

PENGANTAR HUKUM TATA NEGARA

ISBN :

Penulis :

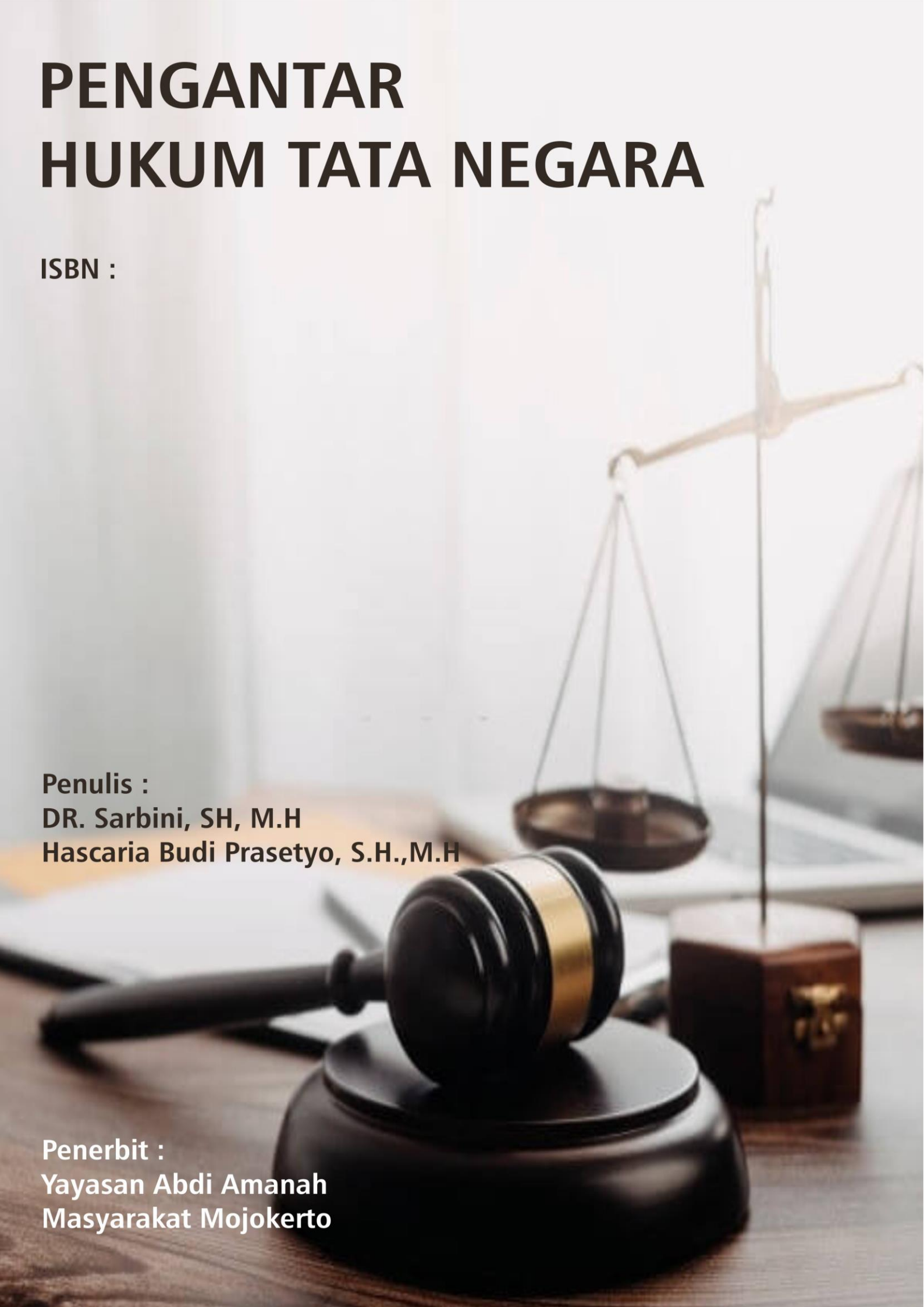
DR. Sarbini, SH, M.H

Hascaria Budi Prasetyo, S.H.,M.H

Penerbit :

Yayasan Abdi Amanah

Masyarakat Mojokerto



PENGANTAR HUKUM TATA NEGARA

Penulis :

DR. Sarbini, SH, M.H

Hascaria Budi Prasetyo, S.H.,M.H

Penerbit :

Yayasan Abdi Amanah Masyarakat Mojokerto

PENGANTAR HUKUM TATA NEGARA

ISBN :

Penyusun : Sarbini, Hascaria Budi Prasetyo
Editor : Eko Agus Cahyono
Halaman : 101 Halaman
Ukuran : 210 mm x 297 mm
ISBN :
Penerbit : Yayasan Abdi Amanah Masyarakat Mojokerto
Alamat : Perum Bumi Jabon Estate 2 Blok C.48 Kecamatan Mojoanyar,
Kabupaten Mojokerto
Pemasaran : Perum Bumi Jabon Estate 2 Blok C.48 Kecamatan Mojoanyar,
Kabupaten Mojokerto
Email : abdi.amanah.masyarakat@gmail.com
Tahun Terbit : 2023

KATA PENGANTAR

Dinamika perkembangan Hukum Tata Negara Indonesia sangat dinamis sehingga membutuhkan banyak waktu untuk menyesuaikan dengan hukum positif yang sedang berlaku. Kami merasakan keterbatasan ini, sehingga substansi pokok yang dipilih dalam substansi buku ini adalah pokok-pokoknya saja guna untuk mempermudah bagi mahasiswa dan para penstudi hukum dalam mempelajari Hukum Tata Negara.

Perkembangan ketatanegaraan yang begitu cepat dan pesat menuntut adanya penyesuaian baik dari sisi regulasi maupun aturan-aturan yang menyangkut kelembagaan negara maupun berbagai aspek yang melingkupinya. Buku ini mencoba menguraikan beberapa pokok-pokok bahasan berkaitan dengan substansi dasar Hukum Tata Negara antara lain: Pengantar Hukum Tata Negara, Sumber Hukum Tata Negara, Sejarah Ketatanegaraan Indonesia, Lembaga-lembaga Negara, Serta Negara dan Konstitusi.

Ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada pimpinan perguruan tinggi yang selalu memberikan support dan dukungan bagi para penulis untuk terus aktif mengembangkan keilmuan dalam bentuk literasi untuk kepentingan anak negeri, para kolega bapak ibu dosen yang juga memberikan bantuan baik dalam teman diskusi dan pengembangan keilmuan dan semua pihak yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu, semoga amal kebaikan saudara-saudara semua mendapatkan balasan dari Allah SWT berlipat ganda. Tidak lupa ucapan terima kasih juga kami sampaikan kepada keluarga, istri dan anak-anak yang selalu memberikan inspirasi dan bantuan doa yang maha dasyat.

Semoga karya ini dapat memberikan setetes embun yang mampu membasahi dikala dahaga keilmuan khususnya Ilmu Hukum Tata Negara di Indonesia khususnya bagi mahasiswa dan para penstudi hukum. Semoga karya ini dapat memberikan manfaat bagi masyarakat pada umumnya.

Terima kasih. Wassalam

Mojokerto, Mei 2023

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	iii
DAFTAR ISI.....	iv
BAB I PENGANTAR HUKUM TATA NEGARA	1
A. Istilah Hukum Tata Negara	1
B. Definisi Hukum Tata Negara	2
C. Obyek dan Ruang Lingkup Hukum Tata Negara.....	5
D. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Ilmu Lainnya	7
BAB 2 SUMBER HUKUM TATA NEGARA.....	13
A. Pengertian Sumber Hukum	13
B. Sumber Hukum Materiil dan Sumber Hukum Formil	15
C. Sumber Hukum Tata Negara.....	17
BAB 3 SEJARAH KETATANEGARAAN INDONESIA	32
A. Sejarah Ketatanegaraan Masa Sebelum Kemerdekaan	32
B. Sejarah Ketatanegaraan Indonesia Setelah Kemerdekaan	34
BAB 4 LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA	53
A. Pengertian Lembaga Negara	53
B. Lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945	56
C. Sengketa Lembaga Negara	65
BAB 5 NEGARA DAN KONSTITUSI.....	70
A. Negara	70
B. Konstitusi	82
DAFTAR PUSTAKA	91
BIODATA PENULIS	96

BAB I

PENGANTAR HUKUM TATA NEGARA

A. Istilah Hukum Tata Negara

Ilmu Hukum Tata Negara adalah salah satu cabang ilmu hukum yang mengkaji Negara dan Konstitusi sebagai objek kajiannya, disamping banyak cabang ilmu pengetahuan lainnya yang menjadikan negara dan konstitusi sebagai objek kajiannya. Misalnya, ilmu negara, ilmu politik, dan hukum administrasi negara.¹

Hukum negara adalah istilah lain hukum tata negara, keduanya terjemahan dari istilah bahasa Belanda “*staatsrecht*” yang dibagi menjadi *staatsrech in ruime zin* (dalam arti luas) dan *staatsrech in engere zin* (dalam arti sempit). Hukum tata negara dalam arti luas mencakup hukum tata negara dalam arti sempit dan hukum administrasi negara, sedangkan dalam arti sempit biasanya disebut hukum tata negara negara.² Di Inggris pada umumnya memakai istilah *Constitutional Law*, penggunaan istilah tersebut didasarkan atas alasan bahwa dalam hukum tata negara unsur konstitusi yang lebih menonjol dan *state Law* didasarkan pertimbangan bahwa hukum negaranya lebih penting. Di Perancis orang mempergunakan istilah *Droit Constitutionnel* yang di lawankan dengan *Droit Administrative*. Sedangkan di Jerman untuk istilah hukum tata negara disebut mempergunakan istilah *Verfassungsrecht* dan *Verwaltungsrecht* untuk istilah hukum administrasi negara.³

Istilah hukum tata negara identik dengan istilah hukum konstitusi yang merupakan terjemahan bahasa Inggris dari *Constitutional Law*, dalam bahasa perancis *Droit Constitutionnel* yang berarti hukum konstitusi, karena objek kajian hukum tata negara disamping negara sebagai objek kajiannya terdapat unsur konstitusinya yang lebih menonjol.

Istilah hukum tata negara dan hukum konstitusi di antara para ahli hukum terdapat perbedaan pandangan, istilah hukum tata negara lebih luas cakupan pengertiannya daripada istilah hukum konstitusi, cakupan pengertian hukum

¹ Mujiburohman, D. A, 2017, *Pengantar Hukum Tata Negara*, STPN Pres, Yogyakarta, hal 6

² Moh. Kusnardi dan Haimaily Ibrahim, 1983, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet. Kelima, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hal 22.

³ *Ibid*, hal. 23.

konstitusi lebih sempit karena dianggap hukum konstitusi hanya mengkaji terbatas pada undang-undang dasar saja.

Demikian juga dengan pengertian konstitusi (dalam bahasa Inggris *constitution*) dengan undang-undang dasar (dalam bahasa Belanda *grondwet*), pengertian konstitusi lebih luas dari pada undang-undang dasar, konstitusi memuat baik peraturan tertulis dan tidak tertulis sedangkan undang-undang dasar adalah bagian tertulis dari konstitusi,⁴ tetapi ada juga yang menyamakan pengertian konstitusi dengan undang-undang dasar seperti dalam disertasi Sri Soemantri, mengartikan konstitusi sama dengan undang-undang dasar.⁵ Perkataan “Hukum Tata Negara” berasal dari perkataan “Hukum”, “Tata”, “Negara” yang di dalamnya membahas urusan penataan negara. Tata yang terkait dengan kata “tertib” adalah *order* yang biasa juga di terjemahkan sebagai “tata tertib” dengan kata lain ilmu hukum tata negara merupakan cabang ilmu hukum yang membahas mengenai tatanan struktur kenegaraan, mekanisme hubungan antar struktur-struktur organ atau struktur kenegaraan, serta mekanisme hubungan antar struktur negara, serta mekanisme antara struktur negara dengan warga negara.

B. Definisi Hukum Tata Negara

Diantara para ahli hukum, terdapat perbedaan pendapat tentang definisi hukum tata negara, hal ini disebabkan beberapa faktor, faktor perbedaan pandangan di antara para ahli hukum, faktor lingkungan dan sistem hukum yang mereka anut. Berikut definisi hukum tata negara menurut beberapa ahli. Antara lain :

1. Van Apeldoorn

Van Apeldoorn menggunakan istilah hukum tata negara dengan istilah hukum negara. hukum negara dipakai dalam arti luas dan arti sempit, hukum negara dalam arti luas meliputi hukum administrasi sedangkan hukum negara dalam arti sempit menunjukan orang-orang yang memegang kekuasaan pemerintah dan batas-batas kekuasaannya. Untuk membedakan dari hukum administratif, hukum negara disebut juga hukum konstitusional (*droit*

⁴ Miriam Budiardjo, 2002, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cet. Dua puluh dua, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hal 107-112.

⁵ Sri Soemantri, 1987, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Disertasi, Alumni, Bandung, hal. 1.

constitutionel, verfassungsrecht) karena ia mengatur konstitusi atau tatanan negara.⁶

2. Cornelis Van Vollenhoven

Van Vollenhoven mengemukakan bahwa hukum tata negara adalah rangkaian peraturan-peraturan hukum, yang mendirikan badan-badan sebagai alat (orgaan) suatu negara dengan memberikan wewenang-wewenang kepada badan-badan itu dan yang membagibagi pekerjaan Pemerintah kepada banyak alat-alat negara baik yang tinggi maupun yang rendah kedudukannya.⁷

3. J.H.A. Logemann

J.H.A Logemann memberikan pengertian hukum tata negara adalah hukum yang mengatur organisasi negara. negara adalah organisasi jabatan-jabatan,⁸ termasuk pengertian inti hukum tata negara adalah jabatan.⁹ Jabatan muncul sebagai pribadi, jabatan adalah pribadi yang khas bagi hukum tata negara. Logeman mendefinisikan jabatan sebagai sebuah lingkungan kerja yang awet dan digaris batasi dan yang disediakan untuk ditempati oleh pemangku jabatan yang ditunjuk dan disediakan untuk diwakili oleh mereka secara pribadi, dalam sifat perbuatan-perbuatan, oleh karena itu hal ini harus dinyatakan dengan jelas.¹⁰

4. Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim

Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim dalam bukunya “Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia”, hukum tata negara dapat dirumuskan sebagai sekumpulan peraturan hukum yang mengatur organisasi dari pada negara, hubungan antara alat perlengkapan negara dalam garis vertikal dan herizontal, serta kedudukan warga negara dan hak asasi manusia”.¹¹

⁶ L.J. Van Apeldorn, *Inleiding Tot De Studie Van Het Nederlandse Recht*. diterjemahkan oleh Oetarid Sadino, 2004, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cet. Ketiga, Pradnya Paramita, Jakarta, hal. 292.

⁷ Wirjono Prodjodikoro, 1981, *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik*, cet. 2, PT Eresco, Bandung. Hal. 2.

⁸ J.H.A Logeman, *Over de Theorie van Een Stelling Staatsrecht*, terjemahan oleh Makkatutu dan J.C. Pangkarego, *tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*, Penerbit Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, hal. 129.

⁹ *Ibid*, hal. 106.

¹⁰ *Ibid*.

¹¹ Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1983, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet. Kelima, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hal 29.

5. Kusumadi Pudjosewojo

Hukum tata negara adalah hukum yang mengatur bentuk negara (kesatuan atau federal), dan bentuk pemerintahan (kerajaan atau republik), yang menunjukkan masyarakat hukum yang atasan maupun yang bawahan, beserta tingkatan-tingkatannya (*hierarchie*), yang selanjutnya mengesahkan wilayah dan lingkungan rakyat dari masyarakat-masyarakat hukum itu dan akhirnya menunjukkan alatalat perlengkapan dari masyarakat hukum itu, beserta susunan (terdiri dari seorang atau sejumlah orang), wewenang, tingkatan imbang dari dan antara alat perlengkapan itu.¹²

6. Mohammad Mahfud MD

Moh Mahfud MD membagi ke dalam dua istilah hukum tata negara yaitu “hukum” dan “negara”. Hukum diartikan sebagai peraturan-peraturan mengenai tingkah laku orang di dalam masyarakat yang mempunyai sangsi yang bisa di paksakan, sedangkan negara adalah organisasi tertinggi di antara satu kelompok atau beberapa kelompok masyarakat yang mempunyai cita-cita untuk bersatu, hidup di dalam daerah tertentu dan mempunyai pemerintah yang berdaulat. Sedangkan pengertian hukum tata negara adalah peraturan tingkah laku mengenai hubungan antara individu dengan negaranya.¹³

7. Jimly Asshiddiqie

Menurut Jimly Asshiddiqie pengertian hukum tata negara adalah cabang ilmu hukum yang mempelajari prinsip dan norma hukum yang tertuang secara tertulis ataupun yang hidup dalam kenyataan praktek kenegaraan berkenaan dengan (i). Konstitusi yang berisi kesepakatan kolektif suatu komunitas rakyat mengenai cita-cita untuk hidup bersama dalam suatu negara, (ii). Institusi-institusi kekuasaan negara beserta fungsi-fungsinya, (iii). Mekanisme hubungan antara institusi itu, serta (iv). Prinsip-prinsip hubungan antar institusi kekuasaan negara dengan warga negara.¹⁴

¹² Kusumadi Pudjosewojo, 2004, *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*, cet. ke-10, Sinar graika, Jakarta, hal. 86.

¹³ Moh Mahfud MD, 2001, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, edisi revisi, Cet ke-2 , Rineka Cipta, Yogyakarta, hal 63-64.

¹⁴ Jimly Ashiddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid 1, cet ke 1, Sekjen Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hal. 36.

C. Obyek dan Ruang Lingkup Hukum Tata Negara

Obyek kajian ilmu hukum tata negara adalah negara dan konstitusi. Dimana negara sebagai objek kajiannya, dalam hukum tata negara membahas semua aspek hukum yang berkaitan dengan negara. Demikian juga dengan konstitusi, mempelajari hukum tata negara unsur utama yang harus pelajari adalah konstitusi artinya dengan melihat konstitusi maka akan diketahui hukum tata negara suatu negara.

Menurut Ahmad Sukardja, ruang lingkup hukum tata negara meliputi 4 (empat) objek kajian, yaitu sebagai berikut :

1. Konstitusi sebagai hukum dasar beserta pelbagai aspek mengenai perkembangannya dalam sejarah kenegaraan yang bersangkutan, proses pembentukan dan perubahannya, kekuatan mengikatnya dalam hierarki peraturan perundang-undangan, cakupan substansi maupun muatan isinya sebagai dasar yang tertulis
2. Pola-pola dasar ketatanegaraan yang dianut dan dijadikan acuan bagi pengorganisasian institusi, pembentukan dan penyelenggaraan organisasi negara dalam menjalankan fungsi-fungsinya pemerintahan dan pembangunan
3. Struktur kelembagaan negara dan mekanisme hubungan antar organ kelembagaan negara, baik secara vertikal maupun horizontal dan diagonal, (4) prinsip-prinsip kewarganegaraan dan hubungan antara negara dengan warganegara beserta hak-hak dan kewajiban asasi manusia, bentuk-bentuk dan prosedur pengambilan putusan hukum serta mekanisme perlawanan terhadap keputusan hukum.¹⁵

Selanjutnya untuk menggambarkan lingkup kajian hukum tata negara akan disajikan contoh tulisan para ahli, seperti bukunya Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim yang berjudul “Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia” buku ini sudah mengalami beberapa kali cetakan dan dipakai oleh perguruan tinggi di Indonesia sebagai buku teks hukum tata negara, buku ini berisi membahas sembilan hal, yaitu : (1) pendahuluan, (2) ilmu pengetahuan hukum tata negara, (3) sumber-sumber hukum tata negara, (4) konstitusi, (5) beberapa azas yang di anut dalam UUD 1945 (6) bentuk negara dan sistem pemerintahan, (7) asas-asas kewarganegaraan, (8) hak-hak asasi manusia, (9) sistem pemilihan umum.

¹⁵ Ahmad Sukardja, 2012, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Sinar Graika, Jakarta, hal. 35.

Buku Kusumadi Pudjosewojo, berjudul “Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia” dalam bagian kedua, Bab V tentang Hukum Tata Negara membahas: (1) materi yang diatur dalam hukum tata negara, (2) rakyat Republik Indonesia, (3) daerah negara Republik Indonesia, (4) penguasa tertinggi Republik Indonesia, (5) beberapa azas hukum tata negara, (6) sumber-sumber hukum tata negara Indonesia.

Jimly Asshiddiqie, dalam bukunya “Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara” Jilid I dan Jilid II, dalam Jilid I membahas mengenai; (i) pendahuluan, (ii) disiplin ilmu hukum tata negara, (iii) konstitusi sebagai objek kajian hukum tata negara, (iv) sumber hukum tata negara, (v) penafsiran dalam hukum tata negara, (vi) praktek hukum tata negara. Sedangkan dalam jilid II membahas mengenai; (i) pendahuluan, (ii) organ dan fungsi kekuasaan negara, (iii) hak asasi manusia dan masalah kewarganegaraan, (iv) partai politik dan pemilihan umum.

Bukunya J.H.A. Logemann yang berjudul “*Over de Theorie van Een Stelling Staatsrecht*”, yang diterjemahkan oleh Makkatutu dan J.C. Pangkerego, *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*, yang diterbitkan oleh Ichtiar Baru Van Hoeve, tanpa tahun, berisi tiga bagian, yaitu; (1) hukum positif, (2) hukum tata negara positif, (3) sistem formil hukum tata negara positif. dalam bagian kedua tentang hukum tata negara positif membahas mengenai; (i) hukum tata negara, (ii) kesistematian hukum tata negara, (iii) bentuk penjelmaan sosial negara, (iv) negara dalam hukum positif, (v) hukum tata negara dalam arti sempit, (vi) hukum administrasi, (vii) tipe-tipe negara. sedangkan bagian ketiga tentang sistem formil hukum tata negara positif membahas mengenai; (i) jabatan sebagai pribadi, (ii) batas-batas jabatan, (iii) lahir dan lenyapnya jabatan, (iv) cara menempati jabatan, (v) jabatan dan pemangku jabatan: perwakilan, (vi) jabatan dan pemangku jabatan, hubungan dinas jabatan negara, (vii) jabatan majemuk, (viii) kelompok jabatan, (ix) lingkungan jabatan, (x) wewenang jabatan, (xi) pegangan waktu, (xii) pegangan ruang dan pegangan pribadi, (xiii) perbandingan kekuasaan.

D. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Ilmu Lainnya

1. HTN dengan Ilmu Negara

R. Kranenburg mengemukakan bahwa ilmu negara menyelidiki timbul, sifat dan wujud suatu negara.¹⁶ Menurut Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, ilmu negara berkedudukan sebagai ilmu pengetahuan pengantar untuk mempelajari hukum tata negara yang berlaku di Indonesia sebagai hukum positif.

Dalam mempelajari ilmu negara tidak dapat di pergunakan secara langsung di dalam praktek, karena ilmu negara mempelajari negara dalam pengertian yang abstrak atau bersifat teoritis, ilmu negara mempelajari teori-teori, pengertian-pengertian pokok dan sendi-sendi pokok mengenai negara. berbeda dengan mempelajari hukum tata negara dapat di pergunakan langsung karena sifatnya yang praktis. Misalnya dalam menjalankan keputusan-keputusan, ilmu negara tidak mementingkan bagaimana cara hukum itu harus dilaksanakan, karena ilmu negara bersifat teoritis, sedangkan hukum tata negara langsung dapat dipergunakan dalam praktek, karena sifatnya yang praktis.¹⁷

2. HTN dengan Ilmu Politik

J. Barent mengemukakan bahwa hubungan antara hukum tata negara dengan ilmu politik bahwa hukum tata negara ibarat sebagai kerangka manusia, sedangkan ilmu politik diibaratkan sebagai daging yang membalut kerangka tersebut.¹⁸ Sebagaimana telah dikemukakan bahwa hukum tata negara merupakan hukum yang mengatur organisasi negara dan lembaga-lembaga negara, sedangkan salah satu pengertian dari ilmu politik adalah bahwa ilmu politik mempelajari pembentukan dan pembagian kekuasaan.¹⁹

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

¹⁶ Wirjono Prodjodikoro, 1981, *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik*, cet. 2, PT Eresco, Bandung, hal. 1.

¹⁷ Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op.Cit*, hal 32-33.

¹⁸ *Ibid*, hal. 33.

¹⁹ Miriam Budiardjo, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, ed. revisi, cet. 3, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hal. 18.

undang dasar, hal tersebut yang merupakan perbedaan yang mendasar antara hukum tata negara dengan ilmu politik.²⁰

Hukum tata negara mempelajari peraturan-peraturan hukum yang mengatur organisasi kekuasaan negara, sedangkan ilmu politik mempelajari kekuasaan dilihat dari aspek perilaku kekuasaan tersebut. Setiap produk undang-undang merupakan hasil dari proses politik atau keputusan politik karena setiap undang-undang pada hakekatnya disusun dan dibentuk oleh lembaga-lembaga politik, sedangkan hukum tata negara melihat undang-undang adalah produk hukum yang dibentuk oleh alat-alat perlengkapan negara yang diberi wewenang melalui prosedur dan tata cara yang sudah ditetapkan oleh hukum tata negara.

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

3. HTN dengan Hukum Administrasi Negara

Hukum administrasi negara dalam arti luas merupakan bagian dari hukum tata negara. Dikalangan ahli hukum terdapat perbedaan pandangan tentang hubungan hukum tata negara dan hukum administrasi negara perbedaan hukum tata negara dengan hukum administrasi negara terletak pada pengertian “tata” dan “administrasi”.

Kusnardi dan Harmaily Ibrahim mengemukakan pada garis besarnya pendapat para ahli hukum dapat dibagi dalam dua golongan yaitu yang membedakan dikalangan ahli hukum terdapat perbedaan pandangan tentang hubungan hukum tata negara dan hukum administrasi negara secara prinsipil, karena kedua ilmu pengetahuan ini dapat dibagi secara tajam baik mengenai sistimatikanya maupun isinya, seperti pendapatnya Van Vollenhoven, Logemann dan Stellinga. Sedangkankan ahli hukum yang lain tidak terdapat perbedaan

²⁰ Jimly Asshiddiqie, 2010, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, cet. 2, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 12.

yang bersifat asasi, melainkan hanya karena pertimbangan manfaat praktis, seperti pendapatnya Kranenburg, Van der Pot, Vegting.

