adalah lembaga negara sebagaimana dimaksud dalam UUD negara republic Indonesia tahun 1945. Anggota Komisi yudisial diangkat oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Ketua, Wakil ketua, dan anggota komisi yudisial diberhentikan dengan hormat dari jabatannya oleh presiden atau usul komisi yudisial apabila (a) Meninggal dunia (b) Permintaan sendiri (c) sakit jasmani atau rohani terus menerus (d) berakhir masa jabatannya.

Komisi yudisial mempunyai wewenang diantaranya (1) mengusulkan pengangkatan hakim agung kepada DPR dan (2) menegakkan kehormatan dan

<sup>242</sup> Jimly Asshidiqqie konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia Hlm 199

<sup>243</sup> Ibid hlm 200

keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim. Dalam melaksanakan wewenangnya, komisi yudisial mempunyai tugas

- a. Melakukan pendaftaran calon hakim agung
- b. Melakukan seleksi terhadap calon hakim agung
- c. Menetapkan calon hakim agung
- d. Mengajukan calon hakim agung ke DPR

Dalam melaksanakan wewenangnya Komisi yudisial mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap perilaku hakim dalam rangka menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim untuk kepentingan pelaksanaan kewenangannya komisi yudisial bertugas mengajukan usul penjatuhan sanksi terhadap hakim kepada pimpinan MA dan atau MK.<sup>244</sup>

Komisi yudisial bertanggung jawab kepada public melalui DPR. Pertanggung jawaban kepada public ini dari penegasan diatas dapat diketahui bahwa kedudukan komisi yudisial dalam struktur ketatanegaraan Indonesia adalah termasuk Kedalam lembaga negara setingkat dengan presiden dan bukan lembaga pemerintahan dan bersifat khusus atau lembaga khusus yang bersifat independent yang dalam istilah lain disebut lembaga negara mandiri.<sup>245</sup> Menurut Ahsin Thohari, komisi yudisial tidak sama dengan misalnya KPU, Komnas HAM, dan KPI dan komisi-komisi lainnya karena dua alasan sebagai berikut.

- a. Kewenangan komisi yudisial diberikan langsung oleh UUD 1945 yaitu pasal 24 B.
- b. Komisi yudisial secara tegas dan tanpa keraguan merupakan bagian dari kekuasaan kehakiman karena pengaturannya ada dalam Bab IX kekuasaan kehakiman yang terdapat dalam UUD 1945

Melalui lembaga ini diharapkan dapat diwujudkan lembaga peradilan yang sesuai dengan harapan rakyat sekaligus dapat diwujudkan dengan penegakan hukum dan pencapaian keadilan melalui putusan hakim yang terjaga kehormatan dan keluhuran martabat serta perilakunya.

Apalagi setelah lahirnya UU No.3 tahun 2009 tentang perubahan kedua atas UU No.14 tahun 1985 tentang MA, telah diatur tentang pembentukan majelis kehormatan hakim terkait dengan adanya usulan pemberhentian hakim agung. Dan untuk kepentingan tersebut telah lahir keputusan bersama ketua MA RI dan ketua komisi yudisial No.047/KMA/SKB/4/2009 dan 02/SKB/PKY/4/2009 tentang kode etik dan pedoman perilaku hakim yang ditetapkan di Jakarta 8 april 2009.

---

<sup>244</sup> Kewenangan komisi yudisial untuk mengawasi perilaku hakim sebagaimana yang diatur dalam UU No.22 tahun 2004 tentang komisi yudisial pada 23 agustus 2006 telah dibatalkan oleh MK. Lihat putusan MK RI No.005/PUU-IV/2006 Mengenai pengujian UU No.22 tahun 2004 tentang komisi yudisial dan pengujian UU No.4 tahun 2004 tentang kekuasaan kehakiman terhadap UUD 1945.

<sup>245</sup> A. AhsinThohari, op.cit., 211

DI MK kehadiran KY untuk mengawasi PERilaku Hakim konstitusi juga sudah di akomodir dalam UU No.8 tahun 2011 tentang perubahan atas UU No.24 Tahun 2003 tentang MK. Didalam pasal 27 A ayat 2 ditegaskan “Untuk menegakkan kode etik dan pedoman perilaku hakim konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dibentuk majelis kehormatan MK yang keanggotaannya terdiri atas

- a. 1 orang hakim konstitusi
- b. 1 orang hakim Komisi Yudisial
- c. 1 orang dari unsur DPR
- d. 1 orang dari unsur pemerintah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang hukum
- e. 1 orang hakim agung

Melalui kedua UU (UU No.3 tahun 2009 dan UU No.8 tahun 2011 tersebut, terbaca bahwa lingkup pengawasan perilaku hakim oleh KY tidak hanya terhadap hakim dilingkungan peradilan dibawah MA tetapi sekaligus juga hakim aung dan hakim konstitusi meskipun keterlibatan KY hanya dalam majelis kehormatan hakim dan majelis kehormatan MK tidak secara penuh.

Dalam perkembangan ketentuan dalam pasal 27 A ayat 2 UU No.8 Tahun 2011 tersebut telah diajukan permohonan pengujian MK dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 sehingga susunan keanggotaan majelis kehormatan MK terdiri dari 1 (satu) orang hakim konstitusi dan 1(satu) orang anggota komisi yudisial dan unsur lain yang independent dan tidak partisan.<sup>246</sup>

---

<sup>246</sup>Lihat putusan No.49/PUU-IX/2011 perihal penguji UU no.8 tahun 2011 tentang perubahan atas UU No.24 tahun 2003 tentang MK terhadap UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 tanggal 18 oktober 2011

## BAB VI

### LEMBAGA-LEMBAGA INDEPENDEN

#### A. Perkembangan Lembaga-lembaga independent

Selain lembaga-lembaga negara seperti yang disebutkan dalam bab 6 dimuka, bentuk keorganisasian modern dewasa ini juga mengalami perkembangan yang sangat pesat, khususnya berkenaan dengan inovasi-inovasi baru yang tidak terelakkan. Perkembangan-perkembangan baru itu juga terjadi di Indonesia ditengah keterbukaan yang muncul bersamaan gelombang demokratisasi di era reformasi 4 tahun terakhir. Pada tingkatan pertama, muncul kesadaran yang makin kuat bahwa badan-badan negara tertentu seperti organisasi tentara, organisasi kepolisian, kejaksaan agung, serta bank central harus dikembangkan secara independent. Independensi lembaga-lembaga ini diperlukan untuk kepentingan menjamin pembatasan kekuasaan dan demokratisasi yang lebih efektif. Dari keempatnya, yang sekarang telah resmi menikmati kedudukan yang independent adalah organisasi tentara nasional Indonesia, kepolisian negara dan Bank Indonesia sebagai bank central sedangkan kejaksaan agung sampai sekarang belum ditingkatkan kedudukannya menjadi lembaga yang independent.<sup>247</sup> Pada tingkat kedua juga muncul perkembangan berkenaan dengan lembaga-lembaga khusus seperti komisi nasional hak asasi manusia (Komnas HAM), Komisi pemilihan umum (KPU) Komisi ombudsman, Komisi pengawasan persaingan usaha (KPPU), Komisi pemeriksa kekayaan penyelenggara negara (KPKPN), Komisi pemberantas korupsi (KPK), Komisi kebenaran dan rekonsiliasi (KKR) dan lain sebagainya.

Komisi-komisi atau lembaga-lembaga semaca ini selalu diidealkan bersifat independent dan sering kali memiliki fungsi-fungsi yang bersifat campur sari yaitu semi legislative, regulative, semi administratif, bahkan semi yudikatif. Bahkan, dalam kaitan itu muncul pula istilah "Independent and self Regulatory Bodies" yang juga berkembang di banyak negara. Di Amerika serikat, lembaga-lembaga seperti ini tercatat lebih dari 30an jumlahnya dan pada umumnya jalur pertanggung jawabannya secara fungsional dikaitkan dengan kongres Amerika serikat. Yang dapat dijadikan contoh dalam hal ini misalnya adalah federal trade commission (FTC), federal Communication commission (FCC) dan sebagainya. Kedudukan lembaga-lembaga ini di Amerika serikat, meskipun secara Administrasi tetap berada di lingkungan pemerintah eksekutif, tetapi pengangkatan dan pemberhentian para anggota komisi itu ditentukan dengan pemilihan oleh kongres. Oleh karena itu, keberadaan lembaga-lembaga seperti ini di Indonesia dewasa ini, betapa pun juga, perlu didudukan pengaturannya dalam

---

<sup>247</sup> Jimly Asshidiqqie "struktur ketata negaraan Indonesia setelah perubahan keempat UUD 1945 makalah disampaikan pada seminar pembangunan hukum nasional VIII dengan tema "penegakan hukum dalam era pembangunan berkelanjutan". Diselenggarakan oleh badan Pembina hukum Nasional departemen kehakiman dan hak asasi manusia RI. Denpasar, 14-18 Juli 2003

kerangka sistem ketatanegaraan indonesia modern, dan sekaligus dalam kerangka pengembangan sistem hukum nasional yang lebih menjadi keadilan dan demokrasi di masa yang akan datang.<sup>248</sup>

Dalam sistem ketatanegaraan, keberadaan lembaga-lembaga independen tersebut pelebagaannya harus disertai dengan kedudukan dan peranan, serta mekanisme yang jelas, sehingga menurut Purnadi dan Soerjono Soekanto, perlu adanya status atau kedudukan yang menjadi subjek dalam negara mencakup lembaga atau badan atau organisasi, pejabat dan warga negara. Sementara itu, peranan role mencakup kekuasaan, public service, kebebasan hak-hak asasi, dan kewajiban terhadap kepentingan umum.<sup>249</sup>

Menurut Soerjono Soekanto suatu kedudukan atau status merupakan suatu posisi dalam sistem sosial dan biasanya senantiasa menunjukkan pada tempat-tempat secara vertical. Namun, didalam masyarakat diperlukan status yang ajeg, karena status yang ajeg akan menjamin stabilitas-stabilitas pada masyarakat sederhana.<sup>250</sup>

Dengan demikian posisi yang ajeg dari suatu lembaga akan berpengaruh terhadap stabilitas. Mengenai perannya (role) Soerjono Soekanto mengategorikan pelbagai peranan dalam masyarakat menjadi tiga yaitu.<sup>251</sup>

- a. Peranan yang diharapkan dari masyarakat (ideal, expected, prescribed role)
- b. Peranan sebagaimana dianggap oleh masing-masing individu (perceived role)
- c. Peranan yang dijalankan didalam kenyataan (performed, actual role)

Dalam praktik ketatanegaraan, kedudukan dan peranan yang dimiliki dan dijalankan masing-masing lembaga dan pejabatnya akan berpijak dari konsepsi-konsepsi diatas. Dengan demikian yang dimiliki dan dijalankan oleh lembaga tersebut adalah sejauh kedudukan dan peranan yang ada padanya.

Dalam bab ini hanya akan dibahas lembaga-lembaga independen yang dasar pembentukannya disebutkan dalam UUD 1945, misalnya, KPU, Komnas HAM, TNI dan POLRI dan Bank Indonesia. Lembaga-lembaga independen yang tidak diatur atau tidak disebutkan dalam UUD 1945 tidak dibahas dalam bab ini (misalnya Komisi Ombudsman, Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU), Komisi Pemeriksaan Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) dan lain sebagainya.

---

<sup>248</sup> Ibid., hlm 23

<sup>249</sup> Purnadi, Soerjono Soekanto, *Menelusuri Sosiologi Hukum Negara* (Jakarta: Rajawali Press, 1993) hlm.38. lihat juga dalam Sri Hastuti Puspitasari, *Komnas Ham*. Jakarta: Program Pascasarjana Studi Ilmu Hukum, UI, 2002) hlm 25

<sup>250</sup> Ibid, lihat juga Soerjono Soekanto, *Beberapa Aspek Sosio Yuridis Masyarakat* (Bandung: Alumnus, 1983) hlm 47-48

<sup>251</sup> Sri Hastuti Puspita, *ibid.*, hlm 26

## **B. Komisi Pemilihan Umum (KPU)**

Salah satu hasil perubahan UUD 1945 adalah adanya ketentuan mengenai pemilihan umum (pemilu) dalam Undang-undang Dasar 1945. Ketentuan ini dimaksudkan untuk memberi landasan hukum yang lebih kuat bagi pemilu sebagai salah satu wahana pelaksanaan kedaulatan rakyat. Dengan adanya ketentuan itu dalam UUD 1945, maka lebih menjamin waktu penyelenggaraan pemilu secara teratur reguler (per lima tahun) maupun menjamin proses dan mekanisme serta kualitas penyelenggaraan pemilu yaitu langsung, umum, bebas, dan rahasia (luber) serta jujur dan adil (jurdil).

Ketentuan mengenai pemilu diatur dalam Pasal 22 E UUD 1945, yang berbunyi sebagai berikut.

- (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.
- (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.
- (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
- (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Ketentuan lebih lanjut dari amanat Pasal 22E UUD 1945 diatur dalam UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu.

Di dalam UU No. 22 Tahun 2007 di atur mengenai penyelenggaraan Pemilu yang dilaksanakan oleh suatu komisi pemilihan umum, selanjutnya disebut Komisi Pemilihan umum (KPU), yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Sifat nasional mencerminkan bahwa wilayah kerja dan tanggung jawab KPU sebagai penyelenggara pemilu mencakup seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sifat tetap menunjukkan KPU sebagai lembaga yang menjalankan tugas secara berkesinambungan meskipun dibatasi oleh massa jabatan tertentu. Sifat mandiri menegaskan KPU dalam menyelenggarakan dan melaksanakan Pemilu bebas dari pengaruh pihak mana pun.

Perubahan penting dalam UU ini antara lain, meliputi pengaturan mengenai lembaga penyelenggara Pemilu Anggota DPR, DPD, dan , DPRD; Pemilu Presiden dan Wakil Presiden; serta pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang di atur dalam beberapa peraturan perundang-undangan dan disempurnakan menjadi 1 (satu) undang-undang secara lebih komperhensif.

Pada saat penyelenggaraan pemilu tahun 1999 aturan main diatur dalam UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum. Dalam Pasal 8 ditegaskan bahwa penanggung jawab pemilu adalah Presiden. Penyelenggara pemilu dilakukan oleh Komisi Pemilihan umum yang bebas dan mandiri, yang terdiri atas unsur partai-partai politik beserta pemilu dan pemerintah, yang bertanggung jawab kepada Presiden. Meskipun UU No. 3 Tahun 1999 telah menyebutkan bahwa pemilu diselenggarakan oleh KPU yang bebas dan mandiri, tetapi karena keanggotaan KPU berasal dari unsur partai politik peserta pemilu dan pemerintah, kemandirian dari lembaga KPU sangat sulit terjadi karena terjadi *conflict of interest* di dalamnya, unsur keanggotaan KPU bukanlah unsur yang bebas dan mandiri, tetapi peserta pemilu itu sendiri. Untuk itu, UU No. 12 Tahun 2003 dapat dikatakan merevisi kedudukan dan kemandirian KPU sebagai penyelenggara pemilu.

### C. Komisi Nasional HAM (Komnas HAM)

Sejarah bangsa Indonesia hingga kini mencatat berbagai penderitaan, kesengsaraan dan kesenjangan sosial, yang disebabkan oleh perilaku tidak adil dan diskriminatif atas dasar etnik, ras, warna kulit, budaya, bahasa, agama, golongan, jenis kelamin, dan status sosial lainnya. Perilaku tidak adil dan diskriminatif tersebut merupakan pelanggaran hak asasi manusia, baik yang bersifat vertikal (dilakukan oleh aparat negara terhadap warga negara atau sebaliknya) maupun horizontal (antarwarga negara sendiri) dan tidak sedikit yang masuk dalam kategori pelanggaran hak asasi manusia yang berat (*gross violation of humans rights*).

Pada kenyetaan selama lebih lima puluh tahun usia Republik Indonesia, pelaksanaan penghormatan, perlindungan atau penegak hak asasi manusia masi jau dari memuaskan. Hal tersebut tercermin dari kejadian berupa penangkapan yang tidak sah, penculikan, penganiayaan, perkosaan, penghilangan paksa, pembunuhan, pembakaran rumah tinggal dan tempat ibadah, bahkan penyerangan terhadap pemuka agama beserta keluarganya. Selain itu, terjadi pula penyalahgunaan kekuasaan oleh pejabat politik dan aparat negara yang seharusnya menjadi penegak hukum, pemelihara keamanan, dan pelindung rakyat, tetapi justru mengintimidasi, menganiaya, menghilangkan paksa atau menghilangkan nyawa.

Kewajiban menghormati hak asasi manusia tercermin dalam pembukaan UUD 1945 yang menjiwai seluruh pasal dalam batang tubuhnya, terutama berkaitan dengan persamaan kedudukan warga negara dalam hukum dan pemerintahan, hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak, kemerdekaan berserikat dan berkumpul, hak untuk mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan, kebebasan memeluk agama untuk beribadah sesuai dengan agama dan kepercayaan itu, hak untuk memperoleh pendidikan dan pengejaran .

Untuk melaksanakam kewajiban yang diatur dalam UUD 1945 tersebut, MPR dengan Ketetapan MPR No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia, menugaskan kepada lembaga-lembaga tinggi negara dan seluruh aparatur

pemerintah untuk menghormati, mengaskan, dan menyebarluaskan pemahaman mengenai hak asasi manusia kepada seluruh masyarakat, serta segera meratifikasi berbagai instrumen Perserikatan Bangsa-bangsa tentang Hak Asasi Manusia, sepanjang tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945.

Atas dasar perintah konsitusi dan amanat Ketetapan MPR di atas, pada tanggal 23 September 1999 diberlakunlah UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara RI Tahun 1999 Nomor 165). Di dalam UU ini, mengatur mengenai hak asasi manusia yang berpedoman pada Deklerasi Hak Asasi Manusia PBB, konvensi PBB tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita, konvensi PBB tentang Hak Anak, dan berbagai instrumen internasional lain yang mengatur mengenai hak asasi manusia. Materi undang-undang ini disesuaikan juga dengan kebutuhan hukum masyarkat dan pembangunan hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Di samping itu, undang-undang ini mengatur pembentukan Komisi Hak Asasi Manusia sebagai lembaga mandiri yang mempunyai fungsi, tugas, wewenang, dan tanggung jawab untuk melaksanakan pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi tentang hak asasi manusia, yang duku pernah di atur dalam Keputusan Presiden No. 50 Tahun 1993.

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) di masa awal pertumbuhannya tidak bisa dbilang imparsial maupun “layak” dalam melakukan investigasi. Meskipun demikian, mengingat betapa militer Indonesia telah banyak melakukan pelanggaran serius terhadap hak asasi manusia, komisi ini tidak telah berperan penting dalam meredam berbagai kritik yang ditujukan oleh pemerintah, terutama yang berasal dari masyarakat internasional.

Pada bulan Juni 1993, melalui Keputusan Presiden (Keppres) No. 50, Presiden Soeharto mendirikan komnas HAM. Enam tahun kemudian DPR mengesahkan UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi manusia, yang mengubah struktur dasardan menembah kewenangan Komnas. Menurut UU No. 39 tahun 1999 Pasal 75, Komnas HaM bertujuan:

- a. Mengembangkan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan hak asasi manusia sesuai dengan Pancasila, UUD 1945, dan Piagam Perserikatan Bangssa- bangsa, serta Deklerasi Universsal Hak Asasi Manusia; dan
- b. Meningkatkan perlindungan dan pengakan hak asasi manusia guna berkembangnya pribadi manusia Indonesia seutuhnya dan kemampuannya berpartisipasi damalm berbagai bidang kehidupan.

Untuk mencapai tujuannya, Komnas HAM melaksanakan fungsi pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi tentang hak asasi manusia.

UU No. 39 Tahun 1999 juga membuka akses kepada masyarakat yang memiliki alasan kuat bahwa hak asasinya telah dilanggar mengajukan laporan dan pengaduan lisan atau tertulis kepada Komnas HAM. Pengaduan pelanggaran hak asasi manusia meliputi pula pengaduan melalui perwakilan mengenai pelanggaran hak asasi manusia yang di alami oleh kelompok masyarakat.

Prinsip-prinsip Paris menyatakan, “Komposisi lembaga nasional dan penunjukan anggota-anggotanya, baik melalui pemilihan ataupun cara lain, harus dilaksanakan sesuai dengan prosedur yang memuat semua jaminan yang di perlukan untuk memastikan perwakilan yang beragam dari kekuatan-kekuatan sosial ( yang terdiri atas masyarakat sipil) yang terlibat dalam pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia.”<sup>252</sup>

Penegasan mengenai kedudukan Komnas HAM dapat diketahui Pasal 1 Keppres No. 50 Tahun 1993, yang menyatakan: “ Dalam rangka meningkatkan pelaksanaan hak asasi manusia di Indonesia, dibentuk suatu komisi yang bersifat nasional dan di beri nama Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, yang selanjutnya dalam Keputusan Presidem ini disebut Komisi Nasional.” Akan tetapi, keppres ini tidak mengatur secara tegas keanggotaan Komnas. Di dalam Pasal 7 hanya disebutkan, keanggotaan Komis Paripurna terdiri dari tokoh-tokoh nasional terkemuka. Pasal 8 menyatakan, Komisi Paripurna tertidri dari dua puluh lima orang Anggota dengan seorang Ketua dan dua orang Wakil Ketua. Untuk pertama kalinya anggota Komisi Paripurna diangkat oleh Presiden.

