



HUKUM TATA NEGARA di indonesia

YUSWALINA, S.H., M.H.
KUN BUDIANTO, S.AG., SH., M.Si

EDITOR:
Dr. MUHAMMAD ADIL, M.A.



FAKULTAS SYARI'AH
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI
RADEN FATAH PALEMBANG
2015

**YUSWALINA, S.H., M.H.
KUN BUDIANTO, S.A.G., SH., M.Si**

**EDITOR:
Dr. MUHAMMAD ADIL, M.A.**

HUKUM TATA NEGARA

Di Indonesia

Penerbit & Percetakan



**Dilarang memperbanyak, mencetak, menerbitkan
sebagian maupun seluruh buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit**

Ketentuan Pidana

Kutipan Pasal 72 Undang-undang Republik Indonesia
Nomor 19 Tahun 2002 Tentang Hak Cipta

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak mekukan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) atau pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkar 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 5.000.000,00 (lima juta rupiah).
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau hak terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)

HUKUM TATA NEGARA di Indonesia

YUSWALINA, S.H., M.H.

KUN BUDIANTO, S.Ag., S.H., M.Si.

Editor: Dr. MUHAMMAD ADIL, M.A.

Hak Penerbit pada Noer Fikri Offset, Palembang

Perpustakaan Nasional Katalog dalam Terbitan (KDT)

Anggota IKAPI (No. 012/SMS/13)

Dicetak oleh Noer Fikri Offset

Noer Fikri Offset

Jl. KH. Mayor Mahidin No. 142

30126 Telp/Fax : 314 272

Palembang - Indonesia

E-mail : noerfikri@gmail.com

Cetakan ke 1, Januari 2013

Cetakan ke 2, Maret 2014

Hak Cipta dilindungi undang-undang pada penulis

ISBN : 978-602-18730-2 -1

Kata Pengantar

Bismillahirrahmaanirrahiim

Hanya berkat izin Allah SWT semata, buku ini dapat diselesaikan oleh penulis. Untuk itu, penulis memanjatkan puji dan syukur atas segala anugrah, lindungan serta bimbingan-Nya, karena hanya Dia yang pantas menerima segala pujian dari umatnya. Selanjutnya Shalawat serta salam penulis haturkan kepada junjungan kita, Nabi Muhammad SAW beserta keluarganya.

Buku dengan judul Hukum Tata Negara Indonesia ini merupakan salah satu karya dari penulis, yang diramu dari beberapa diktat serta buku-buku literatur yang berhubungan dengan materi Hukum Tata Negara Indonesia.

Alhamdulillah, keinginan untuk menyajikan buku tentang *Hukum Tata Negara* ini akhirnya terwujud setelah melalui proses yang panjang. Seperti apa pun kualitasnya buku ini, hanya inilah yang mampu penulis sajikan. Bahkan penyajian buku ini pun nyaris tidak dapat terwujud bila tidak karena bantuan serta dorongan dari berbagai pihak, terutama teman-teman sejawat pada Fakultas Syari'ah IAIN Raden Fatah Palembang. Kritik serta saran yang berguna sangat penulis harapkan untuk kesempurnaan buku ini.

Selanjutnya ucapan terima kasih, penulis haturkan kepada kedua orang tua yang telah membesarkan dan memberikan kasih sayangnya kepada penulis dan juga ucapan terima kasih tak terhingga kepada guru-guru serta para dosen yang telah memberikan ilmunya kepada penulis, mulai dari tingkat

pendidikan dasar hingga tingkat pendidikan Pascasarjana. Hanya Allah SWT yang dapat membalaskan jasa-jasa mereka. Tak lupa pula penulis ucapkan terima kasih kepada suami tercinta Drs. Zarkasih. MD, MSi beserta ketiga buah hatiku yang manis Wahdaniah Eliza Putri, Isnania Eliza Putri dan Amelia Eliza Putri, yang telah merelakan waktunya bersamaku diambil dalam proses penulisan buku ini, penulis sampaikan penghargaan yang sedalam-dalamnya.

Terakhir, penulis berharap (*bil roja wal khauf*) buku ini menjadi salah satu wujud pengabdian penulis yang tak berharga kepada *Allah al-'Alim al-Khabir*, salah satu bentuk kontribusi penulis yang tidak begitu bernilai dalam pengembangan Ilmu Hukum Tata Negara, dan pelayanan penulis yang sangat kecil kepada sesama manusia. *Billahi taufiq wa hua waliyyul hidayah wal maghfirah.*

Palembang, Januari 2013

Penulis,

Yuswalina, S.H., M.H.

Kun budianto, S.Ag., S.H., M.Si.

Daftar Isi

KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	v
BAB I PENDAHULUAN	
A. Istilah dan Definisi Hukum Tata Negara	1
B. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Cabang Ilmu Pengetahuan Lainnya	8
BAB II SUMBER-SUMBER HUKUM TATA NEGARA	
A. Beberapa Pengertian Sumber Hukum	13
B. Sumber Hukum Tata Negara	19
C. Hierarki Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia	21
BAB III AZAZ-AZAZ HUKUM TATA NEGARA	
A. Azaz Pancasila	41
B. Azaz Negara Hukum	44
C. Azaz Kedaulatan Rakyat	53
D. Azaz Negara Kesatuan	55
E. Azaz Pemisahan Kekuasaan dan <i>check and Balances</i>	57
BAB IV DINAMIKA KETATANEGARAAN RI	
A. Undang Undang Dasar 1945 (18 Agustus 1945 – 27 Desember 1949)	63
B. Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 (27 Desember 1949 – 17 Agustus 1950)	73

C. Undang Undang Dasar Sementara 1950 (17 Agustus 1950 – 5 Juli 1999)	45
D. Kembali ke Undang Undang Dasar 1945 (5 Juli – 1959 – 19 Oktober 1999)	79
E. Periode 19 Oktober 1999 – 10 Agustus 2002	90
F. Periode 10 Agustus 2002 sampai dengan Sekarang	96

BAB V LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA BERDASARKAN UNDANG UNDANG DASAR 1945

A. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)	126
B. Presiden dan Wakil Presiden	129
C. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)	135
D. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)	140
E. Mahkamah Agung (MA)	142
F. Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK)	145
G. Mahkamah Konstitusi	148
H. Komisi Yudisial	150

BAB VI LEMBAGA-LEMBAGA INDEPENDEN

A. Komisi Pemilihan Umum (KPU)	159
B. Komisi Nasional HAM (KOMNAS HAM)	164
C. Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan	165
D. Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI)	166
E. Komiso Ombudsman Nasional (KON)	167
F. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)	169
G. Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK)	171
H. Komisi Penyiaran Indonesia (KPI)	173
I. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)	174
J. Dewan Pendidikan	177
K. Dewan Pers	178
L. Badan Sar Nasional	178
M. Komisi Banding Merek	180

N. Lembaga Sensor Film	180
O. Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia	183
BAB VII DEMOKRASI DI INDONESIA	
A. Konsep Demokrasi	185
B. Pengertian Demokrasi	188
C. Tipe-tipe Demokrasi	193
D. Menelusuri Perkembangan Pemikiran dan Praktek Demokrasi Indonesia	199
BAB VIII SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA	
A. Pengaturan Pemerintahan Daerah setelah Perubahan Undang Undang Dasar 1945	209
B. Azas-azas Pemerintahan Daerah	214
C. Pemerintahan Daerah dalam beberapa Undang-undang ...	220

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Istilah dan Definisi Hukum Tata Negara

Hukum Tata Negara merupakan bagian dari hukum pada umumnya dan dimiliki oleh setiap negara yang ada di dunia ini, baik negara-negara tradisional maupun negara-negara modern. Hanya saja formulasi dan tekanan yang diberikan akan berbeda dari suatu zaman ke zaman yang lain, maupun dari suatu negara dengan negara lainnya.

Letak pentingnya Hukum Tata Negara dalam kehidupan berbangsa dan bernegara adalah untuk memperlihatkan suasana ketatanegaraan, susunan pemerintahan, wewenang dan hubungan antara alat perlengkapan yang ada dalam suatu negara, untuk bekerja mencapai tujuannya baik dalam hubungan intern maupun dalam hubungan extern serta perlindungannya terhadap hak asasi manusia.

Istilah yang lazim untuk menyebutkan bidang hukum ini adalah Hukum Tata Negara (HTN). Istilah Hukum Tata Negara dalam bahasa Indonesia merupakan terjemahan dari istilah *Staatrecht* dalam bahasa Belanda, *Droit Constitutionnel* dalam bahasa Perancis, *Verfassungsrecht* dalam bahasa Jerman, dan *Constitutional Law* dalam bahasa Inggris. Istilah *Droit Constitutionnel* dalam bahasa Perancis dan *Constitutional Law*, bila diterjemakan dalam bahasa Indonesia akan menjadi hukum konstitusi. Berdasarkan

istilah-istilah asing tersebut, maka istilah untuk menyebut bidang hukum ini dalam bahasa Indonesia lazim dipergunakan antara lain :

1. Hukum Tata Negara,
2. Hukum Negara,
3. Hukum Kenegaraan
4. Hukum Konstitusi.

Namun demikian, istilah yang populer dan dikembangkan dikalangan sarjana hukum Indonesia, sebagaimana dapat ditemui dalam berbagai literatur adalah istilah Hukum Tata Negara sebagai terjemahan dari istilah *Staatrecht* dalam bahasa Belanda. Dan ini dapat dimaklumi, karena sebagian besar sarjana hukum Indonesia, dahulunya banyak belajar hukum yang berkiblat pada paham Eropa Kontinental, khususnya Belanda sebagai akibat dari penjajahan Belanda atas bumi Nusantara selama lebih kurang 350 tahun. Dan baru kemudian mengambil perbandingan pada negara-negara Anglo Saxon (Inggeris dan Amerika). Oleh karena istilah Hukum Tata Negara sering juga disebut dengan istilah Hukum Konstitusi atau Hukum Negara, maka ada yang berpendapat rumusan Hukum Tata Negara sama dengan rumusan Hukum Konstitusi atau rumusan Hukum Negara.

Untuk memudahkan memahami apa yang dimaksud dengan Hukum Tata Negara (HTN), banyak cara yang dapat dilakukan. Namun demikian, cara yang paling mudah dan tidak banyak memakan waktu adalah dengan jalan mencari definisi/rumusan yang telah dikemukakan oleh para sarjana dalam berbagai literatur Hukum Tata Negara baik yang

berbahasa asing maupun yang berbahasa Indonesia, baik yang dikarang oleh sarjana asing maupun oleh sarjana Indonesia sendiri. Diantara definisi Hukum Tata Negara yang dapat kita baca dalam literature antara lain sebagai berikut :

Logemann¹ dalam bukunya yang berjudul "*Over de theorie van een stelling Staatsrecht*" mengemukakan "*Het staatsrecht als het recht dat betrekking heeft op de staat-die gezaagsorganisatie*", jika diterjemakan kedalam bahasa Indonesia adalah Hukum Tata Negara adalah hukum yang mengatur *organisasi* negara.

Van der Pot² dalam buku yang berjudul "*Handbook van het Nederlands Staatsrecht*" mengemukakan, "*Die regelen stellen de nodige organen in, regelen de bevoegheden dier organen, hun onderlinge verhouding, hun verhouding tot de individue (een zijn werkzaarm hed)* bahwa Hukum Tata Negara adalah peraturan-peraturan yang menentukan badan-badan yang diperlukan serta wewenangnya masing-masing, hubungannya satu dengan yang lainnya dan hubungannya dengan individu-individu.

A.V. Dicey³ dalam bukunya yang berjudul "*An Introduction to Study of the Law of the Constitution*", mengemukakan sebagai berikut : "*as the term is used in England, appears to include all rule which directly or indirectly affect the distribution or exercise of sovereign power in the state*" bahwa, Hukum Tata

¹Kusnardi dan Harmily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI,1983, h :25

²*loc cit*

³*Ibid*

Negara adalah hukum yang menunjukkan segala peraturan yang berisi secara langsung atau tidak langsung tentang pembagian kekuasaan dan pelaksanaan yang tertinggi dalam suatu negara.

Paton⁴ dalam bukunya *“Textbook of Jurisprudence”* merumuskan bahwa, *“Constitutional Law deals with the ultimate question of distribution of legal power and the functions of the organs of state. In a wide sense, it includes administrative law, but it is convenient to consider as a unit for many purposes the rules which determine the organization, power and duties of administrative authorities,”* Dalam arti luas, Hukum Tata Negara itu meliputi juga pengertian Hukum Administrasi Negara, tetapi untuk lebih mudahnya, Hukum Tata Negara itu dapat dianggap sebagai suatu cabang ilmu yang dapat dipakai untuk berbagai macam kegunaan hukum yang menentukan organisasi, kekuasaan, dan tugas-tugas otoritas administrasi.

Maurice Duverger⁵, mengemukakan *“le droit est cette branche de droit publique réglement l’organisation et fonctionnement des institutions publiques”*. Hukum Konstitusi adalah salah satu cabang dari hukum *public* yang mengatur organisasi dan fungsi-fungsi politik suatu lembaga negara.

⁴*loc cit*, lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, h.18-19

⁵*Ibid*, lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, h. 20

Kusumadi Pudjosewojo⁶, dalam bukunya "Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia " disebutkan bahwa 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 bawahan, beserta tingkatan-tingkatannya (hirarchie), yang selanjutnya menegaskan wilayah dan lingkungan rakyat dari masyarakat-masyarakat hukum itu dan akhirnya menunjukkan alat-alat perlengkapan (yang memegang kekuasaan penguasa) dari masyarakat hukum itu, beserta susunan (terdiri dari seorang atau sejumlah orang), wewenang, tingkatan imbangan dari dan antara alat perlengkapan itu".

Muh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim⁷, dalam bukunya "Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia", Hukum Tata Negara dapat dirumuskan sebagai sekumpulan peraturan hukum yang mengatur organisasi dari pada negara, hubungan antar alat perlengkapan negara dalam garis vertikal dan horizontal, serta kedudukan warganegara dan hak-hak asasinya.

Yang mempengaruhi rumusan Hukum Tata Negara yang satu dengan yang lainnya sebagaimana dikemukakan oleh para sarjana hukum di atas adalah titik tolak, pengaruh lingkungan, pandangan hidup serta cara memandang/sudut pandang yang dipergunakan seseorang.

⁶*Ibid*

⁷*Ibid*, lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, h. 23

Dari berbagai rumusan Hukum Tata Negara yang dikemukakan di atas, terlihat adanya rumusan pendek, sedang dan panjang. Bagi rumusan yang pendek akan memperlihatkan unsur-unsur yang singkat mengenai Hukum Tata Negara. Untuk rumusan sedang akan memperlihatkan rumusan agak rinci tentang Hukum Tata Negara, sedangkan untuk rumusan yang panjang akan menunjukkan unsur-unsur yang lebih rinci tentang Hukum Tata Negara. Bila kita teliti rumusan-rumusan yang tergolong pendek telah memberikan telah memberikan arti hakekat dari Hukum Tata Negara, karena ia hanya menyinggung substansi dari Hukum Tata Negara, sedangkan rumusan yang panjang telah memberikan arti yang bersifat variabel dari Hukum Tata Negara, sehingga setiap unsur yang ditampilkan akan memberi ikatan perekat tersendiri dalam ikatannya dengan istilah Hukum Tata Negara itu sendiri dan terkadang bagi suatu unsur yang ditampilkan itu akan menjadi persoalan tersendiri yang malahan justru dapat mengaburkan rumusan yang dikehendaki.

Namun demikian, terlepas dari kelebihan dan kelemahan dari rumusan panjang dan rumusan pendek, yang jelas rumusan-rumusan itu telah memberikan kemudahan bagi kita mengenal serta memahami Hukum Tata Negara itu baik yang berhubungan, dengan arti yang bersifat hakiki maupun arti yang bersifat variabel. Selain dari pada itu, dengan rumusan-rumusan tersebut dapat dijadikan titik tolak dalam usaha mengkaji lebih dalam tentang Hukum Tata Negara itu sendiri ditengah-tengah kerangka hukum pada umumnya.

Suatu hal yang menguntungkan dengan berpedoman kepada rumusan yang ada, maka kita akan lebih cepat mengetahui ruang lingkup atau kajian dari Hukum Tata Negara. Dari rumusan Logemann yang tergolong cukup pendek, maka kita akan mengetahui bahwa ruang lingkup dari Hukum Tata Negara adalah menyangkut hukum yang berhubungan dengan organisasi negara, pendelegasian kekuasaan tingkat tinggi dealam negara. Demikian juga, jika kita pergunakan rumusan yang panjang, maka akan terlihat luas pula ruang lingkup dari Hukum Tata Negara.

Sebagai contoh, jika kita bertitik tolak dari rumusan yang panjang, seperti yang dikemukakan oleh Kusumadi Pudjosewojo, maka ruang lingkup dari Hukum Tata Negara adalah menyangkut hukum yang mengatur :

1. Bentuk Negara (Kesatuan atau Federal)
2. Bentuk Pemerintahan (Kerajaan atau Republik)
3. Masyarakat hukum atasan dan bawahan beserta imbangannya.
4. Wilayah dan lingkup rakyat.
5. Alat-alat perlengkapan beserta susunan, wewenang serta tingkat imbangannya.

Jika melihat pendapat Muh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, maka ruang lingkup Hukum Tata Negara itu meliputi asas-asas dan pengertian-pengertian hukum tata negara.

B. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Cabang Ilmu Pengetahuan Lainnya

Sesungguhnya hubungan Hukum Tata Negara dengan ilmu pengetahuan lainnya banyak sekali, tergantung sudut pandang dan tekanan yang menjadi pokok bahasan. Hukum Tata Negara bisa mempunyai hubungan dengan sosiologi, ilmu bumi, ilmu sejarah, psychology dan lain-lain.⁸

Adapun hubungan yang dimaksud dalam kajian ini adalah hubungannya dengan Ilmu Negara, Hukum Administrasi Negara dan Ilmu Politik. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Ilmu Negara, dapat diteliti dan berpedoman pada pendapat sarjana Ketatanegaraan, yaitu George Jellinek.