Van Vollenhoven di dalam tulisanya yang berjudul *Thorbeke en het Administratief* mengatakan bahwa hukum tata negara adalah hukum tentang negara dalam keadaan berhenti (diam, statis), sedangkan hukum administrasi negara adalah hukum tentang negara dalam keadaan bergerak (bekerja, dinamis). Namun dalam tulisan yang lain yang berjudul *Omtrek Van het Administratief Recht* megemukakan teori residu mengenai hubungan hukum tata negara dengan hukum administrasi negara. Bahwa hukum administrasi negara adalah sisa dari keseluruhan dari hukum nasional suatu negara setelah dikurangi dengan hukum tata negara material, hukum perdata material, dan hukum pidana material.²¹

Menurut Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka perbedaan antara hukum tata negara dengan hukum administrasi negara dilandasi perbedaan diantara negara dalam keadaan tidak bergerak (*de staat in rust*) dengan negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*). Hukum tata negara berhubungan dengan negara tidak bergerak dan mengungkap ihwal “status” dan “role” dalam negara sedangkan hukum administrasi negara berhubungan dengan negara negara dalam keadaan bergerak karena berintikan “*role-playing*” atau sikap tindak negara.²²

Logeman menjelaskan hukum tata negara tidak lain dari pada keseluruhan norma yang khusus, yang berlaku tingkah laku orang-orang yang dibedakan daripada orang lain hanya karena mereka adalah pemangku jabatan suatu jabatan negara. Oleh karena mereka memangku suatu jabatan demikian dan selama mereka memangkunya, karena hukum khusus yang mengikat bagi mereka dalam kedudukan mereka tidak dipertanggungjawabkan kepada mereka melainkan kepada jabatan itu. Mereka itu tunduk kepada hukum khusus itu untuk perbuatan nama sendiri, pemangku suatu jabatan negara berbuat atas nama jabatannya, dengan demikian jabatan adalah pribadi (person).²³

²¹ Moh Mahfud MD, 2001, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Edisi revisi, Cet ke-2, Rineka Cipta, Yogyakarta, hal. 69.

²² Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, 1993, *Sendi-Sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*, Citra Aditia Bakti, Bandung, hal. 56.

²³ J.H.A Logeman, *Over de Theorie van Een Stelling Staatsrecht*, terjemahan oleh Makkatutu dan J.C. Pangkerego, *tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*, Ichtiar Baru Van Hoeve, (tanpa tahun), Jakarta, hal. 117.

Hukum tata negara sebagai hukum yang berhubungan dengan negara, yaitu organisasi otoritas yang ternyata mempunyai fungsi, yaitu jabatan dan jabatan ternyata pribadi (*person*) suatu pengertian pribadi yang khas dalam hukum tata negara. Jabatan tinggal tetap, pemangku jabatan silih berganti, wewenang dan kewajiban melekat pada jabatan, pemangku jabatan mewakili jabatan.²⁴

Logemann membedakan secara tegas antara hukum tata negara dan hukum administrasi negara, yang bertitik tolak pada sistematika hukum yang meliputi tiga hal, yaitu: (a) ajaran tentang status (*persoonsleer*), (b) ajaran tentang lingkungan (*gebiedsleer*), (c) ajaran tentang hubungan hukum (*leer de rechtbetrekking*).

Perbedaan hukum tata negara dan administrasi negara menurut Logemann hukum tata negara mempelajari tentang kompetensi atau wewenang, sedangkan hukum administrasi negara yang mempelajari tentang hubungan hukum istimewa. yang mencakup tujuh hal mengenai jabatan yaitu :

- a. Jabatan-jabatan yang ada dalam susunan suatu negara.
- b. Siapa yang mengadakan jabatan-jabatan.
- c. Bagaimana cara mengisi orang untuk jabatan-jabatan itu.
- d. Fungsi dari jabatan.
- e. Apa kekuasaan hukum jabatan-jabatan.
- f. Bagaimana hubungan masing-masing jabatan.
- g. Sampai batas-batas mana kekuasaan jabatan-jabatan.

Hukum administrasi negara mempelajari jenisnya, bentuk serta akibat hukum yang dilakukan oleh para pejabat dalam melakukan tugasnya. Selain van Vollenhoven dan Logemann, sarjana ketiga adalah Stellinga, yang membedakan hukum tata negara dan hukum administrasi negara secara tegas. Dalam pidatonya yang berjudul “*Systematische Staatsrecht-studie*”, dikemukakan bahwa tidak hanya di dalam hukum tata negara saja diadakan sistematika, tapi juga dalam hukum administrasi negara.

Dalam bukunya yang lain yaitu yang berjudul “*Grondtrekken van het Nederlandsch Administratierecht*”, Stellinga mengemukakan bahwa kebanyakan penyelidikan tentang tentang hukum administrasi negara tidak meliputi keseluruhannya, melainkan hanya membicarakan beberapa bagian tertentu saja.

²⁴ *Ibid*, hal. 106.

Bagian-bagian ini dibicarakan secara terpisah yang hanya sebagai monographi. Ia baru menjadi sistematika, jika bagian-bagian di dalamnya diletakkan pada tempatnya yang tepat. Dengan demikian, hukum administrasi negara tidak lagi merupakan suatu kumpulan monographi-monographi, melainkan merupakan sistematika yang menghubungkan bagian satu dengan bagian yang lainnya, yang masing-masing bagian itu diletakkan dalam tempatnya yang tepat. Arti sistematika di sini adalah *waar de delen zijn juiste plaats vindt*. Sebenarnya, Logemann juga mempunyai pendirian yang sama dengan Stellinga. Di samping itu, juga terdapat hukum administrasi negara yang berlaku bagi para individu dalam masyarakat yang diperintah oleh negara.

Sarjana lain yang tidak membedakan antara hukum tata negara dan hukum administrasi negara secara tajam di antaranya adalah Kranenburg, van der Pot, dan Vegting. Kranenburg berpendapat bahwa perbedaan antara kedua cabang ilmu pengetahuan itu secara tajam, baik karena isinya ataupun karena wataknya yang berlainan, merupakan sesuatu yang tidak riil. Perbedaan itu disebabkan oleh pengaruh ajaran organis mengenai negara (*organische staats theorie*) yang timbul dalam ilmu pengetahuan medis yang membedakan antara anatomie dan psikologi. Sistematika yang diambil dengan analogi kedua ilmu pengetahuan medis itu sama sekali tidak tepat karena obyek keduanya memang tidak sama. Perbedaan antara hukum tata negara dan hukum administrasi negara itu tidaklah bersifat fundamental dan hubungan antara keduanya dapat disamakan dengan hubungan antara hukum perdata dan hukum dagang. Jika keduanya dipisahkan, maka hal itu semata-mata karena kebutuhan akan pembagian kerja yang secara praktis diperlukan sebagai akibat pesatnya perkembangan hukum korporatif dari masyarakat hukum teritorial. Di samping itu, materi yang diajarkan dalam pendidikan hukum memang perlu dibagi sehingga mudah untuk dipelajari. Hukum tata negara dibagi meliputi susunan, tugas, wewenang, dan cara badan-badan itu menjalankan tugasnya, sedangkan bagian lain yang lebih terperinci itu dimasukkan dalam bidang hukum administrasi negara.

Van der Pot juga tidak membedakan secara tajam antara hukum tata negara dan hukum administrasi negara karena perbedaan secara prinsipil tidak menimbulkan akibat hukum. Jika pun hendak diadakan perbedaan yang tegas di antara keduanya, maka hal itu hanya penting untuk ilmu pengetahuan, sehingga ahli hukum dapat memperoleh gambaran mengenai keseluruhan sistem hukum

yang bermanfaat. Begitu pula Vegting ketika menyampaikan pidato jabatannya dengan judul “*Plaats en aard van het Administratiefsrecht*”, menjelaskan bahwa hukum tata negara dan hukum administrasi negara mempunyai lapangan penyelidikan yang sama. Perbedaan keduanya hanya terletak pada cara pendekatan yang dipergunakan oleh masing-masing ilmu pengetahuan itu. Hukum tata negara berusaha mengetahui seluk beluk organisasi negara dan badanbadan lainnya. Sedangkan, hukum administrasi negara menghendaki bagaimana caranya negara serta organ-organ negara itu menjalankan tugasnya. Artinya, bagi Vegting, hukum tata negara mempunyai obyek penyelidikan yang berkenaan dengan hal-hal yang pokok mengenai organisasi Negara, sedangkan objek penyelidikan hukum administrasi negara adalah peraturan-peraturan yang bersifat teknis.

Menurut Philipus M. Hadjon, tidak ada pemisahan yang tegas antara hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Hukum administrasi negara melengkapi hukum tata negara, disamping sebagai intrumental juga menetapkan perlindungan hukum terhadap keputusan-keputusan penguasa.²⁵

²⁵ Philipus M. Hadjon dkk, 2008, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia: Introduction to the Indonesian Administrative Law*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hal. 48.

BAB 2

SUMBER HUKUM TATA NEGARA

A. Pengertian Sumber Hukum

Perkataan “sumber hukum” itu sebenarnya berbeda dari perkataan “dasar hukum”, “landasan hukum”, ataupun “payung hukum”. Dasar hukum ataupun landasan hukum adalah *legal basis* atau *legal ground*, yaitu norma hukum yang mendasari suatu tindakan atau perbuatan hukum tertentu sehingga dapat dianggap sah atau dapat dibenarkan secara hukum. Sedangkan, perkataan “sumber hukum” lebih menunjuk kepada pengertian tempat dari mana asal-muasal suatu nilai atau norma tertentu berasal.²⁶

Salah satu aspek penyelidikan dan pengajaran ilmu hukum adalah mengenai sumber-sumber hukum. Penyelidikan sumber hukum adalah bagaimana dan di mana tempat atau asal peraturan hukum diambil atau digunakan sebagai pedoman hidup suatu negara.

TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan menggunakan istilah sumber tertib hukum, yaitu: (1) Pancasila, sumber dari segala sumber hukum; (2) Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945; (3) Dekrit Prseiden 5 Juli 1959; (4) Undang-Undang Dasar; (5) Surat Perintah 11 Maret 1966.²⁷

Pengertian sumber hukum berdasarkan Pasal 1 Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan adalah sebagai berikut :

1. Sumber hukum adalah sumber yang dijadikan bahan untuk penyusunan peraturan perundang-undangan;
2. Sumber hukum terdiri atas sumber hukum tertulis dan sumber hukum tidak tertulis;
3. Sumber hukum dasar nasional adalah: (i) Pancasila sebagaimana yang tertulis dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan

²⁶ Jimly Asshiddiqie, 2013, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Raja Graindo Persada, Jakarta, hal. 121.

²⁷ Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 ini tidak berlaku lagi, sebagai gantinya dikeluarkan Ketetapan MPR No.III/MPR/2000.

Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia, dan (ii) batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam bahasa Inggris sumber hukum disebut *source of law*. Kata sumber hukum sering digunakan dalam beberapa arti, tergantung dari sudut mana orang melihatnya, pelajaran hukum juga dipelajari oleh para ahli ekonomi, sejarah, sosiologi, kemasyarakatan, antropologi, filsafat dan ilmu sosial lainnya. Begitu juga dengan pengertian sumber hukum dapat ditinjau dari beberapa ilmu sosial tersebut di atas, hal ini yang menyebabkan pengertian sumber hukum mempunyai beberapa arti

Van Apeldoorn membedakan empat macam sumber hukum yaitu: (1) sumber hukum dalam arti *historis*. Ahli sejarah memakai sumber hukum dalam 2 (dua) arti: *pertama*, dalam arti *sumber pengenalan* hukum yakni semua tulisan, dokumen, inskripsi dan sebagainya. *Kedua*, dalam arti sumber-sumber dari mana pembentuk undang-undang memperoleh bahan dalam membentuk undang-undang; (2) sumber hukum dalam arti *sosiologis* sumber hukum ialah faktor-faktor yang menentukan isi hukum positif, misalnya keadaan ekonomi, pandangan agama dan *psikologis*; (3) sumber hukum dalam arti *ilosois*, dalam arti ini dipakai dalam 2 (dua) arti yaitu: *pertama*, sebagai sumber isi hukum, dinyatakan isi hukum berasal darimana, ada tiga pandangan yang menjawab pertanyaan ini, yaitu pandangan *theocratis* yang menyatakan isi hukum berasal dari Tuhan, pandangan hukum kodrat isi hukum berasal dari akal manusia. Pandangan mashab historis isi hukum berasal dari kesadaran hukum. *kedua*, sebagai sumber kekuatan mengikat dari hukum, mengapa hukum mempunyai kekuasaan mengikat dan mengapa kita harus tunduk pada hukum; (4) Sumber hukum dalam arti *formil*, adalah peristiwa-peristiwa, darimana timbulnya hukum yang berlaku, yang mengikat hakim dan penduduk, sumber dilihat dengan cara terjadinya hukum positif yang dituangkan dalam undang-undang, kebiasaan, traktat atau perjanjian antar negara.²⁸

Menurut E.Utrecht, terdapat dua macam pengertian sumber hukum (*sources of law*), yaitu sumber hukum dalam arti formal atau *formele zein* (*source of law in*

²⁸ L.J. Van Apeldorn, *Inleiding Tot De Studie Van Het Nederlandse Recht*. diterjemahkan oleh Oetarid Sadino, 2004, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cet. ketigapuluh. , Pradnya Paramita, Jakarta, hal. 75-78.

its formal sense) dan sumber hukum dalam arti substansial, material atau *in materiele zin (source of law in its material sense)*. Sumber hukum dalam arti formal ialah tempat formal dalam bentuk tertulis dari mana suatu kaedah hukum diambil, sedangkan sumber hukum dalam arti material adalah tempat dari mana norma itu berasal, baik yang berbentuk tertulis ataupun yang tidak tertulis.²⁹ Pengertian sumber hukum menurut Sudikno Mertokusumo, yaitu: (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 hukum berlakunya, yang memberi kekuatan berlaku secara formal kepada peraturan hukum (penguasa atau masyarakat), (4) sebagai sumber darimana kita dapat mengenal hukum, misalnya dokumen, undang-undang, lontar, batu tertulis dan sebagainya (5) sebagai sumber terjadinya hukum atau sumber yang menimbulkan hukum.³⁰

Menurut Joeniarto, sumber hukum dapat dibedakan dalam tiga pengertian. *pertama*, sumber hukum dalam pengertian sebagai asal hukum positif, wujudnya dalam bentuk konkrit ialah berupa “keputusan dari yang berwenang” untuk mengambil keputusan mengenai soal yang bersangkutan. *kedua*, sumber hukum dalam pengertian sebagai tempat ditemukannya aturan-aturan hukum positif. Wujudnya ialah berupa peraturan-peraturan atau ketetapan-ketetapan tertulis atau tidak tertulis. *ketiga*, selain perkataan sumber hukum dihubungkan dengan ilasafat, sejarah, dan juga masyarakat, sehingga mendapatkan sumber hukum ilosois, sumber hukum historis dan sumber hukum sosiologis.³¹

B. Sumber Hukum Materiil dan Sumber Hukum Formil

Sumber hukum lazimnya para ahli hukum membedakan dalam dua macam yaitu sumber hukum formil dan sumber hukum materiil. Sumber hukum formil merupakan tempat atau sumber darimana suatu peraturan memperoleh kekuatan hukum. Berkaitan dengan bentuk atau cara yang menyebabkan peraturan hukum

²⁹ E. Utrecht dan Moh. Saleh djindang, 1989, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Cet Kesebelas , Ichtiar Baru, Jakarta, hal. 133-134.

³⁰ Sudikno Mertokusumo, 1999, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, edisi keempat , Liberty, Yogyakarta, hal. 82.

³¹ Joniarto, 1991, *Selayang Pandang Sumber-Sumber Hukum Tata negara di Indonesia*, Cet. Kedua, Liberty, Yogyakarta, hal. 2-17.

formal berlaku.³² Dengan demikian sumber hukum formal merupakan pemberian bentuk pernyataan bahwa sumber hukum materiil bisa berlaku. Ini berarti bahwa sumber hukum materiil bisa berlaku jika sudah diberi bentuk atau dinyatakan berlaku hukum formal.³³

Sumber hukum dalam arti materiil adalah sumber hukum yang menentukan isi hukum.³⁴ Bagi sarjana hukum yang penting adalah sumber hukum dalam arti formil. Baru kemudian jika dianggap perlu asal-usul hukum maka diperlukan sumber hukum dalam arti materiil.³⁵ Sumber hukum materiil adalah faktor-faktor masyarakat yang mempengaruhi pembentukan hukum (pengaruh terhadap pembuat undang-undang, pengaruh terhadap keputusan hakim, dan sebagainya) atau faktor-faktor yang ikut mempengaruhi materi (isi) dari aturan-aturan hukum, atau tempat darimana hukum itu diambil.³⁶

Menurut Zevenbergen sumber hukum merupakan sumber terjadinya hukum. Pada hakekatnya sumber hukum secara konvensional dapat dibagi menjadi sumber hukum materiil dan sumber hukum formal. Menurut Utrecht sumber hukum materiil yaitu perasaan hukum (keyakinan hukum) individu dan pendapat umum (public opinion) yang menjadi determinan materiil membentuk hukum, menentukan isi dari hukum, sedangkan sumber hukum formal, yaitu menjadi determinan formil membentuk hukum (*formele determinanten van de rechtsvorming*), menentukan berlakunya dari hukum. Sumber-sumber hukum yang formil adalah: undang-undang, kebiasaan dan adat yang dipertahankan dalam keputusan dari yang berkuasa dalam masyarakat, traktat, yurisprudensi, dan pendapat ahli hukum yang terkenal (doktrina).³⁷

³² *Ibid*, hal. 77.

³³ SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, 2004, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Ketiga, Liberty, Yogyakarta, hal. 23.

³⁴ Moh.Kusnardi dan Haimaily Ibrahim, 1983, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet. Kelima, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hal. 45.

³⁵ *Ibid*

³⁶ Ridwan HR 2003, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Kedua, Universitas Islam Negeri Press, Yogyakarta, hal. 42.

³⁷ E. Utrecht dan Moh. Saleh Djindang, 1989, *Op-Cit*, hal 85.

C. Sumber Hukum Tata Negara

Sumber hukum tata negara dalam arti materiil adalah Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum, pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum serta cita-cita moral yang meliputi suasana jiwa, watak bangsa Indonesia.

Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara harus sesuai dengan pembukaan UUD 1945 yang menempatkan sebagai dasar idiologi negara serta sebagai dasar falsafah bangsa dan negara sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Penempatan Pancasila sebagai *staatsfundamentálnorm* yang berupa norma dasar bernegara atau sumber dari segala sumber hukum, berarti menempatkan Pancasila di atas undang-undang dasar. Jika demikian, Pancasila tidak termasuk dalam pengertian konstitusi, karena berada di atas konstitusi.

Sumber hukum tata negara dalam arti formil adalah segala peraturan hukum tertulis maupun tidak tertulis (misalnya konvensi). Sumber hukum dalam arti formil adalah: (i) undang-undang dasar dan peraturan perundang-undangan, (ii) yurisprudensi, (iii) konvensi ketatanegaraan, (iv) traktat, (v) doktrin. selanjutnya sumber hukum dalam arti formil akan di jelaskan dibawah ini.

1. Undang-Undang Dasar dan Peraturan Perundang-Undangan

Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, diatur jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan setelah UUD 1945 adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Ketetapan MPR), UU/Peraturan Pemerintah Pengganti UU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

2. Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Dasar 1945 adalah konstitusi negara Indonesia yang untuk pertama kalinya ditetapkan oleh para pendiri negara pada tanggal 18 Agustus 1945 sebagai hukum dasar, UUD 1945 bukan hanya merupakan dokumen hukum tetapi juga mengandung aspek lain seperti pandangan hidup, cita-cita, dan falsafah yang merupakan nilai-nilai luhur bangsa dan menjadi landasan dalam penyelenggaraan negara. Sebagai sumber hukum tertinggi, undang-undang dasar menjadi panduan dalam penyelenggaraan pemerintahan negara dan kehidupan berbangsa, serta pedoman dalam penyusunan peraturan

perundang-undangan di bawahnya. UUD 1945 memuat hukum dasar negara merupakan sumber hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945. UUD 1945 sebagai sumber hukum bisa dilihat dalam Pasal 16 yang berbunyi: “Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasehat dan pertimbangan kepada Presiden yang selanjutnya diatur dalam undang-undang”. Juga dalam Pasal 19 ayat (2) yang berbunyi Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang. Penunjukan diatur dengan undang-undang menandakan UUD 1945 menjadi sumber hukum peraturan perundang-undangan dibawahnya, peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Perundang-undangan adalah sah apabila dibuat oleh lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya dan berdasarkan norma yang lebih tinggi, karena perundang-undangan susunannya berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu hierarki. Berdasarkan teori mengenai jenjang norma hukum dikemukakan oleh Hans Kelsen yaitu *stufentheorie*, yang menyebutkan bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang disebut norma dasar (*grundnorm*).³⁸

UUD 1945 sebagai sumber hukum peraturan dibawahnya, dibuat dan diubah/amandemen oleh lembaga yang mempunyai otoritas yang berwenang, perubahan UUD 1945 dilakukan oleh MPR sesuai dengan kewenangannya yang diatur dalam Pasal 3 dan Pasal 37 Undang-Undang Dasar 1945. Dalam Pasal 3 dan Pasal 37 UUD 1945 sebelum amandemen, berbunyi: Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara. Dan Pasal 37 ayat (1) Untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir; Pasal 37 ayat (2), Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 daripada jumlah anggota yang hadir.

³⁸ Maria Farida Indrati Soeprapto, 2010, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, hal. 41. Lihat juga Jimly Asshiddiqie, dan M. Ali Safaat, 2006, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.

3. Ketetapan MPR

Putusan MPR ada 3 (tiga) jenis yaitu; *pertama*, perubahan dan penetapan undang-undang dasar, yang mempunyai kekuatan hukum sebagai undang-undang dasar dan tidak menggunakan nomor putusan majelis. *Kedua*, ketetapan, yang berisi hal-hal yang bersifat penetapan (*beschikking*) dan mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam dan keluar Majelis serta menggunakan nomor putusan majelis. *Ketiga*, keputusan, yang berisi aturan atau ketentuan intern Majelis dan mempunyai kekuatan hukum mengikat kedalam Majelis, serta menggunakan nomor putusan majelis.

Jenis materi Ketetapan MPRS dan ketetapan MPR dapat bersifat penetapan, bersifat mengatur kedalam, bersifat mengatur sekaligus memberi tugas kepada presiden, bersifat perundang-undangan seperti :

- a. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang bersifat penetapan (*beschikking*), misalnya, Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2001 tentang Penetapan Wakil Presiden Megawati Soekarno Putri sebagai Presiden Indonesia
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang bersifat mengatur kedalam, misalnya, Ketetapan MPR RI Nomor I/ MPR/1978 tentang Peraturan Tata Tertib MPR
- c. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang bersifat mengatur sekaligus memberi tugas kepada presiden, misalnya, Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam
- d. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang bersifat perundang-undangan, misalnya, Ketetapan MPR RI Nomor VII/ MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia

Ketetapan MPR adalah bentuk peraturan perundang-undangan yang tidak disebutkan dalam UUD, melainkan sesuatu yang tumbuh dalam praktek ketatanegaraan yang diikuti secara terus menerus sejak tahun 1960, sehingga menjadi suatu kebiasaan (konvensi) ketatanegaraan.³⁹ Sebagai bagian dari sistem peraturan perundangundangan, ketetapan MPR dibatasi pada pengertian tingkah

³⁹ Bagir Manan, 2003, *Teori dan Politik Konstitusi*, UI Press, Jakarta, hal. 217.

laku yang bersifat abstrak dan mengikat secara umum. Ketetapan MPR yang mengatur hal kongrit dan individual diubah dengan nama keputusan MPR.⁴⁰

4. Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Penganti Undang-Undang (Perpu)

Sistem pembentukan peraturan perundang-undangan dapat ditemukan dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan dalam Pasal 20 UUD 1945 yang menyatakan: (i) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang; (ii) Setiap rancangan undangundang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama; (iii) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undangundang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu; (iv) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang; (v) 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 undangundang dan wajib diundangkan.

Selanjutnya dalam Pasal 22 A UUD 1945 mengatur bahwa ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undangundang diatur dengan undang-undang. Delegasi ketentuan ini ditindaklanjuti dengan pembentukan Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 dan diubah dengan UU No. 12 Tahun 2011.

Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatur Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi: (a) pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (b) perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang; (c) pengesahan perjanjian internasional tertentu; (d) tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/ atau; (e) pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas), Prolegnas merupakan skala prioritas program pembentukan undang-undang dalam rangka mewujudkan system hukum nasional. Prolegnas memuat program pembentukan undang-undang dengan judul

⁴⁰ *Ibid*, hal. 217-218.

Rancangan Undang-Undang, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR dan Pemerintah

Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau menteri yang ditugasi. Pembahasan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan: (a) otonomi daerah; (b) hubungan pusat dan daerah; (c) pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; (d) pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; (e) perimbangan keuangan pusat dan daerah, dilakukan dengan mengikutsertakan DPD. DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Sebagai mana yang diatur dalam Pasal 65 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi undang-undang. Rancangan Undang-Undang disahkan oleh Presiden dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak Rancangan Undang-Undang tersebut disetujui bersama oleh DPR dan Presiden. Dalam setiap undang-undang harus dicantumkan batas waktu penetapan Peraturan Pemerintah dan peraturan lainnya sebagai pelaksanaan undang-undang tersebut.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diatur dalam Pasal 22 UUD 1945. Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang. Perpu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut. Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Istilah hal ihwal kegentingan memaksa, tidak bisa di indentikan dengan pengertian “keadaan bahaya” menurut ketentuan Pasal 12 UUD 1945. Keadaan darurat atau kegentingan memaksa adalah keadaan yang ditafsirkan secara subjektif dari sudut pandang Presiden/Pemerintah, karena: (i) Pemerintah sangat membutuhkan suatu undang-undang untuk tempat menuangkan sesuatu kebijakan yang sangat penting dan mendesak bagi negara; (ii) waktu atau

kesempatan yang tersedia untuk mendapatkan persetujuan DPR tidak mencukupi sebagaimana mestinya.⁴¹

Materi muatan Perpu sama dengan materi muatan undang-undang dan pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dilaksanakan melalui mekanisme yang sama dengan pembahasan Rancangan undang-undang. karena Perpu adalah derajatnya sama dengan undang-undang, hanya syarat pembentukannya yang berbeda.

5. Peraturan Pemerintah

Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 menyatakan Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Dalam hal tidak ada ketentuan perintah undang-undang, presiden dapat mengaturnya dalam peraturan presiden.