Salah satu permasalahan terbesar dari Komnas HAM adalah proses pemilihan anggota baru dan komposisi keanggotaannya saat ini. Berdasarkan prosedur yang ada, keragaman keanggotaan akan sulit diperoleh, bila tidak mau dikatakan tidak mungkin. Proses seleksi Komnas HAM relatif unik jika dibandingkan dengan lembaga-lembaga serupa di negara lain. Berdasarkan Keppres No. 50 Tahun 1993, (i) formasi awal yang disebut sebagai ‘generasi pertama’ dari para anggota komisi diangkat oleh Presiden, dan (ii) keanggotaan berikutnya yang disebut ‘generasi kedua’ ditunjuk oleh Sidang Pleno Komnas HAM.

Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 merubah proses ini, tetapi tidak sampai pada tingkatan yang memadai. Pasal 76 ayat (2) menyatakan : “Komnas HAM beranggotakan tokoh masyarakat yang profesional, berdedikasi, dan berintegritas tinggi; menghayati cita-cita negara hukum dan negara kesejahteraan yang berintikan keadilan, menghormati hak asasi manusia dan kewajiban dasar manusia. Kemudian dalam Pasal 83 ditegaskan: “Anggota Komnas HAM berjumlah 35 orang yang dipilih oleh DPR berdasarkan usulan Komnas dan diresmikan oleh Presiden selaku Kepala Negara”. Berdasarkan persetujuan informal, para anggota Komnas akan mengirimkan daftar nama calon yang diajukan ke DPR yang berjumlah dua kali dari jumlah kursi keanggotaan yang

---

<sup>252</sup> Prinsip-prinsip Paris diakui sebagai standar minimum internasional untuk memberikan panduan pada negara-negara dalam pembentukan lembaga hak asasi manusia di tingkat nasional yang efektif dan independen.

tersedia. DPR kemudian akan memilih dari daftar tersebut. Dengan kata lain, aturan baru tersebut mencabut kewenangan Komnas HAM untuk memilih anggotanya sendiri, tetapi hanya memiliki kewenangan untuk mengajukan calon anggota untuk kursi yang tersedia.<sup>253</sup>

Berdasarkan UU No. 39 Tahun 1999 dapat diketahui bahwa kedudukan Komnas HAM adalah sebagai lembaga independen yang membantu pemerintah mengembangkan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan hak asasi manusia di Indonesia, maka kedudukannya (status) dalam struktur ketatanegaraan berada pada lembaga yang membentuknya, yakni Presiden dan DPR.<sup>254</sup> dilihat dari fungsi yang dijalankannya, Komnas HAM bertugas dan berwenang melakukan pemberian pendapat berdasarkan persetujuan Ketua Pengadilan terhadap perkara tertentu yang sedang dalam proses peradilan, bila mana dalam perkara tersebut terdapat pelanggaran hak asasi manusia dalam masalah publik dan acara pemeriksaan oleh pengadilan yang kemudian pendapat Komnas HAM tersebut wajib diberitakukan oleh hakim kepada para pihak.<sup>255</sup> Dari fungsi tersebut Komnas HAM melakukan sebagian dari fungsi peradilan (*semi judicial*) sehingga berada dibawah pengawasan Mahkamah Agung.

#### **D. Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara**

Perubahan UUD 1945 mengenai Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Kepolisian Republik Indonesia (POLRI) sebagaimana tercantum dalam Pasal 30 Ayat (3) dan Ayat (4), dengan rumusan sebagai berikut.

- (1) Tentara Nasional Indonesia terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara sebagai alat negara bertugas mempertahankan, melindungi, memelihara ketuhanan, dan kedaulatan negara.
- (2) Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum.

Ketentuan ini menegaskan adanya pemisahan antara TNI dan POLRI dalam menjalankan tugas. Untuk bidang pertahanan negara dilakukan oleh TNI, dan bidang keamanan dan ketertiban masyarakat dilakukan oleh POLRI. Pada masa sebelumnya ada kebijakan dalam bidang pertahanan/keamanan dilakukan penggabungan Angkatan Darat, Angkatan Laut, Angkatan Udara, dan Kepolisian RI dalam Angkatan Bersenjata RI (ABRI). Sebagai akibat dari penggabungan tersebut, terjadi kerancuan dan tumpang tindih antara peran fungsi TNI sebagai kekuatan pertahanan negara dengan peran dan fungsi Kepolisian Negara RI

<sup>253</sup> SAHRDC-HRDC, *Komnas HAM & Prinsip-prinsip Paris* (Jakarta: ELSAM, 2001), hlm.2.

<sup>254</sup> Lihat Pasal 97 UU No.39 Tahun 1999, Komnas HAM wajib menyampaikan laporan tahunan tentang pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenangnya, serta kondisi hak asasi manusia, dan perkara-perkara yang ditanganinya kepada DPR RI dan Presiden dengan tembusan kepada Mahkamah Agung.

<sup>255</sup> Lihat UU No. 39 Tahun 1999 Pasal 89 ayat (3) huruf h.

sebagai kekuatan keamanan dan ketertiban masyarakat. Demikian pula peran sosial politik dalam dwifungsi ABRI telah menyebabkan terjadinya penyimpangan peran dan fungsi TNI dan POLRI yang berakibat tidak berkembangnya sendi-sendi demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, dan bermasyarakat.

Dalam hal pertahanan terdapat tiga aspek didalamnya, yakni masalah keutuhan negara, kedaulatan negara, dan keselamatan negara. Di luar ketiga aspek tersebut masuk ke dalam kategori keamanan yang menjadi tugas kepolisian sebagai lembaga penegak hukum. Pembagian tugas yang demikian itu diharapkan mampu meningkatkan profesionalisme TNI dan kepolisian.

Pengaturan dalam Pasal 30 ayat (4) di atas menampakan adanya semacam “dwifungsi” tugas kepolisian, yaitu alat keamanan dan penegak hukum. Sebagai alat keamanan, kepolisian bertugas menjaga dan menjamin keamanan, ketertiban, dan ketentraman umum. Sebagai penegak hukum, kepolisian bertugas menyelidik dan menyidik tindak pidana sebagai bagian dari sistem penegakan hukum pidana terpadu (*integrated criminal justice system*). dua tugas kepolisian tersebut sangat berbeda satu sama lain.

Sidang tahunan MPR RI 2000 juga telah menghasilkan dua ketetapan MPR yang mendukung Perubahan UUD 1945 Pasal 30 ayat (3) dan ayat (4), yakni Ketetapan MPR RI No. VI/MPR/2000 tentang Pemisahan TNI dan POLRI, dan Ketetapan MPR RI No. VII/MPR/2000 tentang Peran TNI dan Peran POLRI. Sebagai tindak lanjut pemisahan antara TNI dan Polri, masing-masing lembaga tersebut kemudian diatur dalam UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara, dan UU No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Menurut UU No. 2 Tahun 2002, Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri.

Kepolisian Negara Republik Indonesia berada di bawah Presiden. Kepolisian Republik Indonesia dipimpin oleh Kapolri yang dalam pelaksanaan tugasnya bertanggung jawab kepada Presiden sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kapolri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Usul pengangkatan dan pemberhentian Kapolri diajukan oleh Presiden kepada DPR disertai dengan alasannya. Persetujuan atas penolakan DPR terhadap usul Presiden harus diberikan dalam jangka waktu paling lambat dua puluh hari terhitung sejak tanggal surat Presiden diterima oleh DPR. Dalam hal DPR tidak memberikan jawaban dalam waktu dua puluh hari, calon yang diajukan oleh Presiden dianggap disetujui oleh DPR. Dalam keadaan mendesak, Presiden dapat memberhentikan sementara Kapolri dan mengangkat pelaksana tugas Kapolri dan selanjutnya dimintakan persetujuan DPR. Calon Kapolri adalah Perwira Tinggi Kepolisian Republik Indonesia yang masih aktif dengan memerhatikan jenjang kepangkatan dan karier.

Menurut UU No. 34 Tahun 2004, dalam pengerahan dan penggunaan kekuatan militer, TNI berkedudukan di bawah Presiden. Dalam kebijakan dan strategi pertahanan serta dukungan administrasi, TNI di bawah koordinasi Departemen Pertahanan.

TNI di pimpin oleh seorang panglima. Panglima diangkat dan diberhentikan oleh Presiden setelah mendapat persetujuan DPR. Pengangkatan dan pemberhentian panglima dilakukan berdasarkan kepentingan organisasi TNI. Untuk mengangkat panglima, Presiden mengusulkan satu orang calon panglima untuk mendapat persetujuan DPR.

TNI berperan sebagai alat negara di bidang pertahanan yang dalam menjalankan tugasnya berdasarkan kebijakan dan keputusan politik negara. Tugas pokok TNI sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 adalah menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara.

#### **E. Bank Indonesia**

Ketentuan baru dalam UUD 1945 adalah mengenai suatu bank sentral, yang dirumuskan dalam Pasal 23D yang berbunyi: “Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang”. Pengatura Bank sentral dalam UUD 1945 dimaksudkan untuk memberi dasar hukum dan kedudukan hukum yang jelas kepada bank sentral sebagai lembaga yang sangat penting dalam suatu negara yang mengatur dan melaksanakan fungsi kebijakan moneter.

Rumusan pengaturan ketentuan mengenai suatu bank sentral dalam UUD 195 dimaksudkan untuk memberikan dasar hukum dan kedudukan hukum yang jelas kepada bank sentral sebagai suatu lembaga yang sangat penting dalam suatu negara yang mengatur dan melaksanakan fungsi kebijakan moneter.

Sebagai tindak lanjut diaturnya bank sentral di dalam UUD 1945, dikeluarkanlah UU No. 3 tahun 2004 tentang Perubahan atas UU RI Nomor 32 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia. Pasal 4 menyatakan: (1) Bank Indonesia adalah Bank Sentral Republik Indonesia; (2) Bank Indonesia adalah lembaga negara yang independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, bebas dari campur tangan pemerintah dan/atau pihak lain, kecuali untuk hal-hal yang secara tegas diatur dalam UU; (3) Bank Indonesia adalah badan hukum berdasarkan undang-undang ini.

Kemudian, di dalam pasal 4I ditegaskan bahwa : “(1) Gubernur, Deputy Gubernur Senior, dan Deputy Gubernur diusulkan dan diangkat oleh Presiden dengan persetujuan DPR; (2) Calon Deputy Gubernur diusulkan oleh Presiden berdasarkan rekomendasi dari Gubernur diusulkan oleh Presiden berdasarkan rekomendasi dari Gubernur; (3) Dalam hal calon Gubernur, Deputy Gubernur

Senior, atau Deputy Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak disetujui oleh DPR, Presiden wajib mengajukan calon baru; (4) Dalam hal calon yang diajukan oleh Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat (3) untuk kedua kalinya tidak disetujui oleh DPR, Presiden wajib mengangkat kembali Gubernur, Deputy Gubernur Senior, atau Deputy gubernur untuk jabatan yang sama, atau dengan persetujuan DPR mengangkat Deputy Gubernur Senior atau Deputy Gubernur untuk jabatan yang lebih tinggi di dalam struktur jabatan Dewan Gubernur dengan memerhatikan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dan ayat (6); (5) Anggota Dewan Gubernur diangkat untuk masa jabatan 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali dalam jabatan yang sama untuk sebanyak-banyaknya I (satu) kali masa jabatan berikutnya; (6) Pengganti anggota Dewan Gubernur yang telah berakhir masa jabatan dilakukan secara berkala setiap tahun paling banyak 2 (dua) orang.

UU No. 3 Tahun 2004 Pasal 47 memberikan rambu-rambu larangan bagi Anggota Dewan Gubernur, baik sendiri maupun bersama-sama mengenai hal-hal berikut: (a) mempunyai kepentingan langsung atau tidak langsung pada lembaga lain, kecuali karena kedudukannya wajib memangku jabatan tersebut. Dalam hal Anggota Dewan Gubernur melakukan salah satu atau lebih larangan, anggota Dewan Gubernur tersebut wajib mengundurkan dirinya dari jabatannya. Dalam hal Anggota Dewan Gubernur tidak bersedia mengundurkan diri, Presiden menetapkan Anggota Dewan Gubernur tersebut berhenti dari jabatan dengan persetujuan DPR.

Di dalam Pasal 54 ditegaskan bahwa pemerintah wajib meminta pendapat Bank Indonesia dan/atau mengundang Bank Indonesia dalam sidang kabinet yang membahas masalah ekonomi, perbankan, dan keuangan yang berkaitan dengan tugas Bank Indonesia atau masalah lain yang termasuk kewenangan Bank Indonesia. Bank Indonesia wajib memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah mengenai rancangan APBN serta kebijakan lain yang berkaitan dengan tugas dan wewenang Bank Indonesia.

Bank Indonesia adalah badan negara (dalam undang-undang disebut lembaga negara) yang independen yang berfungsi sebagai bank sentral. Menurut undang-undang, Bank Indonesia (BI) berwenang mengeluarkan peraturan Bank Indonesia yang materi muatannya mempunyai sifat sebagai peraturan Perundang-undangan.

Meski Bank Indonesia dilihat dari fungsi-fungsi negara, secara hakiki Bank Indonesia masuk dalam fungsi pemerintahan atau administrasi negara. Oleh karena itu, peraturan-peraturan Bank Indonesia pada dasarnya adalah peraturan administrasi negara. Untuk menguji peraturan Bank Indonesia tidak digunakan prinsip tata urutan, melainkan pada ukuran wewenang. Sepanjang peraturan tersebut dalam wewenang Bank Indonesia maka semua peraturan administrasi lain mesti disalahkan. Demikian pula sebaliknya, kalau peraturan Bank Indonesia melanggar batas wewenang dan bertentangan dengan peraturan administratif lainnya (mulai dari PP dan seterusnya) harus dibatalakan. Peraturan Bank

Indonesia tidak boleh bertentangan dengan undang-undang, TAP MPR (kalau ada), dan UUD.<sup>256</sup>

---

<sup>256</sup> Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi* (Yogyakarta: FH UII Press, 2004) hal. 231.

## BAB VII

### DEMOKRASI DI INDONESIA

#### A. Konsepsi Demokrasi

Tidak dapat dibantah bahwa demokrasi merupakan asas dan sistem yang paling baik di dalam sistem politik dan ketatanegaraan. Khazanah pemikiran dan preformansi politik di berbagai negara sampai pada satu titik temu tentang ini, yaitu demokrasi adalah pilihan terbaik dari berbagai pilihan lainnya. Sebuah laporan studi yang disponsori oleh salah satu organ PBB, yakni UNESCO, pada awal 1950-an menyebutkan bahwa tidak ada satupun tanggapan yang menolak “demokrasi sebagai landasan dan sistem yang paling tepat dan ideal bagi semua organisasi politik dan organisasi modern. Studi yang melibatkan lebih dari seratus orang sarjana barat dan timur itu dapat dipandang sebagai jawaban yang sangat penting bagi studi-studi tentang demokrasi.”<sup>257</sup>

Masalah yang belum sampai pada titik temu disekitar persebatan tentang demokrasi itu adalah bagaimana mengimplementasikan demokrasi itu di dalam praktik. Berbagai negara telah menentukan jalurnya sendiri-sendiri, yang tidak sedikit diantaranya justru mempraktikkan cara-cara atau mengambil jalur yang sangat tidak demokratis, kendati di atas kertas menyebutkan “demokrasi” sebagai asasnya yang fundamental. Oleh sebab itu, studi-studi tentang politik telah sampai pada tahap identifikasi bahwa fenomenan demokrasi itu dapat dibedakan atas demokrasi normatif dan demokrasi empirik. Demokrasi normatif menyangkut rangkuman gagasan-gagasan atau idealisme tentang demokrasi yang terletak di dalam alam filsafat, sedangkan demokrasi empirik adalah pelaksanaannya di lapangan tidak selalu paralel dengan gagasan normatifnya. Ada yang menyebutkan istilah lain untuk demokrasi normatif dan empirik ini, yakni sebagai “*essence*” dan demokrasi sebagai “*performance*”, yang di dalam ilmu hukum istilah yang sering dipakai adalah demokras “*das sollen*” dan demokrasi “*das sein*”. karena sering terjadinya perasilangan antara demokrasi normatif dan demokrasi empirik itulah, diskusi-diskusi tentang pelaksanaan demokrasi menjadi objek yang senantiasa menarik.<sup>258</sup>

Pada permulaan pertumbuhannya, demokrasi telah mencakup beberapa asas dan nilai yang diwariskan kepadanya dari masa lampau, yaitu gagasan mengenai demokrasi dari kebudayaan Yunani Kuno dan gagasan mengenai kebebasan beragaman yang dihasilkan oleh aliran reformasi serta perang-perang agama yang menyusulnya.

---

<sup>257</sup> Afan Gaffar, “kualitas Pemilu menentukan Kualitas DPR, Sebuah Sketsa”, “Pengantar” dalam Dahlan Thaib dan Ni’matul Huda (ed.), *Pemilu dan Lembaga Perwakilan Dalam Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: Jurusan HTN Fakultas Hukum UII, 1992), hlm vi.

<sup>258</sup> *Ibid.*

Sistem demokrasi yang terdapat di negara kota (*city state*) Yunani Kuno abad ke-6 sampai abad ke-3 SM suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung dari demokrasi Yunani dapat diselenggarakan secara efektif karena berlangsung dalam kondisi yang sederhana, wilayahnya terbatas (negara terdiri dari kota dan daerah sekitarnya) serta jumlah penduduk sedikit (300.000 penduduk dalam satu negara kota). Lagi pula, ketentuan-ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga negara yang resmi, yang hanya merupakan bagian kecil saja dari penduduk. Untuk mayoritas yang terdiri dari budak belian dan pedagang asing, demokrasi tidak berlaku. Dalam negara modern, demokrasi tidak lagi bersifat langsung, tetapi bersifat demokrasi berdasarkan perwakilan (*representative democracy*).

Gagasan demokrasi Yunani boleh dikatakan hilang dari muka dunia barat waktu bangsa Romawi, yang sedikit banyak masih kenal kebudayaan Yunani, dikatakan oleh suku bangsa Eropa Barat dan benua Eropa memasuki Abad Pertengahan (600-1400). Masyarakat Abad Pertengahan dicirikan oleh struktur sosial yang feodal; yang kehidupan sosialnya serta spiritualnya dikuasai oleh Paus dan pejabat-pejabat agama lainnya; yang kehidupan politiknya ditandai oleh perebutan kekuasaan antara para bangsawan satu sama lain. Dilihat dari sudut perkembangan, demokrasi Abad Pertengahan menghasilkan suatu dokumen yang penting, yaitu Magna Charta Piagam Besar 1215.<sup>259</sup>

Sebelum abad pertengahan berakhir, di Eropa Barat, pada permulaan abad ke -16, muncul negara-negara nasional (*national state*) dalam bentuk yang modern, menyebabkan Eropa Barat mengalami beberapa perubahan sosial dan kultural dalam rangka mempersiapkan jalan untuk memasuki zaman yang lebih modern dengan keyakinan bahwa akal dapat memerdekakan diri dari pembatasan-pembatasannya. Dua kejadian ini ialah Renaissance (1350-1650) yang terutama berpengaruh di Eropa Selatan, seperti Italia, dan Reformasi (1500-1650) yang mendapat banyak pengikutnya di Eropa Utara, seperti Jerman, Swiss, dan sebagainya.

Renaissance adalah aliran yang menghidupkan kembali minat kepada kesusastraan dan kebudayaan Yunani Kuno yang selama Abad Pertengahan telah disisihkan. Aliran ini membelokkan perhatian yang tadinya semata-mata diarahkan kepada tulisan-tulisan keagamaan kearah soal-soal keduniawian dan mengakibatkan timbulnya pandangan-pandangan baru. Reformasi serta perang-perang agama yang menyusul, menyebabkan manusia berhasil melepaskan diri dari penguasaan gereja, baik dari bidang spiritual dalam bentuk dogma maupun dibidang sosial dan politik. Hasil dari pergumulan ini ialah timbulnya gagasan mengenai perlunya ada kebebasan beragama serta ada garis pemisah yang tegas

---

<sup>259</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, Cetakan XIII, 1991), hlm. 54.

antara soal-soal agama dan soal-soal keduniawiaan, khususnya di bidang pemerintahan. Ini dinamakan “pemisahan antara gereja dan negara”.<sup>260</sup>

Kedua aliran pikiran tersebut, mempersiapkan orang Eropa Barat pada masa 1650-1800 menyelami masa “Aufklarung” (Abad pemikiran) beserta rasionalismae, suatu aliran pikiran yang ingin memerdekakan pemikiran manusia dari batas-batas yang ditentukan oleh gereja dan mendasarkan pemikiran atas akal(ratio) semata-mata. Kebebasan berfikir membuka jalan untuk meluaskan gagasan ini dibidang politik. Timbullah gagasan bahwa manusia mempunyai hak politik yang tidak boleh diselewengkan oleh raja dan mengakibatkan dilontarkannya kecaman-kecaman terhadap raja, yang menurut pola yang sudah lazim pada masa itu mempunyai kekuasaan tak terbatas. Pendobrakan atas suatu teori rasionalitas yang umumnya dikenal sebagai *social contract* (kontrak sosial) .

Kita mengenal bermacam-macam istilah demokrasi. Ada yang dinamakan demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi rakyat, demokrasi soviet, dan demokrasi nasional. Semua konsep ini memakai istilah demokrasi yang menurut asal kata berarti “rakyat berkuasa” atau “*government or rule by the people*”. Dalam bahasa Yunani *demos* berarti rakyat, *kratos/kratein* berarti kekuasaan/berkuasa.