Menurut Jellinek⁹ bahwa Ilmu kenegaraan atau yang disebutnya dengan "*Staatwissenschaft*" (dalam arti luas), adalah terdiri dari *Staatwissenschaft* dalam arti sempit dan *Rechtswissenschaft*. Yang dimaksud dengan *Staatwissenschaft* dalam arti sempit adalah ilmu pengetahuan mengenai "negara" dimana titik berat masalah yang dibahas ditekankan pada "negara" sebagai objeknya. Sedangkan *rechtswissenschaft* adalah juga ilmu pengetahuan mengenai "negara", (jadi objeknya negara pula), tetapi titik berat masalah yang dibahas ditekankan pada segi yuridis atau segi hukumnya dari negara. Termasuk dalam *rechtswissenschaft* antara lain: Hukum Tata Negara, Hukum Tata Usaha Negara, Hukum Antarnegara. Apabila skema

⁸Wirjono Prodjodikoro, 1974, *Asas-asas Hukum Tata Negara Indonesia*, Dian Rakyat, cetakan II, Jakarta, h. 3-4

⁹Abu Daud Busroh & Abu bakar Busro, 1983, *Asas-asas Hukum Tata Negara, Ghalia Indonesia*, Jakarta, h.17

Jellinek¹⁰ tersebut kita uraikan lebih lanjut, ternyata *staatswissenschaft* dalam arti sempit terbagi dalam :

- a. *Beschreibende staatswissenschaft*, yakni ilmu pengetahuan mengenai negara, yang melukiskan tentang negara dari segi yang berkenaan dengan umpamanya keadaan masyarakat/penduduk, alam, fauna maupun flora; yang lebih dikenal dengan *statenkunde*.
- b. *Theoretische staatswissenschaft*, yakni ilmu pengetahuan mengenai negara, yang menganalisa dan mengolah bahan-bahan dari *beschreibende staatswissenschaft* untuk kemudian disusun dalam suatu sistematis serta melengkapinya dengan sendi-sendi pokok dan pengertian-pengertian pokok dari pada negara; yang lebih dikenal sebagai *staatsleer* (Ilmu Negara).
- c. *Praktische staatswissenschaft*, yakni ilmu pengetahuan mengenai negara, yang menguraikan tentang cara-cara mempraktekkan teori-teori Ilmu Negara; yang lebih dikenal dengan *Politiek*.

Dari skema Jellinek¹¹ tersebut jelaslah hubungan antara Ilmu Negara dan Hukum Tata Negara, yakni keduanya merupakan bahagian dari keluarga besar *staatswissenschaft* dalam arti luas. Bedanya, bahwa Ilmu Negara menitikberatkan pada nilai teoritisnya, sedangkan Hukum Tata Negara menekankan pada nilai praktis. Hasil yang diperoleh dari mempelajari Hukum Tata Negara, dapat langsung dipergunakan dalam praktek oleh para ahli hukum

¹⁰*Ibid*

¹¹*Ibid*

yang duduk sebagai pejabat menurut tugasnya masing-masing.

Selanjutnya Ilmu Negara mempelajari pula asas-asas pokok/penegertian-pengertian pokok tentang negara dan Hukum Tata Negara pada umumnya. Sedangkan Hukum Tata Negara menyelidiki hukum positif, yakni hukum yang berlaku pada saat dan tempat tertentu. Dengan kata lain, Ilmu Negara merupakan pengetahuan pengantar bagi Hukum Tata Negara.

Selanjutnya, hubungan antara Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara ini tidak terlepas dari faktor sejarah, dimana sebelum Perang Dunia II, Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara (*Staats en administratief recht*) diajarkan di Indonesia sebagai satu mata kuliah. Akan tetapi setelah perang dunia II, diadakan pemisahan menjadi Hukum Tata Negara (*Staats recht*) dan Hukum Administrasi Negara (*Administratief recht*) yang masing-masing merupakan mata kuliah yang berdiri sendiri. Pemisahan kedua mata kuliah ini erat sekali hubungannya dengan perubahan pandangan di negeri Belanda terhadap masing-masing ilmu yang bersangkutan.

Hukum Tata Negara dalam arti luas adalah meliputi Hukum Tata Negara dalam arti sempit (yang selanjutnya dikenal dengan Hukum Tata Negara) dan Hukum Administrasi Negara atau Hukum Tata Usaha Negara atau Hukum Tata Pemerintahan (*Administratief recht /Verwaltung recht*)

Para ahli hukum berselisih pendapat tentang pemisahan antara Hukum Tata Negara dalam arti sempit dan Hukum

Administrasi Negara. Ada yang membedakannya secara prinsipil, baik sistematis maupun isinya, sementara di pihak lainnya menganggap tidak terdapat perbedaan esensi kecuali atas pertimbangan manfaatnya. Hukum Administrasi Negara itu merupakan Hukum Tata Negara dalam arti luas dikurangi dengan Hukum Tata Negara dalam arti sempit. Ini disebut dengan teori "residu".¹²

Van Vollen Hoven¹³, merupakan sarjana yang termasuk golongan yang membedakan kedua ilmu tersebut secara prinsipil dalam bukunya yang berjudul *"Thorbecke en Het Administratief Recht"*, dalam buku ini ia merumuskan:

"Ter eener zijde vindt men, als staatrecht dat complex van rechtsvoorschriften toekent, dat de werkzaamheden van een moderne overheid distribueert over tal van hooger, en lagere organen, het houdt zich bezig naar Oppenheim's woord, met de staat in rust. Anderzijde staat alles Administratief recht dat complex van bepalingen, waaraan hogere en lagere organen geboden zijn, zoodra ze van hun reeds vaststaande staatsrechtelijke bevoegheid gebruik gaan maken; het betzegt naar Oppenheim's verdere woord, de staat in beweging".

Jika diterjemahkan dalam bahasa Indonesia, Hukum Tata Negara sebagai sekumpulan peraturan-peraturan hukum yang menentukan badan-badan kenegaraan serta memberi wewenang kepadanya, dan bahwa kegiatan suatu

¹²Muh. Kusardi & Harmaily Ibrahim, *op cit*, h. 34-35

¹³*Loc cit*

pemerintahan modern adalah membagi-bagikan wewenang itu kepada badan-badan tersebut dari yang tertinggi sampai yang terendah kedudukannya. Sesuai dengan faham *Oppenheim* yang merumuskan Hukum Tata Negara itu sama dengan negara dalam keadaan tidak bergerak. Selanjutnya menurut Van Vollen Hoven, Hukum Administrasi Negara adalah sekumpulan peraturan hukum yang mengikat badan-badan negara baik yang tinggi maupun yang rendah jika badan-badan itu mulai menggunakan wewenangnya yang ditentukan dalam Hukum Tata Negara. Menurut Oppenheim, rumusan ini dimisalkan seperti negara dalam keadaan bergerak.

Selanjutnya hubungan Hukum Tata Negara dengan Ilmu Politik, berdasarkan kenyataan bahwa keputusan-keputusan politik memang merupakan hal yang banyak pengaruhnya terhadap Hukum Tata Negara, karena keputusan-keputusan politik yang diterima oleh rakyat, kemudian menjadi kebiasaan yang berangsur-angsur akan berlaku sebagai bagian dari Hukum Tata Negara. Barents¹⁴, menggambarkan hubungan antara Ilmu Politik dan Hukum Tata Negara dengan suatu perumpamaan, bahwa Hukum Tata Negara adalah sebagai kerangkanya sedangkan Ilmu Politik merupakan daging yang ada di sekitarnya.

¹⁴ Abu Daud Busroh & Abubakar Busroh, *op cit*, h.20

BAB II

SUMBER HUKUM

DARI HUKUM TATA NEGARA

A. Beberapa Pengertian Sumber Hukum

Istilah "sumber hukum" itu sendiri mempunyai arti yang beragam, tergantung dari sudut peninjauannya masing-masing. Di samping itu "sumber hukum" menurut seorang ahli ekonomi tidak akan sama dengan seorang ahli hukum. Demikian pula seorang ahli sejarah, ahli filsafat dan lainnya, mempunyai sudut pandangan masing-masing serta memberikan arti yang berbeda terhadap apa yang dimaksud dengan sumber hukum. Seorang ahli hukum memandang sumber hukum tersebut, dalam dua sudut pandang, yaitu sumber hukum dalam arti materiil dan sumber hukum dalam arti formal.

Sumber hukum dalam arti materiil adalah sumber hukum yang menentukan isi hukum.¹⁵ Dalam hal ini, sumber hukum mengandung arti sebagai hal-hal yang seharusnya dijadikan pertimbangan oleh yang berwenang dalam menentukan isi hukum. Hal-hal tersebut diantaranya faktor sosiologis, faktor filosofis, faktor historis dan lainnya. Inti dari segala faktor tersebut bagi Indonesia adalah Pancasila, yang merupakan *staats fundamental norm*.¹⁶

¹⁵Apeldorn dalam Muh. Kusnadi & Harmaily Ibrahim, *op cit*, h. 45

¹⁶Abu Daud Busroh & Abu bakar Busroh, *op cit*, h. 39

Sumber Hukum dalam arti formal adalah sumber hukum yang dikenal dari bentuknya. Karena bentuknya itu menyebabkan hukum berlaku umum, diketahui dan ditaati.¹⁷ Dari formulasi tersebut di atas maka untuk memperoleh sifat yang formal, maka sumber hukum dalam arti ini setidaknya tidaknya mempunyai dua ciri sebagai berikut :¹⁸

- a. Dirumuskan dalam suatu bentuk. Perumusan norma hukum adalah penting, untuk membedakannya dari norma-norma lainnya. Sebab sebelum dirumuskan, ia tidak berbeda dengan nilai-nilai etika lainnya yang hidup dalam masyarakat. Wujud dari perumusan norma hukum, nampak dalam bentuk keputusan yang berwenang. Maka ditinjau dari segi bentuknya yang menyebabkan norma hukum positif dapat dikenali, berarti keputusan yang berwenang tersebut merupakan tempat ditemukan hukum positif. Dengan demikian, dari cirinya yang pertama ini, sumber hukum formal mengandung pengertian sebagai tempat ditemukannya hukum positif.
- b. Berlaku umum, mengikat dan ditaati. Dengan perumusan norma hukum maka nilai-nilai yang terkandung di dalamnya menjadi patokan, ukuran atau pedoman yang berlaku umum. Tetapi hanya patokan, ukuran atau pedoman yang dirumuskan dalam bentuk keputusan yang berwenang saja yang mempunyai kekuatan mengikat dan oleh karenanya ditaati. Maka, ditinjau dari segi wewenangnya yang menyebabkan

¹⁷*Ibid*

¹⁸*Ibid*

timbulnya norma hukum positif yang berlaku umum dan mengikat sehingga karenanya ditaati, berarti keputusan yang berwenang merupakan asalnya hukum positif. Dengan demikian, dari cirinya yang kedua ini, sumber hukum formal mengandung pula pengertian sebagai asalnya hukum positif.

Sumber hukum formal adalah :¹⁹

- a. Undang-undang,
- b. Kebiasaan dan adat istiadat yang dipertahankan dalam keputusan dari yang berkuasa dalam masyarakat,
- c. Traktat,
- d. Yurisprudensi,
- e. Pendapat ahli hukum yang terkenal (doktrin).

a. Undang-undang

Pertama kali mengadakan pembagian undang-undang, adalah seorang ahli hukum berkebangsaan Jerman yang bernama Paul Laband. Menurut Laband, di dalam ilmu hukum pengertian undang-undang mempunyai dua arti :²⁰

1. Undang-undang dalam arti materiil (*wet in materiele zin*)
2. Undang-undang dalam arti formiil (*wet in formele zin*)

¹⁹E. Utrecht, 1989, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Cetakan XI, Ichtiar, Jakarta, h.

²⁰*Loc cit*

Undang-undang dalam arti materiil adalah, penetapan kaidah hukum dengan tegas sehingga hukum itu menurut sifatnya menjadi mengikat (*die rechtsverbindliche Ardnung eines Rechtssatzes*).²¹

Menurut Laband, perlu ada dua anasir supaya suatu kaidah menjadi undang-undang dalam arti materiil :²²

- a. *Anordnung*, yakni penetapan peraturan (kaidah) dengan tegas sehingga menjadi hukum yang mengikat
- b. *Rechtssatz*, yakni peraturan (kaidah) hukum itu.

Undang-undang dalam arti formill adalah setiap keputusan "undang-undang" karena cara terjadinya (*wijze van tootstandkoming*).²³

b. Kebiasaan dan adat istiadat

Menurut Mr.J.H.P.Bellefroid²⁴ dalam bukunya "*Inleiding tot de Recht Swetenschap in Nederland*", bahwa hukum kebiasaan adalah meliputi semua peraturan-peraturan yang walaupun tidak ditetapkan oleh pemerintah, tetapi ditaati oleh seluruh rakyat, karena mereka yakin peraturan itu berlaku sebagai hukum.

Adapun syarat-syarat bagi timbulnya hukum kebiasaan ialah :²⁵

- a. Suatu perbuatan yang tetap dilakukan orang,

²¹*Loc cit*

²²*Ibid*, h.86

²³*Ibid*, h.88

²⁴Abu Daud Busroh & H. Abu Bakar Busroh, *Op cit*, h. 57

²⁵E. Utrecht, *Op cit*, h. 109

- b. Keyakinan bahwa peraturan itu harus dilakukan karena telah merupakan suatu kewajiban atau keharusan, yaitu *Opinio necessitatis*.

Hukum Adat adalah hukum yang tumbuh, berkembang dan hidup dalam masyarakat. Karena pembentukan hukum itu dalam rangka mengatur kehidupan masyarakat serta memenuhi kebutuhan masyarakat, maka dalam pembentukan hukum harus diperhatikan kebiasaan atau adat yang hidup dalam masyarakat. Dengan demikian, kebiasaan atau adat sebagai sumber hukum dapat diartikan pula sebagai sesuatu yang dapat mempengaruhi pembentukan hukum.

c. Traktat

Menurut Bellefroid,²⁶ antara traktat dan perjanjian itu mempunyai arti yang berbeda. Traktat adalah perjanjian yang terikat pada bentuk tertentu, sedangkan perjanjian tidak selalu terikat pada bentuk tertentu. Tetapi hukum Internasional tidak membedakan antara traktat dan perjanjian, bahkan dikatakan mempunyai arti yang sama.

Traktat itu mengikat dan berlaku sebagai peraturan hukum terhadap warga negara dari masing-masing negara yang membuatnya. Karenanya dikatakan bahwa traktat merupakan sumber hukum.

²⁶Abu Daud Busroh & Abu Bakar Busro, *Op cit*, h. 61

Adapun proses pembuatan perjanjian sehingga mengikat kedua negara atau lebih, dilakukan melalui beberapa tahapan :²⁷

1. Penetapan (*sluiting*). Pada tahap ini diadakan perundingan atau pembicaraan tentang masalah yang menyangkut kepentingan masing-masing negara. Hasilnya berupa *concept verdrag*, yakni penetapan isi perjanjian oleh utusan atau delegasi pihak-pihak yang bersangkutan.
2. Persetujuan. Penetapan-penetapan pokok dari hasil perundingan itu diparaf sebagai tanda persetujuan sementara, karena naskah itu masih memerlukan persetujuan lebih lanjut dari Dewan Perwakilan Rakyat negara masing-masing. Kemungkinan terjadi bahwa masing-masing Dewan Perwakilan Rakyat maiz mengadakan perubahan-perubahan terhadap naskah tersebut.
3. Penguatan (*bekracting*). Setelah diperoleh persetujuan dari kedua negara tersebut, kemudian diusul dengan penguatan (*bekracting*) atau disebut juga pengesahan (*ratificatie*) oleh masing-masing kepala negara. Sesudah diratifikasi maka tidak mungkin lagi bagi kedua pihak untuk mengadakan perubahan dan perjanjian itu kini sudah mengikat kedua pihak.
4. Pengumuman (*afkondiging*). Perjanjian yang sudah disetujui dan ditandatangani oleh para pihak, kemudian diumumkan. Biasanya dilakukan dalam statu upacara dengan saling menukarkan Piagam Perjanjian.

²⁷E. Utrecht, *Op cit*, h.120-121

Setelah prosedur di atas dilalui, maka traktat itu terbentuklah dan berlaku mengikat negara-negara yang bersangkutan. Mengenai kekuatan mengikatnya suatu traktat itu pada umumnya didasarkan pada suatu asas yang disebut "*Pacta Sunt Servanda*" yang berarti setiap persetujuan harus dihormati dan ditaati.

d. Yurisprudensi

Yurisprudensi adalah hukum hasil penetapan seorang hakim terhadap masalah atau perkara yang dihadapinya dan merupakan hasil *ijtihad* nya, karena untuk perkara tersebut, tidak ada undang-undang yang mengaturnya atau kurang jelasnya undang-undang, yang kemudian diikuti oleh hakim lain. Istilah yurisprudensi ini sering digunakan juga untuk menyebutkan kumpulan keputusan pengadilan.

e. Pendapat Ahli Hukum yang terkenal (doktrin)

Pendapat ahli hukum, dalam kenyataannya banyak diikuti orang, dan menjadi dasar atau bahan pertimbangan dalam penetapan hukum, baik para hakim ketika akan memutuskan suatu perkara maupun oleh pembentuk undang-undang.