Peraturan Pemerintah adalah peraturan perundang-undangan yang bersifat “*administratiefrechtelijk*”, karena tidak boleh mengatur atau menciptakan kaidah ketatanegaraan. Peraturan Pemerintah tidak boleh menciptakan suatu badan atau wewenang kecuali yang diatur dalam undang-undang.⁴²

Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah dilakukan dalam suatu program penyusunan Peraturan Pemerintah. Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah memuat daftar judul dan pokok materi muatan Rancangan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Perencanaan ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun. Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

Rancangan Peraturan Pemerintah berasal dari kementerian dan/ atau lembaga pemerintah nonkementerian sesuai dengan bidang tugasnya. Dalam keadaan tertentu, kementerian atau lembaga pemerintah nonkementerian dapat mengajukan Rancangan Peraturan Pemerintah di luar perencanaan penyusunan Peraturan Pemerintah. Rancangan Peraturan Pemerintah dalam keadaan tertentu dibuat berdasarkan kebutuhan undang-undang atau putusan Mahkamah Agung.

⁴¹ Jimly Asshiddiqie, 2013, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 169.

⁴² *Ibid.*, hal. 222.

Menurut A. Hamid S. A. Attamimi Peraturan Pemerintah memiliki beberapa karakteristik, sebagai berikut :

- a. Peraturan pemerintah tidak dapat dibentuk tanpa terlebih dahulu ada undang-undang yang menjadi “induknya”
- b. Peraturan pemerintah tidak bisa mencantumkan sanksi pidana apabila undang-undang yang bersangkutan tidak mencantumkan sanksi pidana.
- c. Ketentuan Peraturan Pemerintah tidak dapat menambah atau mengurangi ketentuan undang-undang yang bersangkutan.
- d. Untuk “menjalankan”, menjabarkan, atau merinci ketentuan undang-undang, peraturan pemerintah dapat dibentuk meski ketentuan undang-undang tersebut tidak memintanya secara tegas-tegas.
- e. Ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah berisi peraturan atau gabungan peraturan dan penetapan: Peraturan Pemerintah tidak berisi penetapan semata-mata.⁴³

6. Peraturan Presiden

Peraturan Presiden adalah Peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Presiden. Materi muatan Peraturan Presiden adalah materi yang diperintahkan oleh undang-undang atau materi untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah.

Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 mengatur bahwa Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan maka Presiden berwenang mengatur lebih lanjut peraturan perundang-undangan diatas Peraturan Presiden, yaitu undang-undang dan peraturan pemerintah. Hal tersebut diatur dalam Pasal 1 angka 6 UU Nomor 12 Tahun 2011, yang mengatur bahwa Peraturan Presiden adalah peraturan perundangundangan yang dibuat oleh Presiden, dan materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh undang-undang, materi untuk melaksanakan peraturan pemerintah atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.

7. Peraturan Daerah

Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah (Gubernur atau Bupati/Walikota). Materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi

⁴³ Maria Farida Indrati Soeprapto, 2002, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, hal. 99.

muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundangundangan yang lebih tinggi.

Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Peraturan Daerah di tingkat Provinsi dilakukan oleh DPRD Provinsi bersama Gubernur. Di tingkat Kabupaten/kota dilakukan oleh DPRD Kabupaten/kota bersama Bupati/walikota.

Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang telah disetujui bersama oleh DPRD Provinsi dan Gubernur disampaikan oleh pimpinan DPRD Provinsi kepada Gubernur untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah Provinsi, begitu juga di tingkat kabupaten disampaikan oleh pimpinan DPRD Kabupaten/kota kepada Bupati/ walikota untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah Kabupaten/ kota.

8. Konvensi Ketatanegaraan

Dalam penjelasan UUD 1945 sebelum amandemen tidak mengatur secara jelas tentang konvensi ketatanegaraan, hanya menyatakan disamping UUD berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis. Penjelasan UUD 1945 berbunyi : “Undang-Undang Dasar suatu negara ialah hanya sebagian dari hukum dasar negeri itu. Undang-Undang Dasar ialah hukum dasar yang tertulis sedang disampingnya Undang-Undang Dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara meskipun tidak tertulis”.

Hukum dasar yang tidak tertulis disebut juga dengan konvensi, kebiasaan ketatanegaraan atau hukum adat. dalam konteks penjelasan UUD 1945 asli hukum dasar yang tidak tertulis adalah konvensi karena dalam akhir kalimat “aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara meskipun tidak tertulis”.

Konvensi atau kebiasaan ketatanegaraan mempunyai kekuatan yang sama dengan undang-undang karena diterima dan dijalankan, bahkan sering kali kebiasaan ketatanegaraan dapat mengeser peraturan hukum yang tertulis.⁴⁴

Konvensi tidak mempunyai daya paksa secara hukum, sanksi hukum, upaya

⁴⁴ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1983, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, cet. Kelima, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, Jakarta, hal. 50.

hukum atau lembaga yang dapat secara langsung digunakan untuk mendorong atau memaksa penataan terhadap konvensi.⁴⁵

Konvensi menurut Dicey adalah : 1) konvensi adalah bagian dari kaidah ketatanegaraan (konstitusi) yang tumbuh, diikuti dan ditaati dalam praktek penyelenggaraan negara; 2) konvensi sebagai bagian dari konstitusi tidak dapat dipaksakan oleh (melalui) pengadilan; 3) konvensi ditaati semata-mata di dorong oleh etika, ahlak atau politik dalam penyelenggaraan negara; 4) konvensi adalah ketentuan-ketentuan mengenai bagaimana seharusnya (sebaliknya) *discretionary powers* dilaksanakan.⁴⁶

Menurut Ismail Sunny menyebutkan bahwa konvensi ketatanegaraan dapat diartikan sebagai perbuatan ketatanegaraan yang dilakukan berulang sehingga dapat diterima dan ditaati dalam praktek ketatanegaraan suatu negara, walaupun perbuatan tersebut bukan hukum.⁴⁷ Apa yang mendorong ketaatan terhadap konvensi? Dicey mengutarakan dua faktor yang biasanya dipergunakan sebagai dasar ketaatan pada konvensi, yaitu: (a) *the fear of impeachman*; dan (b) *the force of public opinion*.⁴⁸

Menurut J.H.P. Bellefroid, hukum kebiasaan disebut juga kebiasaan saja. Syarat-syarat untuk timbulnya suatu kebiasaan, yaitu: (a) adanya perbuatan tertentu yang dilakukan berulang-ulang (tetap) dalam lingkungan masyarakat tertentu; (b) adanya keyakinan hukum dari masyarakat; (c) adanya akibat hukum jika perbuatan tersebut dilanggar.

Menurut Wheare menyatakan bahwa, konvensi terbentuk dengan dua cara. *Pertama*, suatu praktek tertentu berjalan untuk jangka waktu yang lama. Mula-mula bersifat persuasif, kemudian diterima sebagai suatu hal yang wajib. Konvensi yang terjadi dengan cara ini tergolong sebagai kebiasaan (custom). *Kedua*, konvensi terjadi karena kesepakatan diantara rakyat, dan bentuknya kesepakatan konvensi di mungkinkan dalam bentuk tertulis, tanpa dikaitkan dengan waktu tertentu seperti konvensi yang tumbuh melalui kebiasaan. Kesepakatan semacam ini dapat dibuat antara pimpinan-pimpinan partai.⁴⁹

⁴⁵ Bagir Manan, 1987, *Konvensi Ketatanegaraan*, Armico, Bandung, hal. 49.

⁴⁶ *Ibid*, hlm 28.

⁴⁷ Ismail Sunny, 1986, *Pengeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara baru, Jakarta, hal. 31-46.

⁴⁸ *Ibid*.

⁴⁹ Bagir Manan, *Konvensi*, *Op.Cit*, hal. 28.

Sebagai contoh beberapa praktik ketatanegaraan yang dapat dipandang sebagai konvensi ketatanegaraan yang timbul dan terpelihara dalam praktik penyelenggaraan negara, yaitu :

- a. Praktik di lembaga MPR mengenai pengambilan keputusan berdasarkan musyawarah untuk mufakat;
- b. Presiden setiap tanggal 16 Agustus di depan Sidang Paripurna DPR yang di satu pihak memberi laporan tahunan pelaksanaan tugas pemerintah yang mengandung arah kebijaksanaan tahun mendatang. Secara konstitusional tidak ada ketentuan yang mewajibkan presiden menyampaikan pidato resmi tahunan semacam itu di hadapan Sidang Paripurna DPR. Karena presiden tidak tergantung DPR dan tidak bertanggung jawab pada DPR, melainkan presiden bertanggung jawab kepada MPR. Kebiasaan ini tumbuh sejak Orde Baru;
- c. Pengesahan RUU yang telah disetujui oleh DPR. Secara konstitusional presiden sebenarnya mempunyai hak untuk menolak mengesahkan RUU yang telah disetujui DPR, sebagaimana diisyaratkan oleh pasal 21 ayat 2 UUD 1945. Tetapi dalam praktik presiden belum pernah menggunakan wewenang konstitusional tersebut, presiden selalu mengesahkan RUU yang telah disetujui oleh DPR, meskipun RUU itu telah mengalami berbagai pembahasan dan amandemen di DPR. RUU kebanyakan berasal dari Pemerintah (Presiden) sebagaimana ketentuan yang terdapat dalam Pasal 5 ayat 1 UUD 1945. Dalam pembahasan RUU tersebut kedudukan DPR merupakan partner dari presiden atau pemerintah. Maka pengesahan RUU oleh Presiden sangat dimungkinkan karena RUU tersebut akhirnya merupakan kesepakatan antara DPR dengan Pemerintah.

Demikian juga konvensi yang di lakukan di Inggris, misalnya, penunjukan dan pengangkatan Perdana Menteri, Raja atau Ratu secara hukum mempunyai kebebasan untuk menunjuk dan mengangkat perdana menteri yang di kehendaknya, tetapi konvensi membatasi pilihan lain, raja atau ratu akan menunjuk dan mengangkat perdana menteri yang akan mendapat dukungan mayoritas di parlemen dan biasanya adalah ketua partai yang menguasai kursi terbanyak di parlemen.⁵⁰

⁵⁰ *Ibid*, hal., 32.

Contoh lain tentang pembubaran parlemen, di Inggris, Raja atau Ratu berwenang membubarkan parlemen atas permintaan perdana menteri. Raja atau Ratu secara hukum dapat menolak permintaan itu. Tetapi konvensi menentukan, Raja atau Ratu terikat pada permintaan perdana menteri. Setiap kali ada permintaan dari perdana menteri untuk membubarkan parlemen, Raja atau Ratu akan mengabulkannya (melaksanakannya).⁵¹

9. Traktat / Perjanjian

Traktat atau perjanjian adalah salah satu sumber hukum formil. Dalam kamus Hukum Internasional tidak dibedakan antara traktat dan perjanjian, bahkan traktat dan perjanjian sama artinya.⁵² Banyak istilah-istilah yang dipergunakan perjanjian Internasional seperti *charter, covenant, pact, statute, convention, act, protocol* dan lain sebagainya.⁵³

Istilah Traktat dan perjanjian tidak dibedakan dalam UUD 1945, dalam Pasal 11 UUD 1945 disebutkan istilah perjanjian dengan negara lain dan perjanjian Internasional, bunyi Pasal 11 UUD 1945, yaitu :

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

Atas perintah Pasal 11 UUD 1945, lahir UU No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.⁵⁴ Menurut ketentuan Pasal 9 ayat (2) UU No. 24 Tahun 2000, pengesahan perjanjian Internasional oleh Pemerintah dilakukan dengan undang-undang atau dengan keputusan Presiden. Pengesahan perjanjian Internasional dilakukan dengan undang-undang sesuai dengan Pasal 10 apabila

⁵¹ *Ibid*, hal., 33.

⁵² Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op Cit.* hal. 57.

⁵³ Sudikno Mertokusumo, 1999, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, edisi keempat, Liberty, Yogyakarta, hal. 104.

⁵⁴ Undang-Undang tentang Perjanjian Internasional, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000, (LN No 185 Tahun 2000, TLN No. 4012).

berkenaan dengan: (1) masalah politik, perdamaian, pertahanan dan keamanan negara; (2) perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara Republik Indonesia; (3) kedaulatan atau hak berdaulat negara; (4) hak asasi manusia dan lingkungan hidup; (5) pembentukan kaidah hukum baru; (6) pinjaman dan/atau hibah luar negeri

Perjanjian Internasional dapat bersifat bilateral, apabila diadakan oleh dua negara, bersifat multilateral, apabila diadakan oleh banyak negara, bersifat kolektif, apabila suatu perjanjian multilateral memberi kesempatan kepada negara-negara yang pada mulanya tidak turut mengadakannya, kemudian turut menjadi pihak traktat. Menurut Utrecht, pembuatan suatu traktat melalui empat fase yang berurutan, yaitu: a) Penetapan (*sluiking*); b) Persetujuan; c) Penguatan (*bekrachtiging*) atau Ratifikasi/Pengesahan (*ratiicatie*); d) Pelantikan atau pengumuman (*akondiging*).⁵⁵

10. Putusan Hakim / Yurisprunsi

Terminologi yurisprudensi berasal dari kata *Jurisprudentia* (bahasa Latin), yang berarti pengetahuan hukum (*Rechtsgeleerdheid*). Sebagai istilah teknis yuridis di Indonesia, sama pengertiannya kata “*Jurisprudentie*” dalam bahasa Belanda dan “*Jurisprudence*” dalam bahasa Perancis, yaitu yang berarti hukum peradilan atau peradilan tetap. Dalam bahasa Inggris maka terminologi “*Jurisprudence*” diartikan sebagai teori ilmu hukum, sedangkan pengertian yurisprudensi dipergunakan dalam rumpun sistem “*Case Law*” atau “*Judge-made Law*”. Kemudian kata “*Jurisprudenz*” dalam bahasa Jerman berarti ilmu hukum dalam arti yang sempit (aliran ajaran hukum), misalnya *Begriff-jurisprudenz*, *Interressen jurisprudenz* dan lain sebagainya. Istilah teknis bahasa Jerman untuk pengertian yurisprudensi, adalah kata “*Ueberlieferung*”.⁵⁶

Dalam sistem hukum Indonesia, tidak semua putusan pengadilan dapat menjadi atau dianggap yurisprudensi, putusan pengadilan dianggap sebagai yurisprudensi harus memenuhi syarat-syarat, yaitu: (i) harus sudah merupakan putusan yang mempunyai kekuatan hukum tetap; (ii) dinilai baik dalam arti memang menghasilkan keadilan bagi pihak-pihak bersangkutan; (iii) putusan yang berulang beberapa kali atau dilakukan dengan pola yang sama di beberapa

⁵⁵ E. Utrecht dan Moh. Saleh djindang, *Op-Cit*, hal 45

⁵⁶ Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, 1979. *Perundang-Undangan dan Yurisprudensi*, Alumni, Bandung, hal. 56.

tempat terpisah; (iv) norma yang terkandung didalamnya memang tidak terdapat peraturan tertulis yang berlaku, atau walaupun ada tidak begitu jelas; (v) putusan dinalai telah memenuhi syarat sebagai yurisprudensi dan direkomendasikan oleh tim eksaminasi atau tim penilai sendiri yang dibentuk oleh Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi untuk menjadi yurisprudensi bersifat tetap.⁵⁷

Secara teoritik dan praktik ada perbedaan pengertian yurisprudensi pada negara yang menganut Sistem Hukum Kondeikasi/Civil Law atau Eropa Kontinental seperti Indonesia dengan negara yang menganut *Sistem Common Law/Anglo Saxon/ Case law* seperti di Negara Inggris, Amerika Serikat, dan lain-lain. Pada hakekatnya maka yurisprudensi di negara-negara yang sistem hukumnya *Common Law* seperti di Inggris atau Amerika Serikat, mempunyai pengertian yang lebih luas, dimana yurisprudensi berarti ilmu hukum. Sedangkan pengertian yurisprudensi di negara-negara Eropa kontinental termasuk kita di Indonesia yang berdasarkan asas konkordansi juga menganut sistem itu, maka yurisprudensi hanya berarti putusan pengadilan. Yurisprudensi yang kita maksudkan sebagai putusan pengadilan, di negara-negara Anglo Saxon dinamai preseden.⁵⁸

Menurut Utrecht ada 3 (tiga) sebab maka seorang hakim menurut keputusan seorang hakim lain:⁵⁹

- a. Keputusan hakim mempunyai kekuasaan (gezag) terutama apabila keputusan itu dibuat oleh Pengadilan Tinggi atau oleh Mahkamah Agung. Mr. Wirjono Projodikoro, yang pernah menjadi Ketua Mahkamah Agung RI, mengatakan: “Misalnya di Indonesia Mahkamah Agung adalah badan pengadilan yang tertinggi yang bersendi atas Undang-Undang Dasar melakukan pengawasan tertinggi atas perbuatan-perbuatan pengadilan-pengadilan yang lain. Dalam pengawasan ini dan lagi dalam peradilan kasasi sudah seharusnya Mahkamah Agung dengan putusan-putusannya mempengaruhi cara berjalannya peradilan di seluruh Indonesia. Seorang hakim menurut keputusan seorang hakim lain yang kedudukannya lebih tinggi. Pengadilan Tinggi atau Mahkamah Agung. karena hakim yang disebut terakhir adalah pengawas atas pekerjaannya. Di

⁵⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar, Op Cit.*, hal. 142-143.

⁵⁸ Achmad Ali, 2010, *Menguak Tabir Hukum; Suatu kajian Filosofis dan Sosiologis*, Cet.II Gunung Agung), Jakarta, hal. 125

⁵⁹ Utrecht dan Moh. Saleh djindang, *Op-Cit.* hal. 122-123.

samping itu juga sering juga dihormatinya, karena jasa-jasanya (telah banyak pengalamannya). Dapat dikatakan: karena suatu sebab yang psikologis, maka seorang hakim menurut keputusan seorang hakim lain yang berkedudukannya lebih tinggi.

- b. Di samping sebab yang psikologis itu ada juga sebab praktis, maka seseorang hakim menurut keputusan yang telah diberi oleh seorang hakim yang berkedudukannya lebih tinggi. Bila seorang hakim memberi keputusan yang isinya berbeda dari pada isi keputusan seorang hakim yang kedudukannya lebih tinggi, yaitu seorang hakim yang mengawasi pekerjaan hakim yang disebut pertama, maka sudah tentu pihak yang tidak menerima keputusan itu akan meminta apel atau revisi, yaitu naik banding. Pihak yang tidak menerima keputusan tersebut akan meminta perkaranya dapat dibawa kemuka hakim itu yang kedudukannya lebih tinggi daripada kedudukan hakim yang telah memutuskan perkaranya, dan yang pernah memberi keputusan mengenai suatu perkara yang coraknya sama tetapi bunyinya keputusan berlainan.
- c. Akhirnya, ada sebab: hakim menurut keputusan hakim lain, karena ia menyetujui isi keputusan hakim lain itu, yang sebab persesuaian pendapat.

Dikaji dari aspek teoritik dan praktik peradilan, pada hakekatnya yurisprudensi dapat dibagi menjadi 2 (dua) klasifikasi, yaitu : *pertama*, yurisprudensi (biasa) dimana seluruh putusan pengadilan yang telah bersifat "*inkracht van gewijsde*" yaitu telah berkekuatan hukum tetap, seperti misalnya putusan perdamaian, seluruh putusan yudex facti (Pengadilan Negeri/Tinggi yang telah diterima oleh para pihak), seluruh putusan Mahkamah Agung, dan lain sebagainya, *kedua*, yurisprudensi tetap (*vaste jurisprudentie*) yaitu putusan hakim yang selalu diikuti oleh hakim lain dalam perkara yang sejenis berlangsung secara terus menerus.

11. Doktrin / Pendapat Ahli Hukum

Doktrin hukum di sebut juga "Pendapat Sarjana Hukum" atau ahli hukum. Doktrin adalah sebuah istilah yang digunakan dalam hukum perancis sejak abad ke-19 yang berarti, "kumpulan pendapat tentang berbagai masalah hukum yang diekspresikan dalam buku dan artikel, juga digunakan untuk mengkarakterisasikan secara kolektif orang-orang yang terlibat dalam analisa, sistesis dan evaluasi terhadap materi sumber hukum, anggota profesi bidang

hukum yang mencurahkan perhatian khusus terhadap karya-karya ilmiah dan memiliki reputasi sebagai otoritas.⁶⁰

Doktrin adalah pernyataan atau pendapat para ahli hukum. Dalam kenyataan, banyak pendapat para ahli hukum yang banyak diikuti orang dan menjadi dasar dan pertimbangan dalam penetapan hukum, baik oleh para hakim ketika akan memutus suatu perkara atau oleh pembentuk undang-undang.

Menurut Jimly Asshiddiqie, doktrin atau pendapat para ahli hukum harus memenuhi persyaratan, yaitu : (i) ilmuwan yang bersangkutan dikenal dan diakui luas sebagai ilmuwan yang memiliki otoritas dibidangnya dan mempunyai integritas yang dapat di percaya; (ii) terhadap persoalan yang bersangkutan memang tidak di temukan dalam peraturan tertulis yang berlaku; (iii) pendapat hukum dimaksud telah diakui keunggulannya dan diterima oleh umum, khususnya diterima dikalangan sesama ilmuwan.⁶¹

⁶⁰ Peter de Cruz, 2010, *Perbandingan Sistem Hukum*, Nusamedia, bandung, hal. 96.

⁶¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar*, Loc.Cit, hal.146.

BAB 3

SEJARAH KETATANEGARAAN INDONESIA

A. Sejarah Ketatanegaraan Masa Sebelum Kemerdekaan

Sejarah ketatanegaraan Indonesia memiliki perjalanan yang cukup panjang yang dimulai sebelum masa kemerdekaan hingga setelah masa kemerdekaan⁶²

1. Masa Vereenigde Oostindische Compagnie (VOC) (1602-1799)

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

2. Masa Besluiten Regerings (1844-1855)

Tata hukum Hindia Belanda terdiri dari :

- a. Peraturan-peraturan tertulis yang dikodifikasikan.
- b. Peraturan-peraturan tertulis yang tidak dikodifikasikan.

Peraturan-peraturan tidak tertulis (hukum adat) yang khusus berlaku bagi golongan Eropa. Pada masa ini, raja mempunyai kekuasaan mutlak dan tertinggi atas daerah-daerah jajahan termasuk kekuasaan mutlak terhadap harta milik negara bagian yang lain. Kekuasaan mutlak raja itu diterapkan pula dalam membuat dan mengeluarkan peraturan yang berlaku umum dengan nama *Algemene Verordening* (Peraturan pusat). Ada 2 macam keputusan raja :

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

⁶² Wijaya, A, 2014, Demokrasi dalam sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia. *Al-Daulah: Jurnal Hukum Dan Perundangan Islam*, 4(01), 136-158.

Pada masa ini pula dimulai penerapan politik agraria yang disebut dengan kerja paksa oleh Gubernur Jenderal Du Bus De Gisignes. Pada tahun 1830 Pemerintah Belanda berhasil mengkodifikasikan hukum perdata yang diundangkan pada tanggal 1 Oktober 1838.

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

Pada masa ini berhasil diundangkan antara lain :

- a. Kitab Hukum pidana untuk golongan Eropa melalui S.1866:55.
- b. *Algemene Politie Strafreglement* sebagai tambahan Kitab Hukum Pidana untuk Golongan Eropa.
- c. Kitab Hukum Pidana orang bukan Eropa melalui S.1872:85.
- d. *Politie Strafreglement* bagi orang bukan Eropa.
- e. *Wetboek Van Strafrecht* yang berlaku bagi semua golongan penduduk melalui S.1915:732 mulai berlaku 1 Januari 1918

4. Masa Masa Indische Straatsregeling (1926-1942)

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

- a. Golongan Eropa – Hukum Eropa
- b. Golongan Timur Asing – Sebagian Hukum Eropa dan sebagian Hukum Adat.
- c. Golongan Pribumi – Hukum Adat.

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

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

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

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

Untuk golongan Pribumi berlaku hukum adat dalam bentuk tidak tertulis tetapi dapat diganti dengan ordonansi yang dikeluarkan Pemerintah Belanda berdasarkan pasal 131 (6) IS.

5. Masa Jepang (Osamu Seirei)

Pada masa penjajahan Jepang daerah Hindia dibagi menjadi Indonesia Timur (dibawah kekuasaan AL Jepang berkedudukan di Makassar) dan Indonesia Barat (dibawah kekuasaan AD Jepang yang berkedudukan di Jakarta). Peraturan-peraturan yang digunakan untuk mengatur pemerintahan dibuat dengan dasar “Gun Seirei” melalui Osamu Seirei. Pasal 3 Osamu Seirei No. 1/1942 menentukan bahwa “semua badan pemerintahan dan kekuasaannya, hukum dan undang-undang dari pemerintah yang lalu tetap diakui sah untuk sementara waktu, asal tidak bertentangan dengan peraturan pemerintah militer.”

B. Sejarah Ketatanegaraan Indonesia Setelah Kemerdekaan

Pengertian sejarah memang diartikan beragam oleh beberapa ahli, hal ini dikarenakan mereka memiliki pandangan berbeda mengenai sejarah itu sendiri. Sejarah dalam Bahasa Jerman diartikan sebagai “geschen”, berarti ‘sesuatu yang terjadi’.⁶³ Sedangkan istilah ‘Historis’ menyatakan kumpulan fakta kehidupan dan perkembangan manusia. Sejarah tata hukum di Indonesia dimulai dari sebelum kemerdekaan, berdirinya negara kesatuan RI 17 Agustus 1945, dimana kemerdekaan RI diproklamasikan hingga saat ini.

Sejarah ketatanegaraan Indonesia didasarkan pada periode berlakunya UUD, yaitu; Periode Tahun 1945 - Tahun 1949 (UUD 1945), Tahun 1949 - Tahun 1950 (KRIS), Tahun 1950 - Tahun 1959 (UUDS), Tahun 1959 - sekarang (berlakunya kembali UUD 1945, yang terbagi menjadi 3 masa yakni Tahun 1959 - Tahun 1966, Tahun 1966 - Tahun 1999 dan Tahun 1999 - sekarang.

Pembagian dalam 3 masa ini adalah berkaitan dengan pergantian pemerintahan dan terjadinya amandemen terhadap UUD 1945). Para ahli sejarah pada umumnya sepakat untuk membagi peranan dan kedudukan sejarah yang terbagi atas tiga hal, yakni : (1) sejarah sebagai peristiwa, (2) sejarah sebagai cerita, (3) sejarah sebagai ilmu. Jika menilik dari definisi di atas, maka sejarah

⁶³ Ismail Sunny, 1983, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, hal. 13

ketatanegaraan yang dimaksud disini merupakan peristiwa dan ilmu. Namun dalam kadar tertentu juga merupakan cerita yang dikonstruksi kembali oleh para peneliti dan penulis. Sejarah yang dimaksud disini adalah merupakan ukiran tentang peristiwa masa lalu, masa kini dan masa depan.