Menurut tafsir R.Kranenburg didalam bukunya “*Inleideng in de vergelijkende staatrechtswetenschap*”, perkataan demokrasi yang terbentuk dari dua pokok kata Yunani diatas, maknanya adalah cara memerintah oleh rakyat.<sup>261</sup> Ditinjau lebih dalam lagi tentang makna demokrasi ini ialah cara pemerintahan yang dilakukan oleh dan atas nama seseorang diri (misalnya oleh seorang raja yang berkuasa mutlak). Selain itu, termasuk dalam pengertian demokrasi ialah cara pemerintahan negara yang disebut “*autocratie*” atau “*oligarchie*”, yakni pemerintahan yang dilakukan oleh segolongan kecil manusia saja, yang menganggap dirinya sendiri tercakup dan berhak untuk mengambil dan melakukan segala kekuasaan diatas segenap rakyat. Cara pemerintahan yang bagaimanakah yang masuk dalam arti demokrasi itu ? Menurut M. Durverger didalam bukunya “*Ies Regimes Politiques*”, demokrasi itu adalah termasuk cara pemerintahan dimana golongan yang memerintah dan golongan yang diperintah itu adalah sama dan tidak terpisah-pisah. Artinya satu sistem pemerintahan negara, yang dalam pokoknya, semua orang (rakyat) berhak sama untuk memerintah dan juga untuk diperintah.<sup>262</sup>

Diantara sekian banyak aliran pemikiran yang dinamakan demokrasi, ada dua kelompok aliran yang paling penting, yaitu demokrasi konstitusional dan satu kelompok aliran yang menamakan dirinya demokrasi, tetapi yang pada hakikatnya mendasarkan dirinya atas komunisme. Perbedaan fundamental diantara kedua aliran itu ialah bahwa demokrasi konstitusional mencita-citakan sebuah

---

<sup>260</sup> *Ibid.*, hlm. 55.

<sup>261</sup> Koencoro Poerbopronto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi* (Bandung: Eresco, 1987), hlm.6.

<sup>262</sup> *Ibid.*

pemerintahan yang terbatas kekuasaannya, yaitu suatu negara hukum (*rechtsstaat*) yang tunduk pada *rule of law*. sebaliknya, demokrasi yang mendasarkan dirinya atas komunisme, mencita-citakan pemerintahan yang tidak boleh dibatasi kekuasaannya (*machtsstaat*) dan yang bersifat totaliter.

Ciri khas dari demokrasi konstitusional ialah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Kekuasaan negara dibagi sedemikian rupa sehingga kesempatan penyalahgunaan diperkecil, yaitu dengan cara menyerahkannya kepada beberapa orang atau badan dan tidak memusatkan kekuasaan pemerintahan dalam satu tangan atau satu badan. Perumusan yuridis dari prinsip-prinsip ini terkenal dengan *Rechtsstaat* (Negara Hukum) dan *Rule of Law*.<sup>263</sup>

Dalam pandangan kelompok aliran demokrasi yang mendasarkan dirinya atas paham komunis, selalu bersikap *ambivalent* terhadap negara. Negara dianggapnya sebagai suatu alat pemaksa yang akhirnya akan lenyap sendiri dengan munculnya masyarakat komunis. Kata Marx dan Engels, “Negara tak lain tak bukan hanyalah mesin yang dipakai oleh satu kelas untuk menindas kelas lain” dan “negara hanya merupakan suatu lembaga transisi yang dipakai dalam perjuangan untuk menindas lawan-lawan dengan kekerasan”. Negara akhirnya akan lenyap pada saat komunisme tercapai karena tidak ada lagi yang ditindas.

Henry B. Mayo dalam bukunya *Introduction to Democratic Theory* memberi definisi demokrasi sebagai sistem politik sebagai berikut.<sup>264</sup>

“Sistem politik yang demokratis ialah dimana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik” (*A democratic political system is one in which public policies are made on a majority basis, by representatives subject to effective popular control at periodic elections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom*).

Lebih lanjut, B. Mayo menyatakan demokrasi didasari oleh beberapa nilai, yakni:<sup>265</sup>

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*institutionalized peaceful settlement of conflict*);
2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang berubah (*peaceful change in a changing society*);

<sup>263</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar...*, *op.cit*, hlm. 52.

<sup>264</sup> Henry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory* (New York: Oxford University Press, 1960) hlm. 70.

<sup>265</sup> *Ibid.*, hlm.218-243.

3. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur (*orderly succession of rulers*);
4. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum (*minimum of coercion*);
5. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*diversity*) dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan, serta tingkah ;
6. Menjamin tegak keadilan.

Untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi perlu diselenggarakan beberapa lembaga, yaitu :

1. Pemerintah yang bertanggung jawab;
2. Suatu dewan perwakilan rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat dan yang dipilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia dan atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi;
3. Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik;
4. Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat;
5. Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.

## B. Sistem dan Praktik Demokrasi di Indonesia

Dalam perkembangannya, paham negara hukum tidak dapat di pisahkan dari paham kerakyatan (demokrasi). Sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah di artikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat.

Atas dasar demokratis, *rechtstaat* dikatakan sebagai “negara kepercayaan timbal balik (*de staat van het wederzijds vertrouwen*)”, yaitu kepercayaan dari rakyat pendukung nya bahwa kekuasaan di berikan tidak akan disalahgunakan dan kepercayaan dari penguasa bahwa dalam batas kekuasaanya dia mengharapkan kepatuhan dari rakyat pendukungnya.<sup>266</sup>

Asas-asas demokratis yang melandas *rechtstaat*, menurut S.B.Couwenberg melipti lima asas, yaitu :<sup>267</sup> (a) asas hak-hak politik (*het beginsel van de politieke grondrechten*); (b) asas mayoritas; (c) asas perwakilan; (d) pertanggungjawaban; dan (e) asas publik (*openbaarheidsbeginsel*).

Atas dasar sifat-sifat tersebut, yaitu liberlal dan demokratis, ciri ciri *rechtstaat* adalah :

- a. Adanya undang-undang dasar atau konststitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat.

---

<sup>266</sup>*Ibid.*, hlm. 76.

<sup>267</sup>*Ibid.*

- b. Adanya pembagian kekuasaan negara, yang meliputi.: kekuasaan pembuatan undang-undang yang ada pada parlemen, kekuasaan kehakiman yang bebas yang tidak hanya menangani sengketa antara individu rakyat, tetapi juga antara penguasa dan rakyat, dan pemerintah yang mendasarkan tindakannya atas undang-undang (*wetmatig bestuur*);
- c. Diakui dan dilindunginya hak-hak dan kebebasan rakyat (*vrijheidsrechten van de burger*).

Ciri-ciri diatas menunjukkan dengan jelas bahwa idesentral *rechstaat* adalah pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia yang bertumpu atas dasar prinsip kebebasan dan persamaan. Adanya undang-undang dasar akan memberi jaminan konstitusional terhadap asas kebebasan dan persamaan. Adanya pembagian kekuasaan untuk menghindarkan penumpukan kekuasaan dalam satu tangan yang sangat cenderung kepada penyalahgunaan kekuasaan, berarti pemeriksaan terhadap kebebasan dan persamaan. Adanya kekuasaan pembuatan undng-undang yang dikaitkan dengan parlemen dimaksudkan untuk menjamin bahwa hukum yang dibuat adalah atas kehendak rakyat; dengan demikian hukum tersebut tidak akan memperkosa hak-hak rakyat, tetapi dikaitkan dengan asas mayoritas, kehendak rakyat diartikan sebagai kehendak golongan mayoritas.

Hampir semua teoretisi bahkan sejak zaman klasik selalu menekankan bahwa sesungguhnya yang berkuasa dalam demokrasi itu adalah rakyat atau *demos, populus*. Oleh karena itu, selalu ditekankan peranan *demos* yang senyatanya dalam proses politik yang berjalan. Paling tidak, dalam dua tahap utama : pertama, agenda *setting*, yaitu tahap untuk memilih masalah apa yang hendak dibahas dan diputuskan; kedua, *deciding the outcome*, yaitu tahap peengambilan keputusan.<sup>268</sup>

Telah menjadi suatu kenyataan ketika para eli nasional dan seluruh bangsa indonesia merumuskan bentuk negara dan pemerintahan pertama kali, BPUPKI dan PPKI pada tahun 1945 secara formal menetapkan pilihan politik demokrasi sebagai satu-satunya yang mendasari kehidupan politik indonesia.<sup>269</sup> Ketegasan terhadap pilihan demokrasi tersebut secara eksplisit terdapat dalam pasal 1 ayat (2) UUD 1945 bahwa kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat(MPR).

Sungguhpun demokrasi sudah menjadi pilihan politik yang diyakini sebagai salah satu bentuk sistem politik yang terbaik untuk mencapai efektivitas penyelenggaraan pemerintah negara, tetpai dalam kurun waktu enam puluh tahun bangsa indonesia merdeka, praktik kehidupan demokrasi masih mengalami pasang surut seiring dengan arah dinamika pembangunan politik yang masih dalam

---

<sup>268</sup> Afan Gaffar, *Politik indonesia; Transisi Menuju Demokrasi (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999)*, hlm. 6.

<sup>269</sup> Maswadi Rauf, "Musyawarah Untuk Mufakat; Sebuah Cara Penentuan kebijakan Politik Dalam Pembangunan Politik Indonesia", Makalah AIPI, Bandung, 18-19 Oktober 1990, hlm. 1.

proses menentukan format sistem politik ideal yang sesuai dengan cita-cita demokrasi, sebagaimana yang digagas oleh *the founding fathers*.

Praktik kehidupan demokratis, sebagaimana banyak terjadi di negara-negara yang sedang berkembang, termasuk Indonesia –sering terkecoh pada format politik yang kelihatannya demokratis, tetapi dalam praktiknya berwujud otoriter. Hal ini terlihat ketika UUD 1945 ditetapkan kembali melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959, dan bertekad melaksanakan UUD 1945 dan Pancasila secara murni dan konsekuen. Akan tetapi, pelaksanaannya belum dapat terwujud pada masa Demokrasi Terpimpin (1959-1966) karena pemerintahan (Orde Lama) waktu itu cenderung memusatkan kekuasaannya pada Presiden saja, yang akhirnya Indonesia, pada akhir tahun 1965 berada diambang kehancuran, baik secara politik, ekonomi, sosial, budaya, serta pertahanan dan keamanan.

Hal serupa terjadi pada masa rezim Soeharto (Orde Baru) , yang ditandai dengan pemusatan kekuasaan pada diri Presiden, telah membawa bangsa Indonesia diambang krisis multidimensi dan akhirnya Orde Baru jatuh tahun 1998. Sejak jatuhnya rezim Orde Baru tuntutan yang mengemuka ketika itu adalah otonomi daerah segera di realisasi atau pilihan kearah perubahan bentuk negara Federal. Akibat derasnya arus tuntutan daerah terhadap pusat itulah akhirnya dikeluarkan UU No. 22 Tahun 1999 yang lebih menekankan pada otonomi luas.

Setiap tahap pergantian rezim selalu mengandung harapan-harapan baru berupa kehidupan yang lebih demokratis dibandingkan dengan pemerintahan sebelumnya. Jatuhnya Orde Lama yang digantikan Orde Baru, yang ditandai dengan ikut sertanya para teknokrat dari dunia akademis di pemerintahan, pada mulanya membawa angin segar dan harapan baru dalam kehidupan politik di Indonesia. Namun, akibat inkonsistensi dalam sikap dan pemikiran dalam menegakkan nilai-nilai dasar demokrasi, pada akhirnya orde baru tersebut terseret dalam praktik-praktik pemerintahan Pragmatis dan Otoriter. Akibatnya, hukum ditundukkan untuk mengabdikan kepada sistem kekuasaan represif.

Michael van Langenberg menilai orde baru sejak tahun 1965/1966 telah membangun sistem negara yang hegemonik, dengan formulasi ideologi sebagai tiang utamanya. Dengan demikian dasar dari konstruksi hegemoni negara adalah ketertiban, stabilitas, dan keamanan nasional.<sup>270</sup>

Belajar dari pengalaman sejarah, orde baru tampil sebagai antitesis dari orde lama. Dalam sikap politiknya ada kesan kehati-hatian dan cenderung menyudutkan peran umat islam saat itu . hal ini dapat dilihat dari pandangan orde baru dalam mengurai perjalanan kelahirannya, disebutkan sebagai berikut:

---

<sup>270</sup> Michael van Langenberg, Negara Orde Baru: Bahasa, ideologi, Hegemoni, dalam Yudi Latif dan Idi Subandy (ed.), *Bahasa dan kekuasaan Politik Wacana di Panggung Orde Baru* (Bandung: Mizan, Cet. Kedua, 1996), hlm. 225.

“...kehidupan politik negara dan bangsa Indonesia... berdasarkan paham Demokrasi Liberal dengan pemerintahan yang berlangsung dengan sistem kabinet Parlementer, yang sangat asing bagi pola budaya bangsa Indonesia. Pergolakan dan pertentangan politik silih berganti yang kesemuanya bersumber pada perjuangan yang berlandaskan politik masing-masing golongan dan partai.

Masa itu telah dialami pemberontakan-pemberontakan antara lain. Republik Maluku Selatan (RMS), Darul Islam (DI)/Tentara Islam Indonesia (TII), Pemerintah Republik Revolusioner Indonesia (PRRI)/Pembangunan Rakyat Semesta (Permesta), yang dengan kekerasan senjata ingin mengubah Pancasila sebagai Dasar Negara dengan Dasar Negara yang lain. Hingga akhirnya lahir Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1999, yang memberlakukan kembali UUD 1945.<sup>271</sup>

Selain orde baru, HAM sipil dan politik banyak dilanggar dengan alasan untuk menjaga stabilitas politik demi kelancaran pembangunan ekonomi. KKN merajalela penyalahgunaan kekuasaan meluas, hukum merupakan subordinasi dari kekuasaan politik, dan campur tangan eksekutif terhadap kekuasaan kehakiman sudah menjadi cerita biasa. Beberapa keputusan Mahkamah Agung jelas-jelas memperlihatkan pemilik haknya terhadap kekuasaan, meski dengan akibat merugikan rakyat kecil, kebenaran dan keadilan sering dikesampingkan dengan alasan demi persatuan dan kesatuan bangsa, demi Pancasila demi kepentingan umum, demi asas kekeluargaan dan sebagainya, meski tu merugikan HAM.<sup>272</sup>

Terdapat pula sikap ambivalen akibat pengaruh universal dan global yang mengharuskan penguasa untuk mengadopsi kecenderungan Internasional yang diakui oleh bangsa-bangsa beradab seperti tercermin pada Kasus -----untuk menyebut beberapa-----diundangkannya UU No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, UU No.5 Tahun 1986 Tentang PTUN dan terbentuknya Komnas HAM dengan Keppres No. 50 Tahun 1993 Jo. UU No. 39 Tahun 1999 Tentang HAM yang membawa pesan-pesan demokratis.

Maraknya aktivitas berbagai LSM yang bergerak dibidang studi dan Advokasi Hukum serta HAM, turut pula memberikan kontribusinya sendiri. Cukup lama kita merasakan bahwa wajah hukum kita berwajah ganda. Tidak dapat di sangkal bahwa disamping krisis ekonomi yang dahsyat, sebenarnya langkah-langkah ambivalen tersebut merupakan rahmat tersembunyi (*blessing in disguise*) dan turut andil dalam kejatuhan orde baru.<sup>273</sup>

Derap reformasi yang mengawali lengsernya orde baru pada awal tahun 1998 pada dasarnya, merupakan gerak kesinambungan yang mereplekasikan komitmen bangsa Indonesia yang secaa rasional dan sistematis bertekad untuk

<sup>271</sup> BP-7 Pusat, *UUD, P4, GBHN 1998*, Jakarta, hlm. 460-461.

<sup>272</sup> Muladi, *Demokratisasi, Hak Asasi Manusia, dan Reformasi Hukum di Indonesia* (Jakarta: Cetakan Pertama, The Habibie Center, 2002), hlm. 8-9.

<sup>273</sup> *Ibid.*

mengaktualisasikan nilai-nilai dasar demokrasi. Nilai-nilai dasar tersebut antara lain berupa sikap transparan dan aspiratif dalam segala pengambilan keputusan politik, pers yang bebas, sistem pemilu yang jujur dan adil, pemisahan TNI dan Polri, sistem otonomi daerah yang adil, dan prinsip *good governance* yang mengedepankan profesionalisme birokrasi lembaga eksekutif, keberadaan badan legislatif yang kuat dan berwibawa, kekuasaan kehakiman yang independen dan *impartial*, partisipasi masyarakat yang terorganisasi dengan baik, serta penghormatan terhadap supremasi hukum.

Secara sadar, pemerintah mengakui adanya “penyelewengan” hukum yang dilakukan oleh rezim masa lalu, sebagaimana yang tertuang dalam Ketetapan MPR No. X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi kehidupan Nasional sebagai haluan negara, Bab II butir c, yang berbunyi sebagai berikut.

“selama tiga puluh dua tahun pemerintahan orde baru, pembangunan hukum khususnya yang menyangkut peraturan perundang-undangan organik tentang pembatasan kekuasaan Presiden belum memadai. Kondisi ini memberi peluang terjadinya praktik-praktik korupsi, dan nepotisme serta memuncak pada penyimpangan berupa penafsiran yang hanya sesuai dengan selera penguasa. Telah terjadi penyalahgunaan wewenang, pelecehan hukum, pengabaian rasa keadilan, kurangnya Perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat.

Pembinaan lembaga peradilan oleh eksekutif merupakan peluang bagi penguasa melakukan intervensi kedalam proses peradilan serta berkembangnya kolusi dan praktik-praktik negatif terhadap proses peradilan. Penegakan hukum belum memberi rasa keadilan dan kepastian hukum pada kasus-kasus yang menghadapkan pemerintah atau pihak yang kuat dengan rakyat sehingga menempatkan rakyat, sehingga menempatkan rakyat pada posisi yang lemah”.

Secara tegas, koreksi terhadap penyelewengan orde baru juga dituangkan dalam Penjelasan Umum Bab III UU No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000-2004, yaitu :<sup>274</sup> “ Penegakan supremasi hukum berdasarkan nilai-nilai kebenaran dan keadilan serta penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia secara universal mengalami degradasi. Kondisi tersebut, antara lain di sebabkan oleh pemerintahan pada masa lalu tidak mencerminkan aspirasi masyarakat dan kebutuhan pembangunan yang bersendikan hukum agama dan hukum adat... dalam pembangunan hukum.”

---

<sup>274</sup> Lihat Undang-undang RI Nomor 25 Tahun 1999 tentang Program Pembangunan Nasional (Prolegnas), tahun 1999-2004, LN 206. Bab III Pembangunan Hukum.

Untuk itu, Pemerintah Orde Reformasi ingin melakukan penataan ulang ke arah kebijakan hukum nasional, sebagaimana tertuang dalam GBHN 1999. Arah kebijakan hukum GBHN 1999 disebutkan antara lain :”menata sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu dengan mengakui dan menghormati hukum agama dan hukum adat serta memperbaharui perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif, termasuk ketidakadilan gender dan ketidaksesuaiannya dengan tuntutan reformasi melalui program legislasi.”

Perintah dari MPR melalui GBHN 1999 tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya UU No. 25 Tahun 2000-2004, dengan melakukan penyusunan dan pembentukan peraturan perundang-undangan yang aspiratif dengan mengakui dan menghormati hukum agama dan adat melalui peningkatan peran Program Legislasi Nasional (Prolegnas).

Di tengah perubahan besar saat ini, ketika sejumlah anggota masyarakat Indonesia muncul dengan peran baru, kekuasaan tidak lagi menjadi milik segelintir elite politik. Kekuasaan tersebar di banyak tempat dan kepada banyak orang. Mereka yang dulu lebih banyak pasif kini mulai mengambil prakarsa politik dan bertindak seolah mendapat mandat paling besar untuk mengakannya.

Progres dialogis tentang format dan sistem berbangsa dan bernegara menuju demokrasi pun kini menjadi menu sehari-hari. Sayangnya, pada situasi seperti ini justru proses penegakan hukum masih saja mengalami banyak kendala. Bukan saja lantaran warisan sistem hukum yang buruk di masa lalu, situasi belakangan ini juga mendatangkan proses identifikasi politik baru bagi warga negara dengan segala kalimnya tentang hak dan kewajiban.