B. Sumber Hukum Tata Negara

Membicarakan tentang sumber hukum dari Hukum Tata Negara dalam buku ini, dibatasi pada tiga hal saja,²⁸ yaitu :

1. Sumber dalam arti sebagai asal Hukum Tata Negara, berkaitan dengan pembicaraan tentang kewenangan

²⁸Juniarto, 1968, *Ilmu Hukum Tata Negara dan Sumber-sumber Hukum Tata Negara*, Yasbit, Gajah Mada, Yogyakarta, h. 24 dan seterusnya

penguasa. Adanya suatu peraturan hukum dikeluarkan oleh penguasa yang berwenang untuk mengeluarkan atau memberikan keputusan tersebut. Adanya kewenangan ini merupakan syarat mutlak untuk sahnya keputusan tersebut. Kewenangan yang dimiliki penguasa itu harus ada dasar hukumnya, artinya kewenangan itu harus didasarkan pada kewenangan yang lebih tinggi tingkatannya, demikian seterusnya, sehingga tersusun tingkatan kewenangan, ada kewenangan atasan dan ada kewenangan bawahan. Semua wewenang itu harus didasarkan pada ketentuan hukum. Tidak adanya kewenangan yang didasarkan pada ketentuan hukum akan dapat menimbulkan kesimpangsiuran, yang dapat mengakibatkan kesewenangan dan ketidakpastian hukum. Tidak adanya kepastian hukum akan mengakibatkan tidak adanya pedoman, baik bagi rakyat maupun penguasa yang mengeluarkan keputusan.

2. Sumber dalam arti tempat diketemukannya Hukum Tata Negara, membawa kepada pembahasan mengenai macam-macam, jenis-jenis dan bentuk-bentuk peraturan terutama yang tertulis.
3. Sumber dalam arti sebagai hal-hal yang dapat mempengaruhi penentuan Hukum Tata Negara, untuk dapat menciptakan hukum positif yang baik dan adil sesuai dengan keadaan dan kebutuhan sudah barang tentu harus mempertimbangkan berbagai macam hal

antara lain, keyakinan, rasa keadilan serta perasaan hukum yang hidup dalam masyarakat.

C. Hierarki Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia

Menurut sistem hukum Indonesia, peraturan perundang-undangan (hukum tertulis) disusun dalam suatu tingkatan yang disebut hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam Memorandum DPR-GR tertanggal 9 Juni 1966 yang telah dikukuhkan oleh MPRS No.XX/MPRS/1966, MPR dengan Ketetapan MPR No.V/MPR/1973 dan lampiran II tentang "Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia" adalah sebagai berikut :

1. Undang Undang Dasar 1945
2. Ketetapan MPR/MPRS
3. Undang-undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
4. Peraturan Pemerintah
5. Keputusan Presiden
6. Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya, seperti Peraturan Menteri, Instruksi Menteri, dan lain-lainnya.

Tata urutan di atas menunjukkan tingkatan masing-masing bentuk yang bersangkutan, dimana yang disebut lebih dahulu mempunyai kedudukan lebih tinggi dari pada bentuk-bentuk yang tersebut di belakangnya (di bawahnya). Disamping itu, tata cara urutan di atas mengandung konsekuensi hukum, bentuk peraturan atau ketetapan yang

tingkatannya lebih rendah tidak boleh mengandung materi yang bertentangan dengan materi yang dimuat di dalam suatu peraturan yang bentuknya lebih tinggi, terlepas dari soal siapakah yang berwenang memberikan penilaian terhadap materi peraturan serta bagaimana nanti konsekuensi apabila materi suatu peraturan itu dinilai bertentangan dengan materi peraturan yang lebih tinggi.

Walaupun Ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1966 itu dirasakan sangat besar kegunaannya dalam rangka penertiban bagi peraturan perundang-undangan yang berlaku pada saat itu, akan tetapi terlihat juga adanya hal-hal yang kurang tepat diletakkan pada tempatnya, bahkan masih terdapat kelemahan-kelemahan yang seharusnya tidak terjadi dalam Ketetapan MPRS tersebut. Disamping itu, jenis-jenis peraturan perundang-undangan dalam Ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1966 tersebut terasa belum sempurna, hal ini dikarenakan dalam kenyataan masih ditemukan jenis-jenis peraturan perundang-undangan lain, seperti Keputusan Menteri, Keputusan Lembaga non Departemen, Peraturan Daerah serta Keputusan Kepala Daerah. Jika berpijak pada Ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1966, Keputusan Menteri tidak mempunyai dasar yuridis, karena tidak termuat dalam Ketetapan tersebut. Selain itu, ada kata "dan lain-lain" membingungkan karena dapat menimbulkan multi tafsir.

Menurut Maria Farida,²⁹ hal-hal yang kurang pada tempatnya yang terdapat dalam Ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1966 antara lain :

²⁹Maria Farida Indrati S, 2007, *Ilmu Perundang-undangan*, jilid 1, Kanisius, Yogyakarta, h. 75-80

1. Undang Undang Dasar 1945, tidak tepat jika dikatakan sebagai peraturan perundang-undangan, karena Undang Undang Dasar 1945 itu terdiri dari dua kelompok norma hukum, yaitu : (1) Pembukaan Undang Undang dasar 1945 merupakan *Staatsfundamentalnorm* atau Norma Fundamental Negara. Norma fundamental negara ini merupakan norma hukum tertinggi yang bersifat *pre-supposed* dan merupakan landasan filosofis yang mengandung kaidah-kaidah dasar bagi pengaturan negara itu lebih lanjut. Sifat norma hukumnya masih secara garis besar dan merupakan norma hukum tunggal, dalam arti belum dilekati oleh norma hukum yang berisi sanksi. (2) Batang Tubuh Undang Undang Dasar 1945 merupakan *Staatsgrundgesetz* atau Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara yang merupakan garis-garis besar atau pokok-pokok kebijaksanaan negara untuk menggariskan tata cara membentuk peraturan perundang-undangan yang mengikat umum. Sifat dari norma hukumnya masih bersifat garis besar dan pokok, dan merupakan norma hukum tunggal, jadi belum dilekati oleh norma hukum yang berisi sanksi.
2. Ketetapan MPR, merupakan *Staatsgrundgesetz* atau Aturan Dasar/Aturan Pokok Negara. Seperti juga dengan Batang Tubuh Undang Undang Dasar 1945, maka Ketetapan MPR ini juga berisi garis-garis besar, dan merupakan norma hukum tunggal dan tidak dilekati oleh norma hukum yang berisi sanksi.
3. Keputusan Presiden, termasuk dalam peraturan perundang-undangan adalah bersifat *einmahlig*.

Penyebutan keputusan Presiden yang *einmahlig* ini sebenarnya tidak tepat karena suatu keputusan Presiden dapat juga *dauerhaftig* (berlaku terus menerus). Suatu keputusan Presiden yang bersifat *einmahlig* adalah yang bersifat "penetapan" (*beschiking*), yang sifat normanya individual, konkret, dan sekali selesai (*einmahlig*), sedangkan norma dari suatu peraturan perundang-undangan selalu bersifat umum, abstrak, dan berlaku terus-menerus (*dauerhaftig*). Dengan demikian, yang sebenarnya termasuk peraturan perundang-undangan adalah justru keputusan Presiden yang bersifat *dauerhaftig* (berlaku terus-menerus).

4. Peraturan Menteri sebaiknya diganti menjadi keputusan menteri karena penyebutan keputusan menteri dapat berarti secara luas, yaitu baik yang berarti peraturan (*regeling*) maupun yang berisi penetapan (*beschking*).
5. Penyebutan instruksi menteri sebagai peraturan perundang-perundangan tidak tepat karena suatu instruksi itu bersifat individual, konkret, serta harus ada hubungan atasan dan bawahan secara organisatoris, sedangkan sifat dari suatu norma hukum dalam peraturan perundang-undangan adalah umum, abstrak dan berlaku terus-menerus.
6. Peraturan Daerah, dalam Ketetapan MPRS ini tidak dimasukkan ke dalam peraturan perundang-undangan, padahal Peraturan Daerah adalah juga termasuk dalam jenis Peraturan perundang-undangan dan tidak selalu merupakan peraturan pelaksana saja.

Dalam upaya pembaharuan hukum, seharusnya susunan hierarkis peraturan perundangan perlu penataan kembali, mengingat susunan hierarkis peraturan perundang-undangan Republik Indonesia, dirasakan tidak lagi sesuai dengan perkembangan kebutuhan dewasa ini. Disamping itu, rezim Orde Baru yang semula berusaha menjalankan Pancasila serta Undang Undang Dasar 1945 secara murni dan konsekuen, dengan menata kembali sumber tertib hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan, dalam pelaksanaannya selama 32 tahun belum berhasil dalam membangun susunan perundang-undangan yang dapat dijadikan pedoman untuk memantapkan sistem perundang-undangan di masa mendatang. Lebih-lebih dalam praktek pelaksanaannya, banyak produk peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih serta tidak mengikuti prosedur pembentukan sebagaimana mestinya. Dengan istilah lain, banyak wacana yang mendorong Ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1966, yang menjadi pedoman dalam mengembangkan susunan peraturan perundang-undangan harus dikaji ulang dan disempurnakan demi kepentingan masa mendatang serta sistem hukum nasional.

Dengan berlandaskan Sidang Tahunan MPR Republik Indonesia, tanggal 7-8 Agustus tahun 2000, MPR telah mengeluarkan Ketetapan MPR No.III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Maka dengan disahkan Ketetapan MPR No.III/MPR/2000 ini, Ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1966,

Ketetapan MPR RI No.V/MPR/1973 dan Ketetapan MPR RI No.IX/MPR/1978 dinyatakan tidak berlaku lagi.

Menurut Ketetapan MPR No.III/MPR/2000, Peraturan Perundang-undangan yang tersusun secara hierarkis tersebut mengandung konsekuensi bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Hal ini selaras dengan asas hukum "*lex superior derogat inferiori*" (hukum yang lebih tinggi mengalahkan hukum yang tingkatan di bawahnya). Ini dimaksudkan, agar tercipta kepastian hukum dalam sistem perundang-undangan.

Dalam kaitannya dengan hierarki norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan teori mengenai jenjang norma hukum (*Stufentheorie*).

Hans Kelsen³⁰, berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hirarki (tata susunan), dalam arti, suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasarkan 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 tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif yaitu norma dasar (*Grundnorm*).

Teori jenjang norma hukum dari Hans Kelsen ini diilhami oleh seorang muridnya yang bernama Adolf

³⁰*Ibid*, h.41

Merkl³¹, yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah (*das Doppelte Rechtsantlitz*). Suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasarkan pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi dasar bagi norma hukum di bawahnya, sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku (*rechtskracht*) yang relatif, oleh karena masa berlakunya suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya. Apabila norma hukum yang berada di atasnya dicabut atau dihapus, pada dasarnya norma-norma hukum yang berada di bawahnya akan tercabut dan terhapus pula.

Berdasarkan teori yang dikemukakan oleh dua sarjana di atas, maka ajaran mengenai tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut mengandung beberapa prinsip sebagai berikut : ³²

1. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau berada di bawahnya.
2. peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
3. Isi dari muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpang atau

³¹*Loc cit*

³²Bagir Mannan, 2004, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UI Press, Yogyakarta, h; 133

bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tingkatannya.

4. Suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut, diganti atau diubah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau paling tidak dengan yang sederajat.
5. Peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama, peraturan yang terbaru harus diberlakukan walaupun tidak dengan secara tegas dinyatakan bahwa, peraturan yang lama itu dicabut. Selain itu, peraturan yang mengatur materi yang lebih khusus harus diutamakan dari peraturan perundang-undangan yang lebih umum.

Konsekuensi penting dari prinsip-prinsip di atas adalah harus diadakannya mekanisme yang menjaga dan menjamin agar prinsip tersebut tidak diselewengkan ataupun dilanggar. Mekanismenya, yaitu ada sistem pengujian secara yudisial atas setiap peraturan perundang-undangan, kebijakan, maupun tindakan pemerintahan lainnya terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau tingkat tertinggi yaitu Undang Undang Dasar 1945. Tanpa konsekuensi tersebut, maka tata urutan tidak berarti. Hal ini dapat menyebabkan peraturan perundang-undangan yang tingkatnya lebih rendah dapat tetap berlaku, walaupun bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi.

Berdasarkan Ketetapan MPR No.III/MPR/2000 tentang tata urutan peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut :

1. Undang Undang Dasar 1945
2. Tap MPR
3. Undang-undang
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
5. Peraturan Pemerintah
6. Keputusan Presiden
7. Peraturan Daerah.

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

Walaupun kehadiran Ketetapan MPR No.III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan sangat diharapkan sebagai pengganti Ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPRGR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia, namun dalam pelaksanaannya telah timbul berbagai masalah.

Kelemahan yang terdapat dalam Ketetapan MPR No.III/MPR/2000, yang dikemukakan oleh Maria Farida Indrati,³³ adalah sebagai berikut :

1. Masalah sumber hukum dan tata susunan peraturan perundang-undangan. Dari rumusan Ketetapan MPR tersebut terlihat adanya ketidakserasian antara Pasal 1 dan Pasal 2 Ketetapan MPR No.III/MPR/2000. Dalam Pasal 1 ayat (1) Ketetapan MPR ini dirumuskan bahwa, sumber hukum adalah sumber yang dijadikan bahan untuk penyusunan Peraturan Perundang-undangan, dan menurut ayat (3) sumber hukum tersebut adalah Pancasila (pembukaan Undang Undang Dasar 1945), dan Batang Tubuh Undang Undang Dasar 1945; sedangkan dalam Pasal 2 dari Ketetapan MPR ini dinyatakan bahwa tata urutan Peraturan Perundang-undangan dimulai dari (termasuk) Undang Undang Dasar 1945. Selain itu, dalam Pasal 3 ayat (1) dirumuskan bahwa Undang Undang Dasar 1945 merupakan hukum dasar tertulis. Apabila Pancasila dan Batang Tubuh Undang Undang Dasar 1945 tersebut sebagai sumber dari Peraturan Perundang-undangan, dan merupakan hukum dasar tertulis, berarti keduanya tidak termasuk dalam jenis dan karakteristik suatu norma, maka Undang Undang Dasar 1945 (Pancasila), yang merupakan Norma Dasar Negara atau Norma Fundamental Negara (*Staats fundamentalnorm*). Selanjutnya, Batang Tubuh Undang Undang Dasar 1945 merupakan Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara

³³Maria Farida Indrati, *Op cit*, h. 89-95

yang disebut juga *Staatsgrundgesetz*). Pembukaan Undang Undang Dasar, serta masih merupakan suatu norma yang mengatur secara garis besar segala sesuatu tentang kehidupan kenegaraan pada umumnya, dan merupakan sumber dan dasar pembentukan Peraturan Perundang-undangan atau sering disebut dengan *Gesetzgebung*.

2. Ketetapan MPR, apabila melihat dari sifat dan karakteristik suatu norma hukum, Ketetapan MPR juga tidak termasuk dalam jenis Peraturan Perundang-undangan, oleh karena Ketetapan MPR masih merupakan suatu Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara (*Staatsgrundgesetz*). Suatu Ketetapan MPR seharusnya adalah suatu keputusan yang hanya mengikat/ditujukan kepada Presiden, oleh karena Ketetapan MPR merupakan suatu amanat yang harus dilaksanakan oleh Presiden dalam rangka menjalankan pemerintahannya dan tidak mengatur umum. Sebagai suatu Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara, maka Ketetapan MPR juga merupakan sumber dan dasar pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
3. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPU). Dalam pasal 22 ayat (1) Undang Undang Dasar 1945 dinyatakan bahwa, dalam hal *ihwal* kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang-undang. Dari ketentuan Pasal di atas jelas bahwa, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) adalah suatu peraturan yang mempunyai kedudukan setingkat

dengan undang-undang, tetapi dibentuk oleh Presiden tanpa persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, disebabkan terjadinya "hal ihwal kegentingan yang memaksa". Penempatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (PERPU) di bawah undang-undang adalah tidak tepat, bahkan tidak sesuai dengan Pasal 5 ayat (2) Undang Undang Dasar 1945, serta Pasal 3 ayat (5) Ketetapan MPR No.III/MPR/2000. Apabila dilihat dari tata susunan (hirarkhi) Peraturan Perundang-undangan, hal ini akan mempunyai suatu konsekuensi, karena peraturan yang berada di bawah harus bersumber dan berdasar pada peraturan yang lebih tinggi, atau dengan kata lain, peraturan yang lebih rendah merupakan peraturan pelaksanaan dari peraturan yang lebih tinggi.

4. Permasalahan yang berhubungan dengan Peraturan dan Keputusan lainnya. Berdasarkan rumusan dalam Pasal 4 Ketetapan MPR No.III/MPR/2000, maka permasalahan yang timbul adalah sebagai berikut :

a. Peraturan atau Keputusan Mahkamah Agung, Penyebutan Peraturan atau Keputusan Mahkamah Agung dalam Pasal 4 ayat (2) juga menimbulkan permasalahan, oleh karena Mahkamah Agung sebagai pemegang kekuasaan kehakiman, yang menyelenggarakan fungsi peradilan hanya membentuk keputusan yang bersifat individual, konkret, dan final. Mahkamah Agung tidak membentuk suatu keputusan yang bersifat umum, abstrak dan terus-menerus.