Adapun sejarah ketatanegaraan yang dimaksud disini adalah perkembangan ketatanegaraan atau dinamika ketatanegaraan, yakni terkait dengan konstitusi, kelembagaan negara, sistem pemerintahan, bentuk negara, bentuk pemerintahan, serta hal-hal yang berhubungan dengan masalah kenegaraan secara umum dalam konteks historis. Sejarah ketatanegaraan yang akan dibahas dalam sub bab ini dimulai dari periode Proklamasi Kemerdekaan RI.

1. Periode Proklamasi Kemerdekaan

Dalam rangka persiapan kemerdekaan Indonesia maka dibentuk BPUPKI, yang telah berhasil membuat Rancangan Dasar Negara pada tanggal 25 Mei s.d. 1 Juni 1945 dan Rancangan UU Dasar pada tanggal 10 Juli s.d. 17 Juli 1945. Pada tanggal 11 Agustus 1945 BPUPKI dibubarkan dan dibentuk PPKI yang melanjutkan upaya-upaya yang telah dilakukan oleh BPUPKI dan berhasil membuat UUD 1945 yang mulai diberlakukan tanggal 18 Agustus 1945.⁶⁴ Setelah Proklamasi Kemerdekaan RI pada tanggal 17 Agustus 1945, maka hal-hal yang dilakukan adalah :

- a. Menetapkan UUD Negara RI pada tanggal 17 Agustus 1945.
- b. Menetapkan Soekarno-Hatta sebagai Presiden dan Wakil Presiden.
- c. Pembentukan Departemen-Departemen oleh Presiden.
- d. Pengangkatan anggota Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) oleh Presiden.⁸⁴

Sistem pemerintahan negara menurut Undang Undang Dasar 1945 adalah Sistem Pemerintahan Presidensial (Sistem Kabinet Presidensial), yang bertanggung jawab terhadap jalannya pemerintahan adalah Presiden. Menteri-menteri sebagai pembantu Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden. Presiden adalah Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat dan bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dalam kurun waktu berlakunya Undang Undang Dasar 1945 telah terjadi perubahan praktik ketatanegaraan Republik Indonesia tanpa mengubah ketentuan Undang-Undang

⁶⁴ M. Tolchah Mansoer, 1983, *Pembahasan Beberapa Aspek Kekuasaan Kekuasaan Eksekutif dan Legeslatif di Indonesia*, Pradnya Paramita, Jakarta, hal. 105

Dasar 1945. Perubahan tersebut ialah dengan keluarnya Maklumat Wakil Presiden tanggal 16 Oktober 1945 dan Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945. Dengan keluarnya Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945 tersebut terjadi perubahan dari sistem pemerintahan Presidensial (Sistem Kabinet Presidensial) menjadi sistem pemerintahan Parleментар (Sistem Kabinet Parleментар).

Sehari setelah kemerdekaan Indonesia, yaitu tanggal 18 Agustus 1945, ditetapkanlah UUD Negara Republik Indonesia, yang lebih dikenal dengan nama UUD 1945. Persiapan penyusunan UUD 1945 telah dilakukan sejak bulan Mei 1945 dengan dibentuknya "Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia" (BPUPKI), atau dalam Bahasa Jepang disebut dengan Dokuritsu Zyunby Tyoosakai pada tanggal 29 April 1945. Badan ini diketuai oleh Dr. K.R.T. Radjiman Wedyodiningrat dan R. Pandji Soeroso dan Itjibangase sebagai wakil ketua. Badan ini dibentuk oleh pemerintah balatentara Jepang sehubungan dengan kesanggupan pihak Jepang untuk dalam jangka waktu sesingkat singkatnya memberikan kemerdekaan kepada Indonesia.

BPUPKI atau badan penyelidik usaha-usaha persiapan kemerdekaan Indonesia merupakan sebuah badan bentukan Jepang pada tanggal 29 April 1945. BPUPKI ini di bentuk sebagai siasat Jepang untuk mendapatkan dukungan dari bangsa Indonesia dengan janji kemerdekaannya, padahal di balik itu semua ada rencana Jepang untuk mempertahankan sisa-sisa kekuatannya dengan cara memikat hati rakyat dengan janji kemerdekaannya tersebut, selain itu Jepang juga akan melaksanakan politik kolonialnya. BPUPKI telah berhasil membuat rancangan dasar Negara.⁶⁵ Sementara hasil sidang kedua PPKI yang berlangsung pada tanggal 19 Agustus 1945 adalah sebagai berikut : Pembentukan pemerintah daerah 8 provinsi yang dipimpin oleh seorang gubernur atau kepala daerah. Adapun hasil dari sidang ketiga PPKI pada tanggal 22 Agustus 1945 menghasilkan beberapa keputusan, yaitu:

- a. Adanya penetapan KNIP yang beranggotakan sebanyak 137 orang yang berasal dari golongan muda dan masyarakat
- b. Pembentukan PNI

⁶⁵ Atta, Mohammad, 2009, *Demokrasi Kita Dan Pikiran- pikiran tentang Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat*, Segarsy, Bandung, hal. 5

c. Pembentukan BKR.⁶⁶

KNIP (Komite Nasional Indonesia Pusat) dibentuk dan dilantik pada tanggal 29 Agustus 1945. Komite ini dibentuk berdasarkan hasil sidang PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945. KNIP merupakan suatu badan pembantu presiden yang anggota-anggotanya terdiri atas pemuka-pemuka masyarakat dari berbagai golongan dan daerah-daerah, KNIP dalam menjalankan tugastugas sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dapat dibentuk, ternyata tidak berlangsung lama. Sebab kurang lebih setelah dibentuk, terjadi perubahan praktek ketatanegaraan, khususnya menyangkut Pasal 4 Aturan peralihan. Dikatakan perubahan praktik karena perubahan ini tidak dilakukan dengan tidak mengubah ketentuan Pasal 4 Aturan Peralihan dengan formal, baik secara langsung maupun secara amandemen.⁶⁷ Tugas utama KNIP adalah untuk membantu tugas kepresidenan. Namun kemudian, tugas ini diperluas tidak hanya sebagai penasihat presiden, akan tetapi juga mempunyai kewenangan legislative. Kewenangan tersebut ditetapkan dalam sebuah rapat KNIP pada tanggal 16 Oktober 1945.

Diktum Maklumat tersebut selengkapnya berbunyi sebagai berikut Bahwa Komite Nasional Pusat, sebelum terbentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat disertai kekuasaan legislative dan menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara, serta menyetujui bahwa pekerjaan Komite Nasional Pusat sehari-hari berhubungan dengan gentingnya keadaan dijalankan oleh sebuah Badan Pekerja yang dipilih di antara mereka dan bertanggung jawab kepada Komite Nasional Pusat. Menurut putusan ini maka Badan Pekerja berkewajiban dan berhak untuk hal-hal berikut :

- a. Turut menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara
- b. 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.

⁶⁶ Joeniarto. 1990, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bumi Aksara, Yogyakarta, hal. 3

⁶⁷ Ahmad Sukardi, 2012, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 21

- c. Menetapkan Bersama-sama Presiden Undang-undang yang boleh mengenai segala macam urusan pemerintahan. Yang menjalankan undang-undang ini adalah Pemerintah, artinya Presiden dibantu oleh Menteri-menteri dan pegawai-pegawai yang dibawahnya.⁶⁸

Dalam rapat tersebut, wakil Presiden Drs. Mohammad Hatta mengeluarkan maklumat Pemerintah RI No. X yang isinya meliputi hal-hal sebagai berikut :

- a. KNIP sebelum DPR/MPR terbentuk disertai kekuasaan legislative untuk membuat undang-undang dan ikut menetapkan GBHN
- b. Berhubung gentingnya keadaan, maka pekerjaan sehari-hari KNIP dijalankan oleh sebuah Badan Pekerja KNIP yang diketuai oleh Sutan Syahrir.⁶⁹

Isi maklumat tersebut menimbulkan persoalan dalam pelaksanaan pemerintahan mengenai system pemerintahan dimana menurut Pasal 4 UUD 45 ditegaskan bahwa Presiden memegang kekuasaan pemerintahan dan Pasal 17 menetapkan bahwa: Menteri Negara diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden, system pemerintahan menurut UUD 1945 adalah Sistem Presidentil. Sedangkan menurut Maklumat Pemerintah meletakkan pertanggungjawaban Kabinet kepada KNIP yang merupakan ciri dari system Parlementer. Kemudian tanggal 14 Nopember 1945 dikeluarkan Maklumat Pemerintah dengan persetujuan system cabinet presidensial dalam UUD 1945 telah diamandemen menjadi cabinet parlementer dengan menetapkan Sutan Syahrir sebagai Perdana Menteri.⁷⁰

Sistem ketatanegaraan Republik Indonesia menurut Undang-undang Dasar 1945, tidak menganut suatu system dari Negara manapun, tetapi suatu system khas menurut kepribadian bangsa Indonesia sendiri. Menurut Undang-undang dasar 1945, presiden disamping sebagai kepala Negara juga berkedudukan sebagai kepala pemerintahan. Presiden memegang kekuasaan pemerintahan tertinggi di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat. Presiden juga mendataris Majelis Permusyawaratan Rakyat. Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi di dalam ketatanegaraan

⁶⁸ Usep Ranawijaya, 1983, *Hukum Tata Negara Indonesia, Dasar-Dasarnya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hal.52

⁶⁹ *Ibid*

⁷⁰ Bagir Manan. 1987, *Konvensi Ketatanegaraan*, Armico, Bandung, hal. 54

Republik Indonesia, oleh karena terdiri dari banyak anggota maka tidak dapat selalu bersidang setiap hari. Oleh karena itu untuk melaksanakan tugas sehari-hari diserahkan kepada presiden sebagai mandataris MPR. Hanya dalam hal-hal tertentu saja.⁷¹

Menurut Undang-Undang Dasar 1945 harus dikerjakan sendiri oleh MPR, yaitu tugas-tugas melaksanakan kedaulatan rakyat (pasal 1 ayat 2) menetapkan undang-undang dasar dan garis-garis besar haluan Negara (pasal 3), memilih presiden dan wakil presiden (pasal 6), dan mengubah undang-undang Dasar (pasal 37). Untuk tugas lainnya jika majelis Permusyawaratan rakyat tidak berkenan mengerjakan sendiri dapat dilakukan oleh Presiden sebagai mandataris MPR. Presiden sebagai kepala pemerintahan, di dalam menyelenggarakan tugasnya sehari-hari, dibantu oleh menteri-menteri (pasal 17).⁷² Sebagai pembantu Presiden menteri-menteri itu tidak bertanggung jawab pada DPR tetapi bertanggung jawab pada presiden. Menteri-menteri diangkat dan diberhentikan oleh presiden (pasal 17 ayat 2).

Dewan perwakilan Rakyat menurut system ketataegaraan Undang-undang Dasar 1945 memberikan persetujuan kepada presiden di dalam membuat undang-undang (pasal 5 ayat 1 Jo. Pasal 20 ayat 1). Beberapa tertentu menurut undang-undang dasar 1945 ternyata harus diatur dengan undang-undang, ini berarti bahwa terhadap hal-hal tersebut jika akan diadakan pengaturannya, presiden harus memperoleh persetujuan DPR. Diluar dari hal-hal tersebut presiden diberi keleluasaan untuk menjalankan tugasnya sendiri, selain dalam hal menyatakan perang, perdamaian dan perjanjian dengan Negara lain. sebab menurut pasal 11 walaupun tidak diharuskan dengan bentuk undang-undang harus persetujuan DPR. Selain itu menurut pasal 23 ayat 5 bahwa DPR berhak untuk menerima pemberitahuan tentang hasil pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa keuangan.⁷³

Selain itu, presiden sebagai kepala pemerintahan, di dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan harus tunduk patuh kepada ketentuan-ketentuan undang-undang dasar 1945 (pasal 4), dan harus pula tunduk pada garis-garis besar haluan Negara (GBHN) dan ketetapan MPR. Menurut system

⁷¹ Bagir Manan. 2003, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 BARU*, UII Press, Yogyakarta, hal 12

⁷² Mansoer, M. Tolchah. 1983, *Op-Cit*, hal 61

⁷³ Ismail Sunny. 2005, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, hal.15

ketataegaraan Undang-undang dasar 1945, DPR tidak ternyata tidak dapat meminta pertanggungjawaban kepada presiden dan menteri-menterinya. Akan tetapi, kedudukan DPR adalah kuat sebab anggota-anggota DPR adalah sebagian anggota MPR. Selain itu presiden tidak dapat membubarkan MPR. Sebagai anggota MPR, apabila DPR berpendapat bahwa presiden menyimpang dari undang-undang dasar dan GBHN maka selaku anggota MPR, dapat meminta untuk diadakan sidang MPR untuk meminta pertanggungjawaban Presiden. Oleh karena itu sudah barang tentu presiden harus selalu memperhatikan kemauan DPR, selain itu DPR dapat mengawasi tindakan presiden dan pembantu-pembantunya.⁷⁴

Secara konstitusional Negara Republik Indonesia menganut system presidensiil yang artinya bahwa pemegang kendali dan penganggungjawab jalannya pemerintahan Negara (Kepala Eksekutif) adalah presiden sedangkan para menteri hanyalah sebagai pembantu presiden, hal itu tertuang dengan tegas di dalam Batang Tubuh dan Penjelasan Undang-Undang dasar 1945. Adapun penegasan tersebut adalah sebagai berikut :

- a. Pasal 4 ayat 1 berbunyi : presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-undang Dasar
- b. Pasal 17 ayat 1 berbunyi : Presiden dibantu oleh Menteri-menteri Negara, sedangkan pada ayat 2 berbunyi : menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.
- c. Penjelasan undang-undang dasar 1945 bagian umum tentang system pemerintahan Negara yang seluruhnya memuat tujuh pokok pikiran, dua diantaranya berbunyi sebagai berikut :
 - 1) Dalam pokok pikiran keempat dinyatakan bahwa presiden ialah menyelenggarakan pemerintahan Negara, kekuasaan dan tanggung jawab adalah ditangan presiden.
 - 2) Dalam pokok pikiran keenam disebutkan bahwa menteri Negara ialah pembantu presiden. Menteri Negara tidak bertanggung jawab pada Dewan Perwakilan Rakyat. Presiden mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri itu tidak bertanggung jawab pada DPR. Kedudukannya

⁷⁴ Thohari, A. Ahsin. 2006, *Op-Cit*, hal. 22

tidak bergantung daripada dewan, akan tetapi tergantung daripada Presiden. Mereka inilah yang membantu tugas tugas presiden.

Proklamasi ditinjau dari segi yuridis merupakan satu-satunya sumber dari segala peraturan hukum nasional atau menurut Joeniarto disebut sebagai Norma Pertama. Dinyatakannya kemerdekaan Bangsa Indonesia telah memutuskan ikatan dengan tata hukum sebelumnya, yaitu tata hukum Hindia Belanda maupun Jepang.⁷⁵ Dengan kata lain, Bangsa Indonesia telah mendirikan tatanan hukum baru yaitu tata hukum Indonesia, yang berisikan tata hukum nasional yang akan ditentukan dan dilaksanakan sendiri oleh Bangsa Indonesia. Muncul pertanyaan, apakah UUD 1945 yang disusun oleh BPUPKI dan disahkan oleh PPKI merupakan UUD yang sah? Mengingat kedua badan tersebut bukanlah lembaga pembentuk UUD. Terhadap masalah tersebut, Ismail Suny berpendapat bahwa sahnya UUD 1945 harus dipertimbangkan dengan menunjuk pada berhasilnya revolusi Indonesia. Jadi, karena revolusi Indonesia berhasil, maka apa yang telah dihasilkan oleh revolusi itu UUD 1945 adalah sah.⁷⁶ Demikian pula dengan pendapat Ivor Jennings dalam bukunya *The Constitution* yang menyatakan bahwa revolusi yang berhasil menciptakan konstitusi baru.⁷⁷

2. Sejarah Periode RIS (1949-1950)

Republik Indonesia Serikat (RIS) berdiri tanggal 27 Desember 1949 dan sesuai dengan perjanjian KMB, maka negara RI hanya merupakan salah satu negara bagian RIS. Demikian pula, UUD 1945 hanya berlaku untuk negara bagian RI, dan wilayahnya sesuai dengan ketentuan Pasal 2 KRIS adalah daerah yang disebut dalam Persetujuan Renville 17 Januari 1948. Menurut ketentuan Pasal 186 KRIS, konstitusi ini masih bersifat sementara, yang akan diganti dengan konstitusi yang bersifat tetap hasil pembentukan konstituante bersama-sama dengan pemerintah. Tetapi, ketika lembaga tersebut belum dapat dibentuk, KRIS telah dirubah dengan UU Federal No. 7 Tahun 1950 menurut ketentuan Pasal 190, Pasal 127 a dan Pasal 192 ayat (2) KRIS. Sesuai dengan ketentuan Pasal 1 ayat 1 KRIS, maka RIS yang merdeka dan berdaulat adalah negara hukum yang demokratis dan berbentuk federasi.

⁷⁵ Joeniarto; 1983, *Op-Cit*, hal. 39.

⁷⁶ Koesnardi, Mohammad dan Bintan R. Saragih, 1993, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pertama, Jakarta, hal. 19

⁷⁷ *Ibid*

Berbeda dengan UUD 1945 Pasal 1 ayat (1), bentuknya adalah ‘kesatuan’ dengan bentuk pemerintahan ‘Republik’. Kekuasaan negara RIS dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan DPR dan Senat (Pasal 1 ayat 2 KRIS).

Yang dimaksud dengan pemerintah adalah presiden dan seorang/beberapa orang menteri, yakni menurut tanggung jawab khusus atau tanggung jawab umum mereka (Pasal 68 ayat 1 dan 2 KRIS). Dengan demikian, maka pemerintah, DPR dan Senat merupakan pemegang kekuasaan tertinggi. Sesuai dengan sistem pemerintahan yang dianut oleh KRIS, presiden ialah Kepala Negara, ia tidak memimpin pemerintahan (eksekutif). Yang memimpin pemerintahan adalah Perdana Menteri Bersama sama dengan Dewan Menteri. Dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara, kedudukan presiden tidak dapat diganggu gugat, menteri-menteri yang bertanggung jawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintah, baik bersama-sama untuk seluruhnya maupun masing-masing untuk bagiannya (departemen) sendiri-sendiri (Pasal 118 KRIS), sehingga kedudukan menteri-menteri di sini adalah tergantung kepada DPR.

Pada periode ini tidak lepas dari keinginan Belanda kembali berkuasa di Indonesia. Untuk merealisasikan tujuan tersebut pemerintah Belanda mengadakan dua cara :

- a. Melakukan kontak senjata (agresi) yaitu agresi I tahun 1947 dan agresi II tahun 1948.
- b. Cara diplomatis, yaitu Belanda mengintimidasi PBB dan mengatakan bahwa keberadaan NKRI tidak ada dan TNI hanyalah perampok malam.⁷⁸

Atas saran PBB diadakanlah KMB di Den Haag, Belanda dengan isi:

- a. Mendirikan Negara Republik Indonesia Serikat.
- b. Penyerahan kedaulatan kepada Republik Indonesia Serikat.
- c. Didirikan Uni antara Republik Indonesia Serikat dengan kerajaan Belanda. Sebagai negara serikat, maka UUD 1945 sebagai hukum dasar tidak berlaku lagi. Untuk itu perlu membuat UUD baru.

Dengan menyerahnya Jepang kepada Sekutu membuat Belanda mengambil kesempatan ini untuk dapat memperoleh kembali wilayah bekas jajahan Hindia Belanda ini. Usaha yang dilakukan oleh Belanda baik secara

⁷⁸ M. Tolchah Mansoer, 1983, *Op-Cit*, hal 89

terang-terangan maupun dengan mendompleng tantara Sekutu yang melucuti pasukan Jepang yang ada di Indonesia. Belanda berhasil menguasai sebagian kota besar di Indonesia. Kemudian Belanda mendirikan pusat Pemerintahan Belanda di tempat tersebut. Rakyat Indonesia tidak tinggal diam melihat usaha Belanda ini, perlawanan keras dilakukan diberbagai wilayah yang sudah diduduki oleh Belanda. Belanda berusaha membentuk komite Indonesia Serikat yang tujuannya adalah untuk mendirikan Negara Indonesia Serikat, untuk menjadikan negara-negara bagian di dalam Negara Indonesia Serikat. Beberapa negara yang telah berhasil didirikan antara lain :

- a. Negara Indonesia Timur (1946)
- b. Negara Sumatra Timur (1947)
- c. Negara Jawa Timur (1947)
- d. Negara Pasundan (1948)
- e. Negara Sumatera Selatan (1948)
- f. Negara Madura (1948).⁷⁹

Adapun daerah-daerah yang akan dijadikan negar bagian antara lain :

- a. Kalimantan Barat
- b. Kalimantan Timur
- c. Dayak Besar
- d. Banjar
- e. Kalimantan Tenggara
- f. Bangka Belitung
- g. Riau
- h. Jawa Tengah.⁸⁰

Seperti halnya Undang-undang dasar 1945 konstitusi RIS ini dimaksudkan bersifat sementara meskipun namanya tidak mempergunakan istilah ‘sementara’. Sifat sementaranya dapat diketahui dari ketentuan pasal 186 yang menentukan bahwa: konstituante bersama-sama dengan pemerintah selekas-lekasnya menetapkan konstitusi Republik Indonesia Serikat. Sifat kesementaraan ini disebabkan karena pembentuk konstitusi merasa tidak representative serta disadari sepenuhnya bahwa pembentukannya dilakukan secara tergesa-gesa, sekedar untuk dapat memenuhi kebutuhan sehubungan

⁷⁹ *Ibid*, hal. 44

⁸⁰ *Ibid*

akan dibentuknya Negara Republik Indonesia Serikat. Sebagai negara serikat, maka UUD 1945 sebagai hukum dasar tidak berlaku lagi. Untuk itu perlu membuat UUD baru.

Pemerintah menurut konstitusi Republik Indonesia serikat adalah presiden dengan seorang atau beberapa atau para menteri, menurut tanggung jawab khusus atau tanggung jawab umum mereka (pasal 68 ayat 2). Tugas penyelenggaraan pemerintah federal dijalankan oleh pemerintah. Pemerintah menyelenggarakan kesejahteraan Indonesia teristimewa menyusun supaya konstitusi undang-undang federal dan peraturan-peraturan lain yang berlaku untuk Indonesia serikat dijalankan. Di dalam menyelenggarakan pemerintahan ini presiden tidak dapat diganggu gugat tetapi tanggung jawab keijaksanaan pemerintah ada ditangan menteri-menteri, baik secara bersama-sama untuk seluruhnya, maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri.

3. Periode 17 Agustus 1950 s/d 5 Juli 1959

Periode ini adalah persetujuan mendirikan NKRI kembali tertuang dalam perjanjian 19 Mei 1950. Untuk mewujudkan tujuan itu dibentuklah suatu panitia yang bertugas membuat UUD yang bertugas pada tanggal 12 Agustus 1950. Rancangan UUD tersebut oleh badan pekerja komite nasional pusat dan dewan perwakilan rakyat serta senat RIS pada tanggal 14 Agustus 1950 disahkan, dan dinyatakan mulai berlaku pada tanggal 17 Agustus 1950. Mengenai bentuk negara diatur dalam alinea 4 UUDS 1950 yang menentukan, maka kami menyusun kemerdekaan itu dalam suatu piagam negara yang berbentuk republik kesatuan...⁸¹ Demikian pula yang ditegaskan pada pasal 1 ayat 1 UUDS 1950 yang menentukan rakyat Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah negara hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan.⁸² Seperti halnya UUD 1949, UUD 1950 juga bersifat sementara. Pada tahun 1956 Presiden Soekarno mendirikan badan konstituante yang bertugas untuk menyusun UUD. Tetapi badan konstituante ini belum dapat menyelesaikan tugasnya.

Untuk mengatasi hal tersebut maka pada tanggal 22 April 1959 atas nama pemerintah, presiden memberikan amanat didepan sidang pleno konstituante

⁸¹ Jimly Asshiddiqie, 2004, *Konstitusi dan Kostitusionalisme Indonesia*, Kerjasama Antara Mahkamah Konstitusi RI dengan Pusat Studi HTN FH UI, Jakarta, hal. 37

⁸² *Ibid*

yang berisi anjuran agar konstituante menetapkan saja UUD 1945 sebagai UUD yang tetap bagi RI. Setelah diberikan tenggang waktu, konstituante belum juga mampu menyusun UUD.⁸³

Dengan kekhawatiran akan terjadi disintegrasi dan perpecahan, sebagai tindak lanjutnya pada Minggu 5 Juli 1959, di Istana Negara Presiden mengeluarkan dekrit yang berisi :

- a. Pembubaran konstituante.
- b. Menetapkan UUD 1945 berlaku lagi bagi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, terhitung mulai hari tanggal penetapan dekrit ini dan tidak berlakunya lagi UUDS 1950.
- c. Pembentukan MPRS yang terdiri atas anggota MPR ditambah dengan utusan-utusan daerah dan golongan serta pembentukan DPA sementara. Maka dengan dekrit presiden ini, berlaku kembali UUD 1945. Untuk mewujudkan pemerintahan negara berdasarkan UUD 1945 dibentuklah alat alat perlengkapan negara seperti: presiden dan para menteri, DPR, MPR, DPA dan lain-lain.⁸⁴

Pada masa Konstitusi RIS, Negara-negara bagian makin sulit diatur dan kewibawaan pemerintah Negara federasi semakin berkurang sedangkan Indonesia sendiri terdiri dari berbagai ragam suku bangsa, adapt-istiadat, pulau-pulau dan bahasa, maka rakyat di daerah-daerah sepakat untuk kembali ke bentuk Negara kesatuan Kemudian diadakan perundingan antara Negaranegara serikat dengan RI Jogjakarta yang menetapkan bahwa pasal-pasal dalam Konstitusi RIS yang bersifat federalis dihilangkan dan diganti dengan pasal yang bersifat kesatuan, yang pada tanggal 19 Mei 1950 ditandatangani Piagam Persetujuan yang menghendaki dalam waktu sesingkat-singkatnya bersama-sama melaksanakan Negara kesatuan.