Maka, sering kita mendengar kabar bahwa warga seandainya main hakim sendiri. Pada saat yang sama, sekelompok masyarakat mengorganisasi diri untuk memaksakan nilai hukum yang di yakini. Ini menunjukkan adanya kesulitan-kesulitan dalam mencari identitas baru sebagai bagian dari sebuah kekuatan politik.<sup>275</sup>

Dalam situasi krisis semacam ini, di perlukan “polisi” lalu lintas yang berintegritas tinggi untuk menjaga agar dialektika politik menuju tatanan baru itu tetap dalam koridor hukum. Sang polisi di tuntut agar mampu mengawal proses demokrasi ini dengan kesadaran rasionalitas yang tinggi disertai iktikad untuk membangun suatu peradaban bangsa yang lebih demokratis

Sekitar 1985 dan 1986, misalnya muncul tantangan berat berkaitan dengan diberlakukannya UU No. 8 Tahun 1985 tentang Keormasan yang merupakan bagian dari lima paket UU Pentaan Kehidupan politik ala pemerintahan Soeharto. Terbitnya undang-undang ini bagai pengesahan sarana legal formal bagi orde baru

---

<sup>275</sup> Adnan Buyung Nasution, ‘Pengantar’ dalam Mulyana W. Kusumah, *Tegaknya Supremasi Hukum Terjebak antara Memilih Hukum dan Demokrasi* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2001), hlm. Xiii.

untuk melakukan kontrol dan intervensi terhadap lembaga-lembaga kemasyarakatan (non pemerintah). Hukum dan perundang-undangan pada saat itu benar-benar dijadikan alat oleh soeharto untuk melestarikan kekuasaannya.<sup>276</sup>

Apabila dilakukan kajian tentang hubungan kausalitas antara hukum dan politik, paling tidak ada tiga macam jawaban yang dapat menjelaskannya. Pertama, hukum determinan atas politik di atur oleh dan harus tunduk pada aturan-aturan hukum. Kedua, politik determinan atas hukum, karena hukum merupakan hasil atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan (bahkan) saling bersaing. Ketiga, politik dan hukum sebagai subsistem kemasyarakatan berada pada posisi yang derajat determinasinya seimbang antara yang satu dengan yang lain karena meskipun hukum merupakan produk keputusan politik, tetapi begitu hukum ada, semua kegiatan politik harus tunduk pada aturan-aturan hukum.<sup>277</sup>

Jawaban atas pertanyaan tersebut tentang mana yang lebih determinan di antara kedua (pertama dan kedua), tentu sangat ditentukan oleh sudut pandang masing-masing ahli. Kaum idealis yang lebih berdiri pada sudut *das sollen* mengatakan bahwa hukum harus mampu mengendalikan dan merekayasa perkembangan masyarakat, termasuk kehidupan politiknya. Penulis seperti Rouscove Pound telah lama berbicara tentang "*law as a tool of social engineering*". Sebagai keinginan tentu saja wajar jika ada upaya untuk meletakkan hukum sebagai penentu arah perjalanan masyarakat karena dengan itu fungsi hukum untuk menjamin ketertiban dan melindungi kepentingan masyarakat akan menjadi lebih relevan. Akan tetapi, kaum realis seperti Von Savigny mengatakan bahwa "hukum selalu berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakatnya". Ini berarti bahwa hukum, mau tidak mau, menjadi *independent variable* atas keadaan di luarnya, terutama keadaan politiknya.<sup>278</sup>

Memang di dalam kenyataan, hukum itu lahir sebagai refleksi dari konfigurasi politik yang melatarbelakanginya. Dengan kata lain, kalimat-kalimat yang ada di dalam aturan hukum itu tidak lain merupakan kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling bersaing.<sup>279</sup>

Menurut Afan Gaffar,<sup>280</sup> dengan tingkat pluralitas yang sangat tinggi dan pemilahan sosial yang saling berkonsolidasi antara agama, etnisitas, dan kelas sosial, masyarakat Indonesia akan sulit membentuk sebuah pemerintahan yang stabil yang mampu mewujudkan dirinya untuk memberikan pelayanan dan perlindungan masyarakat. Dengan model demokrasi yang seperti ini, dalam masa transisi di perlukan sebuah pemerintahan yang kuat menjadi topangan masyarakat. Akan tetapi pemerintahan yang kuat tidak identik dengan pemerintahan yang

---

<sup>276</sup> *Ibid.* hlm. Xiv.

<sup>277</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia* (Jakarta: LP3ES, 1998), hlm. 8.

<sup>278</sup> Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia* (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm. 70-71.

<sup>279</sup> *Ibid.* Asumsinya bahwa hukum merupakan produk politik.

<sup>280</sup> Afan Gaffar, *Politik Indonesia: ..., op.cit.*, hlm. 353.

otoriter, yang menjalankan pemerintahan tanpa mengindahkan kaidah hukum dan hak-hak dasar dari warga negara. Pemerintahan yang kuat adalah pemerintahan yang memiliki tingkat legitimasi yang sangat tinggi. Legitimasi tersebut di peroleh karena keberhasilannya dalam mewujudkan dirinya dalam masyarakat sehingga masyarakat menghormati dan mempercayainya. Pemerintahan yang seperti inilah yang harus dibangun di Indonesia pada saat memasuki masa-masa transisi menuju Indonesia baru yang dicita-citakan.

Demokrasi harus dikembangkan atas dasar saling percaya antara satu dengan lainnya karena kalau tidak ada kepercayaan maka tidak dapat diharapkan banyak munculnya demokrasi. Kalau pemerintah tidak memiliki kepercayaan terhadap rakyat, pemerintah akan memonopoli kekuasaan yang ada, segala sesuatu di putuskan sendiri sementara masyarakat ditinggalkan. Di samping itu, kita harus memerhatikan bahwa demokrasi juga mempersyaratkan sikap dan perilaku yang moderat serta taat aturan hukum. Kecendrungan ekstrimintas dalam sikap, jelas tidak akan mendukung bagi munculnya demokrasi.

Untuk itu, *pertama*, harus segera dirumuskan suatu strategi reformasi dan pemulihan yang terintegrasi dan komperhensif; *kedua*, terdapat kemauan politik yang kuat khususnya dari para elit untuk segera keluar dari krisis yang melelahkan; *ketiga*, harus selalu ada “tekanan sosial” (dalam arti positif), baik secara nasiona; maupun internasional; *keempat*, didukung oleh watak kepemimpinan yang profesional dan beretika pada semua tingkatan pemerintah; *kelima*, keinginan dari organisasi internasional untuk mendukung reformasi harus sepenuhnya didasarkan atas semangat kemitraan; *keenam*, rekonsiliasi nasional untuk menyelesaikan berbagai masalah dan kasus-kasus yang dilakukan oleh rezim orde baru; *ketujuh*, komitmen untuk menjunjung pemerintahan yang baik guna menjamin keadilan, keamanan, dan kepastian berdasarkan hukum.<sup>281</sup>

Reformasi yang dimaksudkan dan dikehendaki oleh massa awam diluar sistem kekuasaan pemerintahan dewasa ini adalah reformasi yang juga menjejaskan ranah yang lebih mendasar, yaitu moral politik dalam kehidupan berbangsa dan bergenegara. Reformasi yang dicitakan adalah reformasi untuk menggerakkan perubahan yang secara strategis mendokonstruksi format lama dalam kehidupan bernegara yang cenderung autokratis ke wujud rekonstruktifnya yang baru, yang lebih demokratis. Inilah reformasi yang menggerakkan perubahan dari model kehidupan bernegara dengan kedaulatan yang cenderung di pusatkan di tangan penguasa tunggal yang bersemayam di pusat, ke model kehidupan bernegara dengan kedaulatan yang lebih didistribusikan secara adil ke tangan rakyat (yang masing-masing harus diakui sebagai warga yang berkedudukan sama di hadapan hukum, tanpa kecualiya).

Reformasi politik yang dicita-citakan seperti itu pada ujung-ujungnya tentulah akan menyangkut juga perseolan reformasi hukum, khususnya hukumkonstitusi. Kalaupun bukan persoalan rumusan-rumusan

---

<sup>281</sup> Muladi, Demokratisasi,....., *op.cit.*, hlm. 32.

formalnya, reformasi korektif itu tentulah berkenaan dengan pemaknaan interpretatifnya, dan sehubungan dengan hal itu, selanjutnya juga berkenaan dengan pelaksanaannya.<sup>282</sup>

Hukum nasional itu di perbarui ataupun tidak sesungguhnya akan kehilangan hakikatnya sebagai pelindung hak-hak asasi warga negara untuk memperoleh kebebasannya tatkala asas konstitusionalnya ditiadakan. Asas konstitusional ini, yang lebih dikenal dengan nama konstitusionalisme, adalah unsur sine qua non bagi eksistensi hukum nasional yang tidak hanya populis, akan tetapi juga humanitis.

Secara mendasar, gerakan reformasi harus diinterpretasikan sebagai suatu upaya yang terorganisir dan sistematis dari bangsa Indonesia untuk mengaktualisasikan nilai-nilai dasar demokrasi, yang di sepanjang kekuasaan rezim orde baru terlanjur telah di manipulasi dan diselewengkan. Berdasarkan interpretasi reformasi tersebut, maka agenda nasional harus di fokuskan pada upaya pengembangan yang terus ‘indeks demokrasi’ (*indices of democracy*). Indeks itu dapat di kelompokkan kedalam empat aspek kehidupan berbangsa dan bernegara, yaitu *pertama*, keberadaan sistem pemilahan umum yang bebas dan adil; *kedua*, keberadaan pemerintah yang terbuka, akuntabel, dan responsif; *ketiga*, pemajuan dan perlindungan hak-hak sipil dan politik seluruh warga tanpa kecuali; dan *kempat*, keberadaan masyarakat yang memiliki rasa percaya diri yang penuh.

Menurut Soetandyo, redefinisi “Reformasi” sebagai “tindakan korektif”, pada gilirannya akan mengansumsikan bahwa telah terdapat banyak kesalahan pada masa lalu dalam kerja-kerja pengelolaan sistem atau struktur kehidupan. Tak pelak lagi, setiap iktikad atau tekad untuk melakukan reformasi-entah karena prakarsa yang volunter, entah pula karna keterpaksaan menghadapi tuntutan yang tak dapat ditolak-itu selalu bermula dari hadirnya kesadaran atau pengakuan ada sesuatu yang salah pada struktur kehidupan yang ada, bahwa ada sesuatu yang salah, yang oleh sebab itu memerlukan koreksi-koreksi yang di harapkan akan dapat memperbaiki kinerja sistem.<sup>283</sup>

Sediaan dan tindakan untuk mengoreksi kesalahan dalam rangka memformat (format, serapan dari *formatus*=bentuk lampau dari verba *formari* yang berarti “membentuk”) ulang tatanan dalam struktur kehidupan bermasyarakat dan bernegara, tentu saja mensyaratkan dan mengisyaratkan pula kesediaan orang untuk mendeteksi dulu macam dan atau lokasi kesalahan itu dalam struktur. Adakah kesalahan itu terjadi di sekujur tubuh struktur? Ataukah kesalahan itu Cuma bersifat lokal dan dapat di lokalisasi; yaitu hanya mengenai suatu komponen tertentu saja dalam sistem yang tidak sekali-kali akan menimbulkan komplikasi? Atau, mungkinkah kesalahan itu memang benar Cuma

---

<sup>282</sup> Soetandyo W., *Hukum, Pradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya* (Jakarta: ELSAM dan HUMA, 2002), hlm. 586.

<sup>283</sup> Soetandyo Wignyoebroto, *Hukum...*, op.cit., hlm. 582

manifes sebagai masalah dibilangan substruktur yang ada di permukaan saja (misalnya sebagai masalah moneter atau masalah ekonomi di sektor riil), akan tetapi sesungguhnya kesalahan itu lebih mendasar lagi, tersembunyi dalam-dalam di substruktur-substruktur yang terletak dibawah permukaan (sebagai permasalahan politik atau bahkan juga sebagai permasalahan moral dan etika pemerintah dalam masalah hubungan kekuasaan antara pejabat pengemban kekuasaan Negara dan manusia-manusia warga Negara).<sup>284</sup> Dalam terminologi KUHN, itulah tugas para ilmuwan dalam komunitas, yakni "memcahkan masalah".

Reformasi sebagai suatu era dan dalam pengertian politis sebagai tatanan atau rejim, harus diartikan sebagai usaha sistematis dari bangsa Indonesia untuk mengaktualisasikan nilai-nilai dasar demokrasi; atau lebih luas lagi untuk mengaudit dan mengaktualisasikan index demokrasi yang pada orde lalu telah dimanipulasikan.<sup>285</sup>

Untuk itu, searah dengan tuntutan reformasi, hadirnya aturan hukum yang tegas, demokratis, dan bersandar pada prinsip-prinsip keadilan sesungguhnya akan menjadi penuntun kearah mana politik dan ekonomi akan dibingkai. Akibat kurang tegasnya aturan hukum ataupun kurang mengakarnya aturan hukum yang ada, akan *ekses* yang merugikan masyarakat karena aturan tersebut hanya akan dipakai sebagai alat penekan dari kekuasaan yang ada.

Penegasan bahwa Indonesia merupakan negara hukum serta pernyataan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka, mengandung mirip untuk tidak menjadi hukum sebagai alat kekuasaan, menegakkan prinsip kesamaan didepan hukum dan melindungi campur tangan, baik yang bersifat internal maupun eksternal terhadap kekuasaan kehakiman dalam rangka mencegah dan menghindari kegagalan pencapaian keadilan.

Dalam hubungannya dengan reformasi hukum dalam rangka 4 aspek dasar demokrasi diatas, pemerintah harus secara sistematis menerapkan reformasi yang di dasarkan kepada elemen-elemen konsep sistem hukum, yaitu: (1) struktur; (2) elemen substansi hukum; dan (3) elemen budaya hukum.<sup>286</sup> Friedman menegaskan, bagaimanapun baiknya norma hukum, suatu undang-undang tanpa didukung penegak hukum yang handal dan dipercaya, hukum tidak akan efektif mencapai tujuannya hukum dan norma yang baik dan didukung dengan aparat penegak hukum yang handal dan dipercaya juga akan kurang efektif tanpa didukung budaya hukum masyarakat yang bersangkutan.<sup>287</sup>

---

<sup>284</sup> Ibid

<sup>285</sup> Muliadi, Demokratisasi..., op.cit., hlm.21.

<sup>286</sup> Lawrence M. Friedman, American Law, An Introduction (New York London: W.W. Norton & Co, 1984), hlm. 19-20

<sup>287</sup> Friedman mendeskripsikan ketiga elemen tersebut sebagai berikut: struktur digambarkan seperti suatu jenis "mesin". Substansi diibaratkan sebagai bahan-bahan yang dipergunakan oleh mesin untuk memproduksi suatu. Adapun budaya hukum digambarkan sebagai yang menentukan untuk bergerak on atau off mesin tersebut dan menentukan bagaimana mesin itu digunakan. *Ibid.*

### C. Sistem dan Pelaksanaan Pemilu di Indonesia

Berbeda dengan konstitusi RIS dan UUDS 1950, UUD 1945 dalam pasal-pasalnya tidak secara jelas mengatur tentang pemilihan umum. Ketentuan tentang pemilihan itu hanya dikembangkan dari :

1. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan "kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR." Syarat kedaulatan rakyat adalah pemilihan umum;
2. Pasal 7 UUD 1945 yang menyatakan, "Presiden dan wakil presiden memegang jabatan selama 5 tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali;"
3. Penjelasan pasal 3 UUD 1945 yang menyatakan, "...sekali dalam 5 tahun majelis memerhatikan segala hal yang terjadi..." dari butir 2 dan 3 dapat dikembangkan bahwa pemilu di Indonesia dilaksanakan sekali dalam 5 tahun;
4. Pasal 19 UUD 1945, susunan DPR ditetapkan dengan undang-undang. Undang-undang yang dimaksud berarti mengatur Pemilihan umum.

Keinginan untuk melaksanakan pemilihan umum oleh pembentuk UUD 1945 tercermin dalam aturan tambahan yang berbunyi : "dalam 6 bulan sesudah berakhirnya peperangan Asia Timur Raya, Presiden Indonesia mengatur dan menyelenggarakan segala hal yang ditetapkan oleh undang-undang dasar ini." Disamping itu, menurut Sri Soemanti M., landasan berpijak lainnya mengenai pemilu yang juga mendasar adalah demokrasi Pancasila yang secara tersirat dan tersurat juga kita temukan dalam pembukaan UUD 1945, paragraf ke-empat.<sup>288</sup> Sila keempat Pancasila menyatakan, "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan."

Ketentuan-ketentuan konstitusional dalam Pancasila, Pembukaan dan pasal-pasal UUD 1945 tersebut memberikan isyarat adanya proses atau mekanisme isyarat adanya proses atau mekanisme kegiatan Nasional 5 tahunan. Dalam siklus kegiatan nasional 5 tahunan pemilu merupakan salah satu kegiatan atau program yang harus dilaksanakan, betapapun mahal harganya pemilu itu.<sup>289</sup>

Akan tetapi, karena keadaan ketatanegaraan yang belum memungkinkan ketika itu, selama berlakunya UUD 1945 yang pertama ini Pemilu belum dapat dilaksanakan.<sup>290</sup> Baru setelah terbentuknya negara kesatuan NKRI tahun 1950, disusun sebuah konstitusi (UUDS 1950) yang mengatur penyelenggaraan pemilihan yang dalam pasal 53 menyatakan, "kemauan rakyat adalah dasar kekuasaan penguasa, kemauan itu dinyatakan dalam pemilihan berkala yang jujur dan yang dilakukan menurut hak pilih yang bersifat umum dan kebersamaan serta dengan pemungutan suara yang rahasia ataupun menurut cara yang juga menjamin

<sup>288</sup> Sri Soemantri M., *Sistem Pemilu Dalam Ketatanegaraan Indonesia*, Majalah PERSAHI, Nomor Ketiga, Januari 1990.

<sup>289</sup> Dahlan Thaib, "Pemilu Ditinjau dari landasan Konstitusional UUD 1945", dalam Dahlan Thaib dan Ni'matul Huda (ed), *Pemilu dan...*, op.cit, hlm.6.

<sup>290</sup> Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum Di Indonesia* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1987), hlm. 181.

kebebasan mengeluarkan suara.”atas dasar pasal ini pemerintah dan DPR membentuk UU No.7 Tahun 1953 tentang pemilihan anggota konstituante dan anggota DPR, dan pada tanggal 29 september 1955 diselenggarakan pemilu yang pertama di Indonesia.

Awal berlakunya kembali ke UUD 1945 yaitu pada masa demokrasi terpimpin(1959-1965), pemilihan umum belum pernah atau belum sempat dileksanakan, bahkan keinginan untuk itu pun belum pernah ada. Baru setelah orde baru memegang kekuasaan di Indonesia, keinginan untuk melaksanakan pemilihan umum muncul kembali. Hal itu dianut dalam amanat rakyat melalui ketetapan MPRS No.XI/MPRS/1965 yang menyatakan antara lain:”pemilihan umum yang bersifat langsung, umum, bebas, dan rahasia diselenggarakan degan pemungutan suara selambat-lambatnya pada tanggal 5 juli 1998”. Tetapi karna kondisi politik yang belum memungkinkan, penyelenggaraan suatu pemilihan umum yang kurang menguntungkan untuk membiayai suatu pemilihan umum 5 juli 1998, amanat tersebut belum dapat dilaksanakan. Hal itu disebabkan MPRS melalui ketetapan MPRS No.XLII/MPRS/1999 menetapkan bahwa pemilihan umum akan diselenggarakan selambat-lambatnya 5 juli 1951. Atas dan ketetapan MPRS ini, Presiden DPR menetapkan UU No.15 Tahun 1969 tentang pemilihan umum anggota-anggota badan permusyawaratan/perwakilan rakyat dan UU No.16 Tahun 1999 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Atas dasar ketentuan tersebut maka seaacara teratur diselenggarakanlah pemilu di Indonesia.

Setelah lahirnya UU No.15 tahun 1969 dan UU No.19 tahun 1999 tersebut, pemilu berikutnya menggunakan dasar pijakan yuridis, diantaranya:

1. UU No.4 Tahun 1975 tentang perubahan atas UU No.15 Tahun 1969;
2. UU No.5 Tahun 1975 tentang perubahan atas UU No.16 tahun 1999;
3. UU No.2 Tahun 1980 tentang perubahan atas UU No.15 Tahun 1969 tentang pemilihan umum anggota badan permusyawaratan/perwakilan rakyat sebagaimana telah diubah dengan UU No.4 Tahun 1975;
4. UU No.1 Tahun 1985 tentangan perubahan ata UU No.15 Tahun 1969 tentang pemilihan umu naggota badan permusyawaratan/perwakilan raktyat sebagaimana telah diubah dengan UU No. Tahun 1975 dan UU No.2 Tahun 1980;
5. UU No.2 Tahun 1985 tentang perubahan atas UU No.16 Tahun 1969 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR dan DPRD sebagaimana telah diubah dengan UU No.5 Tahun 1975;
6. UU No.3 Tahun 1999 Tentang pemilu;
7. UU No.12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD, DPRD.

Setelah dilaksanakan perubahan UUD 1945 oleh MPR pada Sidang Tahunan 2001 masalah pemilu mulai diatur secara tegas dalam UUD 1945 Bab VII B Tentang Pemilu. Pasal 22 E berbunyi sebagai berikut

- (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap 5 Tahun sekali

- (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden dan DPRD
- (3) Peserta pemilu untuk memilih anggota DPR, dan anggota DPRD adalah partai politik
- (4) Serta pemilihan umum untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan
- (5) Pemilu diselenggarakan oleh suatu komisi pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilu diatur dengan UU

Adanya ketentuan mengenai pemilu dan dalam UUD 1945 dimaksudkan untuk memberi landasan hukum yang lebih kuat sebagai salah satu wahana pelaksanaan kedaulatan rakyat. Dengan adanya ketentuan itu dalam UUD 1945, bakal lebih menjamin ketentuan itu dalam UUD 1945, maka lebih menjamin waktu penyelenggaraan pemilu secara teratur reguler (dalam Per 5 Tahun) maupun menjamin proses dalam mekanisme serta kualitas penyelenggaraan pemilu yaitu langsung, umum, bebas, rahasia (Luber), serta Jujur dan adil (Judil). Sebagaimana maklum, pelaksanaan pemilu selama ini belum diatur dalam UUD.

Baik UU No.7 Tahun 1953 yang mengatur pemilu 1955 maupun UU No.15 Tahun 1969 dengan perubahannya, menganut sistem pemilihan proporsional (suara berimbang). Dalam penyelenggaraan sistem, Proporsional di Indonesia maka daerah pemilihan ditentukan daerah tingkat I. Bila daerah tingkat II paling sedikit mempunyai 1 wakil di DPR pusat maka ketentuan ini mirip dengan sistem pemilihan distrik karna itu disebut sistem ini bervariasi dengan sistem distrik.<sup>291</sup>

Pemilu tahun 1971, untuk memilih anggota-anggota DPRD tingkat II, anggota DPRD tingkat I dan anggota-anggota DPR. Pemilihan umum ini pada dasarnya menganut sistem pemilihan umum proporsional. Pemilu tahun 1977 sampai dengan pemilu 1987 sistem pemilu yang umum dipakai sama dengan sebelumnya yakni sistem proporsional. Pemilu tahun 1992 sistem pemilihan umum yang dipakai adalah sistem proporsional. Pemilu tahun 1997 dipakai sistem perwakilan berimbang dengan stelsel daftar. Pemilu tahun 1999 dilaksanakan dengan menggunakan sistem proporsional berdasarkan stelsel daftar. Berbeda dengan pemilu sebelumnya, pemilu tahun 2004 untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten atau Kota dilaksanakan dengan sistem Proporsional dengan daftar calon terbuka. Pemilu untuk memilih anggota DPD dilaksanakan dengan sistem Distrik berwakil banyak.