- b. Peraturan atau Keputusan Badan Pemeriksa Keuangan. Ditetapkan Peraturan atau Keputusan Badan Pemeriksa Keuangan dalam Pasal 4 ayat (2) adalah tidak tepat. Dalam Pasal 23 ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 dirumuskan bahwa, "Untuk memeriksa tanggungjawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan Undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat". Dengan demikian, kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan adalah memeriksa keuangan negara, sehingga ia tidak dapat membentuk suatu peraturan yang bersifat umum, abstrak, dan terus-menerus seperti layaknya suatu Peraturan Perundang-undangan.
- c. Peraturan atau Keputusan Menteri. Ketiadaan Keputusan Menteri dalam Pasal 2 Ketetapan MPR No.III/MPR/2000 tersebut menimbulkan pula berbagai permasalahan, terutama permasalahan yang berhubungan dengan pelaksanaan otonomi daerah yang dilaksanakan menurut Undang-undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dari berbagai masalah yang terjadi, yang terlihat menonjol adalah, pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Daerah yang menjadi keliru, oleh karena pembentukannya dilakukan tanpa memperhatikan ketentuan dalam Keputusan Menteri yang masih berlaku. Adanya berbagai kekeliruan tersebut, menimbulkan pertanyaan tentang bagaimana

keberadaan suatu Keputusan Menteri dalam hirarki Peraturan Perundang-undangan, oleh karena bidang-bidang tugas dapat ditindaklanjuti dengan pembentukan suatu Keputusan Menteri yang mengikat umum (yang dalam Ketetapan MPR ini tidak termasuk dalam hierarki perundang-undangan). Sehubungan dengan rumusan dalam Pasal 4 ayat (2) Ketetapan MPR No.III/MPR/2000 tersebut, pada tanggal 23 Februari 2001 Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia telah menetapkan dalam Surat Edaran No.M.UM.01.06-27 yang menyatakan, bahwa Keputusan Menteri yang bersifat mengatur merupakan salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan, dan secara hierarkis terletak di antara Keputusan Presiden dan Peraturan Daerah.

d. Peraturan dan Keputusan Bank Indonesia. Ditetapkannya peraturan atau keputusan yang dibentuk oleh suatu badan negara yang diberikan atribusi kewenangan membentuk peraturan yang menyingkap umum, seperti misalnya Bank Indonesia, dalam Pasal 4 ayat (2) dalam Ketetapan MPR ini, tidak dimasukkan dalam hierarkhi Peraturan Perundang-undangan juga telah menimbulkan permasalahan baru. Apakah peraturan atau Keputusan Bank Indonesia tidak harus di letakkan dalam tata susunan Peraturan Perundang-undangan tersebut? Oleh karena sebenarnya Bank Indonesia merupakan suatu badan negara yang dapat membentuk Peraturan Perundang-undangan.

- e. Peraturan atau Keputusan Badan, Lembaga, atau Komisi. Penyebutan tentang badan, lembaga atau komisi setingkat yang dibentuk oleh pemerintah dalam Pasal 4 ayat (2) Ketetapan MPR ini dapat ditafsirkan secara luas, hal ini dapat menimbulkan permasalahan, oleh karena terdapat badan, lembaga, atau komisi yang dibentuk pemerintah sebagai suatu Lembaga Pemerintah non Departemen (misalnya, Badan Pusat Statistik atau lembaga Sandi Negara dst), sehingga mereka diberikan pula kewenangan untuk membentuk keputusan yang mengatur umum. Akan tetapi, terdapat pula badan, lembaga, atau komisi yang tidak merupakan suatu Lembaga Pemerintah non Departemen (misalnya, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia).
- f. Peraturan di tingkat Daerah. Dengan perumusan Pasal 3 ayat (7) huruf a, b, dan c Ketetapan MPR ini, apakah hal ini tidak mencerminkan adanya suatu hierarki antara Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota serta peraturan desa? Sehubungan dengan hal ini apakah suatu Peraturan Desa juga termasuk Peraturan Perundang-undangan, serta bagaimana pula dengan Keputusan Kepala Daerah Provinsi atau Keputusan Kepala Daerah Kabupaten/Kota, dan Keputusan Kepala Desa?

Pada tanggal 24 Mei 2004, Dewan Perwakilan Rakyat serta pemerintah telah menyetujui Rancangan Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

undangan menjadi Undang Undang yaitu Undang Undang No.10 Tahun 2004, yang dinyatakan mulai berlaku pada tanggal 1 November 2004. Di dalam undang-undang ini ditegaskan bahwa, Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara. Adapun jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU No.10 Tahun 2004 adalah sebagai berikut :

1. Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-undang /Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang
3. Peraturan Pemerintah
4. Peraturan Presiden
5. Peraturan daerah :
 - a. Perda Provinsi,
 - b. Perda Kabupaten/Kota
 - c. Perdes/ Peraturan yang setingkat.

Adapun tanggapan terhadap Undang Undang No.10 Tahun 2004, menurut Maria Farida Indrati³⁴, adalah sebagai berikut :

1. Undang Undang Dasar 1945, tidak tepat kalau dikatakan sebagai Peraturan Perundang-undangan, karena Undang Undang Dasar 1945 itu terdiri atas dua kelompok norma hukum, yaitu Pembukaan Undang Undang Dasar 1945 merupakan *Staatsfundamentalnorm* atau Norma fundamental Negara. Norma fundamental Negara ini merupakan norma hukum tertinggi yang

³⁴*Ibid*, h. 99-103

bersifat "pre-supposed" dan merupakan landasan dasar filosofis yang mengandung kaedah-kaedah dasar bagi pengaturan negara itu lebih lanjut. Sifat norma hukumnya masih secara garis besar dan merupakan norma hukum tunggal, dalam arti belum dilekati oleh norma hukum yang berisi sanksi. Sedangkan Batang Tubuh Undang Undang Dasar 1945 merupakan *Staatsgrundgesetz* atau Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara yang merupakan garis-garis besar atau pokok-pokok kebijaksanaan negara untuk menggariskan tata cara membentuk Peraturan Perundang-undangan yang mengikat umum. Sifat dari norma hukumnya masih secara garis besar dan pokok dan merupakan norma hukum tunggal, jadi belum dilekati oleh norma sanksi. Oleh karena itu, menempatkan Batang Tubuh Undang Undang Dasar 1945 ke dalam jenis Peraturan Perundang-undangan adalah tidak tepat, oleh karena menempatkannya terlalu rendah.

2. Ketetapan MPR, merupakan Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara (*Staatgrundgesetz*). Seperti juga dengan Batang Tubuh Undang Undang Dasar 1945, maka Ketetapan MPR juga berisi garis-garis besar atau pokok-pokok kebijakan negara, sifat norma hukumnya masih secara garis besar dan merupakan norma hukum tunggal dan tidak dilekati oleh norma sanksi. Ketetapan MPR pada hakekatnya tidak dapat digolongkan ke dalam Peraturan Perundang-undangan karena mengandung jenis norma yang lebih tinggi dan

berbeda dari pada norma yang terdapat dalam undang-undang. Sifat norma hukum dalam Ketetapan MPR adalah setingkat lebih rendah dari pada norma-norma dalam Batang Tubuh Undang Undang Dasar 1945.

3. Peraturan Presiden, merupakan sebagai pengganti istilah Keputusan Presiden adalah tidak tepat, dan saat ini telah menimbulkan berbagai permasalahan. Istilah "keputusan" dalam arti luas biasanya dibagi menjadi dua jenis, yaitu keputusan yang bersifat mengatur (*regeling*) dan keputusan yang bersifat menetapkan (*beschiking*). Istilah "keputusan" merupakan pernyataan kehendak yang bersifat netral, yang secara kajian di bidang Perundang-undangan dapat dibedakan sebagai keputusan yang merupakan Peraturan Perundang-undangan (*wetgeving*), keputusan yang merupakan peraturan semu (*beleidsregel, pseudo-wetgeving*), Keputusan Tata Usaha Negara (*beschiking*), maupun keputusan yang bertentangan umum lainnya (*besluiten van algemene strekking*). Dalam penyelenggaraan pemerintahan, seringkali dibentuk suatu keputusan yang hanya bersifat mengatur, sehingga dapat disebut peraturan, atau suatu keputusan yang hanya bersifat menetapkan, yang dapat disebut penetapan; namun demikian seringkali pula terdapat suatu keputusan yang di dalamnya terdiri atas ketentuan yang mengatur sekaligus ketentuan yang bersifat menetapkan.
4. Peraturan Desa, berdasarkan Pasal 7 ayat (2) huruf c Undang-undang No.10 Tahun 2004, menetapkan bahwa Peraturan Desa/peraturan yang setingkat yang dibuat

oleh Badan Perwakilan Desa atau nama lainnya bersama Kepala Desa, ke dalam jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Menetapkan Peraturan Desa sebagai Peraturan Perundang-undangan adalah tidak tepat, dan tidak sesuai dengan ketentuan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan pendapat tersebut bukan berarti bahwa Badan Perwakilan Desa atau nama lainnya bersama Kepala Desa atau nama lainnya, Badan Perwakilan Desa atau nama lainnya bersama Kepala Desa tetap dapat membentuk suatu Peraturan Desa, yang bersifat mengatur (dan mengikat umum), dalam arti peraturan di bidang penyelenggaraan pemerintahan saja, tetapi tidak sebagai Peraturan Perundang-undangan.

5. Peraturan-peraturan lainnya. Dalam penjelasan Pasal 7 ayat (4) Undang-undang No.10 Tahun 2004, dirumuskan berbagai jenis peraturan yang dianggap sebagai Peraturan Perundang-Undangan dari berbagai lembaga negara dan pejabat yang berwenang. Jika rumusan tersebut dikaji berdasarkan fungsi dan kewenangan dari lembaga negara atau pejabat yang dirumuskan di dalamnya. Penulis berpendapat bahwa, tidak semua lembaga negara dan Pejabat tersebut mempunyai kewenangan untuk membentuk peraturan yang bersifat umum, dan berlaku keluar sebagai Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan tanggapan di atas, terlihat bahwa sejak berlakunya Ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1966 tentang

Memorandum DPRGR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, sampai dengan berlakunya Undang-undang No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia belum berakhir. Oleh karena itu, diskusi panjang dan kajian terhadap permasalahan tersebut perlu dilakukan agar kepastian hukum dapat dicapai dengan maksimal.³⁵

³⁵*Ibid*, h.108

BAB III

ASAS-ASAS HUKUM TATA NEGARA

A. Asas Pancasila

Dalam kehidupan suatu bangsa pada umumnya mempunyai pandangan hidup yang mencerminkan cita-cita dan watak dari kehidupan bangsa yang bersangkutan. Pandangan hidup dapat berupa kristalisasi dari nilai-nilai kehidupan yang luhur dari bangsa itu. Pandangan hidup ini kemudian menjadi dasar falsafah kehidupan bangsa yang bersangkutan. Misalnya bangsa Amerika mendirikan negara Amerika Serikat berdasarkan falsafah negara yang tercantum dalam *Declaration of Independence*, berdasarkan falsafah *individualisme* dan *liberalisme* yang tentunya berbeda dengan bangsa Indonesia yang mendirikan negara Republik Indonesia berdasarkan pandangan hidupnya yaitu Pancasila.

Pada waktu Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia dalam sidang-sidangnya mencari dasar negara untuk negara Indonesia yang akan merdeka, maka kemudian diputuskan Pancasila sebagai dasar negara. Rumusan Pancasila itu ditempatkan dalam Pembukaan Undang Undang Dasar 1945, terletak pada alinea keempat. Pembukaan ini merupakan *Declaration of Independence*. Dipandang dari segi hukum Pembukaan Undang Undang

Dasar 1945, merupakan pokok kaedah negara yang fundamental. Ia menjadi sumber hukum bagi adanya Undang Undang Dasar dan nilai-nilai yang terkandung di dalamnya, berupa pokok-pokok pikiran harus terwujud dalam pasal-pasal Undang Undang Dasar. Pokok pikiran dalam pembukaan ini, tidak lain adalah merupakan perwujudan dari jiwa Pancasila. Dengan demikian, isi pasal Undang Undang Dasar dijiwai oleh Pancasila sebagai dasar negara.

Dalam bidang hukum, Pancasila merupakan sumber hukum materiil. Oleh karena itu setiap Peraturan Perundangan secara materiil, yaitu isinya tidak boleh bertentangan dengan pancasila, bahkan harus dalam rangka melaksanakan nilai yang terkandung dalam Pancasila.

Pancasila sebagai asas bagi Hukum Tata Negara Indonesia dapat dilihat sebagai berikut :³⁶

1. Asas Ketuhanan Yang Maha Esa, tertuang dalam Pembukaan Undang Undang Dasar 1945 yang menyebutkan bahwa: “.....maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang Undang Dasar Negara Indonesia itu dalam suatu susunan Negara Indonesia yang berbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia, yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa.....”. Begitu juga dalam Batang Tubuh Undang Undang Dasar 1945 dapat terlihat rumusan yang mencerminkan asas tersebut, “Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk

³⁶Moh. Kusnardi & Harmaily Ibrahim, *Pengantar HukumOp cit*, h.102-105

beribadat menurut agamanya”. Ketentuan ini menjadi dasar bagi Pemerintah dan alat perlengkapan negara lainnya dalam mengatur soal beragama bagi penduduk Indonesia, jadi bukan hanya warga negara Indonesia saja, tetapi juga termasuk bukan warga negara Indonesia.

2. Asas Perikemanusiaan, dalam kehidupan sehari-hari hal ini terlihat pada lembaga-lembaga yang didirikan untuk menampung segala ketidakseimbangan dalam kehidupan sosial.
3. Asas Kebangsaan, ini menunjukkan bahwa Bangsa Indonesia adalah suatu bangsa yang merdeka dan berdaulat. Merdeka berarti, bahwa Bangsa Indonesia bebas untuk menentukan nasibnya sendiri. Dan berdaulat berarti, bahwa Bangsa Indonesia tidak membolehkan adanya campur tangan dari bangsa lain dalam hal-hal yang merupakan urusan dalam negeri Indonesia. Untuk mengokohkan asas kebangsaan ini, maka dikaitkan pula beberapa lambang, seperti lambang Republik Indonesia, Sang Saka Merah Putih, bahasa kesatuan Indonesia adalah Bahasa Indonesia, lagu kebangsaan Indonesia adalah Indonesia Raya, serta lambang kesatuan bangsa Indonesia adalah Bhineka Tunggal Ika.
4. Asas Kedaulatan Rakyat, asas ini terdapat dalam Pembukaan Undang Undang Dasar 1945 yang menyebutkan sebagai berikut: “Maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam Undang Undang Dasar Negara Indonesia, yang berkedaulatan

rakyat” Asas ini menghendaki agar setiap tindakan dari Pemerintah harus berdasarkan kemauan rakyat dan pada akhirnya semua tindakan pemerintah harus dapat dipertanggung-jawabkan kepada rakyat-rakyat melalui wakil-wakilnya.

5. Asas Keadilan Sosial, dalam bentuk lembaga asas keadilan sosial ini dapat dilihat adanya Departemen Sosial yang menyelenggarakan masalah-masalah sosial dalam negara.

B. Asas Negara Hukum

Di dalam kepustakaan Indonesia, istilah Negara Hukum merupakan terjemahan dari *rechtsstaat*.³⁷ Istilah *rechtsstaat*, mulai populer di Eropa sejak abad XIX, meskipun pemikiran tentang ini sudah sejak lama ada. Istilah lain adalah *the rule of law* mulai populer dengan terbitnya buku dari Albert Venn Dicey tahun 1885 yang berjudul “*Introduction to the Study of Law of The Constitution*”. Buku ini lahir dari latar belakang serta sistem hukum yang menopangnya, berbeda antara konsep *rechtsstaat* dengan konsep *the rule of law*, walaupun dalam perkembangannya sekarang tidak dipermasalahkan lagi perbedaan mengenai keduanya. Pada dasarnya kedua konsep tersebut mengarah pada sasaran yang utama, yaitu pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.

Konsep *rechtsstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner,

³⁷Azhary dalam Ni'matul Huda, 2005, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, h.73

konsep *the rule of law* berkembang secara evolusioner. Hal ini terlihat dari isi atau kriteria *rechtsstaat* dan kriteria *the rule of law*. Konsep *rechtsstaat* bertumpu pada sistem hukum Eropa kontinental, yang dikenal dengan *civil law*, sedangkan *the rule of law* bertumpu pada sistem hukum yang dikenal dengan *common law*. Karakteristik *civil law* adalah *administrative*, sedangkan karakteristik *common law* adalah *judicial*.³⁸

Munculnya konsep *rechtsstaat*, yang dikemukakan Friedrich Julius Stahl ini diilhami oleh Immanuel Kant. Menurut Stahl, unsur-unsur negara hukum (*rechtsstaat*) adalah :³⁹

1. Perlindungan hak-hak asasi manusia;
2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak itu;
3. Pemerintahan berdasarkan Peraturan Perundang-undangan; dan
4. Peradilan administrasi dalam perselisihan.

Pada saat yang hampir bersamaan, muncul pula konsep negara hukum (*the rule of law*), yang lahir dalam naungan sistem hukum *common law*. Dicey mengemukakan unsur-unsur *the rule of law* adalah sebagai berikut :⁴⁰

³⁸Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, h. 72

³⁹Mirriam Budiardjo dalam Ridwan HR, 2002, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 3

⁴⁰*Ibid*, h. 3-4

1. Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of law*), yaitu tidak adanya kekuasaan sewenang (*absence of arbitrary power*), dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum.
2. Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*). Dalil ini berlaku baik untuk orang biasa maupun untuk pejabat.
3. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang (di negara lain oleh undang-undang dasar) serta keputusan-keputusan pengadilan.

Munculnya unsur peradilan administrasi dalam perselisihan, pada konsep *rechtsstaat* menunjukkan adanya hubungan historis antara negara hukum Eropa kontinental dengan hukum Romawi, Philipus M. Hadjon⁴¹, memberikan pendapat sebagai berikut :

"Konsep *rechtsstaat* bertumpuh pada sistem hukum kontinental yang disebut "*civil law*" atau "*Modern Roman Law*", sedangkan konsep *rule of law* bertumpu atas sistem hukum yang disebut "*common law*". Karakteristik *civil law* adalah administratif, karakteristik *common law* adalah *judicial*. Perbedaan karakteristik yang demikian disebabkan karena latar belakang dari pada kekuasaan raja. Pada zaman Romawi, kekuasaan yang menonjol dari raja ialah membuat peraturan melalui dekret. Kekuasaan itu kemudian didelegasikan kepada pejabat-pejabat administratif yang membuat pengarahan-

⁴¹Philipus M.Hadjon, *Op cit*, h. 73

pengarahan tertulis bagi hakim tentang bagaimana memutus suatu sengketa. Begitu besarnya peranan administrasi, sehingga tidaklah mengherankan kalau dalam sistem kontinental lah mula pertama muncul cabang hukum baru yang disebut "*droit administratif*" dan inti dari "*droit administratif*" adalah hubungan antara administrasi dengan rakyat..... di Kontinental dipikirkan langkah-langkah untuk membatasi kekuasaan administrasi negara (Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi).