Pada tanggal 17 Agustus 1950 Indonesia resmi kembali menjadi Negara Kesatuan RI berdasarkan UUDS tahun 1950, yang pada dasarnya merupakan Konstitusi RIS yang sudah diubah. Walaupun sudah kembali kepada bentuk Negara kesatuan, namun perbedaan antara daerah yang satu dengan daerah yang lain masih terasa, adanya ketidakpuasan, adanya menyesal dan ada pula yang setuju yang pada akhirnya timbullah pemberontakan separatisme misalnya:

⁸³ *Ibid* hal. 39

⁸⁴ *Ibid*

- a. APRA (Angkatan Perang Ratu Adil) di Bandung 23 Januari 1950.
- b. Pemberontakan Andi aziz Cs. Di Makasar 5 april 1950
- c. Pemberontakan RMS di ambon 25 april 1950
- d. Pemberontakan Ibnu Hajar Cs. Di Kalimantan Selatan 10 Oktober 1950
- e. Pemberontakan DI/ TII, Kahar Muzakar di Sulawesi Selatan 17 agustus 1951
- f. Pemberontakan Batalyon 426 Jawa Tengah 1 Desember 1951
- g. Pemberontkan DI/ TII Daud Beureuh di aceh 25 September 1953
- h. Peristiwa Dewan banteng Sumatra Barat 20 Desember 1956
- i. Pemberontakan PRRI (Pemerintah Revolusioner Republik Indonesia) 15 Februari 1959
- j. Permesta (Perjuangan Rakyat Semesta) 15 Februari 1958.⁸⁵

Dengan UU Federal No. 7 Tahun 1950 tentang Perubahan KRIS menjadi UUDS RI (Lembaran Negara RIS No. 56 Tahun 1950), maka KRIS berubah menjadi UUDS. Secara formil, UUDS 1950 adalah merupakan perubahan dari KRIS 1949, namun pada hakikatnya merupakan penggantian dari KRIS. Istilah perubahan dipakai karena berdasarkan Pasal 190 dan 191 KRIS, dinyatakan bahwa untuk merubah konstitusi hanya dapat dirubah dengan UU Federal, sedangkan untuk mengganti harus dilakukan oleh lembaga konstituante (Pasal 186 KRIS). UU Federal No. 7 Tahun 1950 terdiri atas 2 pasal, yaitu :

- a. Berisi ketentuan perubahan KRIS menjadi UUDS dengan diikuti naskah UUDS selengkapnya.
- b. Tentang UUDS berlaku Tanggal 17 Agustus 1950, dan Aturan Peralihan bahwa alat-alat perlengkapan negara sebelum pengundangan undangundang ini tetap berlaku.

Dengan UUDS, maka bentuk negara federal berubah menjadi negara kesatuan (Pasal 1 ayat 1). UUDS sifatnya adalah sementara. Hal ini dapat dilihat dari Pasal 134 UUDS yang menentukan bahwa: konstituante bersamasama pemerintah selekasnya menetapkan UUD RI. Sebagai realisasi Pasal 134 tersebut kemudian dilaksanakan pemilu untuk memilih anggota DPR pada bulan September 1955 dan memilih anggota konstituante pada bulan Desember 1955. Konstituante yang diberi tugas untuk menetapkan UUD yang

⁸⁵ *Ibid* hal. 42

tetap, setelah bersidang selama kurang lebih 2,5 tahun tidak mampu menyelesaikan tugasnya. Hal ini disebabkan karena konstituante tidak pernah mencapai quorum, 2/3 dari jumlah anggota seperti yang ditentukan.⁸⁶

Dasar hukum keluarnya Dekrit Presiden ini tidak akan dijumpai dalam peraturan perundang-undangan yang ada, tetapi keluar didasarkan pada *Staatsnoodrecht* (Hukum/Hak Darurat Negara), yaitu hukum yang memberi hak kepada penguasa untuk mengambil tindakan atau keputusan yang penting demi kesatuan bangsa dan keselamatan negara. *Staatsnoodrecht* ada yang bersifat obyektif dan subyektif. Dikatakan obyektif, bila tindakan penguasa didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang sudah ada sebelumnya.

Sedangkan yang subyektif bilamana tindakan penguasa tidak didasarkan pada peraturan yang sudah ada, tetapi didasarkan pertimbangan subyektif dari penguasa sendiri. Dasar dari penguasa untuk melaksanakan Hukum Darurat Negara yang ekstra konstitusional adalah pada asas *Salus Populi Suprema Lex* (kepentingan rakyat merupakan hukum yang tertinggi).⁸⁷ Dekrit Presiden tersebut kemudian dikuatkan dengan TAP MPRS XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR GR mengenai Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia. Karena keadaan tersebut, kemudian pada tanggal 5 Juli 1959, Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden, yang isinya adalah: Pembubaran Konstituante, UUD 1945 berlaku kembali untuk seluruh wilayah RI dan tidak berlakunya UUDS dan pembentukan MPRS/DPRS dan DPAS dalam waktu sesingkat-singkatnya.

4. Sejarah Ketatanegaraan Indonesia 5 Juli 1959 s/d 1966

Sejak Dekrit Presiden 5 Juli 1959, sistem pemerintahan Negara yang dianut kembali berdasar pada Undang-Undang Dasar 1945, yakni berdasar pada sistem pemerintahan Presidensial. Sistem pemerintahan berdasar Undang-Undang Dasar. Masa Orde Lama/Demokrasi Terpimpin (5 Juli 1959 - 11 Maret 1966), dalam praktik sistem pemerintahan Negara Presidensial belum sesuai dengan ketentuan ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Sistem pemerintahan Presidensial dijalankan dengan berdasar Demokrasi Terpimpin, semua kebijakan atas kehendak atau didominasi oleh Pemimpin sehingga terjadi penyimpangan-penyimpangan atau Penyelewengan-penyelewengan

⁸⁶ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim; *Op. Cit*, hal. 96.

⁸⁷ Ni'Matu'l Huda, *Op. Cit*, hal. 52.

terhadap Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang dilakukan Pemimpin dalam hal ini oleh Presiden.⁸⁸

Periode ini biasa disebut juga Era Orde Lama dengan ‘Demokrasi Terpimpin’. Konsep Demokrasi Terpimpin dari Bung Karno diterima sebagai dasar penyelenggaraan Negara yang ditetapkan dalam TAP MPRS No. VIII/1965. Demokrasi Terpimpin adalah musyawarah untuk mufakat dan apabila tidak tercapai, maka persoalan itu diserahkan pada pimpinan untuk mengambil keputusan. Atas dasar Demokrasi Terpimpin semua bidang dalam ketata negaraan serba terpimpin.⁸⁹ Dengan berlakunya kembali UUD 1945 berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, maka segera dibentuk alat-alat perlengkapan Negara berdasar Undang-undang Dasar 1945. Untuk itu pada tanggal 10 juli 1959 presiden soekarno hanya sebagai kepala Negara menurut undang-undang dasar sementara mengangkat sumpah lagi sebagai presiden menurut undang-undang dasar 1945 yakni sebagai kepala Negara dan kepala pemerintahan. Bersamaan pada waktu itu presiden mengumumkan susuna dan nama-nama cabinet baru.

5. Masa Orde Baru

Untuk mengatasi keamanan negara dan kesatuan bangsa pada saat itu, kemudian oleh Presiden Soekarno dikeluarkanlah Surat Perintah Sebelas Maret (Supersemar) Tahun 1966, yang memberi wewenang kepada Jenderal Soeharto, Panglima Komando Staf Angkatan Darat untuk mengendalikan situasi. Supersemar kemudian dikukuhkan dengan TAP MPRS IX/MPRS/1966. Kemudian pada tanggal 12 Maret 1967 dengan TAP MPRS XXXIII/MPRS/1967 mencabut kekuasaan IR. Soekarno, dan kemudian mengangkat pemegang Ketetapan MPRS IX/ MPRS/1966 sebagai pejabat presiden.

Soeharto diangkat sebagai pejabat presiden berdasarkan TAP MPRS No.XLIX/MPRS/1968.⁹⁰ Untuk melakukan penertiban terhadap produk peraturan perundang-undangan, kemudian dikeluarkan TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR GR Mengenai Sumber Tertib

⁸⁸ Joeniarto. 1990, *Op-Cit*, hal 45.

⁸⁹ JCT Simorangkir, 1983, *Hukum dan Konstitusi*, Inti Idayu Press, Jakarta, hal.. 8

⁹⁰ Zaini, Abdullah. 1991. *Pengantar Hukum Tata Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta. Hal. 183

Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang undangan Republik Indonesia, yang terdiri dari :

- a. UUD 1945;
- b. Ketetapan MPRS/MPR;
- c. UU/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu);
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Keputusan Presiden; dan
- f. Peraturan pelaksana lainnya, seperti :
 - 1) Peraturan Menteri;
 - 2) Instruksi Menteri;
 - 3) dan lain-lainnya.

Pada masa orde baru ini penyelenggaraan pemerintahan Negara berdasar Undang-undang dasar 1945 dengan menganut system pemerintahan presidensial berdasar demokrasi pancasila dalam upaya melaksanakan pancasila dan undang-undang dasar 1945. Upaya tersebut telah dapat diwujudkan dengan terbentuknya alat-alat perlengkapan atau lembaga-lembaga Negara sebagaimana ditentukan dalam undang-undang dasar 1945 Jo ketetapan MPR No VI/MPR/1973 yang diperbarui dengan ketetapan MPR No III /MPR.1978 tentang kedudukan dan hubungan Tata kerja lembaga tinggi Negara dengan/atau antar lembaga-lembaga tinggi Negara.⁹¹ Dalam sejarah berlakunya UUD 1945, kemudian pada Tanggal 3 Juli 1971 diadakan Pemilihan Umum yang pertama, dan berhasil membentuk MPR, DPR, dan DPRD yang definitif sesuai ketentuan Pasal 2 ayat (1), Pasal 19 ayat (1), dan Pasal 18 UUD 1945. Kemudian pada Bulan Maret 1973, MPR mengangkat Jenderal Soeharto sebagai presiden, dan untuk selanjutnya dalam 5 kali pemilihan presiden, MPR terus menerus memilih Jenderal. Soeharto sebagai calon tunggal.⁹² Terakhir, Soeharto dipilih dan diangkat sebagai presiden pada pemilu yang ke-6 era Orde Baru, yaitu pada bulan Maret 1998. Pada masa pemerintahan Soeharto, dikeluarkan UU yang mengatur mengenai lembaga negara, antara lain: UU No. 5 Tahun 1973 tentang BPK, UU No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD.

⁹¹ *Ibid*, hal. 183

⁹² Harun Al Rasyid, 1998, *Pengisian Jabatan Presiden*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, hal. 197

Dalam perkembangan sejarah ketatanegaraan pada masa Soeharto berkuasa, terjadi pula deviasi, baik di bidang politik maupun hukum. Antara lain dengan pelemahan fungsi MPR, yang diawali dengan adanya konsensus nasional Tahun 1967 sebagai hasil kesepakatan partai politik dan Golongan Karya, yang disahkan dengan Keputusan pimpinan DPR-GR tanggal 16 Desember 1967 dengan adanya anggota MPR yang diangkat di samping melalui pemilu. Isi Keputusan tersebut antara lain :

- a. Adanya anggota MPR/DPR yang diangkat, disamping yang dipilih melalui pemilu,
- b. Yang diangkat adalah perwakilan ABRI dan Non ABRI, untuk Non ABRI harus non massa,
- c. Jumlah anggota yang diangkat untuk MPR adalah 1/2 dari jumlah seluruh anggota DPR.⁹³

Konsensus tersebut merupakan titik awal pelemahan anggota MPR melalui penentuan komposisinya. Puncak restrukturisasi politik adalah keluarnya serangkaian UU politik, yaitu UU No. 1 Tahun 1985 tentang Pemilu, UU No. 3 Tahun 1985 tentang Partai Politik dan Golkar, UU No. 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Masyarakat. UU No. 1 Tahun 1985 dengan tegas mencantumkan harus adanya pengangkatan jumlah anggota MPR/ DPR. Paket UU inilah yang menurut Ni'Matul Huda merupakan sumber masalah politik di tanah air, yaitu berkaitan dengan masalah komposisi keanggotaan MPR, DPR dan DPRD. Keanggotaan lembaga tersebut ada yang dipilih melalui pemilu dan ada yang diangkat dengan kriteria yang tidak jelas. Anggota MPR yang diangkat.⁹⁴ (ABRI, Utusan Daerah dan Golongan) jauh lebih banyak dibandingkan yang dipilih, sehingga pengangkatan tersebut lebih banyak tergantung dari selera presiden. Hal tersebut menyebabkan posisi MPR sebagai lembaga tertinggi negara berada di bawah presiden/eksekutif, bukan sebaliknya. MPR menjadi lembaga elastis yang lebih banyak menyuarakan kepentingan penguasa.

⁹³ Bondan Gunawan S, 2000, *Indonesia Menggapai Demokrasi*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hal. 33

⁹⁴ Menurut Undang-Undang Nomor. 2 Tahun 1985 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD, jumlah anggota MPR dua kali lipat jumlah anggota DPR, jumlah anggota DPR 500 orang (400 dipilih dan 100 diangkat). Sisanya yang 500 orang diangkat oleh Presiden dari unsur ABRI, Utusan Daerah dan Utusan Golongan.

6. Masa Reformasi-Sekarang

Masa Orde Reformasi (21 Mei 1998 sampai sekarang), penyelenggaraan pemerintahan masih tetap berlandaskan Undang-Undang Dasar 1945, yakni menganut sistem pemerintahan presidensial. Namun, dalam pelaksanaannya dilakukan secara kristis (reformis) artinya peraturan perundangan yang tidak berjiwa reformis diubah/diganti. Sistem Presidensial ini lebih dipertegas di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sesudah Perubahan. Di samping itu, dianut sistem pemisahan cabang-cabang kekuasaan negara yang utama dengan prinsip checks and balances. Contohnya adalah dengan adanya pemisahan antara Mahkamah agung dengan Mahkamah Konstitusi berdasarkan amanat dari Pasal 24 UUD 1945 amandemen, yaitu dengan diundangkannya Undang Undang Nomor 24 Tahun 2004 Tentang Mahkamah Konstitusi.⁹⁵

Sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia pada masa orde Reformasi ini masih tetap mengacu pada ketentuan Undang-undang Dasar 1945 yakni menganut sistem pemerintahan presidensial. Namun dalam praktik implementasinya, sistem pemerintahan yang digunakan sedikit berbeda dengan pada masa orde baru, misalnya dalam menentukan susunan menteri dalam cabinet, diikutsertakan menteri yang berasal dari luar Golkar yang selaa orde baru hal demikian tidak pernah terjadi. Disamping itu untuk menunjukkan bahwa pemerintahan pada era Reformasi bersifat repormis maka salah satu hasil siding istimewa MPR bulan November 1998 adalah Ketetapan MPR No.VIII/MPR/1998 yang mencabut Ketetapan MPR No. IV/MPR/1983 tentang referendum. Serta adanya pembatasan masa jabatan Presiden dan wakil Presiden sebagaimana tertuang dalam ketetapan MPR No.XIII/MPR/1998. Ketentuan pasal 1 Ketetapan MPR tersebut berbunyi: "presiden dan wakil Presiden Republik Indonesia memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam masa jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan".

Reformasi menghendaki suatu perubahan yang pada akhirnya penggantian berbagai peraturan perundang-undangan, yang tidak sesuai dengan alam demokrasi dan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat terutama mangadakan

⁹⁵ Jimly Asshiddiqie, 2004, *Op-Cit*, hal. 40

amandemen UUD 45 sebanyak empat kali. Setelah amandemen ke IV UUD 1945, maka system ketatanegaraan Republik Indonesia adalah sebagai berikut :

- a. NKRI harus tetap dipertahankan.
- b. Kedaulatan ada di tangan rakyat
- c. Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat
- d. Negara Republik Indonesia adalah Negara Hukum
- e. Sistem Pemerintahan adalah Presidensiil
- f. Sistem Parlemen menggunakan Bikameral System, yaitu terdiri dari DPR dan DPD.
- g. Sistematika UUD 1945 terdiri dari Pembukaan dan Pasal-pasal.
- h. MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi Negara.
- i. Hubungan organisasi pemerintahan dalam garis vertical dengan asas desentralisasi dengan otonomi luas.
- j. Adanya lembaga-lembaga baru yaitu, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial dalam UUD 1945.⁹⁶

⁹⁶ Imade Leo Wiratma, 2004, *Perkembangan Politik Triwulan Kedua (April-Juni) 2004; Dari Pemilu Legislatif menuju Pemilu Presiden, Analisis CSIS Mencermati Hasil Pemilu 2004*, Vol 33, No. 2 Juni 2005

BAB 4

LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA

A. Pengertian Lembaga Negara

Pada dasarnya, Lembaga negara didalam suatu negara harus terpisah antara Lembaga negara yang satu dengan Lembaga negara lainnya, hal ini untuk menghindari adanya tumpang tindih kewenangan. Menurut Mahfud MD, “Sistem Pemerintahan landasannya adalah pembagian kekuasaan negara. Di samping itu, materi Konstitusi tentang wewenang dan bekerjanya lembaga negara juga disebut sebagai sistem pemerintahan negara. Dipandang dari sudut penataan kekuasaan negara, selanjutnya ditegaskan bahwa sejarah pembagian kekuasaan negara adalah bermula dari pemisahan kekuasaan”.⁹⁷

Berdasarkan penelusuran bahan hukum dibidang Hukum Tata Negara yang berkaitan dengan sistem pemerintahan dan lembaga negara, maka dapat ditemukan konsep dan pengertian mendasar dari sistem pemerintahan dan lembaga-lembaga negara.⁹⁸ Pertama, di dalam bahan hukum primer yakni pada bagian Penjelasan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yakni penjelasan dari Undang-undang Dasar Indonesia sebelum perubahan, ditegaskan berkaitan dengan tujuh kunci pokok sistem pemerintahan Negara atau yang dalam nomenklturnya disebut sebagai Sistem pemerintahan negara yang ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar⁹⁹

Sebagai rujukan mendasar membahas dimensi sistem pemerintahan di Indonesia pada masa sebelum amandemen Undang-undang Dasar Tahun 1945, yang meliputi hal-hal berikut ini:

1. Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum (*Rechtsstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*Machtsstaat*).
2. Sistem Konstitusional, artinya pemerintahan berdasarkan atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas).

⁹⁷ Moh. Mahfud MD, 2001, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, hal. 65

⁹⁸ Abu Dauh Busroh, 2010, *Ilmu Negara*, Edisi Revisi, Cetakan Ketujuh, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 125135.

⁹⁹ Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia, Cetakan Kesepuluh, Jakarta: Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia, hal. 39.

3. Kekuasaan Negara yang tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (*Die gezamte Staatsgewalt liegt allein bei der Majelis*), sebagaimana dirumuskan pada Penjelasan Undang-undang Dasar, disebutkan maknanya ialah kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu badan, bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*). Majelis ini menetapkan Undang-Undang Dasar dan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara. Majelis ini mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Kepala Negara (Wakil Presiden). Majelis inilah yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi, sedang Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh Majelis. Presiden yang diangkat oleh Majelis, bertunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis.¹⁰⁰
4. Presiden ialah penyelenggara Pemerintahan negara yang tertinggi di bawah Majelis. Di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat, Presiden ialah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi dan di dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab adalah di tangan Presiden (*concentration of power and responsibility upon the President*)¹⁰¹.
5. Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Artinya, di samping Presiden ada Dewan Perwakilan Rakyat. Hal ini mengindikasikan adanya kedudukan sederajat antara Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Presiden harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat untuk membentuk undang-undang (*Gesetzgebung*) dan untuk menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara (*Staatsbegrooting*). Oleh karena itu, Presiden harus bekerja bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Akan tetapi, Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Artinya, kedudukan Presiden tidak tergantung dari pada Dewan Perwakilan Rakyat.¹⁰²
6. Menteri negara ialah pembantu Presiden. Menteri negara tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Artinya, Presiden mengangkat dan memperhentikan menteri-menteri negara. Menteri-menteri itu tidak

¹⁰⁰ Lihat dan baca dalam Bagian Penjelasan Undang-undang Dasar Tahun 1945 dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat, 2011, Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia, Cetakan Kesepuluh, Jakarta: Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat. baca juga Chairul Anwar, 1999, *Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, Penerbit CV. Novindo Pustaka Mandiri, Jakarta, hal. 104-105.

¹⁰¹ Lihat dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat I, *Op.Cit.*, hal.. 41.

¹⁰² *Ibid*

bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Kedudukannya tidak tergantung dari pada Dewan, akan tetapi tergantung dari pada Presiden. Mereka ialah pembantu Presiden.

7. Kekuasaan Kepala Negara tidak tak terbatas bermakna meskipun Kepala Negara tidak bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Kepala Negara bukan ‘diktator’, artinya kekuasaan tidak tak terbatas.

Sistem Pemerintahan landasannya adalah pembagian kekuasaan negara. Di samping itu, materi Konstitusi tentang wewenang dan bekerjanya lembaga negara juga disebut sebagai sistem pemerintahan negara. Dipandang dari sudut penataan kekuasaan negara, selanjutnya ditegaskan bahwa sejarah pembagian kekuasaan negara adalah bermula dari pemisahan kekuasaan.¹⁰³ Mohammad Mahfud MD menjelaskan bahwa wacana mengenai pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan telah berkembang sejak dahulu. Di tahun 1690-an, John Locke menulis ajaran mengenai pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dalam bukunya *Two Treaties on Civil Government*. Menurut John Locke, kekuasaan Negara meliputi 3 (tiga) kekuasaan, yakni kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan federatif yang masing-masing terpisah satu sama lain. Kekuasaan legislatif ialah membuat Undang-undang, kekuasaan eksekutif ialah kekuasaan melaksanakan Undang-undang dan di dalamnya termasuk kekuasaan pengadilan.¹⁰⁴

Demi mendapatkan pemahaman yang utuh dan menyeluruh, maka patut ditelusuri sejarah perumusan dan pembahasan Undang-Undang Dasar oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia, proses perdebatan pada Panitia Ad Hoc I Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dalam melakukan perubahan terhadap batang tubuh dan penjelasan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, dan bilamana dinilai perlu dapat juga digunakan pendekatan perbandingan Hukum Tata Negara untuk mendapat hasil yang lebih tajam dan maksimal.¹⁰⁵ Ditinjau dari sejarah ketatanegaraan sebelum perubahan Undang- Undang Dasar Tahun 1945, tidak terdapat ketentuan yang menentukan penggunaan nomenklatur lembaga negara. Istilah lembaga negara tersebut mulai dikenal sejak ditetapkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/Majelis Permusyawaratan Rakyat/1978 dengan menggunakan istilah Lembaga Tertinggi

¹⁰³ Moh. Mahfud MD, 2001, *Op-Cit*, hal. 67.

¹⁰⁴ Abu Daud Busroh, *Op-Cit*, hal. 45-55

¹⁰⁵ Jimly Asshidiqie, 2015, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Edisi Revisi, Rajawali Grafindo Press, Jakarta, hal. 275-279.

Negara untuk Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Lembaga Tinggi Negara untuk penyebutan Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden dan Wakil Presiden, Badan Pemeriksa Keuangan, Dewan Pertimbangan Agung dan Mahkamah Agung.¹⁰⁶ Sedangkan dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat, digunakan istilah alat-alat perlengkapan Federal dan dalam Undang-Undang Dasar Sementara 1950 digunakan istilah alat-alat perlengkapan Negara. Dalam kedua konstitusi tersebut¹⁰⁷ disebutkan secara rinci siapa saja alat-alat perlengkapan Negara yang dimaksud.

Lembaga negara merupakan perwujudan dari kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Kemudian, dibentuklah dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 lembaga-lembaga negara seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden, Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan dan lembaga negara yang lainnya. Dan kepada lembaga-lembaga negara tersebut¹⁰⁸, diberikan fungsi, kedudukan dan wewenang pemerintahan yang meliputi berbagai segi. Lembaga negara sebelum dan setelah amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945 terdapat perbedaan. Ada beberapa yang dihapus dan ada pula beberapa lembaga negara baru yang dibentuk. Adapun sebelum Undang-Undang Dasar Tahun 1945 diamandemen¹⁰⁹, dipandang dari kedudukannya, terdapat lembaga tertinggi negara yakni Majelis Permusyawaratan Rakyat dan lembaga tinggi negara yakni meliputi Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden, Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Dewan Pertimbangan Agung.

B. Lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945

Sebagai negara demokrasi, pemerintahan Indonesia menerapkan teori trias politika. Trias politika adalah pembagian kekuasaan pemerintahan menjadi tiga bidang yang memiliki kedudukan sejajar.¹¹⁰ Ketiga bidang tersebut yaitu :

¹⁰⁶ Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/Majelis Permusyawaratan Rakyat/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara, merupakan salah satu Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masuk ke dalam kategori Ketetapan yang dicabut melalui Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia 2003.

¹⁰⁷ Joeniarto, 1986, *Sejarah Ketatanegaraan Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, hal. 45-57.

¹⁰⁸ Abubakar Busro dan Abu Daud Busroh, 1984, *Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hal. 36

¹⁰⁹ Joeniarto, *Op.Cit.*, hal. 47-50.

¹¹⁰ A. Ahsin Thohari, 2006, *Op-Cit*, hal 22.

1. Legislatif bertugas membuat undang undang. Bidang legislatif adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).
2. Eksekutif bertugas menerapkan atau melaksanakan undang-undang. Bidang eksekutif adalah presiden dan wakil presiden beserta menteri-menteri yang membantunya.
3. Yudikatif bertugas mempertahankan pelaksanaan undang-undang. Adapun unsur yudikatif terdiri atas Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK).

Lembaga-lembaga negara Indonesia diposisikan sesuai dengan ketiga unsur di depan. Selain lembaga tersebut masih ada lembaga yang lain. Lembaga tersebut antara lain Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Komisi Yudisial (KY), dan Mahkamah Konstitusi (MK). Lembaga-lembaga negara seperti Komisi Yudisial (KY) dan Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga baru. Selain itu amandemen UUD 1945 juga menghapuskan Dewan Pertimbangan Agung (DPA). Sebagai penggantinya, Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberi nasihat dan pertimbangan pada Presiden.

Berikut adalah nama lembaga-lembaga negara hasil amandemen UUD'45, fungsi, tugas dan wewenangnya, antara lain :

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

Anggota MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum untuk masa jabatan selama lima tahun dan berakhir bersamaan pada saat anggota MPR yang baru mengucapkan sumpah/janji yang dipandu oleh Ketua Mahkamah Agung dalam sidang paripurna MPR.¹¹¹

Sebelum UUD 1945 diamandemen, MPR berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara. Namun, setelah UUD 1945 istilah lembaga tertinggi negara tidak ada yang ada hanya lembaga negara. Dengan demikian, sesuai dengan UUD 1945 yang telah diamandemen maka MPR termasuk lembaga negara.¹¹²

Sesuai dengan Pasal 3 Ayat 1 UUD 1945 MPR amandemen mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut :

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² Jimly Asshiddiqie, 1996, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, UI-Press, Jakarta, hal. 21. Lihat juga dalam Ni'matul Huda, 1999, *Hukum Tata Negara Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Konstitusi Indonesia*, PSH FH UII kerjasama dengan Gama Media, Yogyakarta, hal. 71-74.