Pada umumnya, cara yang biasa dianut untuk mengisi keanggotaan lembaga perwakilan melalui pengangkatan (penunjukan) atau pengangkatan biasa disebut sistem pemilihan organis dan pemilihan umum yang biasa disebut sistem pemilihan mekanis akan tetapi, pelaksanaan kedua sistem

---

<sup>291</sup> Bintan R. Saragih, *Lembaga ... op.cit.*, hlm. 185

tersebut tidak sama disemua negara karena biasanya disesuaikan dengan masing-masing negara.

Menurut Wolhoff,<sup>292</sup> dalam sistem organisme, rakyat dipandang sebagai sejumlah individu-individu yang hidup bersama-sama dalam beraneka warna persekutuan hidup seperti genealogi(Rumah Tangga), teritorial dalam(Desa, Kota, Daerah), Fungsional Spesial(Cabang industri), lapisan-lapisan, dan sebagainya. Masyarakat dipandanginya sebagai suatu organisasi yang terdiri dari organ-organ yang mempunyai kedudukan dan fungsi tertentu dalam totalited organisasi itu, yaitu persekutuan-persekutuan hidup diatas. Persekutuan-persekutuan hidup ini lah sebagai pengendali hak pilih, atau lebih tepat sebagai hak untuk memutus wakil-wakil kepada perwakilan masyarakat(Rakyat). Badan perwakilan menurut sistem organisme ini bersifat badan perwakilan kepentingan-kepentingan khusus persekutuan hidup yang biasa disebut dewan korporatif.

Dalam pemilihan mekanis, menurut Wolhoff rakyat dipandang sebagai masa individu-individu yang sama. Invidu-individu inilah yang berfungsi sebagai pengendali hak pilih aktif dengan masing-masing mengeluarkan 1 suara dalam tiap pemilihan untuk 1 lembaga perwakilan. Sistem pemilihan mekanis biasanya dilaksanakan dengan 2 sistem pemilihan umum yaitu: a) Sistem proposional; b) Sistem Distrik.

Sitem pemilihan proporsional adalah suatu sistem pemilihan dimana poporsi kursi yang tersedia di parlemen dibagikan kepada partai-partai politik (organisasi peserta pemilihan umum) sesuai dengan imbalan perolehan suara yang didapat pada politik/organisasi peserta pemilihan bersangkutan. Oleh karena itu, sistem pemilihan umum ini disebut juga dengan “Sistem Berimbang”.<sup>293</sup>

Dalam sistem ini, wilayah negara merupakan satu daerah pemilihan. Akan tetapi, karena luasnya wilayah negara dan jumlah pendudukwarga negara yang cukup banyak, wilayah itu dibagi atas daerah-daerah pemilihan (misalnya provinsi menjadi satu daerah pimilihan). Kepada daerah-daerah pemilihan ini dibagikan sejumlah kursi yang harus diperebutkan, luas daerah pemilihan, pertimbangan politik dan sebagainya. Hal yang pasti adalah jumlah kusri yang diperebutkan pada masing-masing daerah pemilihan lebih dari satu karena itu sistem pemilihan proporsional ini disebut juga dengan “multi-member cons constituency”. Sisa suara dari masing-masing peserta pemilihan umum didaerah pemilihan tertentu tidak dapat lagi digabungkan dengan sisa suara didaerah lainnya.

---

<sup>292</sup> Bintan R. Saragih, *Lembaga... op.cit.*, hlm.171

<sup>293</sup> Sri Soemantri M., “Pelaksanaan Pemilu Indonesia (Menelusuri UU Pemilihan dan UU Partai Politik dan Golkar)”, dalam Dahlan Thaib dan Ni'matul Huda (ed), *Pemilu... op.cit.*, hlm. 22.

Segi-segi positif dari sistem pemilihan proporsional adalah: (I) suara yang terbuang sangat sedikit; (II) partai politik kecil atau minoritas, besar kemungkinan mendapat kursi diparlemen, sedangkan segi-segi negatif dari sistem ini adalah sbb.<sup>294</sup>

1. Sistem ini mempermudah fragmentasi partai politik dan timbulnya partai-partai politik baru. Sistem ini tidak menjurus kearah integrasi bermacam-macam golongan dalam masyarakat, tetapi kecenderungan lebih mempertajam perbedaan-perbedaan yang ada dan oleh karena itu kurang terdorong untuk mencari dan memanfaatkan persamaan-persamaan. Sebagai akibatnya sistem pemerintahan umum ini memperbanyak jumlah partai politik.
2. Setiap calon yang terpilih menjadi anggota parlemen merasa dirinya lebih terikat kepada partai politik yang mencalonkan kurang merasakan loyalitasnya kepada rakyat yang telah memilihnya.
3. Banyaknya partai politik mempersukar dalam membentuk pemerintah yang stabil, lebih-lebih dalam sistem pemerintahan parlementer. Karena pemebentukan pemerintah/kabinet harus didasarkan atas kualisi (kerjasama) antara 2 partai politik atau lebih.
4. Terjadinya pencerminan pendapat yang salah tingkat pertama (the first stage of distortion of opinion).

Sistem pemilihan distrik adalah suatu sistem pemilihan yang wilayah negaranya dibagi atas distrik-distrik pemilihan, yang jumlahnya sama dengan jumlah kursi yang tersedia diparlemen. Setiap distrik pemilihan hanya memilih satu orang wakil dari calon-calon yang diajukan oleh masing-masing partai politik/organisasi peserta pemilihan umum. Oleh karena itu, sistem ini juga disebut "single-member constituency". Pihak yang menjadi pemenangnya (calon terpilih) adalah yang memperoleh suara terbanyak (mayoritas) dalam distrik tersebut.

Segi-segi positif sistem pemilihan distrik adalah:<sup>295</sup>

1. Hubungan antara si pemilih dengan wakilnya sangat dekat, karena itu partai-partai politik tidak berani mencalonkan orang yang tidak populer (tidak terkenal) dalam distrik tersebut. Terpilihnya seorang calon biasanya karena kualitas dan kepopulerannya, dan baru kemudian kepopuleran partai politiknya.
2. Sistem ini mendorong bersatunya partai-partai politik. Karena calon yang terpilih hanya satu, beberapa partai politik dipaksa/terpaksa bergabung
3. untuk mencalonkan seorang yang lebih populer dan berkualitas serta berbakat diantara calon-calon yang lain.
4. Sistem pemilihan ini akan mengakibatkan terjadinya penyederhanaan jumlah partai politik.

---

<sup>294</sup> Ibid. Lihat juga Bintang R Saragih, *Lembaga... op.cit.*, hlm. 180.

<sup>295</sup> *Ibid.*

5. Organisasi penyelenggara pemilihan dengan sistem ini lebih sederhana, tidak perlu memakai banyak orang untuk duduk dalam panitia pemilihan. Biaya lebih murah dan perhitungan suara lebih singkat karena tidak perlu menghitung sisa suara yang terbuang.

Seigi-segi negatif sistem pemilihan distrik adalah sebagai berikut:

1. Kemungkinan akan ada suara yang terbuang. Bahkan, ada kemungkinan calon terpilih mendapat suara minoritas lawan-lawannya.
2. Sistem ini akan menyulitkan partai-partai kecil dan golongan-golongan minoritas. Sukar bagi mereka mempunyai wakil di lembaga perwakilan.
3. Terjadinya permainan pendapat yang salah tingkat I dan tingkat II (the first and the second stage of distortion of opinion).

Untuk konteks Indonesia, banyak sekali orang yang mencampur adukkan antara *elektoral laws* dengan *elektoral process*. Didalam ilmu politik yang disebut dengan *elektoral laws* menurut Douglass Rae , adalah “Those which govern the processess by which elektoral preferencess are articulative as votes and by which these votes are translated into distribution of governmentel authority (tipicaly parliamentary seats) among the competing political parties” artinya, sistem pemilihan dan aturan yang menata bagaimana pemilu dijalankan serta distribusi hasil pemilihan umum. Sementara elektoral proses adalah mekanisme yang dijalankan didalam pemilihan umum, seperti misalnya mekanisme penentuan calon, cara berkampanye dan lain-lainnya.<sup>296</sup>

Menurut Affan Gaffar, sistem pemilihan (*electoral laws*) tidak mempunyai kaitan dengan sistem kepartaian di Indonesia. Proses dan mekanisme pemilihan yang membawa konsekuensi terhadap sistem kepartaian. Ada dua alasan yang mendasari pendapat tersebut, pertama, sejak tahun 1973 indonesia sudah menganut sistem tiga partai yang merupakan hasil reformasi sistem kepartaian yang dibuat oleh pemerintah, bukan sesuatu yang terjadi secara alamiah. Akibatnya karena peraturan yang ada maka sudah tidak mungkin lagi untuk membentuk partai politik yang baru, kecuali kalau undang-undangnya yang harus diubah. Kedua, mekanisme dan proses pemilu yang tidak kompetitif telah berhasil membuat partai politik yang hegemonik. Proses pemilihan umum tersebut mencakup rekrutmen, calon-calon yang tidak terbuka, terutama untuk partai-partai politik yang non pemerintah. Didalam proses rekrutmen tersebut partai yang non pemerintah tidak mempunyai keleluasaan untuk menampilkan calon-calon yang mempunyai kualitas tinggi yang mempunyai kharisma sehingga mampu menarik massa dukungan yang diharapkan. Hal itu terjadi karena besarnya peranan lembaga pemilihan umum dan kopkamtib didalam menyaring calon-calon yang diajukan oleh partai.<sup>297</sup>

---

<sup>296</sup> Affan Gafar, “Sistem Pemilihan Umum di Indonesia Beberapa Catatan Kritis”. Dalam Dahlan Thaib dan Ni'matul Huda (ed), *Pemilu...*, *Ibid.*, hlm. 31

<sup>297</sup> *Ibid.*, hlm. 37-38

Ketika situasi politik berubah searah arus reformasi yang di tandai dengan jatuhnya pemerintah Soeharto tahun 1998, pelaksanaan pemilu tahun 1999 yang disiapkan dalam waktu singkat, terlaksanakan dengan relatif bebas, jujur dan adil khususnya jika dibandingkan dengan pelaksanaan pemilu sebelumnya pada rezim orde baru. Meskipun demikian, pemilu tahun 1999 baru merupakan rancangan awal menuju terbentuknya tatanan politik yang demokratis, suatu tatanan politik yang menjamin tegaknya hak-hak politik rakyat sebagai cerminan dari prinsip kedaulatan rakyat.

Pemilu 1999, jelas baru langkah awal dan belum mampu menjadi sarana partisipasi politik rakyat. Harusnya, pemilu merupakan aktualisasi nyata demokrasi dimana rakyat bisa menyatakan kedaulatannya terhadap negara dan pemerintahan. Melalui pemilu ini, rakyat menentukan siapa yang menjalankan dan mengawasi jalannya pemerintahan negara. Disini, rakyat memilih dan melakukan pengawasan terhadap wakil-wakilnya. Hanya saja persiapan pemilu 1999 perangkat perundang-undangan nya masih memihak status Quo dan tidak mencerminkan amanat reformasi. Sekurang-kurangnya ada 2 penjelasan. Pertama, pemilu disiapkan secara tergesa-gesa sehingga tidak memberi kesempatan kepada partai politik untuk melakukan sosialisasi program kepada masyarakat luar. Kedua, perangkat perundang-undangan yang disiapkan masih bias kepentingan partai yang orde baru.<sup>298</sup>

Pada tahun 2004, bangsa Indonesia mendapat ujian yang berat karena disibukkan dengan banyaknya jadwal pemilihan, mulai dari pemilu anggota DPR, DPD, DPRD sampai dengan pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Dan untuk pertama kalinya dalam sejarah pemilu di Indonesia, perselisihan hasil Pemilu Legislatif 2004 diadili dan diputus oleh Mahkamah Konstitusi. Sebanyak 273 perkara masuk lembaga pelaksanaan kekuasaan kehakiman baru ini, dan Mahkamah Konstitusi, telah menuntaskan Tugas Konstitusionalnya dengan memutus seluruh perkara dengan putusan yang bersifat Final.<sup>299</sup>

Pada tahun 2009 terdapat 3 macam pemilu yakni pemilu legislatif pada 19 April 2009, pemilu presiden dan Wakil Presiden pada 8 Juli 2009, serta pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah yang telah dilaksanakan pada akhir 2008 dan awal 2009.

Perselisihan hasil pemilu sepanjang tahun 2009 yang dibawa ke Mahkamah Konstitusi sebanyak 69 perkara yang terdiri atas 42 perkara yang diajukan 42 partai politik dan 27 perkara yang diajukan oleh calon anggota DPD. Perincian dari 42 perkara yang diajukan partai politik itu terdiri atas 622 kasus. Dari 622 kasus tersebut Mahkamah Konstitusi telah menjatuhkan 68 kasus dikabulkan, 398 kasus ditolak, 107 kasus tidak diterima, 9 kasus putusan sela, 13 kasus putusan pasal 205 UU No.10 Tahun 2008 dan 27 kasus penarikan kembali. Sedangkan dari 27 perkara yang diajukan calon anggota DPD tersebut terdiri dari

---

<sup>298</sup>Mulyana W. Kusumah dkk., *Menata Politik Paska Reformasi*, (Jakarta: KIPP Indonesia, 2000), hlm. I-II

<sup>299</sup>Berita *Mahkamah Konstitusi*, Edisi Khusus, 2004, hlm. 4.

28 kasus. Dari 28 kasus tersebut, 2 kasus dikabulkan 16 kasus ditolak, 7 kasus tidak diterima dan 3 kasus putusan sela.<sup>300</sup>

Sejak adanya pengalihan kewenangan sengketa pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi pada 29 Oktober 2008, Mahkamah Konstitusi telah menerima sebanyak 40 permohonan sengketa hasil pemilukada. Dari 40 permohonan tersebut yang memenuhi syarat kelengkapan sehingga dapat di registrasi MK sebanyak 27 permohonan. Dari 27 perkara pemilukada tersebut, 19 perkara telah diputus pada 2008 dan sisanya sebanyak 8 perkara telah diputus pada 2009. Putusan MK atas 27 Perkara tersebut sebagai berikut: 4 perkara dikabulkan, 20 perkara ditolak dan 3 perkara tidak diterima.<sup>301</sup>

UUD 1945 telah mengalami perubahan mendasar sebanyak 4 kali. Dalam rangka perubahan pertama sampai perubahan keempat UUD 1945, bangsa kita telah mengadopsikan prinsip-prinsip baru dalam sistem ketatanegaraan, Mulai dari Pemisahan Kekuasaan dan “checks and balances” sampai dengan menyelesaikan “konflik politik” melalui jalur hukum.

---

<sup>300</sup> Lihat *Enam Tahun Mahkamah Konstitusi*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hlm. 282

<sup>301</sup> *Ibid.*, hlm. 160.

## BAB VIII

### SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA

#### A. Sejarah Lahirnya Pasal 18 UUD 1945

Apabila ditelaah dari sejarah pembentukan UUD 1945, dapat dikatakan Muh. Yamin lah orang pertama yang membahas masalah pemerintahan daerah dalam sidang BPUPKI 29 Mei 1945, Muh Yamin Mengatakan sebagai berikut:

“Negri, desa dan segala persekutuan adat yang dibaharui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan sebagai bagain bawah. Antara bagian bawah dan bagian atas dibentuk bagian tengah sebagai pemerintahan daerah untuk menjalankan pemerintahan urusan dalam, pangreh praja”.<sup>302</sup>

Pada kesempatan itu pula Muh. Yamin melampirkan rancangan sementara perumusan undang-undang dasar yang memuat tentang pemerintahan daerah dan berbunyi :

“pembagian daerah Indonesia atas daerah yang besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”<sup>303</sup>

Selanjutnya pemikiran Muh. Yamin mengenai pemerintahan daerah dapat dijumpi lagi dalam pidatonya 11 juli 1945 di hadapan BPUPKI yang antara lain mengatakan sebagai berikut.

“Pemerintahan dalam Republik ini pertama-tama akan tersusun dari badan-badan masyarakat seperti desa, yaitu susunan pemerintahan yang paling bawah, pemerintah ini saya namakan pemerintah bawahan.”<sup>304</sup>

“Antara pemerintah atasan dan pemerintah bawahan itu adalah pemerintahan yang baik saya sebut pemerintahan tengahan. Perkara desa barang kali tidak perlu saya bicarakan di sini, melainkan ketika harapan saya, supaya sipatnya diperbaharui atau disesuaikan dengan keperluan zaman baru.”<sup>305</sup>

“Tetapi yang perlu ditegaskan di sisni, yaitu bahwa desa-desa, negeri-negeri, warga-warga dan lainnya tetaplah menjadi kaki pemerintahan

---

<sup>302</sup>M. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945* (Jakarta: Jilid I, Penerbit Siguntang, 1971, hlm. 100

<sup>303</sup>*Ibid.*, hlm. 724.

<sup>304</sup>*Ibid.*, hlm. 230

<sup>305</sup>*Ibid.*

Republik Indonesia. Dan Ditengah-tengah pemerintahan atasan bawahan kita pusakan pemerintahan daerah.<sup>306</sup>

Sepertinya halnya yamin ,soepomo selaku ketua panitia kecil perancang Undang-Undang dasar dalam sidang BPUPKI tanggal 15 juli 1945 juga menyampaikan keterangan yang antara lain mengatakan sebagai berikut.

“Tentang daerah ,kita menyetujui bentuk persatuan ,unie,oleh karena itu di bawah pemerintahan pusat ,di bawah negara tidak ada negara lagi.tidak ada onderstaat,akan tetapi hanya daerah.bentuknya daerah itu dan bagaimana bentuk pemerintahan daerah ,ditetapkan dalam undang-undang beginilah pasal 16”<sup>307</sup>

“pembagian daerah di Indonesia atas daerah besar dan daerah kecil dengan susunan bentuk pemerintahannya ditetapkan dalam undang-undang,dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah yg bersifat istimewa”

Kemudian pada tanggal 18 agustus 1945,dihadapan sidang PPKI atas pemerintahan Soekarna(selaku ketua PPKI) supomo memberikan penjelasan mengenai rancangan undang-undang dasar yang akan disahkan sebagai undang-undang dasar 1945 Negara Republik Indonesia dalam sidang PPKI itu , Soepomo memberi penjelasan tentang pemerintah daerah sebagai berikut.

“dibawah pemerintah pusat ada pemerintah daerah: tentang pemerintah daerah disini hanya ada satu pasal, yang berbunyi :pemerintah daerah diatur dalam undang-undang<sup>308</sup> hanya saja ,dasar-dasar yang telah dipakai untuk negara itu juga harus dipakai untuk pemerintahan daerah, artinya pemerintahan daerah harus juga bersifat permusyawaratan,dengan lain perkataan harus ada DPR.dan adanya daerah-daerah istimewa diindahkan dan dihormati,kooti-kooti,sultanat-sultanat tetap ada dan dihormati susunannyayang asli, akan tetapi itu keadaannya sebagai daerah ,bukan negara ,jangan sampai ada salah paham dalam menghormati adanya daerah”

Berdasarkan pendapat dari dua tokoh perancang UUD 1945 tersebut ,dapat disimpulkan bahwa esensi byg terkandung dalam ketentuan pasal 18 UUD 1945 pertama ,adanya daerah yang didasarkan pada asas desentralisasi. Kedua ,satuan

---

<sup>306</sup> Ibid hlm.231

<sup>307</sup> Dalam rancangan yg disusun panitia kecil,rumusan ketentuan tentang pemerintah daerah terdapat dalam pasal 17dan bukan pasal18.perubahan mungkin terjadi setelah rancangan tersebut diubah oleh panitia penghalus Bahasa yg terdiri dari Djajadiingrat,Salim dan Soepomo.Lihat Muh.Yamin,op.cit.,hlm263

<sup>308</sup> Rumusan ketentuan pemerintahan daerah yg diterapkan soepomo sangat singkat ini tidak diketahui dari smana aslinya .sebab dalam penjelasannya tanggal 15 juli 1945.soepomo membacakan rumusan yg panjang yg praktis diambil dari rancangan Yamin.lihat Bagir Manan, *perjalanan Histori pasal 18 UUD 1945*.(karawang :UNISKA,1993), Hlm16-17

pemerintahan tingkat daerah menurut UUD 1945 dalam penyelenggaraannya dilakukan dengan “*memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara*”<sup>309</sup>, pemerintahan tingkat daerah harus disusun dan diselenggarakan dengan “*memandang dan mengingat hak hak asal-usul dalam daerah-daerah yg bersifat istimewa*”

Pada mulanya ,UUD 1945 itu tidak mempunyai penjelasan resmi. Tetapi kemudian oleh soepomo dirumuskan suatu penjelasan umum dan pasal demi pasal berdasarkan uraian-uraian penjelasannya dalam rapat BPUPKI tanggal 15 juli 1945

Apabila riwayat terjadinya pasal 18 diteliti ,ternyata bahwa makna pasal itu menurut beberapa ahli tidak di uraikan secara tepat dalam penjelasan resmi sebagaimana diumumkan dalam berita Republik Indonesia<sup>309</sup> bunyi penjelasan pasal 18 sebagai berikut .