Dalam perkembangannya konsep negara hukum tersebut, kemudian mengalami penyempurnaan, yang secara umum dapat dilihat diantaranya :⁴²

1. Sistem pemerintahan negara yang didasarkan atas Kedaulatan Rakyat;
2. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau Peraturan Perundang-undangan;
3. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara)
4. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara;
5. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechtterlijkecontrole*) yang bebas dan mandiri, dalam arti lembaga peradilan tersebut benar-benar tidak memihak dan tidak berada di bawah pengaruh eksekutif;
6. Adanya peran yang nyata dari anggota-anggota masyarakat atau warga negara untuk turut serta

⁴² Ridwan HR, *Op cit*, h. 4-5

mengawasi perbuatan dan pelaksanaan kebijaksanaan yang dilakukan oleh pemerintah;

7. Adanya sistem perekonomian yang dapat menjamin pembagian yang merata sumber daya yang diperlukan bagi kemakmuran warga negara.

Perumusan unsur-unsur negara hukum ini tidak terlepas dari falsafah dan sosio politik yang melatarbelakanginya, terutama pengaruh falsafah individualisme, yang menempatkan individu atau warga negara sebagai *primus inter pares* dalam kehidupan bernegara. Oleh karena itu, unsur pembatasan kekuasaan negara untuk melindungi hak-hak individu menempati posisi yang signifikan. Semangat membatasi kekuasaan negara ini semakin kental segera setelah lahirnya *adagium* yang sangat populer dari Lord Acton, yaitu "*Power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely*"; (Manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi kekuasaan yang tidak terbatas (absolut) pasti akan disalahgunakan). Model negara hukum seperti ini berdasarkan catatan sejarah dikenal dengan sebutan *demokrasi konstitusional*, dengan ciri bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintah tercantum dalam

konstitusi, sehingga sering disebut "pemerintah berdasarkan konstitusi" (*constitutional government*).⁴³

Meskipun tidak semua negara yang memiliki konstitusi diilhami oleh semangat individualisme, semangat untuk melindungi kepentingan individu melalui konstitusi dianggap paling memungkinkan, terlepas dari falsafah negara yang bersangkutan. Dengan perkataan lain, esensi dari negara berkonstitusi adalah perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Atas dasar itulah, keberadaan konstitusi dalam suatu negara merupakan *conditio sine quanon*. Menurut Sri Soemantri⁴⁴, tidak ada suatu negara pun di dunia ini yang tidak mempunyai konstitusi atau undang-undang dasar. Negara dan konstitusi merupakan suatu sistem, yang tidak dapat dipisahkan satu dengan lain. Jika negara hukum diidentikkan dengan keberadaan konstitusi dalam suatu negara, maka benar apa yang dikemukakan oleh A.Hamid S. Attamimi⁴⁵, yang mengatakan bahwa dalam abad ke-20 ini hampir tidak suatu negara pun yang menganggap sebagai negara modern tanpa menyebutkan dirinya "negara berdasar atas hukum". Dengan demikian, dalam batas-batas minimal, negara hukum identik dengan negara berkonstitusi atau negara yang menjadikan konstitusi sebagai aturan main

⁴³Miriam Budiardjo dalam Ridwan HR, *Ibid*, h.6

⁴⁴Sri Soemantri, 1987, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, h. 2-3

⁴⁵A.Hamid S.Attamimi, *Der Rechtsstaat Republik Indonesia dan Perspektifnya Menurut Pancasila dan UUD 1945*, Makalah pada seminar Sehari dalam Rangka Dies Natalis Universitas 17 Agustus Jakarta ke-42, diselenggarakan oleh FH Universitas 17 Agustus Jakarta, 9 Juli 1994, h.6

kehidupan kenegaraan, pemerintahan dan kemasyarakatan.⁴⁶

Dalam perkembangan selanjutnya, terdapat korelasi yang jelas antara negara hukum, yang bertumpuh pada konstitusi dan peraturan perundang-undangan, dengan kedaulatan rakyat, yang dilaksanakan melalui sistem demokrasi. Korelasi ini terlihat dengan jelas, dari kemunculan istilah *Demokrasi Konstitusional*. Dalam sistem demokrasi, penyelenggaraan negara itu harus bertumpu pada partisipasi dan kepentingan rakyat. Implementasi negara hukum itu harus bertumpuh dengan sistem demokrasi. Hubungan antara negara hukum dan demokrasi tidak dapat dipisahkan. Demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk serta arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna.

Menurut Frans Magnis Suseno⁴⁷, demokrasi yang bukan negara hukum bukan demokrasi yang sesungguhnya. Demokrasi merupakan cara paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum. Dengan demikian, negara hukum yang bertumpuh pada sistem demokrasi dapat disebut dengan Negara Hukum Demokratis (*demokratische rechtsstaat*), sebagai perkembangan lanjutan dari demokrasi konstitusional. Disebut negara hukum demokratis karena di dalamnya mengakomodasi prinsip-prinsip negara hukum serta prinsip-prinsip demokrasi.

⁴⁶Mensejajarkan negara hukum dengan negara berkonstitusi sebenarnya untuk menyederhanakan persoalan. Pada kenyataannya tidak setiap negara berkonstitusi adalah negara hukum, sedangkan negara hukum adalah negara yang dengan sendirinya sebagai negara berkonstitusi.

⁴⁷Frans Magnis Suseno, 1997, *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis*, Gramedia, Jakarta, h. 58

Di negara-negara Eropa Kontinental, konsep negara hukum mengalami perkembangan yang sangat pesat, terutama perkembangan terhadap asas legalitas yang semula diartikan sebagai pemerintahan berdasarkan undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*), kemudian berkembang menjadi pemerintahan berdasarkan hukum (*rechtsmatigheid van bestuur*). Terjadi perkembangan konsep tersebut merupakan, konsekuensi dari perkembangan konsep negara hukum materiil sehingga pemerintah disertai tugas dan tanggung jawab yang semakin berat dan besar untuk meningkatkan kesejahteraan warganya. Akan tetapi, pemerintah diberikan ruang gerak yang semakin longgar, yang cenderung melahirkan pemerintahan bebas (*vrij bestuur*) disertai ruang kebijaksanaan yang longgar berupa *freies ermessen*.⁴⁸

Guna menghindari penggunaan kewenangan bebas (*vrij bestuur*) dan wewenang kebijaksanaan (*freies ermessen*) yang disalahgunakan dan agar tetap berada dalam koridor hukum, maka kehadiran dan peraturan hukum administrasi menjadi sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Salah satu asas penting negara hukum adalah asas legalitas. Substansi dari asas legalitas, adalah menghendaki agar setiap tindakan badan/pejabat administrasi berdasarkan undang-undang. Tanpa dasar undang-undang, badan/pejabat administrasi negara tidak berwenang melakukan suatu tindakan yang dapat mengubah atau mempengaruhi keadaan hukum masyarakat.

⁴⁸SF. Marbun dalam Ni'matul Huda, *Op cit*, h. 77

Asas legalitas berkaitan erat dengan gagasan demokrasi dan gagasan negara hukum (*het democratisch ideal en het rechtsstaats idea*). Gagasan demokrasi menuntut agar setiap bentuk undang-undang dan berbagai keputusan mendapatkan persetujuan dari wakil rakyat dan lebih banyak memperhatikan kepentingan rakyat. Gagasan negara hukum menuntut agar penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus didasarkan pada undang-undang dan memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat yang tertuang dalam undang-undang.⁴⁹ Menurut Sjachran Basah⁵⁰, asas legalitas berarti upaya mewujudkan duet integral secara harmonis antara paham kedaulatan hukum dan paham kedaulatan rakyat berdasarkan prinsip *monodualistis* selaku pilar-pilar, yang sifat hakekatnya konstitutif.

Secara teoritis dan yuridis, asas legalitas dapat diperoleh suatu badan/pejabat administrasi melalui *atributif*, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Di Indonesia, asas legalitas yang berupa *atributif*, pada tingkat pusat, *atributif* yang berasal dari MPR merupakan UUD dan dari DPR yang bekerja sama dengan pemerintah merupakan undang-undang, sedangkan *atributif* yang diperoleh dari pemerintahan di tingkat daerah yang bersumber dari DPRD dan Pemerintah Daerah adalah Peraturan Daerah.

Kedua sumber wewenang di atas disebut *original legislator* atau berasal dari pembuat undang-undang asli (*originale wetgever*). Atas dasar itulah terjadinya penyerahan

⁴⁹ HR. Ridwan, 2002, *Op cit*, h. 68-69

⁵⁰Sjachran Basah, 1992, *Perlindungan Hukum terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, h. 2

suatu wewenang (baru) dari pembentuk undang-undang (rakyat melalui wakil-wakilnya di parlemen) kepada badan/pejabat administrasi Indonesia. Selanjutnya, atas dasar *atributif* itu tindakan badan/pejabat administrasi Indonesia menjadi sah secara yuridis dan mempunyai kekuatan mengikat umum karena telah memperoleh persetujuan dari wakil-wakilnya di parlemen.⁵¹

Penegasan Indonesia adalah negara hukum yang selama ini diatur dalam Penjelasan UUD 1945, dalam Perubahan UUD 1945 telah diangkat ke dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (3), rumusannya sebagai berikut : “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Konsekuensi ketentuan ini adalah bahwa setiap sikap, kebijakan dan perilaku alat negara dan penduduk harus berdasarkan dan sesuai dengan hukum. Bahkan, ketentuan di atas untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan serta arogansi kekuasaan, baik yang dilakukan oleh alat negara maupun masyarakat.

C. Asas Kedaulatan Rakyat

Asas ini dalam UUD 1945 dinyatakan secara tegas baik dalam Pembukaan maupun dalam Batang Tubuh. Dalam Pembukaan UUD 1945 dituangkan dalam alinea ke-4 antara lain menyatakan: ...”maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat ...”. Di dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan: Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR.

⁵¹ SF. Marbun, *Op cit*, h. 86

Ketika MPR melakukan perubahan terhadap UUD 1945 di tahun 2001, perubahan mendasar terjadi pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, yang sebelumnya berbunyi “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dilakukan sepenuhnya oleh MPR”, berubah menjadi “Kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD”. Rumusan baru ini justru merupakan penjabaran langsung dari alenia ke-4 Pembukaan UUD 1945. Namun, rumusan sebelumnya yang menyatakan, bahwa kedaulatan rakyat dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, justru telah mereduksi paham kedaulatan rakyat menjadi paham kedaulatan negara, suatu negara yang biasa dianut oleh negara totaliter.

Perubahan dari rumusan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, membawa negara Indonesia mengacuh kepada sistem kedaulatan rakyat yang diatur berdasarkan UUD 1945. UUD 1945 yang menjadi pedoman dalam menentukan bagian-bagian dari kedaulatan rakyat, yang pelaksanaannya diamanatkan kepada badan/lembaga sekaligus keberadaan, wewenang, tugas serta fungsinya, serta di sisi lain bagian mana yang diserahkan pelaksanaan langsung kepada rakyat itu sendiri melalui pemilu.

Bila ditelisik secara mendalam, pada perumusan dan pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan, Batang Tubuh serta Penjelasan UUD 1945, akan tampak bahwa UUD 1945 ternyata juga menganut ajaran kedaulatan selain kedaulatan rakyat. Jika kedaulatan dipahami sebagai konsep mengenai kekuasaan tertinggi, maka pada alinea ke-3 Pembukaan UUD 1945 menggunakan istilah “Atas berkat rahmat Allah Yang Maha-Kuasa”, sedangkan dalam rumusan

Pancasila yang tertuang dalam alinea ke-4 Pembukaan UUD 1945, istilah yang digunakan adalah "Ke-Tuhanan Yang Maha-Esa". Juga kalimat yang tertuang dalam Pasal 29 ayat (1) adalah "Ke-Tuhanan Yang Maha Esa, bukan "Ke-Tuhanan Yang Maha-Kuasa". Ini berarti, dalam UUD 1945 diakui adanya konsep mengenai "Ke-Mahaesaan Tuhan" dan "Ke-Mahakuasaan Tuhan" sekaligus.

Oleh karena itu, tepat jika dikatakan bahwa UUD 1945 itu, selain menganut ajaran kedaulatan rakyat juga menganut ajaran kedaulatan Tuhan. Bahkan menurut Ismail Suny⁵², UUD 1945 menganut ajaran Kedaulatan Tuhan, Kedaulatan Rakyat, dan Kedaulatan Hukum sekaligus.

D. Asas Negara Kesatuan

Model Negara Kesatuan, konstruksi dasarnya berbeda dengan model Negara Federal. Konstruksi Negara Kesatuan dideklarasikan pada saat kemerdekaan oleh para pendiri negara dengan mengklaim seluruh wilayah negara sebagai bagian utuh dari satu negara.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Undang Undang Dasar 1945 yang rumusannya adalah "Negara Indonesia ialah Negara kesatuan yang berbentuk Republik". Dengan menempatkan pada Bab I Pasal 1 ayat (1) berarti ketentuan mengenai hal ini dianggap sangat penting, sehingga perumusannya mendahului rumusan ketentuan yang lain. Ketentuan mengenai hal ini diulangi lagi dalam bab dan pasal terakhir, yaitu dalam pasal 37 ayat (5) Undang Undang Dasar 1945 yang rumusannya adalah "Khusus mengenai bentuk

⁵²Ismail Suny, 1984, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Aksara Baru, Jakarta, h. 8

Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan”. Artinya rumusan pasal 1 ayat (1) Undang Undang Dasar 1945 tidak dapat diubah menurut prosedur *vervasungsanderung*, yaitu yang diatur dan ditentukan sendiri oleh Undang Undang Dasar 1945. Dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, berdasarkan Pasal 1 ayat (1) tersebut, ada provinsi dan provinsi dibagi ke dalam daerah-daerah yang lebih kecil, yang sekarang dikenal dengan Kabupaten dan Kota. Selanjutnya dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia tersebut ada daerah-daerah yang bersifat otonom dan ada juga daerah yang bersifat administratif. Semua hal ini diatur secara khusus dalam undang-undang. Di semua daerah otonom, harus diadakan pula badan perwakilan rakyat, karena di dalam daerah-daerah ini berlaku juga prinsip kedaulatan rakyat. Kemudian di dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia terdapat juga daerah-daerah yang bersifat istimewa dan dikaitkan dengan bentuk-bentuk komunitas yang merupakan *zelfbestuurende landschappen* dan *volksgemen-schappen*. Dengan kata lain, wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan wadah bagi segenap rakyat dan bangsa Indonesia untuk bersatu padu dalam satu kesatuan bernegara. Namun, di dalamnya tidak harus ada keseragaman (*uniformity*). Di dalamnya tetap harus terjamin keanekaragaman sesuai dengan latar belakang sejarah kebangsaan Indonesia yang sangat majemuk.

Prinsip pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan

negara ialah pemerintah pusat, tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah (*local government*).⁵³ Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat (*central government*) dan pemerintah lokal (*local government*) sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu adalah pemerintah pusat.

Dalam negara kesatuan, tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap di tangan pemerintah pusat. Akan tetapi, sistem pemerintahan Indonesia yang antara lain menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan, menyebabkan ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri oleh daerah, sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang akan menimbulkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan.

E. Asas Pemisahan Kekuasaan dan *Check and Balances*

Undang Undang Dasar 1945 sebelum mengalami perubahan tidak menganut teori pemisahan kekuasaan (*separation of power*), melainkan menganut pembagian kekuasaan (*division of power*). Kedaulatan dipandang berada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai penjelmaan seluruh rakyat yang berdaulat. Dari MPR sebagai penjelmaan kedaulatan

⁵³M. Soly Lubis, 1983, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintah Daerah*, Alumni, Bandung, h. 8

rakyat yang tertinggi inilah mengalir kekuasaan lembaga-lembaga negara lainnya, seperti Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat, bahkan dikonstruksikan pula bahwa Mahkamah Agung seolah juga mendapatkan kekuasaannya dari aliran kekuasaan rakyat berdaulat yang terjelma dalam MPR.

Istilah pemisahan kekuasaan diidentikkan dengan ajaran *Trias Politica* ala Montesquieu, sehingga Undang Undang Dasar 1945 dianggap tidak mengenal prinsip pemisahan kekuasaan, melainkan menganut prinsip pembagian kekuasaan. Ini dapat dilihat, dalam Pasal 5 ayat (1) Undang Undang Dasar 1945 sebelum diamandemen adalah, “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR”. Artinya, pemegang kekuasaan legislatif itu pada pokoknya adalah Presiden, asalkan rancangannya dibahas bersama untuk mendapat persetujuan bersama dengan DPR. Namun setelah amandemen, terjadi pergeseran dalam kekuasaan legislatif. Rumusan Pasal 5 ayat (1) yang baru menyatakan, “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR”. Sedangkan Pasal 20 ayat (1) yang baru berbunyi, “DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Artinya, kekuasaan legislatif itu sekarang berada di tangan DPR walaupun dalam ayat (2) ditentukan bahwa, “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”. Untuk lebih menegaskan bahwa kekuatan kekuasaan DPR dalam pembentukan undang-undang, bahkan dalam Pasal 20 ayat (5) sebagai tambahan yang disepakati dalam amandemen

kedua Undang Undang Dasar 1945 dinyatakan, “Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan”. Sementara itu, dalam Pasal 24 ayat (1) Undang Undang Dasar 1945 juga menentukan, “Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”. Ini berarti, bahwa cabang kekuasaan yudisial atau kehakiman ini secara prinsipil merupakan cabang kekuasaan tersendiri dan bebas dari campur tangan cabang-cabang kekuasaan lainnya. Oleh karena itu, tidak dapat disangkal lagi, bahwa sekarang Undang Undang Dasar 1945 menganut prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang tegas antara cabang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudisial. Karena cabang-cabang kekuasaan tersebut tercermin dalam struktur kelembagaan Negara Republik Indonesia berdasarkan Undang Undang Dasar 1945, tidak hanya terdiri atas tiga fungsi organ negara dan masih ada lembaga lain yang menjalankan fungsi auditif, dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Kemudian cabang-cabang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudisial terdiri dari beberapa organ. Misalnya, di bidang legislatif ada lembaga DPR, DPD dan MPR. Di bidang yudisial, ada MA dan MK, sedangkan di bidang eksekutif, di samping ada Presiden dan Wakil Presiden, terdapat juga lembaga independent lainnya, seperti Bank Indonesia, Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara

dan berbagai badan atau komisi independent lainnya. Lebih lanjut hubungan-hubungan antara cabang-cabang kekuasaan negara dan lembaga-lembaga negara tersebut diatur pula mekanisme, sehingga antara satu dengan yang lain bersifat saling mengendalikan dan saling mengimbangi (*check and balances*). Oleh karena itu, Undang Undang Dasar 1945 pasca reformasi dapat dikatakan menganut prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*) berdasarkan prinsip *check and balances* yang tentunya berbeda dengan pandangan Montesquieu.