- a. Mengubah dan menetapkan undang-undang dasar;
- b. Melantik presiden dan wakil presiden;
- c. Memberhentikan presiden dan wakil presiden dalam masa jabatannya menurut undang-undang dasar.

MPR bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibu kota negara. Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, anggota MPR mempunyai hak berikut ini :¹¹³

- a. Mengajukan usul perubahan pasal-pasal undang-undang dasar;
- b. Menentukan sikap dan pilihan dalam pengambilan keputusan;
- c. Memilih dan dipilih;
- d. Membela diri;
- e. Imunitas;
- f. Protokoler;
- g. Keuangan dan administratif.

Berkaitan dengan kewajiban yang dimiliki, anggota MPR mempunyai kewajiban sebagai berikut :

- a. Mengamalkan Pancasila;
- b. Melaksanakan UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan;
- c. Menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan kerukunan nasional;
- d. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;
- e. Melaksanakan peranan sebagai wakil rakyat dan wakil daerah.

2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Anggota DPR berasal dari anggota partai politik peserta pemilu yang dipilih berdasarkan hasil pemilu. DPR berkedudukan di tingkat pusat, sedangkan yang berada di tingkat provinsi disebut DPRD provinsi dan yang berada di kabupaten/kota disebut DPRD kabupaten/kota.¹¹⁴ Berdasarkan

¹¹³ Jimly Asshiddiqie, 2003, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945*, (makalah disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII dengan tema Penegakan Hukum dalam Era Pembangunan Berkelanjutan, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Denpasar, 14-18 Juli 2003), hal. 23.

¹¹⁴ Bagir Manan, 2003, *Op-Cit*, hal 74

Undang-Undang NO. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum ditetapkan sebagai berikut :

- a. Jumlah anggota DPR sebanyak 560 orang;
- b. Jumlah anggota DPRD provinsi sekurangkurangnya 35 orang dan sebanyak-banyak 100 orang;
- c. Jumlah anggota DPRD kabupaten/kota sedikitnya 20 orang dan sebanyak-banyaknya 50 orang.

Keanggotaan DPR diresmikan dengan keputusan presiden. Anggota DPR berdomisili di ibu kota negara. Masa jabatan anggota DPR adalah lima tahun dan berakhir pada saat anggota DPR yang baru mengucapkan sumpah/janji yang dipandu oleh Ketua Mahkamah Agung dalam sidang paripurna DPR.¹¹⁵

Berkaitan dengan fungsi lembaga, Lembaga negara DPR mempunyai fungsi berikut ini:¹¹⁶

- a. Fungsi legislasi, artinya DPR berfungsi sebagai lembaga pembuat undang-undang.
- b. Fungsi anggaran, artinya DPR berfungsi sebagai lembaga yang berhak untuk menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).
- c. Fungsi pengawasan, artinya DPR sebagai lembaga yang melakukan pengawasan terhadap pemerintahan yang menjalankan undang-undang. DPR sebagai lembaga negara mempunyai hak-hak, antara lain sebagai berikut :¹¹⁷
 - 1) Hak interpelasi adalah hak DPR untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas bagi kehidupan masyarakat.
 - 2) Hak angket adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap suatu kebijakan tertentu pemerintah yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
 - 3) Hak menyatakan pendapat adalah hak DPR untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan pemerintah mengenai kejadian yang luar biasa yang terdapat di dalam negeri disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ *Ibid*, hal 75

¹¹⁷ *Ibid.*

Untuk memudahkan tugas anggota DPR maka dibentuk komisi-komisi yang bekerja sama dengan pemerintah sebagai mitra kerja.

3. Dewan Perwakilan Daerah

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan lembaga negara baru yang sebelumnya tidak ada. DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara. DPD terdiri atas wakil-wakil dari provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum.¹¹⁸

Jumlah anggota DPD dari setiap provinsi tidak sama, tetapi ditetapkan sebanyak-banyaknya empat orang. Jumlah seluruh anggota DPD tidak lebih dari 1/3 jumlah anggota DPR. Keanggotaan DPD diresmikan dengan keputusan presiden. Anggota DPD berdomisili di daerah pemilihannya, tetapi selama bersidang bertempat tinggal di ibu kota Republik Indonesia. Masa jabatan anggota DPD adalah lima tahun.¹¹⁹

Sesuai dengan Pasal 22 D UUD 1945 maka kewenangan DPD, antara lain sebagai berikut :

- a. Dapat mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dengan daerah, pembentukan dan pemekaran, serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- b. Ikut merancang undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dengan daerah, pembentukan dan pemekaran, serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- c. Dapat memberi pertimbangan kepada DPR yang berkaitan dengan rancangan undang-undang, RAPBN, pajak, pendidikan, dan agama.
- d. Dapat melakukan pengawasan yang berkaitan dengan pelaksanaan undang-undang otonomi daerah, hubungan pusat dengan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, perimbangan keuangan pusat dengan daerah, pajak, pendidikan, dan agama.

¹¹⁸ *Ibid.*, hal. 54.

¹¹⁹ *Ibid.*

4. Presiden dan Wakil Presiden

Presiden adalah lembaga negara yang memegang kekuasaan eksekutif yaitu presiden mempunyai kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan. Presiden mempunyai kedudukan sebagai kepala pemerintahan dan sekaligus sebagai kepala negara. Sebelum adanya amandemen UUD 1945, presiden dan wakil presiden dipilih oleh MPR, tetapi setelah amandemen UUD 1945 presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum.

Presiden dan wakil presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan. Presiden dan wakil presiden sebelum menjalankan tugasnya bersumpah atau mengucapkan janji dan dilantik oleh ketua MPR dalam sidang MPR. Setelah dilantik, presiden dan wakil presiden menjalankan pemerintahan sesuai dengan program yang telah ditetapkan sendiri. Dalam menjalankan pemerintahan, presiden dan wakil presiden tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945. Presiden dan wakil presiden menjalankan pemerintahan sesuai dengan tujuan negara yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945.¹²⁰

Sebagai seorang kepala negara, menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Presiden mempunyai wewenang sebagai berikut :¹²¹

- a. Membuat perjanjian dengan negara lain dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- b. Mengangkat duta dan konsul. Duta adalah perwakilan negara Indonesia di negara sahabat. Duta bertugas di kedutaan besar yang ditempatkan di ibu kota negara sahabat itu.

Sedangkan konsul adalah lembaga yang mewakili negara Indonesia di kota tertentu di bawah kedutaan besar kita.

- a. Menerima duta dari negara lain
- b. Memberi gelar, tanda jasa dan tanda kehormatan lainnya kepada warga negara Indonesia atau warga negara asing yang telah berjasa mengharumkan nama baik Indonesia.

¹²⁰ *Ibid.*, hal.55.

¹²¹ *Ibid.*

Sebagai seorang kepala pemerintahan, presiden mempunyai kekuasaan tertinggi untuk menyelenggarakan pemerintahan negara Indonesia. Wewenang, hak dan kewajiban Presiden sebagai kepala pemerintahan, diantaranya :¹²²

- a. Memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-Undang Dasar
- b. Berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) kepada DPR
- c. Menetapkan peraturan pemerintah
- d. Memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala Undang-Undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa
- e. Memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. Grasi adalah pengampunan yang diberikan oleh kepala negara kepada orang yang dijatuhi hukuman. Sedangkan rehabilitasi adalah pemulihan nama baik atau kehormatan seseorang yang telah dituduh secara tidak sah atau dilanggar kehormatannya.
- f. Memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR. Amnesti adalah pengampunan atau pengurangan hukuman yang diberikan oleh negara kepada tahanan-tahanan, terutama tahanan politik. Sedangkan abolisi adalah pembatalan tuntutan pidana.

Selain sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, seorang presiden juga merupakan panglima tertinggi angkatan perang. Dalam kedudukannya seperti ini, presiden mempunyai wewenang sebagai berikut :¹²³

- a. Menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain dengan persetujuan DPR
- b. Membuat perjanjian internasional lainnya dengan persetujuan DPR
- c. Menyatakan keadaan bahaya .

5. Mahkamah Agung

Mahkamah Agung merupakan lembaga negara yang memegang kekuasaan kehakiman. Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Mahkamah Agung adalah pengadilan tertinggi di negara kita. Perlu diketahui bahwa peradilan di Indonesia dapat dibedakan peradilan umum,

¹²² *Ibid.* hal, 56.

¹²³ *Ibid.*, hal. 57.

peradilan agama, peradilan militer, dan peradilan tata usaha negara (PTUN). Kewajiban dan wewenang Mahkamah Agung, antara lain sebagai berikut :¹²⁴

- a. Berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundangundangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang;
- b. Mengajukan tiga orang anggota hakim konstitusi;
- c. Memberikan pertimbangan dalam hal presiden memberi grasi dan rehabilitasi.

6. Mahkamah Konstitusi

Sejarah berdirinya lembaga Mahkamah Konstitusi (MK) diawali dengan diadopsinya ide MK (*Constitutional Court*) dalam amandemen konstitusi yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada tahun 2001 sebagaimana dirumuskan dalam ketentuan Pasal 24 ayat (2), Pasal 24C, dan Pasal 7B Undang-Undang Dasar 1945 hasil Perubahan Ketiga yang disahkan pada 9 Nopember 2001. Ide pembentukan MK merupakan salah satu perkembangan pemikiran hukum dan kenegaraan modern yang muncul di abad ke-20. Keberadaan Mahkamah Konstitusi diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final. Menurut undang-undang, Mahkamah Konstitusi adalah salah satu lembaga Yudikatif selain Mahkamah Agung yang melaksanakan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.¹²⁵ Dalam versi lain ada beberapa pengertian terkait Mahkamah Konstitusi, antara lain; lembaga tinggi Negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang merupakan pemegang kekuasaan Kehakiman bersama-sama dengan Mahkamah Agung.¹²⁶

Lembaga kehakiman tertinggi Negara yang berwenang meninjau ulang eksistensi sebuah undang-undang serta menafsirkannya. Selain itu masih

¹²⁴ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, UII Press, Yogyakarta, hal. 82-83.

¹²⁵ A. Ahsin Thohari, 2006, *Op-Cit*, hal 22.

¹²⁶ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Op-Cit*, hal. 75.

banyak lagi definisi definisi serupa yang dilontarkan para pakar hukum dan ketatanegaraan yang tidak bisa kami sebutkan satu persatu.¹²⁷

Ide/Gagasan pembentukan MK sebenarnya sudah menyeruak semenjak masa kemerdekaan, tepatnya pada waktu penyusunan UUD 1945. Namun gagasan Muh. Yamin itu dimentahkan oleh Soepomo yang menolak keras adanya lembaga tersebut dengan alasan bahwa; pertama, konsep dasar yang dianut dalam UUD yang telah disusun bukan konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) melainkan konsep pembagian kekuasaan (*distribution of power*); kedua, tugas hakim adalah menerapkan undang-undang bukan menguji Undang-undang; dan ketiga, kewenangan hakim untuk melakukan pengujian Undang-undang bertentangan dengan konsep supremasi MPR, sehingga ide akan pengujian Undang-undang terhadap UUD yang diusulkan Moh Yamin tersebut ditolak dan tidak diadopsi dalam UUD 1945.¹²⁸

Seiring dengan momentum perubahan UUD 1945 pada masa reformasi tahun 1998-2004, ide pembentukan Mahkamah Konstitusi (MK) di Indonesia makin menguat. Puncaknya terjadi pada tahun 2001 ketika ide pembentukan MK diadopsi dalam perubahan UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR, sebagaimana dirumuskan dalam ketentuan Pasal 24 ayat (2) dan Pasal 24C UUD 1945 dalam Perubahan Ketiga.¹²⁹

Selanjutnya untuk merinci dan menindaklanjuti amanat Konstitusi tersebut, Pemerintah bersama DPR membahas Rancangan Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi. Setelah dilakukan pembahasan beberapa waktu lamanya, akhirnya RUU tersebut disepakati bersama oleh pemerintah bersama DPR dan disahkan dalam Sidang Paripurna DPR pada 13 Agustus 2003. Pada hari itu juga, UU tentang MK ini ditandatangani oleh Presiden Megawati Soekarnoputri dan dimuat dalam Lembaran Negara pada hari yang sama, kemudian diberi nomor UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4316). Ditilik dari aspek waktu, Indonesia merupakan negara ke-78 yang membentuk MK dan sekaligus sebagai negara pertama di dunia yang membentuk lembaga ini pada abad ke-21. Tanggal 13 Agustus 2003.

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ *Ibid*

C. Sengketa Lembaga Negara

Hubungan antar satu lembaga dengan lembaga lain diikat oleh prinsip checks and balances, dimana diakui sederajat tetapi saling mengendalikan satu sama lain, sebagai akibat adanya mekanisme hubungan yang sederajat, timbul kemungkinan dalam melaksanakan kewenangan masing-masing terdapat perselisihan dalam menafsirkan amanat UUD 1945. jika timbul persengketaan pendapat maka tugas Mahkamah Konstitusi untuk memutusinya karena diberikan kewenangan oleh UUD 1954.

Sengketa kewenangan antara lembaga negara legal standing pemohon haruslah didasarkan pada adanya “kepentingan langsung” terhadap kewenangan yang dipersengketakan. Oleh karenanya pemohon yang mengajukan permohonan paer kara ini harus memenuhi syarat sebagai berikut: (a) pemohon adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, (b) mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan, (c) ada hubungan kausal kerugian yang dialami kewenagannya langsung dengan kewenangan yang dilaksanakan oleh lembaga lain.¹³⁰

Pasal 1 angka 7 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08/ PMK/2006 menentukan bahwa “Sengketa adalah perselisihan atau perbedaan pendapat yang berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan antara dua atau lebih lembaga negara”. sengketa kewenangan tersebut menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menyelesaikannya sebagaimana ditentukan dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 10 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi, maka syarat permohonan sengketa kewenangan lembaga negara (a) pemohon adalah lembaga negara yang disebut di dalam UUD NRI Tahun 1945; (b) kewenangan yang disengketakan adalah kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945 (c) lembaga negara mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan. Hal tersebut senada dengan ketentuan Pasal 61 ayat (1) UU MK yang menentukan bahwa “Pemohon adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh oleh Undang-Undang Dasar

¹³⁰ Maruarar Siahaan, 2006, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, hal. 195.

Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan”.

Dengan Demikian Pemohon adalah lembaga negara yang menganggap kewenangan konstitusionalnya diambil, dikurangi, dihalangi, diabaikan, dan/atau dirugikan oleh lembaga negara yang lain. Pemohon harus mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan. Sedangkan Termohon adalah lembaga negara yang dianggap telah mengambil, mengurangi, menghalangi, mengabaikan, dan/atau merugikan pemohon. Namun, UUD 1945 hasil perubahan tidak menjelaskan atau menegaskan apakah yang dimaksud dengan lembaga negara dan organ atau institusi manakah yang disebut sebagai lembaga negara.

Untuk memahami lembaga negara terlebih dahulu harus melakukan pengelompokan berdasarkan dasar hukum, fungsi dan segi hirarkinya. Dari segi dasar hukumnya lembaga negara dapat dibentuk dengan UUD, UU dan peraturan di bawah undang. Dari segi fungsinya, lembaga tersebut ada yang bersifat utama atau primer, dan yang bersifat sekunder atau penunjang. Sedangkan dari segi hirarkinya, lembaga itu dapat dibedakan ke dalam tiga lapis. Organ lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara. Organ lapis kedua disebut sebagai lembaga negara saja, sedangkan organ lapis ketiga merupakan lembaga daerah.

Organ-organ konstitusi pada lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara, yang nama dan kewenangannya terdapat dalam UUD, yaitu:

- a. Presiden dan Wakil Presiden;
- b. Dewan Perwakilan Rakyat;
- c. Dewan Perwakilan Daerah;
- d. Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- e. Mahkamah Konstitusi;
- f. Mahkamah Agung;
- g. Badan Pemeriksa Keuangan.

Organ lapis kedua dapat disebut lembaga negara saja. Ada yang mendapatkan kewenangannya dari UUD, dan ada pula yang mendapatkan kewenangannya dari undang-undang, misalnya, adalah Komisi Yudisial, Tentara Nasional Indonesia, dan Kepolisian Negara. Sedangkan lembaga yang dibentuk dan/atau memperoleh kewenangan dari UU antara lain; Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Komisi Pemberantas Korupsi, Komisi Penyiaran Indonesia, Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Komnas HAM, dan sebagainya. Kedudukan kedua jenis lembaga negara

tersebut dapat dibandingkan satu sama lain. Lembaga-lembaga negara sebagai organ konstitusi lapis kedua itu adalah:

- a. Menteri Negara;
- b. Tentara Nasional Indonesia;
- c. Kepolisian Negara;
- d. Komisi Yudisial;
- e. Komisi pemilihan umum;
- f. Bank sentral.

Kelompok ketiga adalah organ konstitusi yang termasuk kategori lembaga negara yang sumber kewenangannya berasal peraturan dibawah undang-undang. Misalnya, lembaga yang dibentuk dan mendapat kewenangan melalui keputusan presiden, Komisi Ombudsman Nasional, Komisi Hukum Nasional dan lain sebagainya. Artinya, keberadaannya secara hukum hanya didasarkan atas kebijakan presiden. Jika presiden hendak membubarkannya, keberadaannya sepenuhnya tergantung kepada kebijakan presiden.

Selanjutnya, lembaga-lembaga daerah yang diatur dalam Bab VI UUD 1945 tentang Pemerintah Daerah. Ketentuan tersebut mengatur adanya beberapa organ jabatan yang dapat disebut lembaga daerah sebagai lembaga negara yang terdapat di daerah. Lembaga-lembaga daerah itu adalah:

- a. Pemerintahan Daerah Provinsi;
- b. Gubernur;
- c. DPRD provinsi;
- d. Pemerintahan Daerah Kabupaten;
- e. Bupati;
- f. DPRD Kabupaten;
- g. Pemerintahan Daerah Kota;
- h. Walikota;
- i. DPRD Kota.

Dari pemaparan tersebut terdapat banyak penafsiran dalam mengidentifikasi dan memaknai lembaga negara. Hal itu berimplikasi pada penentuan lembaga negara mana saja yang dapat menjadi pihak di MK dalam perkara sengketa kewenangan antar lembaga negara. Banyaknya penafsiran dipengaruhi oleh tidak jelas dan tegasnya pengaturan tentang lembaga negara baik oleh UUD 1945 maupun peraturan perundang-undangan yang ada.

Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08/PMK/2006 ditentukan bahwa yang dapat menjadi pemohon dan termohon di dalam sengketa kewenangan lembaga negara adalah:

- a. Dewan Perwakilan Rakyat;
- b. Dewan Perwakilan Daerah;
- c. Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- d. Presiden;
- e. Badan Pemeriksa Keuangan;
- f. Pemerintah Daerah; atau
- g. Lembaga negara lainnya yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.

Mahkamah Konstitusi adalah lembaga negara yang baru yang sederajat dan sama tinggi kedudukannya dengan Mahkamah Agung. Menurut ketentuan UUD 1945 pasca Perubahan Keempat (Tahun 2002), dalam struktur kelembagaan terdapat (setidaknya) 9 (sembilan) buah organ negara yang secara langsung menerima kewenangan langsung dari Undang-Undang Dasar. Kesembilan organ tersebut adalah

- a. Dewan Perwakilan Rakyat,
- b. Dewan Perwakilan Daerah,
- c. Majelis Permusyawaratan Rakyat,
- d. Badan Pemeriksa Keuangan,
- e. Presiden,
- f. Wakil Presiden,
- g. Mahkamah Agung,
- h. Mahkamah Konstitusi, dan
- i. Komisi Yudisial.

Di samping kesembilan lembaga tersebut, terdapat pula beberapa lembaga atau institusi yang datur kewenangannya dalam UUD, yaitu :

- a. Tentara Nasional Indonesia,
- b. Kepolisian Negara Republik Indonesia,
- c. Pemerintah Daerah,
- d. Partai Politik.

Selain itu, ada pula lembaga yang tidak disebut namanya, tetapi disebut fungsinya, namun kewenangan dinyatakan akan diatur dengan undang-undang, yaitu : (i) bank central yang tidak disebut namanya “Bank Indonesia”, dan (ii)

komisi pemilihan umum yang juga bukan nama karena ditulis dengan huruf kecil. Baik Bank Indonesia maupun Komisi Pemilihan Umum yang sekarang menyelenggarakan kegiatan pemilihan umum merupakan lembaga-lembaga independen yang mendapatkan kewenangannya dari Undang-Undang.¹³¹

¹³¹ Jimly Asshiddiqie, 2011, Makalah Workshop tentang Koordinasi, Konsultasi, Evaluasi Implementasi MOU Helsinki dan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh serta Penyelenggaraan Pemilu pada Aceh 2011 yang Aman, Tertib, dan Damai, di Jakarta, Kamis, 8 Desember, 2011.

BAB 5

NEGARA DAN KONSTITUSI

A. Negara

1. Istilah dan Pengertian Negara

Ilmu tentang negara sudah ada sejak Yunani kuno. Plato dan Aristoteles sebagai peletak dasar dari ilmu tentang negara, Plato yang dalam bukunya *Politeia* dalam bentuk negara kota (*polis*). Sedangkan Aristoteles membedakan tiga bentuk negara, yaitu monarkhi, aristokrasi dan *politeia*. Istilah negara diterjemahkan dari bahasa asing yaitu *steat* (bahasa Belanda dan Jerman), *state* (bahasa Inggris), *etat* (bahasa Perancis). Kata-kata tersebut diambil dari bahasa Latin yaitu *status* atau *statum* lazim diartikan sebagai *standing* atau *station* (kedudukan) yang dihubungkan dengan kedudukan persekutuan hidup manusia sebagaimana diartikan dalam istilah *status civitatis* atau *status reipublicae*. Sedangkan istilah ilmu negara diambil dari istilah bahasa Belanda *Staatsleer*, kemudian istilah bahasa Jerman *Staatslehre*. Di dalam bahasa Inggris disebut *theory of state* atau *The General Theory of State* atau *Political Theory*, sedangkan dalam bahasa Perancis dinamakan *Theorie d'etat*.

Ilmu negara adalah ilmu yang menyelidiki pengertian-pengertian pokok dan sendi-sendi pokok dari negara dan hukum negara pada umumnya. Pengertian menitik beratkan pada suatu pengetahuan, sedangkan sendi menitik beratkan pada suatu asas atau kebenaran. Ilmu negara adalah ilmu pengetahuan yang mempelajari ilmu yang objeknya negara. Disamping ilmu negara ada beberapa cabang ilmu pengetahuan yang negara sebagai objek penyelidikannya seperti, Ilmu Politik, Ilmu Pemerintahan dan Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara.

Mempelajari ilmu negara tidak dapat dipergunakan secara langsung di dalam praktek, karena ilmu negara mempelajari negara dalam pengertian yang abstrak atau bersifat teoritis, ilmu negara mempelajari teori-teori, pengertian-pengertian pokok dan sendi-sendi pokok mengenai negara. Berbeda dengan mempelajari hukum tata negara dapat dipergunakan langsung karena sifatnya yang praktis. Misalnya dalam menjalankan keputusan-keputusan, ilmu negara

tidak mementingkan bagaimana cara hukum itu harus dilaksanakan, karena ilmu negara bersifat teoritis, sedangkan hukum tata negara langsung dapat dipergunakan dalam praktek, karena sifatnya yang praktis. Ilmu negara dapat di jadikan pengantar untuk mempelajari hukum tata negara yang berlaku di Indonesia sebagai hukum positif.¹³²

Timbulnya istilah ilmu negara atau staatsleer, diakibatkan penyelidikan oleh seorang sarjana Jerman Georg Jellinek. Georg Jellinek ini adalah bapak dalam bidang ilmu negara. Sebutan bapak ini untuk menunjukkan bahwa orang itulah yang pertama sekali dapat melihat cabang ilmu pengetahuan itu sebagai satu kesatuan dan juga telah berhasil mencoba meletakkannya dalam satu sistem. Satu sistem adalah suatu kesatuan dimana bagian-bagiannya mempunyai hubungan satu dengan yang lainnya, artinya bahwa bagian-bagian tadi dari kesatuan itu, satu dengan lainnya dihubungkan sedemikian rupa sehingga merupakan satu kesatuan atau *samenhangende eenheid*. Di dalam bukunya *Allgemeine Staatslehre* merupakan suatu *legger*, yaitu suatu penutup bagi masa yang telah lampau dan merupakan dasar serta pembuka bagi masa yang akan datang bagi penyelidikan ilmu negara.

Beberapa pendapat mengenai pengertian negara antara lain. Pengertian negara menurut Plato adalah suatu tubuh yang senantiasa maju, berevolusi dan terdiri dari orang-orang (*individuindividu*) yang timbul atau ada karena masing-masing dari orang itu secara sendiri-sendiri tidak mampu memenuhi kebutuhan dan keinginannya yang beraneka ragam, yang menyebabkan mereka harus bekerja sama untuk memenuhi kepentingan mereka bersama. Kesatuan inilah yang kemudian disebut masyarakat atau negara.



Menurut George Jellinek, negara ialah organisasi dari sekelompok manusia yang telah mendiami wilayah tertentu. Sedangkan Friedrich Hegel mengatakan bahwa negara merupakan organisasi kesusilaan yang muncul sebagai proses sintesis dari kemerdekaan individual dan kemerdekaan universal. Pendapat lain datang dari Kranenburg.