“Daerah di indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi ,dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yg lebih kecil .daerah-daerah itu bersifat otonom atau bersifat daerah administrasi belaka”

Adanya perintah kepada pembentuk undang-undang tentang desentralisasi teritorial harus “*memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara*”, menurut ketentuan pasal 18 UUD 1945 adalah bahwa dasar permusyawaratan juga diadakan pada tingkat daerah .

dengan demikian ,permusyawaratan/ perwakilan tidak hanya terdapat pada pemerintahan tingkat daerah. Dengan kata lain, pasal 18 UUD 1945 menentukan bahwa pemerintahan dalam susunan daerah besar dan kecil harus dijadikan melalui permusyawaratan atau harus mempunyai perwakilan. Dalam susunan kata /kalimat pasal 18 tidak terdapat keterangan atau petunjuk yg memungkinkan pengecualian dari prinsip atau dasar permusyawaratan perwakilan itu.

<sup>310</sup>Hatta menafsirkan “dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak asal usul dalam daerah-daerah yg bersifat istimewa” dengan menyatakan sebagai berikut.

“bagian kalimat yg akhir ini, dalam undang-undang dasar menyatakan pemerintahan sendiri bagi segenap bagian rakyat menjadi sendi kerakyatan indonesia. Diakui hak tiap-tiap bagian untuk menentukan diri sendiri dalam lingkungan rakyat yg satu, supaya hidup jiwa rakyat seluruhnya dan tersusun tenaga pembangunan masyarakat dalam segala golongan untuk kesejahteraan republik Indonesia dalam kemakmuran penduduknya”.

---

<sup>309</sup> Berita republik indonesia tahun II No 7 tanggal 15 february 1946 ,teksnya pada hlm45-48, sedang penjelasannya pada hlm51-56

<sup>310</sup> Mohammad hatta ,kedaulatan rakyat ,Usaha Nasional, surabaya ,1967, hlm 26 .lihat bagit Mahan, hubungan antara pusat dan daerah Menurut UUD 1945(jakarta: pustaka sinar Harapan ,1994), hlm 157

Hak melukan pemerintahan sendiri sebagai sendi kerakyatan dalam sebuah negara kesatuan (cenheidsstartt).tidak lain berarti otonomi ,yaitu hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri. Dengan demikian ,makin kuat alasan bahwa pemerintahan dalam susunan daerah besar dan kecil menurut pasal 18 tidak lain dari pemerintahan yg disusun atas dasar otonomi.

## B. Makna Daerah yang Bersifat Istimewa

Dari pembicaraan dalam rapat-rapat BPUPKI ,tidak dijumpai penjelasan mengenai makna atau pengertian “hak-hak asal usul dalam daerah-daerah istimewa “.Dalam IS atau RR tidak pernah ditemukan penggunaan istilah “Istimewa” atau “khusus”untuk menunjukkan sifat suatu satuan daerah pemerintahan tertentu. Penjelasan UUD1945 pasal 18 mengidentifikasikan “hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yg bersifat istimewa”sebagai daerah-daerah yg mempunyai susunan asli yaituzelfbesturende landschappen dan volksgemeenschappen. Kedua susunan pemerintahan ini meskipun tunduk pada tingkat berbagai pemerintahan Hindia blanda memang merupakan pemerintahan asli indonesia .Landschap dan volksgemeenschap bukan suatu susunan pemerintahan bentuk atau ciptaan peraturan perundang-undangan atau pemerintah HINBA ,melainkan pemerintahan yg diciptakan dan dijalankan oleh “bumi putera<sup>311</sup>”

Dalam rancangan “peraturan tentang pemerintahan Sementara dari Indonesia yang dibuat oleh soepomo-soebarjo-maramis pertama kali mempergunakan istilah “daerah-daerah yg istimewa memegang kekuatan sendiri di Indonesia”. Disini dimaksudkan ialah zelfbesturende landschappen. Kemudia dalam rancangan UUD dari Yamin dan dari panitia kecil soepomo dijumpai lah istilah “daerah-daerah yg bersifat istimewa”.dalam perundingan-perundingan yang dimaksud dengan istilah tersebut adalah juga kerajaan-kerajaan/kooti-kooti/sultanat-sultanat/zelfbesturende landschappen. Tetapi setelah rancangan UUD yg bersangkutan dan ditetapkan oleh PPKI dan diberi penjelasan resmi dalam berita Republik Indonesia ,ternyata angka II penjelasan itu (penjelasan pasal 18) menyatakan bahwa volksgemeenschappen seperti desa ,negeri,dusun,atau marga dapat dianggap sebagai daerah bersifat istimewa. Menurut The liang Gie ,penjelasan tersbut memperluas isi pasal 18 UUD 1945<sup>312</sup>.lebih lanjut The Liang Gie mengatakan walapun penjelasannya resmi mengatakan demikian ,tetapi kenyataan sejarah menunjukkan bahwa dalam pelaksanaan desentralisasi dalam negara Republik Indonesia sampai sekarang ternyata bahwa desa dan volsgemeenschappen yg kecil-kecil itu tidak pernah dianggap sebagai daerah yg istimewa.pengertian daerah istimewa hanya ditinjau terhadap zelfbesturendelandschappen.<sup>313</sup>

Selantunya ,dalam alinea terakhir penjelasan pasal 18 UUD 1945 berbunyi :”Negara Republik Indonesia *menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa*

<sup>311</sup> Ibid

<sup>312</sup> The Liang Gie ,pertumbuhan pemerintahan daerah di Negara Reoublik Indonesia (Yogyokarta :Jilid.I.Edisi kedua ,Liberty,1993), hlm 39.

<sup>313</sup>Ibid

*tersebut* dan segala aturan negara yg mengenai daerah itu akan *mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut*".sebenarnya sudah terdapat petunjuk bahwa "memandang dan mengingati" itu berarti "menghormati"atau dengan kata lain tidak mengabaikan ,jadi konsekuensinya dari jaminan yg diberikan oleh UUD1945 tersebut adalah bahwa setiap aturan negara atau peraturan perundang-undangan mengenai "daerah yg bersifat istimewa" itu haruslah tidak mengabaikan hak asal usul daerah tersebut.

UUD 1945 mengakui kenyataan historis bahwa daerah-daerah istimewa itu telah memiliki berbagai hak dan wewenang dalam penyelenggaraan berbagai urusan daerah pemerintahan didaerahnya.hak-hak itu berupa hak-hak yg dimiliki berdasarkan pemberian dari pemerintah dan hak yg telah dimilikinya semula (hak yg bersifat autochtoon),atau hak yg dimilikinya sejak sebelum daerah itu merupakan bagian dari Negara Republik Indonesia perwujudan dan hak asal-usul atau yg bersifat autochtoon itu bisa bermacam-macam hak itu secara garis besarnya dapat dikelompokkan menjadi tiga kelompok ,yakni<sup>314</sup>:

1. Hak asal-usul yg menyangkut sturuktur kelembagaan,yg tersirat dari kata-kata"susunan"asli
2. Hak-hak asal-usul yg menyangkut ketentuan prosedur tentang pengangkatan dan pemberhentian pemimpin
3. Hak asal-usul yg menyangkut penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan terutama yg berhubungan dengan penyelenggaraan dan bebanan terhadap masyarakat.

Menurut The Liang Gie<sup>315</sup>,apabila riwayat terjadinya pasal 18 UUD1945diteliti,ternyata bahwa makna pasal itu tidak diuraikan dengan tepat dalam berita Republik Indonesia.penjelasan resmi itu memberikan keterangan-keterangan tambahan yg tidak cocok ,yaitu dalam 3 hal .ketiga hal tersebut ,yaitu :

1. Bahwa Indonesia akan dibagi dalam provinsi;
2. Bahwa daerah-daerah itu adalah daerah otonomi /daerah administrasi(administratief ressort)
3. Bahwa volksgemeenschappen seperti desa, negeri, marga dan sebagainya adalah daerah-daerah yg bersifat istimewa

Keterangan tambahan dalam penjelasan resmi UUD 1945 bahwa Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi sudah menentukan salah satu jenis daerah yg harus dibentuk,padahal dalam riwayat pasal 18 itu,tidak pernah disebut-sebut tentang provinsi. Bahkan kalau diingat keadaan pada waktu itu ,daerah besar yg sedang berlangsungialah daerah syuu (residentie)karena daerah provinsi sudah dihapuskan oleh pemerintah Bala tentara Jepang dari susunan tata pemerintahan Indonesia .provinsi ,baru dihidupkan kembali oleh pemerintah Republik Indoneisa pada 19 agustus 1945.

---

<sup>314</sup>Sujamto, Daerah Istimewa dalam negara kesatuan Republik Indonesia(Jakarta :Bina aksara ,1998),hlm15

<sup>315</sup>The liang Gie ,Kumpulan Pembahasan terhadap Undang-undang tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah Indonesia (Yogyakarta :edisi kedua,Supersukses,1982),hlm10

Keterangan tambahan kedua bahwa daerah besar dan kecil itu bisa merupakan daerah otonomi /daerah administrasi telah menguba secara prinsipil makna pasal 18 UUD 1945. Sebenarnya ditinjau dari prinsip-prinsip pemerintahan tingkat rendah terkandung dalam pasal 18 UUD 1945, tidak terdapat bahwa indekasi bahwa pasal 18 mengatur prinsip Wilayah adminstratif (asas dekonsentrasi),disamping desentralisasi atau otonomi. Dengan demikian ,atass dasar itu ,pasal 18 UUD 1945 hanya mengenal satu satuan pemerintahan daerah (pemerintahan daerah otonom). Jadi secara konstitusional hanya daerah otonom yg diatur dalam undang-undang organik sebagaimana dikehendaki oleh pasal 18 UUD 1945<sup>316</sup>.

Dalam perundingan-perundingan Dokuritzu Zyunbi Tyoosakai,panita perancang undang-undang dasar dan panita Persiapan Kemerdekaan Indonesia , pasal yg bersangkutan dibahas dalam rangka desentralisasi dan penyelenggaraan pemerintahan daerah.jadi daerah besar dan kecil dimaksud adalah semata-mata daerah otonomi<sup>317</sup>.

Keterangan bahwa desa,negeri,dan sebagainya adalah daerah-daerah yg yg bersifat istimewa juga tidak tepat Dalam pembicaraan-pembicaraan tidak pernah tegas-tegas dinyatakan bahwa *volksgemeenschappen* ,yaitu daerah-daerah kerajaan/kesultanan yg masih ada di seluruh indonesia pada waktu itu.

Dalam sidang BPUPKI tanggal 29 Mei 1945.Yamin pernah mengutarakan konsepnya tentang pemerintahan daerah<sup>318</sup>.

“Negeri,Desa,dan segala persekutuan hukum adat yg dibaruhi dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman ,dijadikan negara susunan bagian bawah.”

“Antara bagian atas dengan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai pemerintahan daerah untuk menjalankan pemerintahan Urusan dalam,Pangreh Praja.”

Selanjutnya dalam sidang BPUPKI tanggal 15 juli 1945, Soepomo menyampaikan keterangan sebagai berikut.

“...kecuali dari itu panitia mengingatkan kepada daerah-daerah kecil yg mempunyai susunan asli ,yaitu *Volksgemeinschaften* barang kai perkataan ini salah tetapi yg dimaksud ialah daerah kecil-kecil yg mempunyai susunan rakyat seperti misalnya di Jawa :Desa , di Minangkabau :Nagari, di Tapanuli :Huta ,di Aceh :Kampong,semua daerah kecil mempunyai susunan rakyat daerah istimewa tadi ,jadi nya daerah kerajaan (*zelfbesturende landschappen*),Hendaknya dihormati dan diperhatikan susunan asli”<sup>319</sup>.

---

<sup>316</sup> Bagir Mahan dan Kuntana Magnar,beberapa masalah hukum tata negara Indonesia (Bandung:Alumni,1997),hlm.272.

<sup>317</sup> The Liang Gie ,kumpulan pembahasan ...,op.cit.

<sup>318</sup> Yamin,op.cit,hlm.100

<sup>319</sup> Yamin,*Ibid.*,hlm.301

Dari keterangan tersebut dapat diketahui pokok-pokok pikiran Soepomo bahwa daerah kecil adalah Desa (sama dengan pengertian yg diberikn Yamin) dan susunan asli pemerintahan lainnya yg semacam itu setingkat desa. Desa dan satuan pemerintahan asli lain semacam desa dan *zelfbesturende landschappen* adalah daerah-daerah yg bersifat Istimewa.

Akan tetapi ,baik Yamin dan Soepomo tentu menyadari bahwa susunan pemerintahan daerah yg ada (dan yg pernah ada )bukan hanya desa dan *zelfbesturende landschappen*. Disamping desa dan *zelfbesturende landschappen* ,ada corakpemerintahan barat yaitu provinsi dan *gemeente* yg tersusun dalam tingkatan yg berbeda sehingga dalam kenyataannya ,susunan itu sendiri dari tiga tingkatan ,yaitu tingkatan atas (provinsi),tingkatan tengah (*gemeente* ,*regentschap*),dan tingkatan rendah (desa dan pemerintahan semacam desa)

Baik Soepomo maupun yamin tidak menyingung sama sekali susunan yg ada (pernah ada tersebut). Ada kemungkinan,baik Soepomo maupun yamin tetap mempertahankan kehadiran Provinsi,tetapi bukan sebagai pemerintah daerah, tetapi sebagai suatu dekonsentrasi. Kalau pemikiran ini benar, sangatlah wajar PPKI tanggal 19 Agustus 1945 hanya membentuk provinsi administratif yg kemudian dikukuhkan dalam UU no 1tahun 1945 yg meniadakan Komite Nasional Daerah Provinsi<sup>320</sup>. Terlebih setelah dikeluarkan penjelasan resmi pasal 18 UUD 1945 yg juga dibuat Soepomo ,dengan tegas meyakini bahwa “Daerah di Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yg lebih kecil”.dengan demikian ,menjadi terbuka untuk menyusun pemerintahan daerah dalam 3tingkatan provinsi ,daerah lebih kecil dari pada provinsi dan desa-desa sebagai yg mempunyai sifat istimewa.

Di samping satuan sebagaimana ditetapkan PPKI tersebut ,masih terdapat juga satuan pemerintahan kawedanan,kecamatan,dan Desa,Secara hukum ,kehadiran kawedan,kecamatan dan desa-desa dapat dikaitkan dengan pasal II aturan Peralihan UUD 1945 tentang tetap berlakunya segala badan-badan negara dan peraturan-peraturan yg ada sampai berdirinya Negara RI tanggal 17 agustus 1945.dengan demikian ,sejak tanggal 17 agustus 1945 terdapat berbagai satuan pemerintahan di daerah :provinsi ,keresidenan,swapraja ,kota,kawedahan,kecamatan dan Desa.

Susunan daerah otonomi mulai dimantapkan oleh UU No.22 Tahun 1948.Daerah-daerah otonomi menurut UU NO.22 tahun 1948 terdiri atas susunan :provinsi,kabupaten,dan desa. Disamping tiga susunan otonom tersebut ,kawedahandan kecamatan sebagai satuan administratif (dekonsentrasi) tetap dipertahankan.

Gagasan menjadi desa sebagai tumpuan penyelenggaraan pemerintah daerah tampak dari hasrat menitik beratkan otonomi pada desa. Hal ini terlihat dalam penjelasan Nomor 18 UU No.22 tahun1948 yang menyebutkan : “...tetapi ini juga

---

<sup>320</sup> Bagir Mahan,*perjalanan...,op.cit.,hlm.18-19*

diusulkan supaya daerah-daerah yg mendapat pemerintahan menurut undang-undang pokok ini diutamakan diadakan di desa-desa”.

Menurut UU No.22 tahun 1948 ,pemerintahan desa sebagai kaki bagian bawah pemerintahan Republik Indonesia bukanlah desa pada waktu itu.akan tetapi dibentuk desa-desa baru . desa baru tersebut dibentuk melalui penggabungan beberapa maksud penggabungan ini adalah untuk memperluas teritorial pemerintah desa. Dengan penggabungan tersebut ,potensi desa akan ditingkatkan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan rumah tangga desa. Kehendak UU No.22 tahun 1948 mengadakan restrukturasi wilayah desa membentuk desa-desa baru dengan teritorial yg lebih luas merupakan pemikiran yg sangat maju.

Walaupun UU No.22 Tahun 1948 mengandung gagasan dasar yg dikehendaki pasal 18 UUD 1945 ,dalam kenyataannya tidak mencapai hal-hal yg diharapkan. Ada beberapa sebab yg menghambat pelaksanaan gagasan-gagasan tersebut<sup>321</sup>. Pertama ,desa sebagai susunan pemerintahan daerah tidak diperbaruhi sebagaimana dikehendaki oleh UU No.22 tahun 1948. Akibatnya ,desa yg diharapkan sebagai tumpuan penyelenggaraan kemakmuran tidak dapat berperan sebagai mana mestinya. Kedua ,UU No.22 tahun 1948 tidak diikuti pembaharuan perangkat peraturan perundang-undangan pendukung. Untuk pemerintahan desa tetap ketentuan hindia Belanda –*inlandse Gemeente Ordonnantie (IGO)* untuk Jawa dan Madura dan *inlandse Ordonnantie Voor Buiten Geweste (IGOB)* untuk luar jawa dan madura .IGO dan IGOB tidak dapat dijadikan dasar pengembangan desa karena peraturan ini pada dasarnya hendak membiarkan dalam “keasliannya”.

### C. Daerah Istimewa dalam Konstitusi RIS 1949 dan UUD sementara 1950

Pengaturan daerah istimewa dalam Konstitusi RIS ternyata tetap juga memperoleh jaminan. Hanya saja konsepsi tentang daerah Istimewa dalam Konstitusi RIS agak berbeda dengan UUD 1945. Apa yg dalam UUD 1945 dinamakan *zelfbesturende landschappen* dalam Konstitusi RIS disebut daerah Swapraja ,yg diatur pasal 64 sampai dengan pasal 67. Akan tetapi ,Daerah swapraja itu tidak dinyatakan sebagai daerah istimewa. Daerah yg secara eksplisit disebut sebagai daerah istimewa hanyalah Kalimantan barat. Juga tidak disebutkan dalam konstitusi RIS bahwa *volksgemeenschappen* yg ada pada waktu itu termasuk dalam pengertian daerah istimewa.

Pengakuan terhadap daerah-daerah swapraja yg sudah diatur dalam pasal 64 sedangkan kedudukan daerah-daerah swapraja diatur dalam pasal 65, yg menentukan sebagai berikut.

*“Mengatur kedudukan daerah-daerah swapraja masuk dalam tugas kekuasaan Daerah-daerah bagian yg bersangkutan dengan pengertian bahwa mengatur Itu dilakukan dengan kontrak yg diadakan antara daerah-daerah bagian dan daerah-daerah swapraja bersangkutan dan bahwa*

---

<sup>321</sup>*Ibid., hlm 29*

*dalam kontrak itu kedudukan Istimewa swapraja akan diperhatikan dan bahwa tiada suatu pun dari daerah-daerah swapraja yg sudah ada dapat dihapuskan atau diperkecil bertentangan dengan kehendaknya, kecuali untuk kepentingan umum dan sesudah undang- Undang federasi yg dinyatakan, bahwa kepentingan umum menuntut penghapusan Atau pengecilan itu, memberi kuasa untuk itu kepada pemerintah daerah bagian Yang bersangkutan”.*

Meskipun didalam konstitusi RIS pasal 65 terdapat ketentuan bahwa kedudukan daerah swapraja harus dilakukan dengan kontrak antara daerah bagian dengan swapraja ,namun dalam praktik Kenegaraan selama RIS berdiri tidak ada suatu daerah yg mengadakan kontrak dalam arti perjanjian tertulis dengan suatu swapraja<sup>322</sup>.

Dengan dikeluarkannya undang-undang No.22 tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah, timbul kemungkinan untuk menjadikan daerah swapraja sebagai daerah istimewa. Daerah swapraja yg tidak dijadikan daerah istimewa tetap mempunyai kedudukan sebagai swapraja. Kalau dijadikan daerah istimewa menurut Pasal 1 ayat (2) UU No.22 tahun 1948 ,dengan sendirinya status lama menjadi hilang. Mengenai urusan-urusan yg tidak diatur dalam undang-undang pembentukan yg memberikan kekuasaan limitatif masih memerlukan pengaturan lebih lanjut atau dapat diartikan dengan sendirinya jatuh ke tangan pemerintah Pusat.

Istilah “daerah yg mempunyai hak asal-usul”seperti terdapat dalam UU No.22 tahun 1948 menurut Usep Ranuwidjaja hanya mengenai daerah swapraja ,tidak seperti dalam UUD 1945 Pasal 18 yg juga meliputi persekutuan Hukum adat<sup>323</sup>. Hal ini terbukti dari pasal 18 UU No.22 tahun 1948 menyatakan bahwa Kepala Daerah Istimewa diangkat oleh Presiden dari keluarga yg berkuasa. Kekuasaan turunan dalam arti sebenarnya hanya terdapat didaerah-daerah swapraja,tidak terdapat dalam persekutuan hukum adat.

Swapraja yg tidak dijadikan daerah istimewa tidak dengan sendirinya dihapus. Ini terbukti dari pasal 1 ayat (2) UU No.22 tahun 1948 yg menggunakan perkataan “dapat” artinya ada swapraja yg tidak dapat ditetapkan sebagai daerah Istimewa. Swapraja yg tidak dapat dijadikan daerah Istimewa karena, misalnya, tidak memenuhi syarat yg diminta pasal 18 UU No.22 tahun 1948 tetap mempunyai status swapraja selama belum ada pengaturan lebih lanjut. Ini terbukti dari kenyataan bahwa daerah-daerah yg dikuasai oleh UU No.22 tahun 1948 seperti Kalimantan, dimana dengan UU No.3 tahun 1953 dibentuk daerah istimewa tetapi disamping itu , swapraja tetap mempunyai kedudukan sebagai swapraja. Berhubungan dengan itu ,maka sejak tanggal 17 agustus 1945 sampai negara Republik Indonesia menjadi negara bagian pada tanggal 17 agustus 1949

---

<sup>322</sup> Usep Ranuwidjaja, *swapraja, sekarang dan Di Hari Kemudian* (jakarta: Djambatan, 1955), hlm.13.