BAB IV

DINAMIKA KETATANEGARAAN

REPUBLIK INDONESIA

Tidak ada satu orang pun dapat berbicara tentang organisasi negara tanpa berbicara mengenai peraturan yang menjadi landasan atau dasar dari suatu negara. Karena bagi suatu negara yang tidak mempunyai peraturan yang dijadikan landasan atau dasar, tentu akan menimbulkan kekacauan di dalam negara itu. Hal ini dapat diibaratkan seperti kapal tanpa kemudi, tentu akan mengalami kesukaran dalam mencapai dermaga yang dituju dan berkemungkinan besar kapal tersebut akan tenggelam atau terbentur batu karang dan tenggelam di tengah lautan.

Peraturan yang menjadi landasan negara, biasanya disebut dengan "Konstitusi" atau "Undang Undang Dasar". Konstitusi (istilah Latin: *constitutio*; Perancis dan Inggris: *constitution*; dan Belanda: *constitutie*) berarti aturan-aturan pokok dan dasar tentang negara, bangunan negara dan tatanegara, demikian pula aturan-aturan dasar lainnya yang mengatur peri kehidupan sesuatu bangsa di dalam persekutuan hukum negara.⁵⁴

Dilihat dari bentuknya, konstitusi ini ada yang tertulis dan ada juga yang tidak tertulis. Hampir semua negara di dunia ini mempunyai konstitusi. Pada umumnya penyusunan

⁵⁴Simorangkir, 1983, *Hukum & Konstitusi Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, h.2

konstitusi dilakukan sebelum negara dibentuk. Selain itu, biasanya di dalam konstitusi maupun Undang Undang Dasar ditentukan juga tentang bagaimana cara penyelenggaraan negara untuk mencapai tujuan. Namun demikian, ada kalanya apa yang ditetapkan di dalam Undang Undang Dasar pada kenyataannya tidak dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya. Hal ini dapat ditimbulkan karena beberapa sebab, antara lain karena situasi politik tertentu sehingga pemerintah sengaja menyimpang dari aturan yang ditetapkan dalam Undang Undang Dasar dan karena ada perubahan nilai, sehingga nilai-nilai yang terkandung di dalam Undang Undang Dasar tersebut tidak sesuai lagi dengan kebutuhan. Kedua hal itu dapat berkembang ke arah yang lebih baik atau sebaliknya. Perkembangan itulah yang dikenal dengan Dinamika Ketatanegaraan.

Di Indonesia khususnya, perkembangan ketatanegaraan dapat dibagi dalam beberapa periode, yaitu dimulai sejak Proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945 sampai dengan sekarang. Walaupun sebenarnya tonggak sejarah ketatanegaraan Indonesia telah dipancang jauh sebelum Proklamasi.

Periode perkembangan ketatanegaraan itu dapat dirinci sebagai berikut : ⁵⁵

1. Periode tanggal 18 Agustus 1945-27 Desember 1949
2. Periode tanggal 27 Desember 1949-17 Agustus 1950
3. Periode tanggal 17 Agustus 1950-5 Juli 1959
4. Periode tanggal 5 Juli 1959-19 Oktober 1999
5. Periode tanggal 19 Oktober 1999-10 Agustus 2002

⁵⁵Jimly Asshiddiqie, *Op cit*, h. 73

6. Periode tanggal 10 Agustus 2002- sampai dengan sekarang

Pada periode pertama berlaku Undang Undang Dasar 1945, periode kedua berlakunya Undang Undang Dasar 1949, periode ketiga berlakunya Undang Undang Dasar Sementara 1950 dan pada periode keempat berlaku kembali Undang Undang Dasar 1945 beserta penjelasannya. Setelah itu, Undang Undang Dasar 1945 diubah berturut-turut pada tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002 dengan menggunakan naskah yang berlaku mulai tanggal 5 Juli 1959, sebagai standar dalam melakukan perubahan di luar teks yang kemudian dijadikan lampiran yang tidak terpisahkan dalam naskah Undang Undang Dasar 1945 versi tahun 1959.⁵⁶ Untuk lebih jelasnya, masing-masing periode akan diuraikan di bawah ini.

A. Undang Undang Dasar 1945 (18 Agustus 1945 - 27 Desember 1949)

Undang Undang Dasar 1945, telah ditetapkan oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945, sehari setelah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia. Walaupun Undang Undang Dasar 1945 ditetapkan sehari setelah proklamasi kemerdekaan, namun perencanaan dan penyusunan Rancangan Undang Undang Dasar 1945 jauh sebelum diproklamasikan kemerdekaan Republik Indonesia. Ini terlihat dengan dilantikannya para anggota Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)

⁵⁶ Jimly Asshiddiqie, *Loc cit*

atau "*Dokuritsu Zyumbi Choosakai*", pada tanggal 29 Mei 1945. Badan ini dibentuk oleh Pemerintah pendudukan Jepang atas desakan bangsa Indonesia.

Pembentukan serta susunan keanggotaan badan ini, semula dimaksud hanya untuk menyelidiki segala sesuatu berkaitan dengan persiapan kemerdekaan Indonesia. Tetapi kenyataannya dalam sidang pertama, tanggal 29 Mei-1 Juni 1945 badan itu langsung membicarakan dasar negara Indonesia merdeka dan Rancangan Undang Undang Dasar Indonesia yang akan dibentuk.

Setelah sidang pertama selesai, dibentuklah Panitia Kecil atau lebih dikenal dengan sebutan Panitia Sembilan, yang bertugas merumuskan hasil pembicaraan di dalam sidang pertama, yaitu mengenai Rancangan Undang Undang Dasar. Tepat pada tanggal 22 Juni 1945, Panitia itu berhasil merumuskan rancangan yang akan dijadikan Pembukaan Undang Undang Dasar. Rumusan itu diberi nama "Piagam Jakarta".

Pada sidang berikutnya tanggal 10-16 Juli 1945, BPUPKI membahas dan menerima Piagam Jakarta sebagai Rancangan Undang Undang Dasar negara yang akan dibentuk. Dengan selesainya sidang kedua ini, berarti berakhir pula seluruh tugas BPUPKI. Pada tanggal 7 Agustus 1945 dibentuk "Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia" atau "*Dokuritsu Zyumbi Inkai*", bertugas mempersiapkan segala sesuatu tentang kemerdekaan bangsa Indonesia, terutama mengenai Undang Undang Dasar negaranya.

Sehari setelah diproklamasikan kemerdekaan negara republik Indonesia, PPKI mengadakan sidang. Dalam sidang

tersebut ditetapkanlah Piagam Jakarta hasil BPUPKI (setelah diadakan perubahan serta penyempurnaan di sana-sini) menjadi Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia dengan nama Undang Undang Dasar 1945.

Perubahan-perubahan yang dimaksud itu dapat dikemukakan sebagai berikut :

PIAGAM JAKARTA	Undang Undang Dasar 1945
Dalam Pembukaan	
<ul style="list-style-type: none"> - Kata "Mukaddimah" - dalam suatu Hukum Dasar negara - Indonesia -dengan berdasarkan kepada Ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syari'at Islam bagi pemeluk-pemeluknya - Menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab 	<ul style="list-style-type: none"> - Pembukaan -dalam suatu Undang Undang Dasar - Negara Indonesia - ...dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa - Kemanusiaan yang adil dan beradab
Dalam Batang Tubuh	
<ul style="list-style-type: none"> - Dua orang Wakil Presiden-Seorang Wakil Presiden - Presiden harus orang Indonesia asli dan-Presiden harus orang Indonesia asli - Beragama Islam - Selama perang, pimpinan perang dipegang- 	

Dihapuskan oleh Jepang dengan persetujuan Pemerintah Indonesia

Dengan ditetapkan Undang Undang Dasar 1945, pada tanggal 18 Agustus 1945, ini berarti sejak itu resmiah Pancasila sebagai dasar negara Republik Indonesia. Sebab itu di dalam pembukaan Undang Undang Dasar 1945 tepatnya pada alinea keempat tertuang sila-sila dari Pancasila.

Undang Undang Dasar 1945 terdiri dari atas, pembukaan, batang tubuh terdiri dari, 16 bab, 37 pasal, 4 pasal aturan peralihan dan 2 ayat aturan tambahan dan penjelasan. Undang Undang Dasar 1945 dikenal sebagai Undang Undang Dasar tersingkat di dunia.

Menurut Pasal 1 ayat (1) Undang Undang Dasar 1945 dirumuskan, bahwa Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Dari rumusan ini dapat diketahui bahwa bentuk negara Indonesia adalah Negara Kesatuan dan bentuk pemerintahan adalah Republik.

Bentuk negara kesatuan, menurut Fred Isjwara⁵⁷, adalah bentuk kenegaraan yang paling kokoh jika dibandingkan dengan federal atau konfederasi. Dalam negara kesatuan terdapat, baik persatuan (*union*) maupun kesatuan (*unity*). Dilihat dari segi susunan, negara kesatuan bukan negara tersusun dari beberapa negara melainkan negara tunggal.

Abu Daud Busroh⁵⁸ mengutarakan:

⁵⁷Fred Isjwara, 1974, *Pengantar Ilmu Politik, Binacipta, Bandung*, h. 188

⁵⁸Abu Daud Busroh, *Op cit*, h. 64-65

“...Negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari pada beberapa negara, seperti halnya dalam negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara dalam negara. Jadi dengan demikian, di dalam negara kesatuan itu juga hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan. Pemerintahan pusat inilah yang pada tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut”.

Undang Undang Dasar 1945 menghendaki suatu bentuk Negara Kesatuan dengan sistem Desentralisasi. Hal ini dapat diteliti dalam Penjelasan Pasal 18 Undang Undang Dasar 1945, berbunyi sebagai berikut :

“Oleh karena negara Indonesia itu suatu *eenheidstaat* (baca: negara kesatuan), maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di lingkungannya bersifat *staat* (baca: negara) juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi dan daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek* dan *local rechts gemenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dalam undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan rakyat daerah, oleh karena di daerah pun akan bersendi atas permusyawaratan”.

Untuk melaksanakan amanah dari Pasal 18 Undang Undang Dasar 1945, pada tanggal 23 Nopember 1945, telah

dikeluarkan Undang-undang No.1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah. Undang-undang ini merupakan peraturan pertama yang dikeluarkan oleh pembuat undang-undang. Akan tetapi, undang-undang itu masih sangat sederhana.

Adapun mengenai bentuk pemerintahan negara Indonesia, tegas dinyatakan pula dalam Pasal 1 ayat (1) Undang Undang Dasar 1945 adalah Republik. Ada beberapa macam tolak ukur yang digunakan untuk membedakan, apakah bentuk pemerintahan itu termasuk *Republik* atau *Monarkhi*. Salah satu di antaranya, yaitu cara pengisian jabatan Kepala Negara. Jika jabatan Kepala Negara diperoleh secara turun temurun, maka bentuk pemerintahannya adalah *monarkhi*, akan tetapi jika jabatan Kepala Negara itu diisi dengan cara pemilihan umum, maka bentuk pemerintahan adalah *Republik*.

Untuk sistem pemerintahan negara Indonesia, yang dianut dalam Undang Undang Dasar 1945, mengundang perbedaan pendapat di antara Ahli Hukum Tata Negara. Ada yang menyebut *presidensiil*, tetapi ada juga yang menyebut *quasi presidensiil*. Hal ini terjadi karena, substansi dari Undang Undang Dasar 1945 memuat unsur presidensiil dan juga unsur parlementer. Jika dilihat ketentuan Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 17 Undang Undang Dasar 1945 adalah presidensiil. Sebab, kedua pasal tersebut mengatur pola hubungan yang ada pada sistem presidensiil, yaitu:

1. Presiden menjadi kepala pemerintahan, yang tidak bertanggung-jawab kepada DPR

2. Menteri diangkat, diberhentikan dan bertanggung-jawab kepada presiden dan bukan kepada DPR.

Akan tetapi, jika dilihat dari ketentuan Pasal 6 Undang Undang Dasar 1945, bahwa Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), serta Penjelasan Undang Undang Dasar 1945 tentang sistem pemerintahan negara, kunci pokok ketiga (bahwa Presiden bertanggung-jawab dan tunduk kepada MPR serta wajib menjalankan putusan-putusan MPR), maka dapat dikatakan Undang Undang Dasar 1945 menganut sistem parlementer. Sebab MPR merupakan “penjelmaan seluruh rakyat Indonesia”, yang secara esensial merupakan lembaga perwakilan rakyat, apalagi semua anggota DPR menjadi anggota MPR juga. Kualifikasi yang cukup relevan tentang pola hubungan ini, adalah sistem kuasi parlementer atau sistem kuasi presidensiil. Artinya sistem presidensiil tidak murni atau parlementer semu.⁵⁹

Pada awal-awal kemerdekaan konfigurasi demokratis, sesuai amanah dari Undang Undang Dasar 1945 tidak dapat terealisasi, hal ini dikarenakan pada waktu itu belum dibentuknya lembaga-lembaga negara. Oleh karena itu, semua kekuasaan dilimpahkan kepada Presiden melalui Pasal IV Aturan Peralihan, yang berbunyi sebagai berikut :

”Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang Undang Dasar ini, segala

⁵⁹Moh. Kusnardi & Harmaily Ibrahim, *Op cit*, h. 171-180

kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah Komite Nasional”.

Perumusan kekuasaan yang terletak di tangan Presiden berdasarkan Pasal IV Aturan Peralihan, ternyata menimbulkan masalah yang berhubungan dengan opini publik. Muncul opini yang menganggap Indonesia adalah negara yang diktator, dikarenakan kekuasaan seluruhnya dilimpahkan kepada Presiden. Untuk melawan anggapan yang sebenarnya berlawanan dengan kehendak rakyat, maka timbul usaha-usaha untuk membangun corak pemerintahan demokratis, yang waktu itu pilihannya dijatuhkan pada sistem pemerintahan parlementer. Usaha tersebut mengkrystal, ketika pada tanggal 7 Oktober 1945 lahir satu memorandum yang ditandatangani oleh 50 orang anggota KNIP, berisikan dua hal :

1. Mendesak presiden agar menggunakan kekuasaan istimewanya untuk segera membentuk MPR
2. Sebelum MPR itu terbentuk hendaknya anggota KNIP dianggap sebagai (diberi kewenangan untuk melakukan fungsi dan tugas) MPR.

Sebenarnya, jika ditelisik dari ayat 1 Aturan Tambahan Undang Undang Dasar 1945, kekuasaan negara yang terpusat pada Presiden hanya dibatasi paling lama enam bulan setelah perang Asia Timur Raya. Akan tetapi, untuk segera mengakhiri format yang berbau “negara organis”, tidak dapat ditunda. Ini terbukti, pada rapat tanggal 16 Oktober 1945 KNIP menindaklanjuti serta mengusulkan

kepada pemerintah, agar Komite tersebut disertai kekuasaan legislatif, kekuasaan untuk menetapkan GBHN dan dibentuk Badan Pekerja KNIP (BP-KNIP) untuk melaksanakan fungsi dan tugas komite sehari-hari.

Selanjutnya, pemerintah yang diwakili oleh Wapres Mohammad Hatta (didampingi oleh Sekretaris Negara AG Pringgodigdo) menyetujui usul tersebut dan dengan segera mengeluarkan Maklumat Wakil Presiden No.X (eks) tahun 1945, yang rumusannya sebagai berikut :

“Bahwa Komite Nasional Pusat, sebelum terbentuk MPR dan DPR disertai kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan garis-garis besar dari pada haluan negara, serta menyetujui bahwa pekerjaan Komite Nasional Pusat sehari-hari berhubungan dengan pentingnya keadaan dijalankan oleh sebuah Badan Pekerja yang dipilih di antara mereka dan yang bertanggung-jawab kepada Komite Nasional Pusat”.

Dengan keluarnya maklumat ini, terjadilah praktek ketatanegaraan di luar koridor Undang Undang Dasar 1945, tanpa merubah Undang Undang Dasar 1945 terlebih dahulu. Perubahan itu merupakan perubahan kedudukan Komite Nasional Indonesia Pusat, menjadi badan legislatif, namun kedudukan menteri-menteri negara masih tetap sebagai pembantu presiden (sesuai dengan Pasal 17 Undang Undang Dasar 1945). Jadi, baik sebelum maupun sesudah keluarnya Maklumat Wakil Presiden No.X, menteri-menteri negara tetap bertanggung-jawab kepada Presiden, tidak bertanggung-jawab kepada Komite Nasional Indonesia Pusat.