¹³² Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1983, *Op-Cit*, hal 31-33

George Jellineck mengatakan bahwa negara adalah suatu organisasi yang timbul karena kehendak dari suatu golongan atau bangsanya sendiri.¹³³

Miriam Budiardjo mensajikan perumusan mengenai negara menurut beberapa ahli diantaranya, Roger F. Soltau, negara adalah alat (*agency*) atau wewenang (*authority*) yang mengatur atau mengendalikan persoalan bersama atas nama masyarakat. Harold J. Lasky, negara adalah merupakan suatu masyarakat yang diintegrasikan karena mempunyai wewenang yang bersifat memaksa dan yang secara sah lebih agung daripada individu atau kelompok yang merupakan bagian dari masyarakat itu. Max Weber, negara adalah suatu masyarakat yang mempunyai monopoli dalam penggunaan kekerasan secara isik di suatu wilayah. Robert M. MacIver, negara adalah asosiasi yang menyelenggarakan penertiban dalam suatu wilayah dengan berdasarkan sistem hukum yang diselenggarakan oleh suatu pemerintah yang untuk maksud tersebut diberikan kekuasaan memaksa.¹³⁴

2. Unsur-Unsur Terbentuknya Negara

Pengertian suatu negara berdasarkan hukum Internasional dapat kita lihat pada ketentuan Konvensi Montevideo tahun 1933 mengenai hak-hak dan kewajiban- kewajiban negara (*Rights and Duties of States*) yang menyebutkan bahwa suatu negara dapat dikatakan sebagai subjek hukum Internasional apabila telah memiliki unsur-unsur, yaitu :

a. Penduduk yang tetap

Penduduk yang dimaksud disini yaitu sekumpulan manusia yang hidup bersama di suatu tempat tertentu sehingga merupakan satu kesatuan masyarakat yang diatur oleh suatu tertib hukum nasional, tidak harus yang berasal dari rumpun, etnis, suku, latar belakang kebudayaan, agama ataupun bahasa yang sama. Akan tetapi penduduk tersebut haruslah menetap di suatu tempat, walaupun sudah ada penduduk asli yang mendiami tempat tersebut.

b. Wilayah tertentu

Untuk wilayah suatu negara tidak dipengaruhi batas ukurannya. Walaupun pernah terjadi negara yang wilayah negaranya kecil tidak dapat menjadi anggota PBB. Akan tetapi sejak tahun 1990. Negara

¹³³ Soehino, 1980, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, hal.. 17.

¹³⁴ Miriam Budiardjo, 2002, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, cetakan ke-22, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hal. 39- 40.

seperti Andorra, Liechtenstein, Monaco, Nauru, San Marino dan Tuvalu telah bergabung menjadi anggota PBB.

c. Pemerintahan yang Berdaulat

Pemerintah yang berdaulat yaitu kekuasaan yang tertinggi yang merdeka dari pengaruh kekuasaan lain di muka bumi. Akan tetapi kekuasaan yang dimiliki oleh suatu negara terbatas pada wilayah negara yang memiliki kekuasaan itu. Maksudnya adalah bahwa dalam kedaulatan suatu negara terbatas pada kedaulatan negara lain. Suatu negara harus memiliki pemerintah, baik seorang atau beberapa orang yang mewakili warganya sebagai badan politik serta hukum di negaranya, dan pertahanan wilayah negaranya. Pemerintah dengan kedaulatan yang dimilikinya merupakan penjamin stabilitas internal dalam negaranya, disamping merupakan penjamin kemampuan memenuhi kewajibannya dalam pergaulan internasional. Pemerintah inilah yang mengeluarkan kebijakan-kebijakan dalam rangka mencapai kepentingan nasional negaranya, baik itu di dalam negaranya dalam rangka mempertahankan integritas negaranya, maupun di luar negaranya melaksanakan politik luar negeri untuk suatu tujuan tertentu.

d. Kemampuan mengadakan hubungan dengan negaranegara lainnya

Unsur keempat ini secara mandiri merujuk pada kedaulatan dan kemerdekaan. Kemerdekaan dan kedaulatan merupakan 2 (dua) posisi yang tak terpisahkan sebagai subjek hukum Internasional. Suatu negara dinyatakan mempunyai kedaulatan apabila memiliki kemerdekaan atau negara dianggap mempunyai kemerdekaan, apabila memiliki kedaulatan. Pemerintahan suatu negara haruslah merdeka dan berdaulat, sehingga wilayah negaranya tidak tunduk pada kekuasaan negara lain dan berarti juga bahwa negara tersebut bebas melakukan hubungan kerjasama Internasional dengan negara manapun. Sewajarnya adalah kalau suatu negara memiliki kapasitas untuk mengadakan hubungan kerjasama Internasional dengan negara lain untuk tujuan-tujuan yang hendak dicapai oleh negara tersebut.

Dari ke 4 (empat) unsur tersebut, unsur pengakuan negara lain. hukum Internasional tidak mengharuskan suatu negara untuk mengakui negara lain atau pemerintahan lain seperti halnya juga bahwa suatu negara atau pemerintahan tidak mempunyai hak untuk diakui oleh negara lain. Tidak

ada keharusan untuk mengakui seperti juga ada kewajiban untuk tidak mengakui. Akan tetapi dalam prakteknya pengakuan negara lain juga sangat penting, terkait dengan menjalin hubungan hukum, politik ekonomi.

Menurut beberapa ahli kenegaraan bahwa sebuah negara haruslah memenuhi unsur-unsur konstitutif dan unsur deklaratif. Unsur rakyat, wilayah dan pemerintahan yang berdaulat merupakan unsur konstitutif karena keberadaan ketiga unsur ini adalah mutlak adanya. Sedangkan pengakuan dari negara lain merupakan unsur deklaratif yang bersifat formalitas karena diperlukan dalam rangka memenuhi unsur tata aturan pergaulan atau sistem Internasional. Unsur deklaratif mempunyai arti strategis untuk membina hubungan kerjasama, rasa penghormatan dan pengakuan kedaulatan dari negara lain. Masing-masing unsur tersebut saling berhubungan antara satu dengan yang lain.

3. Tujuan Negara dan Fungsi Negara

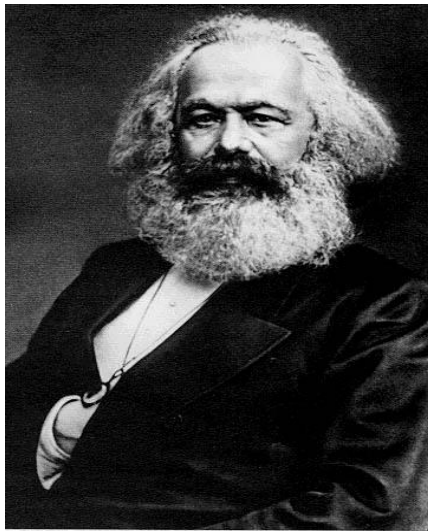
Tiada suatu negara yang tidak mempunyai tujuan. Beranekaragam tujuan negara, dengan tiap penguasa dapat saja menemukannya.

Pada umumnya pembicaraan tentang tujuan negara ini terutama berhubungan dengan bentuk negara, susunan negara, organ-organ negara atau badan-badan negara yang harus diadakan, fungsi dan tugas daripada organ-organ tersebut, serta hubungannya antara organ yang satu dengan organ yang lainnya disesuaikan dengan tujuan negara. Tanpa pembagian tugas yang jelas dalam suatu negara sebagai organisasi, tujuan tidak akan tercapai.

Tujuan negara Indonesia adalah tujuan nasional yang terdapat dalam pembukaan UUD 1945 alinia keempat: “Untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam

Permusyawaratan/ Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Tujuan negara ialah negara itu sendiri. Menurut Hegel, negara itu adalah person yang mempunyai kemampuan sendiri dalam mengejar pelaksanaan idee umum. Ia memelihara dan menyempurnakan diri sendiri. Maka kewajiban tertinggi manusia adalah menjadi warga negara sesuai dengan undang-undang. Hegel juga menciptakan teori dialektika: melalui tesis, antitesis dan sintese lahir dan timbullah kemajuan.¹³⁵



Menurut Roger H. Soltau, tujuan negara adalah memungkinkan rakyatnya untuk “berkembang serta menyelenggarakan daya ciptanya sebebasmungkin” (*the freest possible development and creative self-expression of its member*).

Sedangkan menurut Harold J. Laski tujuan negara adalah “menciptakan keadaan di mana rakyatnya dapat mencapai keinginan-keinginan secara maksimal” (*creation of those conditions under which the members of the state may attain the maximum satisfaction of their desires*).¹³⁶

Tujuan negara menurut beberapa ahli diantaranya: Agustinus menyatakan bahwa tujuan negara dihubungkan dengan cita-cita manusia hidup di alam kekal sesuai yang diinginkan Tuhan. Shang Yang menghubungkan tujuan negara dengan mencari kekuasaan semata, sehingga negara itu identik dengan penguasa. Menurut John Locke dengan pembentukan *political or civil society*, manusia itu tidak melepaskan hak asasinya. Dengan demikian tujuan negara memelihara dan menjamin hak-hak asasi yaitu; (a) Hak hidup/ nyawa (*leven*). (b) Hak atas badan (*lijf*). (c) Hak atas harta benda (*vermogen*). (d) Hak atas kehormatan (*eer*). (e) Hak kemerdekaan (*vrijheid*).

¹³⁵ Abu Daud Busroh, 2001, *Ilmu Negara*, Cet. 3, Bumi Aksara, Jakarta, hal. 49

¹³⁶ Thohari, A. A., 2005, *Konseptualisasi Negara Hukum dan Demokrasi; Upaya Menuju Negara yang Dicitacitakan*. *Lex Jurnalica*, 3(1), 17949.

Pada dasarnya para ahli pemikir dibidang hukum dan negara tidak ada yang dapat merumuskan dengan tepat tentang tujuan negara dalam satu rumusan yang meliputi semua unsur. Para pemikir tersebut pada dasarnya hanya menyebutkan suatu perumusan yang sifatnya samar-samar dan umum. Soehino merumuskan tujuan negara yaitu untuk menyelenggarakan kesejahteraan dan kebahagiaan rakyat, atau menyelenggarakan masyarakat adil dan Makmur.¹³⁷

Setiap negara disamping mempunyai tujuan juga mempunyai fungsi yang berhubungan erat dengan tujuannya. Setiap negara, menyelenggarakan beberapa minimum fungsi yang mutlak perlu. Untuk itu hal yang harus dilakukan oleh negara adalah sebagai berikut: (a) melaksanakan ketertiban umum (*law and order*) untuk mencapai tujuan bersama dan mencegah bentrokan-bentrokan dalam masyarakat. Dalam hal ini negara bertindak sebagai stabilisator (b) mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyatnya. Pada masa sekarang, fungsi ini dianggap sangat penting, terutama bagi negaranegara baru atau negara yang sedang berkembang, (c) mengusahakan pertahanan untuk menjaga kemungkinan serangan serta ancaman dari luar. Negara harus dilengkapi dengan alat-alat pertahanan yang kuat dan canggih, (d) menegakkan keadilan yang dilaksanakan melalui badan-badan peradilan.

Berdasarkan teori fungsi negara, untuk apa organisasi negara dibentuk atau dengan kata lain apa yang menjadi tugas negara akan diuraikan oleh Teori Fungsi Negara. Dalam teori fungsi negara terdapat lima paham, yaitu:¹³⁸

a. Fungsi negara pada abad ke XVI di Prancis :

- 1) Diplomacie : bertugas ketika dahulu sebagai penghubung antar raja, namun sekarang sebagai penghubung antar negara;
- 2) Diferencie, bertugas menjalankan masalah keamanan dan pertahanan negara;
- 3) Financie, bertugas menyediakan keuangan negara;
- 4) Justicie, bertugas menjaga ketertiban perselisihan antar warganegara dan urusan dalam negara.

¹³⁷ Soehino, 1980, *Op-Cit*, hal. 147.

¹³⁸ Soemarsono, M, 2007, Negara Hukum Indonesia Ditinjau Dari Sudut Teori Tujuan Negara. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 37(2), 300-322.

- 5) *Policie*, Bertugas mengurus kepentingan negara yang belum menjadi wewenang dari departemen lainnya.
- b. Fungsi negara menurut John Locke :
 - 1) Fungsi legislatif, untuk membuat peraturan;
 - 2) Fungsi eksekutif, untuk melaksanakan peraturan;
 - 3) Fungsi federatif, untuk mengurus urusan luar negeri dan urusan perang dan damai.
 - c. Fungsi negara menurut Montesquieu :
 - 1) Fungsi legislatif, untuk membuat undang-undang;
 - 2) Fungsi eksekutif, untuk melaksanakan undang-undang;
 - 3) Fungsi yudikatif, untuk mengawasi agar semua peraturan ditaati.
 - d. Fungsi negara menurut Van Vollenhoven :
 - 1) *Regeling*, membuat peraturan;
 - 2) *Bestuur*, menyelenggarakan pemerintahan;
 - 3) *Rechtspraak*, fungsi mengadili;
 - 4) *Politie*, fungsi ketertiban dan keamanan.
 - e. Fungsi negara menurut Goodnow :
 - 1) *Policy making*, kebijakan negara untuk waktu tertentu, untuk seluruh masyarakat;
 - 2) *Policy eksekuting*, kebijakan yang harus dilaksanakan untuk tercapainya *policy making*.

Menurut Meriam Budiarjo setiap negara, apapun ideologi yang dianutnya menyelenggarakan fungsi minimum yang mutlak sifatnya, yaitu :

- a. Melaksanakan penertiban (*law and order*). Untuk mencapai tujuan bersama dan mencegah bentrokan-bentrokan dalam masyarakat, negara harus melaksanakan penertiban. Dapat dikatakan bahwa negara bertindak sebagai stabilisator.
- b. Mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyatnya. Fungsi ini dianggap sangat penting, terutama bagi negara-negara baru di mana tingkat kesejahteraan masyarakat masih sangat membutuhkan perhatian dari pemerintah;
- c. Pertahanan. Fungsi ini untuk mempertahankan negara dari kemungkinan serangan dari luar, sehingga negara harus dilengkapi dengan alat-alat pertahanan;

- d. Menegakkan keadilan. Untuk mewujudkan keadilan negara memiliki badan-badan peradilan.

Sedangkan menurut Charles E. Meriam, fungsi yang harus dijalankan oleh negara meliputi :

- a. Fungsi keamanan ekstern;
- b. Fungsi ketertiban intern;
- c. Fungsi keadilan;
- d. Fungsi kesejahteraan umum;
- e. Fungsi kebebasan.¹³⁹

Atas dasar pendapat di atas dapat dinyatakan bahwa secara garis besar fungsi yang harus dijalankan oleh negara meliputi :

- a. Mengupayakan kesejahteraan warganya agar dapat menikmati kehidupan yang layak;
- b. Meningkatkan kecerdasan dan membina budi pekerti warganya;
- c. Menjaga keamanan dan ketertiban dalam masyarakat;
- d. Mempertahankan negara dari gangguan eksternal; serta
- e. Mewujudkan keadilan bagi masyarakat.¹⁴⁰

4. Bentuk Negara

Setiap konstitusi modern, hal yang pertama kali dan sangat penting untuk dicantumkan adalah mengenai bentuk negara, dalam ilmu negara pengertian bentuk negara di bagi menjadi dua yaitu, Monarchie dan Republik.

Untuk mencegah salah pengertian menggunakan istilah “bentuk” ditujukan untuk pengertian republik, sedangkan istilah “susunan” ditujukan kepada pengertian kepada kesatuan atau federasi. Dalam menentukan suatu bentuk negara maka Jellinek mempergunakan cara bagaimana kehendak negara tertingi terbentuk. Apabila suatu negara terbentuk dari satu orang saja maka dipastikan negara tersebut berbentuk monarki, sebaliknya apabila suatu negara terbentuk atas kehendak dan kemauan orang banyak yang tergabung dalam suatu badan tertentu yang berdiri berdasarkan kenyataan hukum maka negara tersebut disebut sebagai negara republic.¹⁴¹

¹³⁹ Rosana, E, 2016, Negara demokrasi dan hak asasi manusia. *Jurnal Tapis: Jurnal Teropong Aspirasi Politik Islam*, 12(1), 37-53.

¹⁴⁰ *Ibid*

¹⁴¹ Wiridin, D., & Putra, Z, 2022, *Buku Ajar Pengantar Hukum Tata Negara*, Penerbit Eureka, hal 8

Pengertian lain diberikan juga oleh Leon Duguit yang memakai ukuran dalam menentukan bentuk pemerintahan ialah dengan cara bagaimana caranya kepala negara diangkat, apabila seorang kepala negara diangkat berdasarkan hak waris maka kepala negaranya disebut raja. Jika kepala negara diangkat melalui pemilihan, maka negara tersebut bentuk republik dan kepala negaranya disebut sebagai Presiden.

Aristoteles meninjau bentuk negara berdasarkan ukuran kuantitas untuk bentuk ideal dan ukuran kualitas untuk bentuk pemerosotan. Jadi disini aristoteles memperhatikan banyaknya yang memerintah, hingga menghasilkan bentuk ideal dan bentuk pemerosotan, sebagai berikut :

- a. *Monarchie*: Apabila yang memerintah satu orang untuk orang banyak maka bentuk negara adalah Monarchie dan kalau merosot dimana ia memerintah didasarkan pada kepentingan sendiri maka bentuknya Diktator atau Tirani.
- b. *Aristokrasi*: Bila yang memerintah beberapa orang dan demi kepentingan orang banyak maka bentuk negara ini dinamakan aristokrasi. Pemerosotan dari pada bentuk aristokrasi ini yaitu apabila beberapa orang memerintah untuk kepentingan golongan sendiri maka bentuk negara Oligarchie, sedangkan apabila hanya untuk kepentingan orang kaya maka disebut Plutokrasi.
- c. *Politiea* dinamakan *Politiea*, Bila memerintah seluruh orang dan demi kepentingan seluruh orang maka bentuk negara dinamakan Politiea, sedangkan kalau merosot menjadi perwakilan dinamakan demokrasi, jadi demokrasi merupakan pemerosotan dari bentuk Politiea.

Bentuk negara Indonesia menurut UUD 1945 baik dalam pembukaan maupun dalam batang tubuh terutama Pasal 1 ayat (1) tidak menunjukkan adanya persamaan pengertian dalam menggunakan istilah dalam bentuk Negara

UUD 1945 menetapkan bahwa bentuk susunan negara Indonesia adalah kesatuan bukan serikat atau federal. Dasar penetapan ini tertuang dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan: “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik”. Bentuk negara Indonesia tertuang dalam pembukaan pembukaan yang berbunyi: “...maka disusunlah suatu kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu undang-undang dasar negara Indonesia yang terbentuk dalam susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada...”. Ketentuan tersebut dapatlah diambil garis

besar bahwa adanya ketidak jelasan mengenai bentuk negara republik Indonesia apakah menjurus kepada bentuk republik ataukah bentuk kesatuan atau kepada sifat negara.

Pada perumusan Konstitusi Republik Indonesia Serikat tahun 1949 juga ditemukan yang sama, dimana dalam mukadimah alinea ke III dijelaskan: “Maka demi ini kami menyusun kemerdekaan kami dalam suatu piagam negara yang berbentuk republik federasi”. Selanjutnya Pasal 1 ayat (1) Konstitusi RIS 1949: “Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk federal”. Perumusan yang sama juga ada dalam naskah UUDS 1950, dalam mukadimahnya pada alinea ke III yang berbunyi: “Maka demi ini kami menyusun kemerdekaan itu dalam suatu piagam negara yang berbentuk negara kesatuan”. Pernyataan tersebut kembali dipertegas dalam Pasal 1 ayat (1) yang menyatakan: “Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis yang berbentuk republik kesatuan”.

Selain dua bentuk negara diatas bagaimana dengan susunan negara yang ditujukan untuk menentukan apakah negara kesatuan, federasi atau konfederal. Dalam ilmu negara, susunan negara oleh Jellinek disebut sebagai “*Staattenverbindungen*” pertama-tama membedakan negara federal dan negara konfederal pada letak kedaulatannya. Pada negara konfederal, kedaulatan terletak pada negara-negara bagiannya, sedangkan pada negara federal, kedaulatan ada pada keseluruhannya, yaitu pada negara federal sendiri.

Selanjutnya antara negara federal dengan negara kesatuan. **Pertama**, pada negara federal negara bagian mempunyai wewenang untuk membuat Undang-Undang Dasarnya sendiri dan dapat menentukan bentuk organisasinya masing-masing dalam batasbatas yang tidak bertentangan dengan konstitusi dari negara federal seluruhnya, sedangkan bagian-bagian dalam negara kesatuan yang lazim disebut provinsi-provinsi tidak mempunyai wewenang untuk membuat Undang-Undang Dasar sendiri dan wewenang menentukan bentuk organisasinya oleh pembuat undang-undang di pusat. **kedua**, dalam negara federal wewenang pembuat undang-undang pemerintah pusat federal ditentukan secara terperinci sedangkan wewenang lainnya pada negara-negara bagiannya, sebaliknya pada negara kesatuan, wewenang secara terperinci

terdapat pada propinsi-provinsi dan residu powernya ada pada pemerintah pusat negara kesatuan.

Negara kesatuan atau *eenheidstaat* atau *unitary* adalah suatu negara yang berdaulat dengan satu konstitusi. Konstitusi negara kesatuan menentukan batas-batas wewenang dan kekuasaan daerah, sedangkan kekuasaan yang tidak diatur dianggap sebagai kekuatan milik pusat (residu power). Negara kesatuan juga didefinisikan sebagai suatu negara yang diatur dibawah suatu pemerintahan pusat.

Negara federal adalah negara bersusunan jamak, artinya negara yang didalamnya masih terdapat negara yang disebut negara bagian. Jadi terdapat dua susunan negara yaitu negara federal dan pemerintah negara bagian. Kekuasaan dalam negara federal ada dua yaitu kekuasaan pemerintahan federal dan kekuasaan pemerintahan negara bagian. Keduanya adalah sederajat satu sama lain.

Negara kesatuan adalah negara yang bersusunan tunggal. Suatu bentuk negara yang tidak terdiri atas negara yang didalamnya tidak terdapat daerah yang bersifat negara. Di dalam negara kesatuan, kekuasaan mengatur seluruh daerahnya ada di tangan pemerintahan pusat. Pemerintahan pusat inilah yang pada tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu yang terjadi di dalam negara. Maka di dalam negara kesatuan hanya terdapat seorang kepala negara, satu Undang-Undang Dasar yang berlaku untuk seluruh warga negaranya, satu kepala pemerintahan, dan satu parlemen (badan perwakilan rakyat). Pemerintah dalam negara kesatuan memiliki kekuasaan untuk mengatur seluruh urusan pemerintahan dalam negara tersebut. Dalam praktiknya, kekuasaan untuk mengatur seluruh urusan pemerintahan negara tersebut dapat dijalankan melalui dua cara yaitu dengan asas sentralisasi dan asas desentralisasi.

Negara kesatuan dengan asas sentralisasi artinya kekuasaan pemerintahan dipusatkan, yaitu pada pemerintah pusat. Pemerintah pusatlah yang mengatur dan mengurus segala urusan pemerintahan di seluruh wilayah negara. Negara kesatuan dengan asas desentralisasi menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah-daerah yang ada di wilayah negara tersebut. Daerah tersebut menjadi otonom, dalam arti memiliki kekuasaan dan wewenang sendiri untuk

mengelola penyelenggaraan pemerintahan di daerah sesuai dengan konstitusi yang mengaturnya.

Negara Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan kekuasaannya. Hal ini didasarkan pada Pasal 18 UUD 1945. Ketentuan dalam Pasal 18 UUD 1945 Perubahan Kedua berbunyi sebagai berikut :

- a. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- b. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- c. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotaanggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- d. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- e. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- f. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturanperaturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- g. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

B. Konstitusi

1. Konstitusi dan Undang-Undang Dasar

Kata ‘konstitusi’ yang berarti pembentukan, berasal dari kata “*constituer*” (Perancis) yang berarti membentuk. Sedangkan istilah “undang-undang dasar” merupakan terjemahan dari bahasa Belanda “*grondwet*”. “*Grond*” berarti dasar, dan “*wet*” berarti undang-undang. Jadi *Grondwet* sama dengan undang-undang dasar. Namun dalam kepustakaan Belanda dikenal pula

istilah “*constitutie*” yang artinya juga undangundang dasar. Dalam kepustakaan hukum di Indonesia juga dijumpai istilah “hukum dasar”. Hukum memiliki pengertian yang lebih luas dibandingkan dengan undang-undang. Kaidah hukum bisa tertulis dan bisa tidak tertulis, sedangkan undang-undang menunjuk pada aturan hukum yang tertulis

Atas dasar pemahaman tersebut, konstitusi disamakan pengertiannya dengan hukum dasar, yang berarti sifatnya bisa tertulis dan tidak tertulis. Sedangkan undang-undang dasar adalah hukum dasar yang tertulis atau yang tertuang dalam suatu naskah/dokumen. Dengan demikian undang-undang dasar merupakan bagian dari konstitusi. Sedangkan di samping undang-undang masih ada bagian lain dari hukum dasar yakni yang sifatnya tidak tertulis, dan biasa disebut dengan konvensi atau kebiasaan ketatanegaraan. Konvensi ini merupakan aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara walaupun tidak tertulis.

Berikut ini pengertian yang menggambarkan perbedaan antara undang-undang dasar dan konstitusi. Bahwa undang-undang dasar adalah suatu kitab atau dokumen yang memuat aturan-aturan hukum dan ketentuan-ketentuan hukum yang pokok-pokok atau dasar-dasar yang sifatnya tertulis, yang menggambarkan tentang sistem ketatanegaraan suatu negara. Sedangkan konstitusi adalah dokumen yang memuat aturan-aturan hukum dan ketentuan-ketentuan hukum yang pokok-pokok atau dasar-dasar, yang sifatnya tertulis maupun tidak tertulis, yang menggambarkan tentang sistem ketatanegaraan suatu negara.¹⁴²

Pendapat lainnya menyatakan bahwa konstitusi memiliki 2 (dua) pengertian, yaitu pengertian yang luas dan pengertian yang sempit. Namun hampir semua negara di dunia memberi arti konstitusi dalam pengertian yang sempit, kecuali di Inggris. Dalam pengertian yang sempit konstitusi hanya mengacu pada ketentuan-ketentuan dasar yang tertuang dalam dokumen tertulis yaitu undang-undang dasar, sehingga muncul sebutan seperti, Konstitusi Amerika Serikat, Konstitusi Perancis, Konstitusi Swiss, dan sebagainya. Sedangkan dalam pengertian yang luas, konstitusi juga mencakup kebiasaan

¹⁴² Anggyamurni, V. S., Salsabilah, Y. R., & Salsa, E. D, 2020, Konstitusi dalam Praktik Ketatanegaraan di Indonesia. *Al-Qanun: Jurnal Pemikiran dan Pembaharuan Hukum Islam*, 23(2), 427-444.

ketatanegaraan sebagai suatu kaidah yang sifatnya tidak tertulis. Jadi ketika istilah “konstitusi” disamakan pengertiannya dengan “undang-undang dasar”, istilah tersebut hendaknya dipahami dalam pengertian yang sempit.