<sup>323</sup> Ibid., hlm10

,tidak ada daerah swapraja yg terhapus karena suatu peraturan dari Republik Indonesia.

Dengan terbentuknya Negara Kesatuan RI, pembuat UUDS 1950 mempunyai pendapat lain tentang pengaturan kedudukan swapraja. Di dalam UUDS 1950 kedudukan swapraja diatur dalam pasal 32 ,yg menyatakan sebagai berikut :

- (1) kedudukan daerah-daerah swapraja diatur dengan undang-undang dengan ketentuan bahwa dalam bentuk susunan pemerintahannya harus diingat pula ketentuan pasal 13I dasar-dasar permusyawaratan dan perwakilan dalam sistem pemerintahan negara
- (2) Daerah-daerah swapraja yg tidak dapat dihapuskan atau diperkecil bertentangan dengan kehendaknya ,kecuali untuk kepentingan umum dan sesudah undang-undang yg menyatakan bahwa kepentingan umum menuntut pernyataan atau pengecilan itu memberi kuasa itu untuk pemerintah
- (3) Perselisihan perselisihan hukum tentang peraturan-peraturan yg dimaksud dalam ayat (1) dan tentang menjelaskannya diadili oleh badan pengadilan yg dimaksud dalam pasal 108.

Pembuat UUD pada waktu itu sudah tidak terpengaruh oleh Belanda sehingga dapat dengan bebas menentukan isi UUD-nya. Dalam UUDS 1950 dinyatakan bahwa tidak selayaknya kedudukan swapraja diatur dengan suatu kontrak. Daerah swapraja adalah sama derajatnya dengan daerah-daerah lain. Keistimewaannya hanya karna mempunyai hak asal-usul yg perlu mendapat perhatian tersendiri. Hal tersebut tidak berarti bahwa pembuat UUDS hendak mempertahankan swapraja sebagai bangunan yg tidak boleh diganggu gugat atau harus terus menerus mendapat pemeliharaan. Tetapi sebaliknya ,dalam pasal 132 ayat (2) UUDS 1950 ditentukan bahwa daerah swapraja dapat dihapuskan atas dasar kepentingan umum. Adapun pangkal tolak tindakan pemerintah untuk menghapus swapraja adalah atas dasar kepentingan umum yg semata-mata demi tegaknya asas kerakyatan (Demokrasi).

Menurut Usep Ranawidjaja<sup>324</sup>, Swapraja dalam bentuk dan corak yg asli tidak berdasarkan kerakyatan (demokrasi) ,namun tidak berarti swapraja itu tidak dapat disesuaikan dengan asas kerakyatan atau didirikan atas dasar demokrasi. Oleh karena itu ,menurut Usep Ranawidjaja ada tiga kemungkinan mengenai keberadaan daerah swapraja yaitu : *pertama* mempertahankan swapraja dengan mengubah bentuk susunan pemerintahan sehingga sesuai dengan dasar demokrasi. *Kedua* menjadikan swapraja menjadi daerah istimewa. *Ketiga* penghapusan swapraja dimana mungkin.

---

<sup>324</sup>*Ibid.*, hlm. 20.

#### **D. Pengaturan Pemerintahan Daerah setelah Perubahan UUD 1945**

Setelah Pemerintah Orde baru mengakhiri masa pemerintahannya pada tanggal 20 Mei 1998 melalui suatu gerakan reformasi ,disusul dengan percepatan pemilu di tahun 1999, UUD 1945 yg selama pemerintahan orde baru disakralkan dan tidak dapat diubah oleh MPR sekalipun, pada tanggal 19 Oktober 1999 untuk pertama kalinya UUD 1945 dilakukan perubahan oleh MPR. Melalui sidang Umum MPR tahun 1999 ada 9 pasal yg diubah ,yakni Pasal 5 ayat (1),Pasal 7, Pasal 9 , Pasal 13 ayat (2) , Pasal 14 , Pasal 15 , Pasal 17 ayat (1) dan (3) , Pasal 20 dan Pasal 21.

Kemudian ,pada tanggal 18 agustus tahun 2000, MPR melalui sidang tahunan menyetujui untuk melakukan perubahan kedua terhadap UUD 1945 dengan mengubah dan atau mendabab Pasal 18,Pasal 18A , Pasal 18B, Pasal 19, Pasal 20 ayat (5), Pasal 20A , Pasal 22A , Pasal 22B , Bab IXA, Pasal 25E , Bab X , Pasal 26 ayat (2) ,dan ayat (3) , Pasal 27 ayat (3) , Bab XA, Pasal 28A , Pasal 28B , Pasal 28C, Pasal 28D , Pasal 28E , Pasal 28F , Pasal 28G , Pasal 28H , Pasal 28I , Pasal 28J, Bab XII , Pasal 30 , Bab XV ,Pasal 36A , Pasal 36B, dan Pasal 36C.

Ketentuan didalam Pasal 18 diubah dan ditambah menjadi berbunyi sebagai berikut :

### **BAB VI**

#### **PEMERINTAH DAERAH**

##### **Pasal 18**

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten kota itu mempunyai pemerintahan daerah ,yg diatur dengan Undang-undang.
- (2) Pemerintah 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 yg dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur,Bupati,dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, Kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya ,kecuali urusan pemerintahan yg oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah.
- (6) Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan perturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintah daerah diatur dalam undang-undang.

## Pasal 18A

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

## Pasal 18B

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah 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 dengan undang-undang.

Karena terjadi perubahan terhadap Pasal 18 UUD 1945, maka Penjelasan UUD 1945 yang selama ini “ikut-ikutan” menjadi acuan dalam mengatur pemerintahan daerah tidak berlaku lagi. Dengan demikian, satu-satunya sumber konstitusional pemerintah daerah adalah Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Selain meniadakan kerancuan, penghapusan penjelasan Pasal 18 sekaligus juga sebagai penataan tatanan UUD baik dari sejarah pembuatan Penjelasan (dibuat kemudian) maupun meniadakan “keganjilan” bahkan “anomali”<sup>325</sup> Selain tidak lazim UUD memiliki penjelasan, juga selama ini penjelasan dianggap sebagai sumber hukum disamping (bukan sederajat dengan) Ketentuan batang tubuh UUD.

Perubahan Pasal 18 (baru) ini dimaksudkan untuk lebih memperjelas pembagian daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang meliputi daerah provinsi dan dalam daerah provinsi terdapat daerah kabupaten dan kota. Ketentuan Pasal 18 ayat (1) ini mempunyai keterkaitan erat dengan ketentuan Pasal 25A mengenai wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Istilah “dibagi atas” (bukan “terdiri atas”) dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) bukanlah istilah yang digunakan secara kebetulan. Istilah itu langsung menjelaskan bahwa Negara kita adalah Negara kesatuan di mana kedaulatan Negara berada di tangan pusat. Hal ini konsisten dengan kesepakatan untuk tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan. Berbeda dengan istilah “terdiri atas” yang lebih menunjukkan substansi

---

<sup>325</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Yogyakarta : Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, 2001), hlm 7.

federalisme karena istilah itu menunjukkan letak kedaulatan berada di tangan Negara-negara bagian.<sup>326</sup>

Baik secara konseptual maupun hukum, pasal-pasal baru pemerintahan daerah dalam UUD memuat berbagai paradigma baru dan arah politik pemerintahan daerah yang baru pula. Hal-hal tersebut tampak dari prinsip-prinsip dan ketentuan-ketentuan berikut.<sup>327</sup>

- (1) Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat[2]). Ketentuan ini menegaskan bahwa pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam pemerintahan daerah hanya ada pemerintahan otonomi (termasuk tugas pembantuan). Prinsip baru dalam Pasal 18 (baru) lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk pemerintahan daerah sebagai satuan pemerintahan mandiri di daerah yang demokratis. Tidak ada lagi unsur pemerintahan sentralisasi dalam pemerintahan daerah. Gubernur, bupati, dan walikota semata-mata sebagai penyelenggara otonomi di daerah.
- (2) Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (Pasal 18 ayat [5]). Meskipun secara historis UUD 1945 menghendaki otonomi seluas-luasnya, tetapi karena tidak dicantumkan, yang terjadi adalah penyempitan otonomi daerah menuju pemerintahan sentralisasi. Untuk menegaskan kesepakatan yang telah ada pada saat penyusunan UUD 1945 dan menghindari pengebirian otonomi menuju sentralisasi, maka sangat tepat, Pasal 18 (baru) menegaskan pelaksanaan otonomi seluas-luasnya. Daerah berhak mengatur dan mengurus segala urusan dan fungsi pemerintahan

yang oleh undang-undang tidak ditentukan sebagai yang diselenggarakan pusat.

- (3) Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18A ayat [1]). Prinsip ini mengandung makna bahwa bentuk dan isi otonomi daerah ditentukan oleh berbagai keadaan khusus dan keragaman setiap daerah.
- (4) Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (pasal 18B ayat [2]). Yang dimaksud masyarakat hukum adat adalah masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*) yang berdasarkan hukum adat atau adat istiadat seperti desa, marga, nagari, gampong, meusanah, huta, negorij dan lain-lain. Masyarakat hukum adalah kesatuan masyarakat-bersifat teritorial atau genealogis-yang memiliki kekayaan sendiri, memiliki warga yang dapat dibedakan dengan warga masyarakat hukum lain dan dapat bertindak ke dalam atau ke luar sebagai satu kesatuan hukum (subjek hukum) yang mandiri dan memerintah diri mereka sendiri. Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum ini tidak hanya diakui tetapi dihormati, artinya mempunyai hak hidup yang

---

<sup>326</sup> MPR RI, Panduan Dalam Memasyarakatkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Jakarta: Sekretariat Jendral MPR RI, 2003), hlm. 102-103

<sup>327</sup> Ibid.

sederajat dan sama pentingnya dengan kesatuan pemerintahan lain seperti kabupaten dan kota.

Pengakuan dan penghormatan itu diberikan sepanjang masyarakat hukum dan hak-hak tradisional masih nyata ada dan berfungsi (hidup), dan sesuai dengan prinsip-prinsip Negara kesatuan. Pembatasan Ini perlu, untuk mencegah tuntutan seolah-olah suatu masyarakat hukum masih ada sedangkan kenyataan telah sama sekali berubah atau hapus, antara lain karena terserap pada satuan pemerintahan lainnya. Juga harus tunduk pada prinsip Negara kesatuan.

- (5) Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18B ayat [1]). Ketentuan ini mendukung keberadaan berbagai satuan pemerintahan bersifat khusus atau istimewa (baik di tingkat provinsi, kabupaten dan kota, atau desa).
- (6) Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum (Pasal 18 ayat [3]). Hal ini telah terealisasi dalam pemilihan umum anggota DPRD tahun 2004. Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.<sup>328</sup>
- (7) Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18A ayat [2]). Prinsip ini diterjemahkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dengan menyatakan bahwa hubungan itu meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya, yang dilaksanakan secara adil dan selaras (Pasal 2 ayat (5) dan [6]).

#### **E. Asas-asas Pemerintahan Daerah**

Selama ini dipahami bahwa penyelenggaraan pemerintahan di daerah didasarkan tiga asas, yaitu asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Setidaknya dalam UU No. 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No.32 Tahun 2004 mengatur ketiga macam asas tersebut. Namun, dalam perubahan UUD 1945 Pasal 18 ayat (2), ditegaskan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Ketentuan ini menegaskan bahwa pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam pemerintahan daerah hanya ada pemerintahan otonomi (termasuk tugas pembantuan). Prinsip baru dalam Pasal 18 (baru) lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk pemerintahan daerah sebagai satuan pemerintahan mandiri di daerah yang demokratis. Tidak ada lagi unsur pemerintahan sentralisasi dalam pemerintahan daerah. Gubernur, bupati, dan walikota semata-mata sebagai penyelenggara otonomi di daerah.

---

<sup>328</sup>Menurut UU No. 18 Tahun 2001 Pasal 12 ayat (1): “Gubernur dan Wakil gubernur NAD dipilih secara langsung setiap 5 (lima) tahun melalui pemilihan yang demokratis, bebas, rahasia, serta dilaksanakan secara jujur dan adil.” Demikian pula dalam UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 56 ayat (1), mengatur pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

## 1. Asas Desentralisasi

Defenisi desentralisasi menurut beberapa pakar berbeda redaksionalnya, tetapi pada dasarnya mempunyai arti yang sama. Menurut Joeniarto,<sup>329</sup> desentralisasi adalah memberikan wewenang dari pemerintah Negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri, Amrah Muslimin,<sup>330</sup> mengartikan desentralisasi adalah pelimpahan wewenang pada badan-badan dan golongan-golongan dalam masyarakat dalam daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Irawan Soejito,<sup>331</sup> mengartikan desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan.

Menurut UU No. 5 Tahun 1974 Pasal 1 butir b, desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Dalam UU No. 22 Tahun 1999 Pasal 1 butir e ditegaskan, desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 1 angka 7, mengartikan desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dilihat dari pelaksanaan fungsi pemerintahan, desentralisasi atau otonomi itu menunjukkan:<sup>332</sup> (1) Satuan-satuan desentralisasi (otonom) lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat; (2) Satuan-satuan desentralisasi dapat melaksanakan tugas dengan efektif dan lebih efisien; (3) Satuan-satuan desentralisasi lebih inovatif; (4) Satuan-satuan desentralisasi mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi, komitmen yang lebih tinggi dan lebih produktif.

Meskipun penilaian terhadap desentralisasi memperlihatkan catatan-catatan keberhasilan, namun pemerintah masih berhati-hati dalam bergerak ke arah desentralisasi yang lebih luas atau ke arah pendelegasian pelaksanaan pembangunan. Data-data memang tidak memungkinkan penilaian yang pasif terhadap dampak desentralisasi, namun kondisi-kondisi yang memengaruhi pelaksanaan program-program desentralisasi dapat diketahui dengan pasti. Kondisi-kondisi tersebut adalah: (i) sejumlah para pejabat pusat dan birokrasi pusat mendukung desentralisasi dan organisasi-organisasi yang disertai tanggung jawab; (ii) sejauhmana prilaku, sikap dan budaya yang dominan mendukung atau kondusif terhadap desentralisasi pembuatan keputusan; (iii) sejauhmana kebijaksanaan-kebijaksanaan dan program-program dirancang dan dilaksanakan secara tepat untuk meningkatkan desentralisasi pembuatan keputusan dan

<sup>329</sup>Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal* (Jakarta: Bina Aksara, 1992).

<sup>330</sup>Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah* (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 5

<sup>331</sup>Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah* (Jakarta: Rineka Cipta, 1990), hlm. 29.

<sup>332</sup>David Osborne-Ted Goebler, *Reveinventing Government* (New York: A Plume Book, 1993), hlm. 252 dst.

manajemen; (iv) sejauhmana sumber-sumber daya keuangan, manusia dan fisik tersedia bagi organisasi-organisasi yang disertai tanggung jawab.<sup>333</sup>

Pengalaman di banyak Negara berkembang menunjukkan bahwa desentralisasi bukan merupakan langkah yang tepat untuk mengatasi masalah-masalah pemerintahan, politik, dan ekonomi. Penerapannya tidak secara otomatis mengatasi kekurangan tenaga kerja atau personil yang terampil. Desentralisasi tidak menjamin bahwa jumlah sumber yang besar dapat dihasilkan di tingkat daerah. Satu bentuk desentralisasi mungkin akan berhasil di sebuah Negara, sedangkan di Negara-negara lain desentralisasi tidak berhasil. Namun demikian, kekurangan-kekurangan yang dibuktikan oleh pengalaman sejumlah Negara berkembang tidak berarti bahwa usaha-usaha itu harus dihentikan. Desentralisasi telah menciptakan hasil-hasil positif. *Pertama*, akses masyarakat yang tinggal di daerah pedesaan (yang sebelumnya terbagikan) ke dalam sumber-sumber pemerintah pusat telah meningkat. *Kedua*, Desentralisasi telah meningkatkan partisipasi dalam sejumlah bidang. Dalam hal ini, desentralisasi memberikan tekanan pada lembaga-lembaga pemerintah pusat. Akhirnya berbagai sumber nasional pun tersedia untuk pembangunan daerah.

*Ketiga*, di sejumlah Negara peningkatan terjadi dalam kapasitas administrasi dan teknis pemerintah/organisasi daerah, meskipun peningkatan ini berjalan lambat. *Keempat*, organisasi-organisasi baru telah dibentuk di tingkat regional dan lokal untuk merencanakan dan melaksanakan pembangunan. Semua badan atau organisasi ini telah memberikan dampak yang cukup positif. *Kelima*, perencanaan di tingkat regional dan lokal semakin ditekankan sebagai satu unsure penting dari strategi pembangunan nasional dengan memasukkan perspektif-perspektif dan kepentingan baru ke dalam proses pembuatan keputusan.<sup>334</sup>

## 2. Asas Deskonsentrasi

Amran Muslimin<sup>335</sup> mengartikan, deskonsentrasi ialah pelimpahan sebagian dari kewenangan pemerintah pusat pada alat-alat pemerintah pusat yang ada di daerah. Irawan Soejito mengartikan, dekonsentrasi adalah pelimpahan kewenangan penguasa kepada pejabat bawahannya sendiri.<sup>336</sup> Menurut Joeniarto, dekonsentrasi adalah pemberian wewenang oleh pemerintah pusat (atau pemerintah atasannya) kepada alat-alat perlengkapan bawahan untuk menyelenggarakan urusan-urusannya yang terdapat di daerah.<sup>337</sup>

Menurut UU No. 5 Tahun 1974 Pasal 1 huruf (f), dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau kepala instansi Vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabat di daerah. Asas dekonsentrasi di dalam Penjelasan UU No. 5 Tahun 1974 dipandang bukan sekedar komplemen

---

<sup>333</sup>Rondineli and Nellis, *Assessing Decentralization Politicies in Developing Countries: The Case for Cautious Optimism, in Development* (London: Policies Review, Sage Publication, Vol. 4, 1986), hlm. 3-26.

<sup>334</sup>Ibid.

<sup>335</sup>Amran Muslimin, *Aspek. . .*, op.cit., hlm. 4

<sup>336</sup>Irawan Soejito, *Hubungan. . .*, op.cit., hlm. 34.

<sup>337</sup>Joeniarto, *Perkembangan. . .*, op.cit., hlm. 10.

atau pelengkap terhadap asas desentralisasi, akan tetapi sama pentingnya dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Dari penegasan ini semakin memperkuat penilaian masyarakat bahwa spirit yang dibangun oleh UU No. 5 Tahun 1974 adalah sentralistik.

Di dalam UU No. 22 Tahun 1999 Pasal 1 huruf (f) ditegaskan, dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah. Pelaksanaan asas dekonsentrasi dalam kedudukannya sebagai Wilayah Administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintah tertentu yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah. Penegasan ini memperlihatkan bahwa spirit yang dibangun oleh UU No. 22 Tahun 1999 adalah desentralistik sehingga di daerah kabupaten/kota tidak ada urusan yang sifatnya dekonsentrasi. Melalui UU ini instansi vertikal di daerah kabupaten/kota dihapuskan.

UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 1 angka 8 mengartikan, dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

Asas dekonsentrasi dapat ditinjau dari tiga segi, yaitu; (1) dari segi wewenang: asas ini memberikan/melimpahkan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat di daerah untuk menyelenggarakan tugas-tugas pemerintah pusat yang ada di daerah, termasuk juga pelimpahan wewenang pejabat-pejabat atasan kepada tingkat di bawahnya; (2) dari segi pembentuk pemerintah; berarti membentuk pemerintah lokal administrasi di daerah, untuk diberi tugas menyelenggarakan urusan pemerintah pusat yang ada di daerah; (3) dari segi pembagian wilayah: asas ini membagi wilayah Negara menjadi daerah-daerah pemerintah lokal administratif atau akan membagi wilayah Negara menjadi wilayah-wilayah administratif.

### **3. Asas Tugas Pembantuan**

Di samping pengertian otonomi, menurut Amran Muslimin, kita dapat juga istilah yang selalu bergandengan dengannya, yaitu “medebewind”, yang mengandung arti kewenangan pemerintah daerah menjalankan sendiri aturan-aturan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatnya. Kewenangan ini mengenai tugas melaksanakan sendiri (*zelfuitvoering*) atas biaya dan tanggung jawab terakhir dari pemerintah tingkat atasan yang bersangkutan.<sup>338</sup>

Menurut Joeniarto, di samping pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri, kepadanya dapat pula diberi tugas-tugas pembantuan (*tugas medebewind, sertatantra*). Tugas pembantuan ialah tugas ikut melaksanakan urusan-urusan pemerintah pusat atau pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga tingkat atasannya. Bedatugas pembantuan dengan tugas rumah tangga sendiri, disini urusannya bukan menjadi urusan rumah tangga sendiri, tetapi merupakan urusan pemerintah pusat atau pemerintah atasannya. Kepada pemerintah lokal yang bersangkutan diminta untuk ikut

---

<sup>338</sup> Amran Muslimin, *Aspek. . .*, op.cit., hlm. 8.

membantu penyelenggaraannya saja. Oleh karena itu, dalam tugas pembantuan tersebut pemerintah lokal yang bersangkutan, wewenangnya mengatur dan mengurus, terbatas kepada penyelenggaraan saja.<sup>339</sup>

Tugas dan kewajiban daerah selain berasal dari tugas yang timbul karena inisiatif sendiri dari alat perlengkapan daerah, dapat juga diperintahkan oleh penguasa yang lebih atas, yang disebut “de opgedragen taak”. atau tugas yang diperintahkan, yang menurut ketentuan dalam Pasal 1 huruf d jo Pasal 12 UU No. 5 Tahun 1974 disebut tugas pembantuan atau yang telah secara populer disebut orang *serta-tantra*, *medebewind* atau *selfgovernment*, yakni tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada daerah oleh pemerintah atau oleh pemerintah daerah tingkat atasnya, dengan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya. Tugas pembantuan itu dapat berupa tindakan mengatur (tugas legislative) atau dapat pula berupa tugas eksekutif (*beschikken*).<sup>340</sup>

Menurut UU No. 5 Tahun 1974 Pasal 1 huruf (d), yang dimaksud tugas pembantuan adalah tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah desa oleh pemerintah atau pemerintah daerah tingkat atasnya dengan kewajiban memmpertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya. Di dalam UU No. 22 Tahun 1999 Pasal 1 butir (g), dinyatakan bahwa tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada Daerah dan Desa dan dari Daerah ke Desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan. Di dalam UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 1 butir 9, dinyatakan tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

---

<sup>339</sup>Joenirto, *Perkembangan. . .*, op.cit., hlm. 18.