Perubahan selanjutnya adalah perubahan sistem kabinet dari presidensiil (yang lebih tepat adalah quasi presidensiil atau quasi parlementer) ke parlementer. Perubahan ini terjadi dengan keluarnya Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945, yang didasarkan atas usul BP-KNIP, tidak lama setelah dibentuk, Badan Pekerja mengusulkan kepada Pemerintah, agar sistem presidensiil diganti dengan sistem parlementer. Perubahan sistem pemerintahan yang sangat fundamental ini tidak disertai dengan perubahan Undang Undang Dasar 1945, melainkan dengan Maklumat Pemerintah. Artinya, terjadi perubahan lagi dalam praktek ketatanegaraan. Jika menurut Undang Undang Dasar 1945, Presiden bertanggung-jawab kepada MPR dan berkedudukan sebagai kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan, maka dengan adanya maklumat ini, Presiden kehilangan kedudukannya sebagai kepala pemerintahan. Sebab dalam sistem parlementer, pemerintahan dilakukan kabinet yang dipimpin oleh seorang perdana menteri yang bertanggung-jawab kepada parlemen (dalam hal ini KNIP) Presiden hanya berfungsi sebagai Kepala Negara atau Presiden Konstitusional.

Tercatat dalam sejarah hingga tahun 1947, telah terjadi perubahan kabinet sampai tiga kali, yaitu Kabinet Sjahrir I, Sjahrir II dan Sjahrir III. Sementara Kabinet Amir Sjarifuddin yang dibentuk setelah Kabinet Sjahrir III, mengalami kejatuhan juga, dikarenakan terjadi pertentangan dengan partai-partai, terutama setelah perjanjian Renville.

B. Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 (27 Desember 1949–17 Agustus 1950)

Belum setahun kemerdekaan Indonesia, Belanda yang masih berniat menjajah Indonesia, menggunakan kesempatan dengan membonceng tentara-tentara Sekutu yang bertugas melucuti senjata tentara Jepang di Indonesia. Dengan siasat itu, Belanda berhasil menduduki beberapa daerah di Indonesia dan berusaha untuk mengembalikan pemerintahan seperti halnya pada zaman Hindia Belanda. Kemudian Belanda mendirikan Negara Boneka, seperti: Negara Indonesia Timur, Negara Sumatera Timur, Negara Sumatera Selatan, Negara Pasundan, Negara Jawa Timur, Negara Madura dan beberapa daerah lain yang masih dalam persiapan. Negara-negara tersebut bergabung dengan Belanda dalam *Bijeenkomst voor Federal Overleg* (BFO), atau Pertemuan untuk Permusyawaratan Federal.

Disamping itu, Belanda juga mempersempit wilayah dan kekuasaan pemerintah Republik Indonesia melalui tekanan-tekanan politik, seperti dalam Persetujuan Linggarjati dan persetujuan Renville. Tetapi usaha-usaha Belanda tersebut pada kenyataan tidak dapat meniadakan keberadaan pemerintah negara Republik Indonesia, sehingga akhirnya Belanda melancarkan kekerasan bersenjata. Agresi Militer Belanda itu justru makin meningkatkan kedudukan politis dan militer Republik Indonesia, sehingga mengundang Perserikatan Bangsa Bangsa ikut campur tangan dalam menyelesaikan perselisihan tersebut.

Untuk itu, pada tanggal 23 Agustus sampai 2 November 1949, diadakanlah Konferensi Meja Bundar di Den Haag, yaitu antara pihak Indonesia dan Belanda. Hasil pokok Konferensi tersebut adalah :

1. Didirikannya Negara Republik Indonesia Serikat (RIS)
2. Penyerahan (Pengakuan) kedaulatan oleh Pemerintah Belanda kepada Republik Indonesia Serikat
3. Didirikannya Uni antara RIS dan Belanda

Di samping itu, delegasi Republik Indonesia bersama delegasi negara-negara yang tergabung dalam BFO, telah membuat rancangan Undang Undang Dasar untuk negara Republik Indonesia Serikat yang akan dibentuk. Rancangan UUD hasil kerja tersebut, diberi nama Konstitusi Republik Indonesia Serikat dan disepakati berlaku sejak tanggal 27 Desember 1949.

Dengan diberlakukannya Konstitusi RIS ini, secara bersamaan Negara Kesatuan Republik Indonesia dibubarkan. Bentuk negara berubah menjadi Republik Federasi. Selanjutnya, menurut Pasal 2 Konstitusi RIS menetapkan bahwa Republik Indonesia Serikat meliputi:

- a. Tujuh negara bagian, yaitu: Negara Republik Indonesia, Negara Indonesia Timur, Negara Pasundan, termasuk distrik federal Jakarta, Negara Jawa Timur, Negara Madiun, Negara Sumatera Selatan, Negara Sumatera Timur
- b. Sembilan satuan-satuan kenegaraan yang tegak sendiri, yaitu: Jawa Tengah, Bangka, Belitung, Riau, Kalimantan Barat, Daerah Banjar, Dayak Besar, Kalimantan Tenggara dan Kalimantan Timur
- c. Daerah-daerah Indonesia selebihnya yang bukan daerah-daerah bagian

Yang dimaksud dalam huruf b, adalah daerah-daerah yang masih berada dalam persiapan untuk dibentuk sebagai negara, belum mempunyai Undang Undang Dasar dan pemerintahan sendiri. Baik a maupun b, adalah daerah-daerah bagian yang berhak untuk menentukan nasibnya sendiri untuk bergabung dalam ikatan RIS. Sedangkan yang dimaksud dalam huruf c, adalah daerah bekas Keresidenan Irian Barat.

Menurut Konstitusi RIS, sistem pemerintahan adalah parlementer sebagaimana tertuang dalam Pasal 118 Konstitusi RIS, yang rumusannya sebagai berikut:

- 1) Presiden tidak dapat diganggu gugat
- 2) Menteri-menteri bertanggung-jawab atas sebuah kebijaksanaan pemerintah, baik bersama-sama untuk seluruhnya, maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri-sendiri dalam hal itu.

C. Undang Undang Dasar Sementara 1950 (17 Agustus 1950–5 Juli 1999)

Sebenarnya sejak semula rakyat Indonesia memang menghendaki Kesatuan. Hal ini terbukti pada masa Republik Indonesia Serikat, timbul demonstrasi dan tuntutan untuk kembali kepada bentuk Negara Kesatuan. Bentuk Negara Serikat ternyata tidak berumur panjang, karena bentuk tersebut tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat Indonesia. Satu persatu negara-negara yang bernaung di bawah RIS, menggabungkan diri dengan Republik Indonesia. Desakan-desakan rakyat untuk melakukan integrasi dengan Negara

Republik Indonesia, menimbulkan semakin berkurangnya negara-negara bagian. Sehingga pada bulan Mei 1950, jumlah negara bagian tinggal tiga, yaitu Negara Republik Indonesia, Negara Indonesia Timur dan Negara Indonesia Timur.

Namun demikian, keadaan itu belum dapat menghentikan keinginan rakyat untuk kembali ke Negara Kesatuan. Akhirnya Negara Indonesia Timur dan Pemerintah Negara Sumatera Timur memberikan kuasa kepada pemerintah Republik Indonesia Serikat untuk berunding dengan pemerintah Republik Indonesia mengenai penggabungan. Pada tanggal 19 Mei 1950 dicapai kesepakatan, kemudian dituangkan dalam sebuah Piagam Persetujuan.

Di dalam Piagam Persetujuan itu menyatakan, bahwa kedua belah pihak menyetujui dalam waktu sesingkat-singkatnya akan bersama-sama melaksanakan Negara Kesatuan, sebagai penjelmaan dari Republik Indonesia berdasarkan Proklamasi 17 Agustus 1945. Selanjutnya dinyatakan, bahwa Undang Undang Dasar Negara Kesatuan yang akan dibentuk itu diperoleh dengan cara memasukkan unsur-unsur dari Undang Undang Dasar 1945, ditambah bagian-bagian yang baik dari Konstitusi RIS.

Piagam di atas juga memuat prinsip-prinsip yang akan dicantumkan di dalam Undang Undang Dasar Sementara Negara Kesatuan itu, antara lain sebagai berikut: ⁶⁰

1. Penghapusan Senat
2. Dewan Perwakilan Rakyat Sementara terdiri dari gabungan Dewan Perwakilan Rakyat RIS dan Badan

⁶⁰Achmad Roestand & Zul Afdi Ardian, 1994, *Tata Negara*, Armico, Bandung, h. 34

- Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BP-KNIP). Tambahan anggota atau petunjuk Presiden dipertimbangkan lebih jauh oleh kedua pemerintah
3. Dewan Perwakilan Rakyat Sementara bersama-sama dengan Komite Nasional Indonesia Pusat, dinamakan Majelis Perubahan Undang Undang Dasar, mempunyai hak mengadakan perubahan-perubahan dalam Undang Undang Dasar baru
 4. Konstituante terdiri atas anggota-anggota yang dipilih dengan mengadakan pemilihan umum, berdasarkan atas satu orang anggota untuk tiap-tiap 300.000 penduduk, dengan memperhatikan perwakilan yang pantas bagi golongan minoritas
 5. Presiden ialah Presiden Soekarno
 6. Dewan Menteri harus bersifat Kabinet Parlementer
 7. Tentang jabatan wakil Presiden dalam Negara Kesatuan, selama masa sebelum konstituante terbentuk, Pemerintah RIS akan mengadakan tukar pikiran lebih lanjut

Berdasarkan persetujuan di atas, selanjutnya dibentuk Panitia Bersama antara RIS dan RI untuk menyusun Rancangan Undang Undang Dasar Sementara Negara Kesatuan. Pada tanggal 30 Juni 1950 hasil pekerjaan Panitia Bersama itu disampaikan kepada pemerintah RIS dan pemerintah RI. Setelah diadakan sedikit perubahan terhadap hasil pekerjaan tersebut oleh kedua pemerintah, lalu dijadikan Rancangan UUDS RI dan diajukan kepada DPR dan Senat serta BP-KNIP.

Menurut Pasal 190 Konstitusi RIS, bahwa perubahan Konstitusi RIS hanya dapat dilakukan dengan Undang Undang Federal, maka untuk memenuhi persyaratan tersebut ditanda-tangani Undang Undang Federal No. 7 Tahun 1950. Dua hari kemudian, tepat tanggal 17 Agustus 1950 diberlakukanlah Undang Undang Dasar Sementara 1950 sebagai Undang Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang Undang Dasar Sementara 1950 sejak semula hanya dimaksud untuk sementara yakni, sampai disusun dan ditetapkannya UUD yang tetap, yang dalam hal ini ditetapkan oleh lembaga representatif untuk menyusunnya. Oleh karena itu, dalam UUDS 1950, dicantumkan lembaga yang diberi tugas untuk menyusun Undang Undang Dasar yang bersifat tetap, adalah konstituante bersama dengan pemerintah. Hal ini diatur dalam Pasal 134 UUDS menentukan bahwa:

“Konstituante (sidang pembuat Undang Undang Dasar) bersama-sama pemerintah menetapkan Undang Undang Dasar Republik Indonesia yang akan menggantikan Undang Undang Dasar ini”.

Berdasarkan ketentuan Pasal 134 di atas, pada tahun 1955 diselenggarakan Pemilu di Indonesia. Pemilu pertama ini dilaksanakan, untuk memilih anggota-anggota Konstituante dan anggota-anggota DPR. Konstituante ini kemudian dibubarkan oleh Presiden melalui Dekrit 5 Juli 1959 yang mengakhiri pula berlakunya UUDS 1950.

Uraian-uraian terdahulu menunjukkan bahwa pada periode 1945 sampai dengan 1959, secara yuridis formal dan

konstitusional sistem demokrasi yang dianut Indonesia adalah demokrasi liberal yang sangat menegangkan pada pluralitas masyarakat.⁶¹

D. Kembali ke Undang Undang Dasar 1945 (5 Juli 1959-19 Oktober 1999)

Sebagaimana diketahui, pada tahun 1955 telah diselenggarakan pemilihan umum yang pertama di Indonesia, untuk memilih wakil-wakil rakyat yang duduk dalam Dewan Perwakilan Rakyat serta untuk memilih anggota konstituante yang bertugas untuk membuat serta menetapkan Undang Undang Dasar baru untuk menggantikan Undang Undang Dasar Sementara 1950.

Walaupun konstituante telah dibentuk, ternyata konstituante gagal merumuskan dan menetapkan suatu Undang Undang Dasar yang bersifat tetap untuk menggantikan Undang Undang Dasar Sementara 1950. Kegagalan konstituante tersebut dikarenakan, timbul dua paham yang berbeda di antara para anggota badan ini, yaitu tentang paham kenegaraan yang hendak diletakkan dalam konstitusi. Kedua paham ini tidak menemukan titik temu, karena masing-masing mereka berpegang teguh pada paham yang dianutnya. Akibatnya, sidang-sidang konstituante mengalami kemacetan dan kemandekan untuk menetapkan suatu undang undang dasar yang hendak dipakai di negara Indonesia.

⁶¹Mahfud MD, *Op cit*, h.43

Oleh karena konstituante menemui jalan buntu dalam menyelesaikan tugasnya, maka untuk mengatasi hal ini Presiden mengeluarkan Dekrit 5 Juli 1959.

Adapun isi Dekrit tersebut adalah :

- a. Membubarkan konstituante
- b. Memberlakukan Undang Undang Dasar 1945
- c. Membentuk MPRS dan DPAS

Dengan keluarnya Dekrit Presiden ini, maka berakhirilah pertentangan kedua paham kenegaraan yang ada di tubuh konstituante. Seperti diketahui, pada periode 1945 hingga tahun 1959, secara yuridis formal dan konstitusional, sistem demokrasi yang dianut di Indonesia adalah demokrasi liberal yang tentunya tidak sesuai dengan keinginan bangsa Indonesia.

Akibat dari demokrasi yang dijalankan, tidak didasarkan pada keinginan luhur dari bangsa Indonesia, maka Presiden Soekarno mengambil kebijakan dalam bidang politik dan pemerintahan, tidak lama setelah keluar Dekrit 5 Juli 1959, yaitu:⁶²

1. Mengadakan penyederhanaan kehidupan partai-partai politik dengan mengeluarkan Penetapan Presiden No. 7 Tahun 1959. Dalam Penetapan Presiden ini, ditentukan syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh suatu partai politik. Akibatnya, banyak partai-partai politik yang pada waktu itu terpaksa harus membubarkan diri,

⁶²Achmad Roestandi & Zul Afdi Ardian, *Op cit*, h.42

- karena tidak dapat memenuhi syarat-syarat sebagaimana ditentukan pada Penetapan Presiden itu.
2. Membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat hasil pemilihan umum tahun 1955, kemudian melalui Penetapan Presiden No. 4 Tahun 1960, membentuk Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPRGR), yang para anggotanya diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.
 3. Membentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS). Anggota-anggota MPRS ini seluruhnya diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, yang terdiri atas: anggota-anggota DPRGR, utusan-utusan daerah dan utusan-utusan golongan.
 4. Membentuk Front Nasional melalui Penetapan Presiden No. 13 Tahun 1959, yang anggotanya terdiri atas orang-orang yang tergabung dalam organisasi Golongan Karya, golongan politik dan orang-orang yang tidak tergabung dalam organisasi apapun juga serta partai politik.

Apa yang dilakukan oleh Presiden Soekarno, dalam mengeluarkan kebijaksanaan itu bukanlah tindakan yang didasarkan pada ketentuan yang diamanahkan oleh Undang Undang Dasar 1945, sebagai undang-undang tertinggi dalam negara Republik Indonesia. Akan tetapi, tindakan yang diambil tersebut semata-mata didasarkan pada keinginan Presiden sendiri yang justru bertentangan dengan landasan konstitusional. Selanjutnya Presiden membubarkan DPR hasil pemilihan umum tahun 1955 dan kemudian menggantikannya dengan DPRGR, merupakan suatu

tindakan yang sangat bertentangan dengan Undang Undang Dasar 1945, sebab di dalam Penjelasan Undang Undang Dasar 1945, disebutkan bahwa “kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat adalah kuat. Dewan ini tidak bisa dibubarkan oleh Presiden”.

Di samping itu pembentukan MPRS oleh Presiden yang anggota-anggotanya terdiri atas anggota DPRGR ditambah dengan utusan daerah dan utusan golongan, yang seluruhnya diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, hal ini juga merupakan tindakan yang bertentangan dengan Undang Undang Dasar 1945. Karena di dalam Undang Undang Dasar itu tidak terdapat satu pasal pun yang memberikan wewenang kepada Presiden untuk membentuk MPR, serta mengangkat dan memberhentikan seluruh anggota-anggotanya. Selanjutnya Presiden mengangkat ketua MPRS dan DPRGR, yang diberi kedudukannya sebagai menteri yang bertanggung-jawab kepada Presiden.

Sebagai akibat-akibat tindakan tersebut, maka terjadi kekaburan batas-batas wewenang antara lembaga eksekutif dengan lembaga legislatif, sehingga fungsi dan peranan MPRS dan DPRGR menjadi hilang. Kedua lembaga itu seharusnya lembaga perwakilan rakyat, bertugas sebagai lembaga-lembaga negara yang mengawasi jalannya roda pemerintahan, pada akhirnya tunduk pada kebijakan-kebijakan Presiden. Bahkan MPRS ikut serta melakukan kebijakan-kebijakan yang bertentangan dengan Undang Undang Dasar 1945, yaitu dengan mengeluarkan Ketetapan MPRS No. III/MPRS/1963, berisikan untuk mengangkat Presiden Soekarno menjadi Presiden seumur hidup.

Tindakan MPRS ini, telah melanggar ketentuan pasal 7 Undang Undang Dasar 1945, yang mengatur bahwa, “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama masa lima tahun, dan setelah itu dapat dipilih kembali”.

Sebagai akibat dari pengangkatan presiden seumur hidup ini menimbulkan kekuasaan Presiden semakin besar dan tidak terbatas, yang seolah-olah dapat dianggap sebagai seorang Diktator. Akibatnya, semua lembaga-lembaga negara yang ada menjadi tidak berfungsi lagi atau lumpuh.