2. Unsur-Unsur dalam Konstitusi

Undang-undang dasar atau konstitusi negara tidak hanya berfungsi membatasi kekuasaan pemerintah, akan tetapi juga menggambarkan struktur pemerintahan suatu negara. Menurut Savornin Lohman ada 3 (tiga) unsur yang terdapat dalam konstitusi yaitu:¹⁴³

- a. Konstitusi dipandang sebagai perwujudan perjanjian masyarakat (kontrak sosial), sehingga menurut pengertian ini, konstitusikonstitusi yang ada merupakan hasil atau konklusi dari persepakatan masyarakat untuk membina negara dan pemerintahan yang akan mengatur mereka.
- b. Konstitusi sebagai piagam yang menjamin hak-hak asasi manusia, berarti perlindungan dan jaminan atas hak-hak manusia dan warga negara yang sekaligus penentuan batas-batas hak dan kewajiban baik warganya maupun alat-alat pemerintahannya.
- c. Konstitusi sebagai forma regimenis, yaitu kerangka bangunan pemerintahan.

Pendapat lain dikemukakan oleh Sri Sumantri, yang menyatakan bahwa materi muatan konstitusi dapat dikelompokkan menjadi tiga, yaitu: ¹⁴⁴

- a. Pengaturan tentang perlindungan hak asasi manusia dan warga negara,
- b. Pengaturan tentang susunan ketatanegaraan suatu negara yang mendasar,
- c. Pembatasan dan pembagian tugas-tugas ketatanegaraan yang juga mendasar.

Menurut CF. Strong, konstitusi yang dianut oleh sebuah negara memuat hal-hal sebagai berikut:¹⁴⁵

- a. Cara pengaturan berbagai jenis institusi;
- b. Jenis kekuasaan yang diberikan kepada institusi-institusi tersebut;
- c. Dengan cara bagaimana kekuasaan tersebut dilaksanakan.

Dari beberapa pendapat sebagaimana di atas, dapat dikemukakan bahwa unsur-unsur yang terdapat dalam konstitusi modern meliputi ketentuan tentang:

- a. Struktur organisasi negara dengan lembaga-lembaga negara di dalamnya;

¹⁴³ Haryanti, D, 2014, Tinjauan Singkat Konstitusi Tertulis yang Pernah Berlaku di Indonesia. *Jurnal Selat*, 2(1), 212-225.

¹⁴⁴ Martosoewignjo, S. S, 1996, Fungsi Konstitusi Dalam Pembatasan Kekuasaan. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 3(6), 1-6.

¹⁴⁵ *Ibid*

- b. Tugas / wewenang masing-masing lembaga negara dan hubungan tatakerja antara satu lembaga dengan lembaga lainnya;
 - c. Jaminan hak asasi manusia dan warga negara.
3. Perubahan Konstitusi

Betapapun sempurnanya sebuah konstitusi, pada suatu saat konstitusi itu bisa ketinggalan jaman atau tidak sesuai lagi dengan dinamika dan perkembangan masyarakat. Karena itulah perubahan atau amandemen konstitusi merupakan sesuatu hal yang wajar dan tidak perlu dianggap sebagai sesuatu yang istimewa. Yang penting bahwa perubahan itu didasarkan pada kepentingan negara dan bangsa dalam arti yang sebenarnya, dan bukan hanya karena kepentingan politik sesaat dari golongan atau kelompok tertentu.

Secara teoritik perubahan undang-undang dasar dapat terjadi melalui berbagai cara. CF. Strong menyebutkan 4 (empat) macam cara perubahan terhadap undang-undang dasar, yaitu: ¹⁴⁶

- a. Oleh kekuasaan legislatif tetapi dengan pembatasan-pembatasan tertentu,
- b. Oleh rakyat melalui referendum,
- c. Oleh sejumlah negara bagian- khususnya untuk negara serikat,
- d. Dengan kebiasaan ketatanegaraan, atau oleh suatu lembaga negara yang khusus dibentuk untuk keperluan perubahan.

Sedangkan KC. Wheare (2010) mengemukakan bahwa perubahan konstitusi dapat terjadi dengan berbagai cara, yaitu: ¹⁴⁷

- a. Perubahan resmi,
- b. Penafsiran hakim,
- c. Kebiasaan ketatanegaraan/konvensi.

Tentang perubahan terhadap UUD 1945, sesuai pasal 37 ketentuan tentang perubahan itu adalah sebagai berikut:

- a. Usul perubahan pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.

¹⁴⁶ Wiyanto, A., 2016, Kekuasaan Membentuk Undang-Undang Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945. *Negara Hukum: Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan*, 6(2), 131-148.

¹⁴⁷ *Ibid*

- b. Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.
- c. Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- d. Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya limapuluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- e. Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.

Sejak memasuki era reformasi muncul arus pemikiran tentang keberadaan UUD 1945, yang sangat berbeda dengan pemikiran yang ada sebelumnya. Secara garis besar arus pemikiran tersebut dapat dikemukakan antara lain sebagai berikut :¹⁴⁸

Pertama, bahwa UUD 1945 mengandung rumusan pasal yang membuka peluang timbulnya penafsiran ganda.

Kedua, bahwa UUD 1945 membawakan sifat *executive heavy*, yakni memberikan kekuasaan yang terlalu besar kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, sehingga kekuasaan yang lain yaitu legislative dan yudikatif seakan-akan tersubordinasi oleh kekuasaan eksekutif.

Ketiga, sistem pemerintahan menurut UUD 1945 yang tidak tegas di antara sistem pemerintahan presidensiil dan sistem pemerintahan parlementer, sehingga ada yang menyebutnya sebagai sistem quasi presidensiil.

Keempat, perlunya memberikan kekuasaan yang luas kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan menyelenggarakan rumah tangganya sendiri, agar daerah dapat mengembangkan diri sesuai dengan potensinya masing-masing.

Kelima, rumusan pasal-pasal tentang hak asasi manusia yang ada dalam UUD 1945 dirasa kurang memadai lagi untuk mewadahi tuntutan perlindungan terhadap hak asasi manusia dan warga negara seiring dengan perkembangan global.

¹⁴⁸ Jimly Asshiddiqie, 2021, *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*. Sinar Grafika. Jakarta.

Arus pemikiran sebagaimana dikemukakan di atas kemudian mewarnai perubahan (amandemen) terhadap UUD 1945. Dengan demikian amandemen terhadap UUD 1945 pada prinsipnya mengarah pada perubahan untuk menjawab persoalan-persoalan sebagaimana dikemukakan di atas.

Dengan adanya ketentuan pasal UUD 1945 yang dapat menimbulkan penafsiran ganda, telah dilakukan amandemen dengan menetapkan rumusan baru yang lebih jelas dan eksplisit. Misalnya masa jabatan presiden, sebelum amandemen dinyatakan bahwa “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali”. Dalam ketentuan tidak menyebutkan secara tegas dipilih kembali untuk berapa kali masa jabatan. Dengan demikian dimaknai bahwa seseorang dapat dipilih menjadi Presiden atau Wakil Presiden untuk beberapa kali masa jabatan tanpa batas. Dalam amandemen UUD 1945 dirumuskan secara tegas bahwa presiden hanya dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan, yang berarti bahwa orang yang sama akan dapat memegang jabatan sebagai presiden maksimal dua kali masa jabatan.

Terkait dengan sifat *executive heavy* yang dibawa oleh UUD 1945¹⁴⁹, pada amandemen pertama telah dilakukan perubahan dan penambahan atas pasal 5 (1), pasal 7, pasal 9, pasal 13 (2), pasal 14, pasal 15, pasal 17 (2) (3), pasal 20, dan pasal 21, yang pada intinya mengatur pembatasan jabatan presiden, mengubah kewenangan legislative yang semula di tangan presiden menjadi kewenangan DPR, serta menambah beberapa substansi yang membatasi kewenangan presiden. Kewenangan-kewenangan tertentu yang sebelumnya dapat dilakukan sendiri oleh presiden, setelah amandemen harus dilakukan dengan memperhatikan pertimbangan dari lembaga yang lain, seperti mengangkat duta dan konsul harus dengan pertimbangan DPR, memberi grasi dan rehabilitasi dengan pertimbangan Mahkamah Agung, dan memberikan amnesti serta abolisi harus dengan pertimbangan DPR. Hal itu jelas merupakan pengurangan terhadap kewenangan presiden.

Berkaitan dengan ketentuan sistem pemerintahan yang tidak tegas antara presidential dan parlementer, melalui amandemen UUD 1945 ditegaskan sistem pemerintahan presidential dengan munculnya ketentuan bahwa presiden

¹⁴⁹ Indrayana, D, 2007, *Amandemen UUD 1945: Antara mitos dan pembongkaran*. Mizan Pustaka.

dipilih secara langsung oleh rakyat. (pasal 6A (1)). Dengan pemilihan secara langsung oleh rakyat, kosekuensinya bahwa presiden tidak lagi bertanggungjawab kepada MPR. MPR hanya dapat memberhentikan presiden di tengah masa jabatannya setelah adanya keputusan melanggar hukum yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi, yakni 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 menduduki jabatannya. Presiden juga tidak bertanggungjawab kepada DPR baik langsung maupun tidak langsung, sehingga Presiden dan DPR tidak dapat saling menjatuhkan. Semua itu merupakan indikasi sistem pemerintahan presidential.

Menyangkut perlunya kesempatan yang lebih luas bagi daerah untuk mengatur urusan daerahnya sendiri telah dilakukan amandemen terhadap pasal 18 UUD 1945 dengan menambahkan beberapa ayat serta menambahkan pasal 18 A dan pasal 18 B. Dengan amandemen tersebut pemerintah daerah diberi kesempatan untuk menjalankan otonomi seluasluasnya, adanya penghargaan dari pemerintah pusat atas keragaman daerah dan kekhususan yang terdapat pada daerah-daerah tertentu, serta pembagian keuangan yang lebih adil antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Sedangkan yang berkait dengan masalah hak asasi manusia sangat jelas tampak bahwa amandemen terhadap UUD 1945 telah memasukkan cukup banyak rumusan-rumusan baru tentang hak asasi manusia dan warga negara dengan menambahkan pasal 28 A sampai dengan pasal 28 J.

Selanjutnya perubahan terhadap UUD dapat ditelaah dari beberapa segi yaitu menyangkut sistem perubahan dan prosedur/mekanisme perubahannya, bentuk hukum perubahannya, serta substansi materi yang diubah.

Tentang sistem perubahan dan prosedur perubahannya, amandemen terhadap UUD 1945 menggunakan landasan sistem dan prosedur yang ditentukan pasal 37 UUD 1945. Mengenai bentuk hukumnya, secara teoritis dan praktek ketatanegaraan dikenal adanya pola perubahan yang secara langsung dituangkan dalam teks UUD yang lama dengan melakukan perubahan terhadap naskah aslinya (model Eropa Kontinental). Di samping itu ada pola addendum dimana substansi perubahannya dituangkan dalam suatu naskah yang terpisah dari naskah aslinya, sedangkan naskah asli itu sendiri dibiarkan

tetap dengan rumusan aslinya (model Amerika Serikat). Dilihat dari aspek itu amandemen terhadap UUD 1945 dapat dikatakan mengikuti model Amerika Serikat.

4. Peranan Konstitusi dalam Kehidupan Bernegara

Secara umum dapat dikatakan bahwa konstitusi disusun sebagai pedoman dasar dalam penyelenggaraan kehidupan negara agar negara berjalan tertib, teratur, dan tidak terjadi tindakan yang sewenang-wenang dari pemerintah terhadap rakyatnya. Untuk itu maka dalam konstitusi ditentukan kerangka bangunan suatu negara, kewenangan pemerintah sebagai pihak yang berkuasa, serta hak-hak asasi warga negara.

Menurut CF. Strong, tujuan konstitusi adalah membatasi tindakan sewenang-wenang pemerintah, menjamin hak-hak rakyat yang diperintah, dan menetapkan pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat. Dengan konstitusi tindakan pemerintah yang sewenang-wenang dapat dicegah karena kekuasaan yang dimiliki oleh pemerintah telah ditentukan dalam konstitusi dan pemerintah tidak dapat melakukan tindakan semaunya di luar apa yang telah ditentukan dalam konstitusi tersebut. Di pihak lain, hak-hak rakyat yang diperintah mendapatkan perlindungan dengan dituangkannya jaminan hak asasi dalam pasal-pasal konstitusi.¹⁵⁰

Atas dasar pendapat di atas dapatlah dinyatakan bahwa peranan konstitusi bagi kehidupan negara adalah untuk memberikan landasan dan pedoman dasar bagi penyelenggaraan ketatanegaraan suatu negara, membatasi tindakan pemerintah agar tidak bertindak sewenang-wenang, dan memberikan jaminan atas hak asasi bagi warga negara.

Konstitusi memiliki fungsi yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie Guru Besar Hukum Tata Negara yang memperinci sebagai berikut:¹⁵¹

- a. Fungsi penentu dan pembatasan kekuasaan organ Negara;
- b. Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ Negara;
- c. Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ Negara dengan Warga Negara;

¹⁵⁰ Strong, C. F, 2019, *Konstitusi-konstitusi politik modern: Studi perbandingan tentang sejarah dan bentuk*. Nusamedia.Jakarta.

¹⁵¹ Khelda Ayunita, 2017, *Pengantar Hukum Konstitusi dan Acara Mahkamah Konstitusi*, Mitra Wacana Media, Jakarta, hal. 25.

- d. Fungsi pemberi atau sumber legitimasi terhadap kekuasaan Negara ataupun kegiatan penyelenggaraan kekuasaan Negara;
- e. Fungsi penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber kekuasaan yang asli (dalam demokrasi adalah rakyat) kepada organ Negara;
- f. Fungsi simbolik sebagai sarana pemersatu (*symbol of unity*), sebagai rujukan identitas dan keagungan kebangsaan (*identity of nation*), serta sebagai *center of ceremony*.
- g. Fungsi sebagai sarana pengendali masyarakat (*social control*), baik dalam arti sempit yaitu bidang politik dan dalam arti luas mencakup bidang sosial ekonomi.
- h. Fungsi sebagai sarana perekayasa dan pembaruan masyarakat (*social engineering atau social reform*).

DAFTAR PUSTAKA

- A. Ahsin Thohari, 2006, Kedudukan Komisi-komisi Negara dalam Strikur Ketatanegaraan Indonesia, *Jurnal Hukum Jentera*, edisi 12 Tahun III, April-Juni 2006.
- Abu Daud Busroh, 2001, *Ilmu Negara*, Cet. 3, Bumi Aksara, Jakarta.
- _____, 2010, *Ilmu Negara*, Edisi Revisi, Cetakan Ketujuh, Sinar Grafika, Jakarta.
- Abubakar Busro dan Abu Daud Busroh, 1984, *Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Achmad Ali, 2010, *Menguak Tabir Hukum; Suatu kajian Filosofis dan Sosiologis*, Cet.II Gunung Agung), Jakarta.
- Ahmad Sukardi, 2012, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Ahmad Sukardja, 2012, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Sinar Graika, Jakarta
- Anggyamurni, V. S., Salsabilah, Y. R., & Salsa, E. D, 2020, Konstitusi dalam Praktik Ketatanegaraan di Indonesia. *Al-Qanun: Jurnal Pemikiran dan Pembaharuan Hukum Islam*, 23(2), 427-444.
- Atta, Mohammad, 2009, *Demokrasi Kita Dan Pikiran- pikiran tentang Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat*, Segi Arsy, Bandung.
- Bagir Manan, 1987, *Konvensi Ketatanegaraan*, Armico, Bandung.
- _____, 2003, *Teori dan Politik Konstitusi*, UI Press, Jakarta.
- _____. 2003, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 BARU*, UII Press, Yogyakarta.
- Bondan Gunawan S, 2000, *Indonesia Menggapai Demokrasi*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Chairul Anwar, 1999, *Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, Penerbit CV. Novindo Pustaka Mandiri, Jakarta.
- E. Utrecht dan Moh. Saleh djindang, 1989, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Cet Kesebelas , Ihtiar Baru, Jakarta.
- Harun Al Rasyid, 1998, *Pengisian Jabatan Presiden*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta.
- Haryanti, D, 2014, Tinjauan Singkat Konstitusi Tertulis yang Pernah Berlaku di Indonesia. *Jurnal Selat*, 2(1), 212-225.

- Imade Leo Wiratma, 2004, *Perkembangan Politik Triwulan Kedua (April-Juni) 2004; Dari Pemilu Legislatif menuju Pemilu Presiden, Analisis CSIS Mencermati Hasil Pemilu 2004*, Vol 33, No. 2 Juni” 2005
- Indrayana, D, 2007, *Amandemen UUD 1945: Antara mitos dan pembongkaran*. Mizan Pustaka.
- Ismail Sunny, 1986, *Penggeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara baru, Jakarta.
- _____. 2005, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta.
- J.H.A Logeman, *Over de Theorie van Een Stelling Staatsrecht*, terjemahan oleh Makkatutu dan J.C. Pangkerego, *tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*, IchtarBaru Van Hoeve, (tanpa tahun), Jakarta
- JCT Simorangkir, 1983, *Hukum dan Konstitusi*, Inti Idayu Press, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, 1996, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, UI-Press, Jakarta.
- _____, 2003, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945*, (makalah disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII dengan tema Penegakan Hukum dalam Era Pembangunan Berkelanjutan, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Denpasar, 14-18 Juli 2003).
- _____, 2004, *Konstitusi dan Kostitusionalisme Indonesia*, Kerjasama Antara Mahkamah Konstitusi RI dengan Pusat Studi HTN FH UI, Jakarta.
- _____, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid 1, cet ke 1, Sekjen Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.
- _____, 2006, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, UII Press, Yogyakarta.
- _____, 2010, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, cet. 2, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta
- _____, 2011, Makalah Workshop tentang Koordinasi, Konsultasi, Evaluasi Implementasi MOU Helsinki dan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh serta Penyelenggaraan Pemilu pada Aceh 2011 yang Aman, Tertib, dan Damai, di Jakarta, Kamis, 8 Desember, 2011.
- _____, 2013, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- _____, 2015, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Edisi Revisi, Rajawali Grafindo Press, Jakarta.
- _____, 2021, *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*. Sinar Grafika. Jakarta.

- Joeniarto; 1983, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta.
- _____, 1986, *Sejarah Ketatanegaraan Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta.
- _____, 1990, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bumi Aksara, Yogyakarta.
- _____, 1991, *Selayang Pandang Sumber-Sumber Hukum Tata negara di Indonesia*, Cet. Kedua, Liberty, Yogyakarta.
- Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 ini tidak berlaku lagi, sebagai gantinya dikeluarkan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000.
- Khelda Ayunita, 2017, *Pengantar Hukum Konstitusi dan Acara Mahkamah Konstitusi*, Mitra Wacana Media, Jakarta.
- Koesnardi, Mohammad dan Bintan R. Saragih, 1993, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pertama, Jakarta.
- Kusumadi Pudjosewojo, 2004, *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*, cet. ke-10, Sinar graika, Jakarta.
- L.J. Van Apeldorn, *Inleiding Tot De Studie Van Het Nederlandse Recht*. diterjemahkan oleh Oetarid Sadino, 2004, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cet. ketigapuluh, Pradnya Paramita, Jakarta.
- M. Tolchah Mansoer, 1983, *Pembahasan Beberapa Aspek Kekuasaan Kekuasaan Eksekutif dan Legeslatif di Indonesia*, Pradnya Paramita, Jakarta.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, 2002, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta.
- _____, 2010, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta.
- Martosoewignjo, S. S, 1996, Fungsi Konstitusi Dalam Pembatasan Kekuasaan. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 3(6), 1-6.
- Maruarar Siahaan, 2006, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta.
- Miriam Budiardjo, 2002, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, cetakan ke-22, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- _____, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, ed. revisi, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1983, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet. Kelima, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.

- Moh Mahfud MD, 2001, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, edisi revisi, Cet ke-2 , Rineka Cipta, Yogyakarta.
- Mujiburohman, D. A, 2017, *Pengantar Hukum Tata Negara*, STPN Pres, Yogyakarta.
- Ni'matul Huda, 1999, *Hukum Tata Negara Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Konstitusi Indonesia*, PSH FH UII kerjasama dengan Gama Media, Yogyakarta, hal. 71-74.
- Peter de Cruz, 2010, *Perbandingan Sistem Hukum*, Nusamedia, bandung.
- Philipus M. Hadjon dkk, 2008, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia: Introduction to the Indonesian Administrative Law*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, 1979. *Perundang-Undangan dan Yurisprudensi*, Alumni, Bandung.
- Ridwan HR 2003, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Kedua, Universitas Islam Negeri Press, Yogyakarta.
- Rosana, E, 2016, Negara demokrasi dan hak asasi manusia. *Jurnal Tapis: Jurnal Teropong Aspirasi Politik Islam*, 12(1), 37-53.
- SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, 2004, *Pokok-Pokok Hukum Adminstrasi Negara*, Cetakan Ketiga, Liberty, Yogyakarta.
- Soehino, 1980, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta.
- Soemarsono, M, 2007, Negara Hukum Indonesia Ditinjau Dari Sudut Teori Tujuan Negara. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 37(2), 300-322.
- Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, 1993, *Sendi-Sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*, Citra Aditia Bakti, Bandung.
- Sri Soemantri, 1987, *Prosedur dan Sistim Perubahan Konstitusi*, Disertasi, Alumni, Bandung.
- Strong, C. F, 2019, *Konstitusi-konstitusi politik modern: Studi perbandingan tentang sejarah dan bentuk*. Nusamedia. Jakarta.
- Sudikno Mertokusumo, 1999, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, edisi keempat , Liberty, Yogyakarta.
- Thohari, A. A., 2005, Konseptualisasi Negara Hukum dan Demokrasi; Upaya Menuju Negara yang Dicita-citakan. *Lex Jurnalica*, 3(1), 179-199.
- _____, Indonesia. *Jurnal Hukum Jentera*, edisi 12 Tahun III, April-Juni 2006, hal. 22
- Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia, Cetakan Kesepuluh, Jakarta: Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia.

- Undang-Undang tentang Perjanjian Internasional, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000, (LN No 185 Tahun 2000, TLN No. 4012).
- Usep Ranawijaya, 1983, *Hukum Tata Negara Indonesia, Dasar-Dasarnya*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Wijaya, A, 2014, Demokrasi dalam sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia. *Al-Daulah: Jurnal Hukum Dan Perundangan Islam*, 4(01), 136-158.
- Wiridin, D., & Putra, Z, 2022, *Buku Ajar Pengantar Hukum Tata Negara*, Penerbit Eureka.
- Wirjono Prodjodikoro, 1981, *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik*, cet. 2, PT Eresco, Bandung.
- Wiyanto, A., 2016, Kekuasaan Membentuk Undang-Undang Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945. *Negara Hukum: Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan*, 6(2), 131-148.
- Zaini, Abdullah. 1991. *Pengantar Hukum Tata Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

BIODATA PENULIS



Dr. Sarbini, S.H., M.H.

Lahir sebagai anak desa di Trenggalek Jawa Timur 03 Maret 1973. menyelesaikan pendidikan Sekolah Dasar, Sekolah Menengah Pertama, dan Sekolah Menengah Atas di kota kelahirannya. Menyelesaikan Pendidikan Sarjana Hukum di Universitas Merdeka Surabaya dengan meraih predikat cumlaude, Magister Hukum (S2) Pasca Sarjana Universitas

Merdeka Malang meraih predikat cumlaude, dan melanjutkan Program Doktoral (S3) Ilmu Hukum Pasca Sarjana Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya predikat lulusan terbaik dengan meraih predikat cumlaude. Pengalaman penulis sebagai Ketua Badan Pimpinan Wilayah Perkumpulan Advocaten Indonesia Provinsi Jawa Timur. Pendiri Kantor Hukum Julius Sarbini & Partner. Sekarang sebagai staf pengajar di Fakultas Hukum Universitas Mayjen Sungkono, Mojokerto. Penulis telah mengikuti berbagai seminar antara lain Rancang Bangun Hukum Pidana Berbasis Keadilan Restoratif (Keseimbangan Nilai Pidana Penjara Pidana Denda), Perlindungan dan Kepastian Hukum Terhadap Barang Tanah Milik Negara atau Daerah, Implementasi Hubungan Industrial Berdasarkan Pancasila, Penyusunan Buku dan Publikasi Ilmiah, Strategi Penagihan Hutang Melalui Kepailitan dan Strategi Menghindarinya, Upaya Penegakan Hukum Pemilu dan Menangani Sengketa Perkara Perselisihan Hasil Pemilu Pilkada di Indonesia, Polemik Restorative Justice Terhadap Tindak Pidana Korupsi. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Karya yang telah dihasilkan :

Buku :

Hukum Ketenagakerjaan (2021), Hukum Perburuhan (2021), Pseudo Hukum Ketenagakerjaan: Dilema Perlindungan Hukum Terhadap pekerja Alih Daya di Indonesia (2021), Pekerja Alih Daya Dimensi Undang-Undang Cipta Kerja (2021). Konsep standar Profesi Advokat dalam Mewujudkan Advokat Profesional (2023), Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) dalam Bingkai Pancasila (2023).

Artikel :

Perjanjian Kerja Antara Pengusaha Jasa Penyedia Tenaga Kerja Dengan Pekerja, Perlindungan Hukum Pekerja Alih Daya Setelah Berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja, *Implication Analysis Of Wage Arrangement Changes Law Number 11 Of 2020 Concerning The Creation Of Employment Cluste, Reconstruction Of The Arrangements For The Appointment Of Advocates*, eksistensi Asas Proporsionalitas Dalam Hukum Perjanjian: Manifestasi Dan Dinamik, Analisis Hukum Bagi Pekerja Kontrak Yang Di PHK Sebelum Masa Kontrak Berakhir Menurut Undang-Undang Cipta Kerja, Bahaya Narkoba Terhadap Generasi Muda. Analisis Hukum Kewenangan Direksi Sebagai Wakil Perseroan Terbatas Dalam Melaksanakan Jual Beli Saham Dengan Yayasan.

Motto :

Terus belajar seiring dengan berkembangnya ilmu pengetahuan

**Hascaria Budi Prasetyo, S.H.,M.H.**

Penulis adalah staf Dosen dan Wakil Dekan 1 di Fakultas Hukum Ilmu Hukum, Universitas Mayjen Sungkono Mojokerto. Menyelesaikan S1 bidang Ilmu Hukum di Universitas Brawijaya Malang (2012), S2 bidang Magister Ilmu Hukum Universitas Brawijaya (2016). Tulisannya pernah dimuat di berbagai media, jurnal dan internasional. Untuk tujuan akademik bisa dihubungi melalui email hascariabudiprasetyo@gmail.com