<sup>340</sup>Irawan Soejito, *Hubungan. . .*, op.cit., hlm. 116-117.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU ,TESIS ,DISERTASI DAN MAKALAH:

Abdul Qadir ABU Faris, Muhammad. 1987. Hakekat sistem politik islam.yogyakarta:PLP2M cetakan pertama.

A. K. Pringgodigdo.1956. kedudukan presiden menurut Tiga Undang-Undang Dasar dalam teori dan praktek. jakarta: pembangunan.

Al Chaidar zulfikar salahuddin, herdi sahrasad, federasi atau disintegrasi, telaah awal wawancara unitaria versus federalisdalam perspektif islam ,nasionalisme dan social demokrasi .jakarta:madani press.

Anak agung Gde agung ,ide.1985.dari negara Indonesia timur ke republik Indonesia serikat.yogyakarta:Gadjah mada university press  
Assaat.1951.hukum tatanegara republik Indonesia ,dalam masa peralihan Jakarta:bulan bintang

Asshiddiqie, jimly.1994. Gagasan kedaulatan rakyat dalam hukum Indonesia, mencari kesimbangan individualism dan kolektivisme dalam kebijakan demikrasi politik dan ekonomi ,disertasi,pascaserjana fakultas hukum UI,Jakarta .

-----, 1997 Teori & Aliran penafsiran hukum tata negara. Jakarta: ind hill-co

-----, Tata urutan perundang-undangan dan problema peraturan daerah,makalah yang di sampaikan dalam rangka lokakarya anggota DPRD se-indonesia ,yang di selenggarakan oleh LP3HET di Jakarta ,22 oktober 2000.

-----dan Mustafa fakhry.2002.mahkamah konsitusi :ketentuan UU dan peraturan mahkamah konstusi di 78 negara.jakarta:pusat studi hukum tata negara FH UI.

-----struktur ketatanegaraan Indonesia setelah perubahan keempat UUD Tahun 1945,makalah disampaikan pada seminar pembangunan hukum nasional VIII dengan tema penegakan hukum dalam era oembangunan berkelanjutan,di selenggarakan oleh badan pembinaan hukum nasional dalam era pembangunan berkelanjutan, di selenggarakan oleh badan pembinaan hukum nasional departemen kehakiman dan hak asasi manusia RI,denpasar,14-18 juli 2003

- , 2004. format kelembagaan negara dan pergeseran kekeasaan dalam UUD 1945 yogyakarta: FH UII press.
- , 2004. Konstitusi & konstitusionalisme Indonesia. Jakarta: di terbitkan atas kerja sama mahkamah konsitusi dengan pusat studi HTN FH universitas Indonesia.
- Mahkamah konstitusi dan pengujian undang-undang makalah kuliah umum program doktor ( S-3) ilmu hukum fakultas hukum universitas islam indonesia, Yogyakarta, 2 oktober 2004.
- , 2005. konsitusi dan konstitusional indonesia Jakarta: konsitusi pers . Attamimi, A. Hamid S. UUD 1945-TAP MPR, undang-undang (kaitan nirma hukum ketiganya) Jakarta, 31 desember 1981.
- , 1990 peranan penting keputusan presiden RI dalam penyelenggaraan pemerintahan negara suatu studi analisis mengenai keputusan presiden yang berfungsi pengaturan dalam kurun waktu pelita I- pelita VI. Disertasi Doktor. Jakarta: pasca sarjana universitas Indonesia.
- Azhary . 1985. Pancasila dan UUD 1945. Jakarta: Ghalia indinesia. 1985. Negara hukum Indonesia; Analisis yuridis tentang unsur-unsurnya. Jakarta; UI press.
- B. mayo, henry. 1960. an introduction to democratic theory. new York: Oxford inuvercity press.
- Basah, sjachran. 1992. perlindungan hukum terhadap sikaptindak administrasi negara. Bandung: Alumni. 1994. ilmu negara pengantar, metode dan sejarah perkembangan, Bandung: citra aditya bakti.
- Basyir, ahmad Azhar. 2000. negara dan pemerintahan dalam islam, Yogyakarta: UII press, edisi kedua.
- Boedisoedetyo, asas\_ asas ilmu hukum tata negara. Yogyakarta: badan penerbit gadjah mada, kuliah 1959/1960 jilid I.
- Binard, R. 1946 precis de Droit Public, paris.
- Brewer-carias, allan R. 1989. judicial review in comparation law. cambrige university press.
- budiardjo, Miriam penyunting 1984. Aneka pemikiran tentang kuasa dan wibawa , Jakarta: obor.
- , 1991. dasar-dasar ilmu politik. Jakarta gramedia pustaka utama.
- Busroh, abu daut dan abu bakar busri. 1991. asas-asas hukum tata negara. Jakarta: Ghalia Indonesia.

- Buyung nasution, adnan.1995. aspirasi pemerintahan kinstitusional di Indonesia, studi sosio-legal atas konstituante 1955-1959. jakarta :pustaka utama Grafiti.
- , 2004. pergulatan tanpa henti manabur benih reformasi otobiografi. jakarta: aksara karunia.
- , relasi kekuasaan legislative dan presiden pasca amandemen UUD 1945: sistem semi presidensial dalam proyeksi, disampaikan pada seminar dan lokakarya “perkembangan ketatanegaraan pasca amendemen UUD 1945: yang di selenggarakan oleh mahkamah konsitusi RI bekerja sama dengan hans seidel foundation dan asosiasi pengejar HTN dan HAN Indonesia, 7 september 2004 di Jakarta .
- C.N. Paul james dan Clarence j. dias. 1980. law and tradition in alternative development: some issues, choices and strategies. internasional center for law in development.
- Cappelletti, Mauro. 1979. judicial review in the contemporary world. the bobs-merrill company inc.
- Carcallo, bosco dan dasrizal (editor). 1993, aspirasi ummar islam Indonesia. jakarta: leppenas.
- Darmodihardjo, dardji. 1981. “orientasi singkat pancasila” dalam santiaji pancasila. surabaya: laboratorium pancasila IKIP malang, usaha nasional.
- Djokosutono. diktat kuliah Hukum Tata Negara. tahun 1955/1956.
- Duverger, Maurice .1956. Droit constitutionnel et institutitons politiques paris.
- E. utrecht. pengantar dalam hukum Indonesia . jakarta: Ichtisar.
- Effendi latulung, paulus. 1993 .beberapa system tentang control segi hokum terhadap pemerintah. bandung: citra aditya bakri.
- perbandingan hokum administrasi Negara. bahan perkulihan untuk program stidi ilmu hokum progam pasca sarjana UI, tahun akademik 1994/1995, 3 oktober 1994.
- Ediyana, anna. 2004. keputusan presiden analisis kepres RI 1987-1998. jakarta: pasca sarjana fakultas hokum universitas Indonesia.
- Fachruddin, irfan. 2004. pengawas peradilan administrasi terhadap tindakan pemerintahan, bandung: alumni.
- Fazrul falaakh, mih. dkk. kajian tentang peninjauan ketetapan MPR/S 1960-2002, laporan akhir tim UGM kajian ‘peninjauan ketetapan MPR/S 1960-2002’ , Yogyakarta, 2003.

- Farida indrati suprato,maria.1998.ilmu perundang-undangan,dasar-dasar dan pembentukannya.Yogyakarta: kanisius
- Feith, Herbert.1962.the decline of cinstitutional democracy in Indonesia.new York:Ithaca.
- Forguson ,john and dean mchenry.1956.the American system of Government.new York-toronto-london: MCgraw-Hill bokk company, inc.
- Gaffar, Afan.1999.politik Indonesia; Transisi menuju demokrasi. yogyakarta; pustaka belajar.
- Garuda nusantara,abdul hakim.1988.politiki hokum Indonesia .jakarta :YLBHI.
- Henry marryman john 1969.The Civil Law Tradition.Stanford California:Standford University press.
- HR,Ridwan. 2002.hukum administrasi Negara.Yogyakarta: UII press.
- Huda,Ni matul.1999.hukum tata Negara kajian teori dan yuridis terhadap konstitusi Indonesia.Yogyakarta:pusat studi hokum Fakultas hokum UII kerja sama dengan Gama media.
- 2003.politik ketatanegaraan Indonesia.Yogyakarta:FH UII press.
- 2005.otonomi daerah Filosofi ,sejarah perkembangan dan problematika.Yogyakarta:pustaka pelajar.
- 2005.negara hokum,demokrasi dan judicial Review.Yogyakarta:UII press.
- Indro harto.1992.” perbuatan pemerintahan menurut hokum public dan hokum perdata”,bahan kuliah pada program pendidikan lanjutan ilmu hokum budang PTUN.jakarta:Universitas Indonesia .
- Jellinek,George.1906. Verfassungsanderung und Verfassungswandlung, Eine Staatsrechtlich-politische abhandlung. Berlin: Verslag vin O.Haring
- Joeniarto. 1986 .sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia.jakarta: bina aksara.
- 1991.selayang pandang sumber-sumber hokum tatanegara di Indonesia.Yogyakarta:liberty.
- Skalsen, Hans.1973. General Theory of law and state Translate by Anders wedberg.new York: Russell & Russell.
- Klaintjes. 1931. Staatsintelingen van Nederland-Indie.Amsterdam:J.H.DE Bussy.

- Komisi hokum internasional , “ kajian terhadap (analistis kuantitatif) diskusi kelompok terarah ‘ pertemuan ahli” penelitian KHN RI tahun 2009,Jakarta, November 2009.
- Kusnardi,moh. Dan harmaily Ibrahim. 1988. Pengantar hokum tata Negara indonesia . Jakarta: pusat studi hokum tata Negara FH UI.
- Bintan R. saragih. 1955. Ilmu Negara ,edisi Revisi. Jakarta: Gaya media pratama.
- Kusumaatmadja, mochtar. 1986. Hokum, masyarakat dan pembinaan hokum nasional. Bandung binacipta.
- Latif,yudi dan idi subandy (ed). 1996. Bahasa dan kekuasaan politik wacana di panggung orde baru .bandung: mizan.
- M.Friedman, Lawrence. 1984. American law, an introduction. New York London:W.W.Norton & Co
- Laporan akhir” analisis dan evaluasi hukum tentang wewenang MA dalam melaksanakan hak uji materiil ( judicial review) di susun oleh tim di bawah pimpinan Prof. Dr. Paulus Efendi Lotuling, 1999/2000.
- M. Hadjon, philipus. 1987. Perlindungan hokum bagi rakyat Indonesia .surabaya : bina ilmu.
- M. mangunsing. Parlin .1992. konvensi ketatanegaraan sebagai salah satu sarana perubahan indang-undang dasar .bandung: alumni.
- M.Suwoto. 1990. Kekuasaan dan tanggung jawab presiden republic Indonesia . disertasi, Surabaya: UNAIR.
- M.Syafi I anwar. 1995. Pemikiran dan aksi islam indonesia: sebuah kajian politik tentang cendikiawan muslim orde baru.jakarta : paramadina.
- M.Unger, Roberto. 1999. Gerakan studi hokum krisis. Terjemahan, Jakarta: ELSAM.
- Maarif, A. syafii. 1985. Ilsam dan maslah kenegaraan. Jakarta: LP3ES.
- Magnis Suseno, franz. 1999. Etika politik prinsip-prinsip moral dasar kenegaraan modern. Jakarta: Gramedia pustaka utama.
- Mahfud Md, Moh.1998.politik hokum di Indonesia. Jakarta:LP3ES.
- 1999.pergulatan politik dan hokum di Indonesia .Yogyakarta: Gama media.
- 1999. Amandemen kinstitusi menuju reformasi Negara. Yogyakarta: UII press.

- 2009. Konstitusi dan hukum dalam kontroversi isu. Jakarta : rajawali pers.
- Manan, bagir. 1987. Kinvensi ketatanegaraan. Bandung: armico.
- 1993. Perjalanan histiris pasal 18 UUD 1945 jakarta : UNISKA.
- 1994. Hubungan antara pusat dan daerah menurut UUD 1945. Jakarta : sinar harapan
- 1995. Pertumbuhan dan perkembangan konstitusi suatu Negara .bandung: mandar maju.
- 1995. “ empat tulisan tentang hukum” program pasca sarjana buku hukum ketatanegaraan. Bandung: Universitas padjajaran.
- Tertib peraturan perundang-undangan menurut ketetapan MPR RI No.III/MPR/2000 Materil coirse hukum perundang-undangan Jakarta.
- Peningkatan fungsi control dan tatap muka tingkat nasional kosgoro, cipanas-cianjur,26 juli 2000.
- Marbun, SF. 1997 . peradilan administrasi Negara dan upaya administrative di Indonesia. Yogyakarta : liberty.
- 2001.eksistensi asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang layak dalam menjelmakan pemerintahan yang baik dan bersih di Indonesia. Di sertasi, bandung : program pasca sarjana UNPAD.
- Mertokisumo, sudikno. 1996. Mengenal huku, suatu pengantar. Yogyakarta: liberty.
- Muchsan . 1992. System pengawasan terhadap perbuatan aparat pemerintah dan peradilan tata usaha Negara di Indonesia . Yogyakarta: Muladi. 2002. Demokratisasi, hak asasi manusia, dan reformasi hukum di Indonesia. Jakarta the habibie center.
- Muslimin, amrah. 1980 beberapa asas-asas dan pengertihan-pengertihan pokok tentang administrasi dan hukum administrasi. Bandung: alumni.
- Nonet, Philippe & Philip Selznick. 1978. Law. New York: Harper and Row.
- Poerbopranoto, koencoro. 1987.sistem pemerintahan Demokrasi. Bandung: Eresco.
- Poerwadarminta,W.J.S. 2001. Kamus besar bahasa Indonesia. Jakarta: balai pustaka.
- 1989. Azas-azas hukum tata Negara di Indonesia. Jakarat: dian rakyat.

- Rahardjo, satjipto. 1979. Hukum dan masyarakat bandung: Angkasa.
- 2003. Sisi-sisi lain dari hokum di Indonesia penerbit buku kompas.
- Ranawijaya, Usep. 1983. Hokum tata Negara indoneisa dasar\_dasar nya. Jakarta :Ghalia Indonesia.
- Rauf, maswadi. ‘ musyawarah untuk mufakat: sebuah cara penentuan kebijakan politik pembangunan politik Indonesia”.makalah AIPI, bandung, 18-19 oktober 1990.
- Rolland L. 1947. Précis de droid Administratif. Paris.
- Samego, indria. “perubahan politik dan amedemen UUD 1945” ,makalah dalam seminar dan loka karya nasional “Evaluasi lrisis atas proses dan hasil amandemen UUD 1945” yang diselenggarakan keluarga Alumni Universitas Gadjah mada Yogyakarta, 8-10 julu 2002.
- Saragih, bintang R. 1987.lembaga perwakilan dan pemilihan umum di Indonesia. Jakarta: Gaya media pratama.
- Scheltema (ed). 1989. De rechtsstaat herdacht. Zwolle W.E.J. TJeenk Willnk.
- Sidharta, Bernard arief. 1999. Refleksi tentang struktur ilmu hokum. Bandung: mandar maju.
- Soedarmono. 1970. Seperempat abad DPR-RI. Buku I, secretariat DPR GR.
- Soehino. 2000.ilmu Negara. Yogyakarta:liberty.
- Soemantri M, sri 1982. hak menguji mareriil di Indonesia. Bandung: alumni.
- 1992. Bunga rampai hokum tata Negara. Bandung:Alumni.
- dan bintang R. saragih (penyunting). 1993.ketatanegaraan Indonesia dalam kehidupan politik Indonesia 30 yahun kembali ke UUD 1945. Jakarta: pustaka sinar harapan.
- Perkembangan hukum tata Negara pasca amandemen”, makalah di sampai kan pada stadium general “peninjauan terhadap kurikulum, mata kuliah, silabi, dan Sap Departemen HTN dan HAN” yang di selenggarakan oleh fakultas hokum UII, Yogyakarta, 28 januari 2005.
- Soepomo. 1951. Undang-undangan dasar sementara republic Indonesia. Jakarta: Noordhoff- kolff.
- Solly lubis, M. 1983. Pengeseran garis politik dan perundang-undangan mengenai pemerintahan daerah. Bandung: alumni.
- Suny, ismail. 1983. Pengeseran kekuasaan eksekutif. Jakarta: aksara baru.

- 1984.mekanisme demokrasi pancasila. Jakarta: aksara baru.
- Suwarno, P.J. 1994. Hamengku buwono IX dan system birokrasi pemerintahan Yogyakarta 1942-1974.yogyakarta: kanisius.
- Syihabudin.2003. masalah-masalah yang terkait dengan peraturan perundang-undangan Indonesia setelah amandemen UUD 1945. Yogyakarta: Tesis, program megister ilmu hokum universitas islam Indonesia.
- Tahir azhary, M. 1992. Negara hokum suatu studi tentang prinsip-prinsipnya dilihat dari segi hokum islam, implementasi nya pada priode negarah madinah dan masa kini . Jakarta: bulan bintang.
- Thaib, dahlan dan ni matul huda (ed). 1992. Pemilu dan lembaga perwakilan dalam ketatanegaraan Indonesia. Yogyakarta: jurusan HTN Fakultas hokum UII.
- ,Jazim Hamidi dan Ni'matul Huda,2003. Teori dan hokum konstitusi.jakarta: raja grafindo persada.
- Tolchah mansoer, M. 1983. Pembahasan beberapa aspek kekuasaan-kekuasaan eksekutif dan legislatif di Indonesia. Jakarta: pradnya paramita.
- van Apeldoorn, l.j. 2001. Pengantar ilmu hokum. Jakarta: pradnya paramita.
- W.ivor jennigs, sir. 1956 the law and the constitutions. London:university of lindon press.
- W.Kusumah, Mulyana.2001.Tegaknya Supremasi Hukum Terjebak Antara Mililih Hukum dan Demokrasi. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Wahjono, Padmo. 1977. Ilmu Negara suatu sistematik dan penjelasan 14 teori ilmu Negara dan jellinek. Jakarta: Melati study Group.
- Wheare, K.C. 1975. Modern constitutions, London: Oxford University press.
- Wignjosoebroto, soetandyo. 1994. Dari hokum kolonial ke hokum nasional . Jakarta: rajawali pers.
- 2002. hokum, paradigm , metode dan dinamika masalahnya. Jakarta: ELSEM DAN HUMA
- Wolhoff, G.J. 1960. Pengantar ilmu hokum tata Negara republic Indonesia. Jakarta: cetakan ke IV, jambatan.
- 1959. Naskah persiapan UUD 1945. Jakarta :jajasan prapantja. MEDIA MASSA
- Majalah persahi, nomor ketiga, januari 1990.jurnal islam dan kebudayaan ULUMUL QUR,AN,No.2 volume IV, tahun 1993.

Forum keadilan, edisi khusus, 1998.

Fanji masyarakat, no. 172. Januari. 2000.

wacana , jurnal ilmu social transformative, VI/ 2000,Insist press, Yogyakarta.  
jurnal hokum no 23 vol, 10. Mei 2003.

jurnal konstitusi, volume I No. I, Juli 2004

berita mahkamah konstitusi , nomor 06, September 2004.

Kompas, jumat, 8 Mei 1998

Kompas, senin, 15 desember 2003.

Kompas, jumat, 19 desember 2003

#### **PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN:**

Undang-undang dasar Negara republic Indonesia tahun 1945.

Ketetapan MPRS No. XIX/MPRS/1966 tentang peninjauan kembali produk-produk legislative Negara diluar produk MPRS yang tidak sesuai dengan UUD1945.

Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang memorandum DPR-GR mengenai sumber tertib hokum republic Indonesia dan tata urutan peraturan perundang-undang republic Indonesia.

Ketetapan MPR No. V/MPR/1973 tentang peninjauan produk-produk yang berupa ketetapan-ketetapan MPRS RI.

Ketetapan MPR No III/MPR/2000 tentang sumber hokum dan tata urutan peraturan perundang-undangan.

Ketetapan MPR No I/ MPR/2003 tentang peninjauan terhadap materi dan status hokum ketetapan MPRS dan ketetapan MPR RI tahun 1960 sampai dengan tahun 2002.

Putusan MA tentang pengujian peraturan KPU No. 15 tahun 2009 telah di ubah dengan peraturan KPU No. 259 tahun 2009. Putusan MK Tentang pengujian UU No.10 Tahun 2008.

Undang-undang nomor 5 tahun 1974 tentang pemerintahan di daerah.

Undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah.

Undang-undang RI Nomor 25 tahun 1999 tentang program pembangunan nasional (prolegnas), tahun 1999-2004, LN 206

Undang-undang no.24 tahun 2003 tentang mahkamah konsitusi.

Undang-undang no. 4 tahun 2004 tentang kekuasaan kehakiman.

Undang-undang ni. 5 tahun 2004 tentang perubahan atas UU No. 14 tahun 1985 tentang mahkamah agung.

Undang-undang nomor 10 tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

BP-7 Pusat, UUD 1945,P4,GBHN 1998, Jakarta.

---