Keadaan seperti itu, kemudian dimanfaatkan oleh PKI untuk menyusun strategi. Hal ini terbukti dengan keberhasilan PKI dalam memperkokoh kedudukannya sebagai Partai Politik, yang mempunyai pengaruh besar dan merupakan sekaligus merupakan salah satu partai politik terbesar waktu itu. Setelah merasa kuat, PKI mengadakan aksi berdarah untuk mengambil alih kekuasaan dari tangan pemerintah yang sah. Gerakan itu terkenal dengan nama “Gerakan 30 September”. Untung aksi ini dapat segera ditumpas oleh ABRI bersama rakyat.

Atas aksi G 30 S PKI ini, maka rakyat menghendaki dan menuntut dibubarkannya PKI. Akan tetapi, pemimpin negara waktu itu tidak mau mendengarkan serta memenuhi tuntutan rakyat, sehingga timbul apa yang dikenal dengan “situasi konflik” antara rakyat di satu pihak dan Presiden di pihak lain. Keadaan semakin meruncing, keadaan ekonomi dan keamanan makin tidak terkendalikan.

Dengan dipelopori oleh para pemuda, mahasiswa dan rakyat secara berani menyampaikan “Tri Tuntutan Rakyat” (Tritura), yang isinya antara lain :

1. Bubarkan PKI
2. Bersihkan Kabinet dari unsur-unsur PKI
3. Turunkan harga barang/perbaiki ekonomi

Kendati pemberontakan dapat dengan segera diatasi, akan tetapi akibat yang ditimbulkan telah menyebabkan terjadinya kekacauan dalam masyarakat. Begitu juga dalam bidang politik maupun pemerintahan. Untuk mengatasi keadaan tersebut, maka Presiden Soekarno pada tanggal 11 Maret 1966, mengeluarkan surat perintah kepada Jendral Soeharto untuk mengambil segala tindakan yang dianggap perlu untuk menjamin serta memulihkan keamanan masyarakat dan juga menjaga kestabilan jalannya roda pemerintahan. Surat perintah ini kemudian dikenal dengan "Supersemar" yang merupakan singkatan dari Surat Perintah Sebelas Maret. Melalui kekuasaan berdasarkan pada surat perintah ini, Jendral Soeharto mengeluarkan Keputusan No. 13 Tahun 1966 mengatur tentang Pembubaran PKI dan menyatakan sebagai partai terlarang di Indonesia. Selanjutnya Keputusan ini dikuatkan menjadi TAP MPRS No.XXV/MPRS/1966.

Dengan lahirnya Supersemar ini kemudian dianggap oleh rakyat sebagai lahirnya Orde Baru. Orde Baru adalah tatanan seluruh rakyat, bangsa dan negara yang diletakkan kembali kepada pelaksanaan kemurnian Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945. Istilah Orde Baru timbul pada waktu diselenggarakan Seminar II TNI/Angkatan Darat di Seskoad Bandung, pada tanggal 25-31 Agustus 1966. Istilah ini dipergunakan sebagai garis pemisah antara

kepemimpinan sebelum tahun 1966 dengan kepemimpinan setelah 11 Maret 1966.

Adapun pengertian Orde Baru yang dirumuskan dalam Seminar II Angkatan Darat adalah sebagai berikut: ⁶³

1. Musuh utama Orde Baru adalah PKI/pengikut-pengikutnya yaitu Orde Lama.
2. Orde Baru adalah suatu sikap mental.
3. Tujuan Orde Baru adalah menciptakan kehidupan politik, ekonomi dan kultural yang dijiwai oleh moral Pancasila, khususnya sila Ketuhanan Yang Maha Esa.
4. Orde baru menghendaki pemikiran yang lebih realistis dan pragmatis, walaupun tidak meninggalkan idealisme perjuangan.
5. Orde Baru menghendaki diutamakannya kepentingan nasional, walaupun tidak meninggalkan *commitment* ideologi perjuangan anti imperialisme dan kolonialisme.
6. Orde Baru menginginkan suatu tata susunan yang lebih stabil berdasarkan lembaga-lembaga (institusional), (misalnya; MPRS, DPR, Kabinet dan Musyawarah) dan yang kurang dipengaruhi oleh oknum-oknum yang dapat menimbulkan kultus individu; akan tetapi, Orde Baru tidak menolak pimpinan yang kuat dan pemerintahan yang kuat, malahan menghendaki ciri-ciri yang demikian dalam masa pembangunan.
7. Orde baru menghendaki pengutamakan konsolidasi ekonomi dan sosial dalam negeri.

⁶³Moh. Mahfud, *Op cit*, h. 200-201

8. Orde Baru menghendaki pelaksanaan yang sungguh-sungguh dari cita-cita demokrasi politik dan demokrasi ekonomi.
9. Orde Baru menghendaki suatu tata politik dan ekonomi yang berlandaskan Pancasila, UUD 1945 dan yang mempunyai prinsip idiil, operasional dalam Ketetapan MPRS IV/1966.
10. Orde Baru adalah suatu tata politik dan ekonomi yang belum mempunyai kenyataan yang ada baru suatu iklim yang cukup menguntungkan bagi pertumbuhan Orde Baru ini.
11. Orde Baru adalah suatu proses peralihan dari Orde Lama ke suatu susunan baru.
12. Orde Baru masih menunggu pelaksanaan dari segala Ketetapan MPRS IV/1966.
13. Orde Baru harus didukung oleh tokoh pimpinan yang berjiwa Orde Baru yang menduduki tempat-tempat yang strategis.
14. Orde Baru harus didukung oleh suatuimbangan kekuatan yang dimenangkan oleh barisan Orde Baru.

Masa kepemimpinan Orde Baru merupakan masa kepemimpinan nasional yang bertekad melaksanakan Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945 secara murni dan konsekuen. Adapun pelaksanaan orde baru ini telah dimulai sejak tahun-tahun pertama kelahirannya. Hal ini dapat dilihat dalam sidang umum MPRS maupun dalam sidang istimewa MPRS yang diadakan sejak tahun 1966.

Pada sidang umum tersebut, MPRS telah mengambil beberapa kebijakan penting dalam bidang politik dan pemerintahan yang dituangkan dalam bentuk Ketetapan-ketetapan MPRS, diantaranya adalah.⁶⁴

1. TAP MPRS No.IX/MPRS/1966, tentang pengukuhan Surat Perintah Sebelas Maret dan mengesahkan kekuasaan politik Jendral Soeharto, sebagaimana terkandung dalam Supersemar tersebut sampai terbentuk MPR dan DPR hasil pemilihan umum.
2. TAP MPRS No.XIII/MPRS/1966, memberikan kekuasaan kepada Jendral Soeharto untuk membentuk Kabinet baru sebagai pengganti Kabinet Dwikora, dengan tugas pokok membina perekonomian dan pembangunan. Kabinet itu kemudian dibentuk pada tanggal 25 Juli 1966 dan diberi nama “Kabinet Ampera” yang terdiri atas 24 orang menteri dan 5 orang menteri utama yang merupakan anggota Kabinet yang diketuai oleh Jendral Soeharto. Dalam program Kabinet Ampera ini tercermin strategi dan perjuangan Orde Baru yang disebut dengan istilah “Dwi Dharma” dan “Catur Karya”. Dwi Dharma yaitu menciptakan stabilitas politik dan stabilitas ekonomi, sedangkan Catur Karya antara lain: memperbaiki perikehidupan rakyat, terutama dalam bidang sandang dan pangan, melaksanakan pemilihan umum dalam batas waktu selambat-lambatnya bulan Juli 1968 (Pemilu ini baru terlaksana pada bulan Juli 1971), melaksanakan politik luar negeri yang bebas dan aktif untuk menunjang kepentingan nasional,

⁶⁴Achmad Roestandi & Zul Afdi Ardian, *Op cit*, h. 47-48

- melanjutkan perjuangan anti imperialisme dan kolonialisme dalam segala bentuk dan manifestasinya.
3. TAP MPRS No.XV/MPRS/1966, tentang pemberian kekuasaan kepada Jendral Soeharto untuk memegang jabatan Presiden apabila sewaktu-waktu Presiden berhalangan.
 4. TAP MPRS No.XVIII/MPRS/1966, tentang pencabutan TAP MPRS No.III/MPRS/ 1966 yang mengangkat Presiden Soekarno seumur hidup.
 5. TAP MPRS No.XX/MPRS/1966, tentang Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia.
 6. TAP MPRS No.XXXIII/MPRS/1967, tentang Pencabutan kekuasaan pemerintahan negara dari Presiden Soekarno dan mengangkat Presiden Soeharto sebagai pejabat Presiden.
 7. TAP MPRS No.XLIV/MPRS/1968, yaitu tentang pengangkatan Jendral Soeharto sebagai Presiden Republik Indonesia menggantikan Presiden Soekarno.

Langkah selanjutnya yang dilakukan pemerintah Orde Baru untuk menjadikan dirinya sebagai negara kuat, meliputi penggarapan Undang-undang Pemilihan Umum, *emaskulasi* terhadap Parpol, dan pembentukan Golkar sebagai Partai Pemerintah.

Berdasarkan TAP MPRS No.XI/MPRS/1966 seharusnya Pemilu dilaksanakan pada tahun 1968. Akan tetapi, karena kuatnya pergumulan antara pemerintah dan partai-partai politik dalam membicarakan Rancangan Undang-undang

Pemilu dan komisi DPR, maka Undang-undang tersebut tidak dapat diselesaikan tepat waktu, sehingga pemilu ditunda sampai bulan Juli 1971. Kericuhan dalam pembahasan Rancangan Undang-undang Pemilu itu disertai juga *emastikulasi* yang sistematis terhadap partai-partai yang kuat dan besar, yang akan bertarung dalam Pemilu. Pemerintah juga membangun partai sendiri, yaitu Golkar. Sejak awal Orde Baru Golkar sudah didesain untuk menjadi Partai Pemerintah yang diproyeksikan menjadi tangan sipil dan Angkatan Darat dalam Pemilu.

Demikianlah, pada Pemilu yang diselenggarakan tahun 1971 Golkar tampil sebagai pemenang, maka dengan kemenangan Golkar tersebut telah memantapkan dominasi pemerintah atas semua proses politik di Indonesia. Dan sejak itu juga, *langgam* otoriter pemerintah Orde Baru semakin menegaskan dirinya. Alfian,⁶⁵ menulis tentang ini:

“Semenjak itu kita melihat terjadinya proses pertumbuhan sebuah kekuasaan eksekutif yang kuat di bawah pimpinan Soeharto sendiri; bersama dengan proses pengukuhan posisi militer beserta Golongan Karya (Golkar) sebagai landasan kekuatan utamanya. Seiring dengan itu kita lihat sebagai sebuah proses penyederhanaan sistem kepartaian berlangsung pula dengan lancar dan sistematis, semua itu telah menciptakan semacam kestabilan politik”.

E. Periode 19 Oktober 1999–10 Agustus 2002

Salah satu berkah dari reformasi yang terjadi di tahun 1998, adalah perubahan Undang Undang Dasar 1945. Sejak keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, mengamankan

⁶⁵ Mahfud, *Op cit*, h.223

untuk kembali ke Undang Undang Dasar 1945 sampai masa lengsernya Soeharto, praktisi Undang Undang Dasar 1945 belum pernah dirubah untuk disempurnakan. Pada era kepemimpinan Soekarno, terjadi penyelewengan terhadap Undang Undang Dasar 1945, dengan mengangkat dirinya menjadi Presiden seumur hidup melalui Ketetapan MPRS No.III/MPRS/1966.

Hal yang sama juga terjadi pada waktu Soeharto naik ke panggung politik menggantikan Soekarno untuk menjadi Presiden, penyelewengan terhadap Undang Undang Dasar 1945 kembali terulang. Undang Undang Dasar 1945 tidak boleh “disentuh” oleh siapapun, dengan kata lain Undang Undang Dasar 1945 “disakralkan”, dengan berbagai ancaman bagi yang akan menyentuhnya. Yang hanya boleh menafsirkan makna dari Undang Undang Dasar 1945 adalah Pemerintah, sedangkan MPR hanya sebagai stempel saja. Contoh yang paling gampang adalah tafsir terhadap Pasal 6 dan Pasal 7 Undang Undang Dasar 1945. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan oleh Majelis dengan suara terbanyak, direduksi menjadi Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis dengan suara mufakat, dan calonnya harus tunggal. Disamping itu, tidak ada pembatasan mengenai masa jabatan bagi Presiden dan Wakil Presiden, asalkan masih dipilih oleh MPR berapa kali pun tidak menjadi masalah. Akhirnya, Soeharto berhasil menduduki Kursi Presiden selama kurang lebih 32 tahun, sementara wakil presidennya yang berganti. Bahkan tanpa disadari pada masa itu terjadi pembodohan kepada masyarakat, dengan mengatakan bila Undang Undang Dasar 1945

dirubah negara akan kacau, bahkan perubahan terhadap Undang Undang Dasar 1945 dianggap sebagai suatu tindakan subversif. Akibatnya, kelemahan dari Undang Undang Dasar 1945 bukan disempurnakan, akan tetapi justru ditutupi dengan bingkai yuridis, yaitu Ketetapan MPR No.I/MPR/1978 tentang Peraturan Tata Tertib MPR, yang berisikan kebulatan tekad anggota Majelis yang akan mempertahankan Undang Undang Dasar 1945, tidak berkeinginan dan tidak akan melakukan perubahan terhadap Undang Undang Dasar 1945 dan akan melaksanakan secara murni dan konsekuen.

Jika ditelisik, hal ini sangat ironis padahal pada Pasal 37 Undang Undang Dasar 1945 memberi peluang untuk disempurnakan, dengan *quorum* yang secara jelas ditentukan. Tetapi dalam praktek ketatanegaraan, peluang itu dibelokkan dan direduksi melalui Ketetapan MPR No.I/MPR/1983 Jo. Ketetapan MPR No.VII/MPR/1988 Jo. Undang-undang No.5 Tahun 1985 tentang Referendum. Sejak reformasi bergulir Undang Undang Dasar 1945 yang disakralkan mengalami desakralisasi.

Ide perubahan terhadap Undang Undang Dasar 1945 tidak terelakkan lagi. Berbagai alasan dikemukakan akan pentingnya perubahan terhadap Undang Undang Dasar 1945. Secara filosofis, perubahan itu penting karena :⁶⁶

1. Karena Undang Undang Dasar 1945 adalah *moment opname* dari berbagai kekuatan politik dan ekonomi yang dominan pada saat dirumuskannya konstitusi itu. Setelah 54 tahun, tentu terdapat berbagai perubahan, baik di

⁶⁶Wawancara Bagir Manan di *Panji Masyarakat* dalam Ni'matul Huda, *Op cit*, h.139

tingkat nasional maupun global. Hal ini tentu saja belum tercakup di dalam Undang Undang Dasar 1945 karena saat itu belum tampak perubahan tersebut.

2. Undang Undang Dasar 1945 disusun oleh manusia yang sesuai kodratnya tidak akan pernah sampai kepada tingkat kesempurnaan. Pekerjaan yang dilakukan manusia tetap memiliki berbagai kelemahan maupun kekurangan.

Dari aspek historis, sejak semula dalam proses pembuatannya Undang Undang Dasar 1945 bersifat sementara, sebagaimana dinyatakan oleh Soekarno (Ketua PPKI), dalam rapat pertama 18 Agustus 1945, yang mengatakan sebagai berikut :⁶⁷

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

Secara yuridis, team perumus Undang Undang Dasar sudah menunjukkan kearifan, bahwa apa yang mereka lakukan ketika Undang Undang Dasar 1945 disusun,

⁶⁷Moh.Yamin, *Naskah Persiapan Undang Undang Dasar 1945* dalam Ni'matul Huda, *Loc cit*

tentunya akan berbeda kondisinya di masa yang akan datang dan mungkin suatu saat akan mengalami perubahan.

Gerakan untuk merubah dan menyempurnakan Undang Undang Dasar 1945 didasarkan pada realita yang ada, bahwa Undang Undang Dasar 1945 sebagai subsistem tatanan konstitusi dalam pelaksanaannya tidak selaras dengan cita negara untuk mewujudkan negara berdasarkan konstitusi, seperti tegaknya tatanan demokrasi, negara berdasarkan atas hukum yang menjamin serta melindungi hak asasi manusia.

Secara materiil, Undang Undang Dasar 1945 banyak sekali berisi kelemahan-kelemahan. Hal ini dapat diketahui antara lain :⁶⁸

1. Kekuasaan eksekutif terlalu besar tanpa disertai prinsip *check and balances* yang memadai sehingga Undang Undang Dasar 1945 biasa disebut *eksekutif heavy*, dan itu menguntungkan bagi siapa saja yang menduduki jabatan Presiden. Menurut istilah Soepomo; "*concentration of power and responsibility upon the president*".
2. Rumusan ketentuan Undang Undang Dasar 1945 sebagian besar bersifat sederhana, umum, bahkan tidak jelas (*vague*) sehingga banyak pasal yang menimbulkan multi tafsir.
3. Unsur-unsur konstitusionalisme tidak dielaborasi secara memadai dalam Undang Undang Dasar 1945.

⁶⁸Moh. Mahfud, *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara* dalam Ni'matul Huda, *Ibid*, h;142

4. Undang Undang Dasar 1945 terlalu menekankan pada semangat penyelenggara negara.
5. Undang Undang Dasar 1945 memberikan atribusi kewenangan yang terlalu besar kepada Presiden untuk mengatur berbagai hal penting dengan undang-undang. Akibatnya, banyak undang-undang yang substansinya hanya menguntungkan si pembuatnya (Prsiden dan DPR) ataupun saling bertentangan satu sama lain.
6. Banyak materi muatan yang penting justru diatur di dalam Penjelasan Undang Undang Dasar, tetapi tidak tercantum di dalam pasal-pasal Undang Undang Dasar 1945.
7. Status dan materi Penjelasan Undang Undang Dasar 1945. Persoalan ini sering menjadi objek perdebatan tentang status Penjelasan karena banyak materi Penjelasan yang tidak diatur di dalam pasal-pasal Undang Undang Dasar 1945, misalnya materi negara hukum, istilah Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan, istilah mandataris MPR, pertanggung-jawaban Presiden, dan seterusnya.

Gerakan untuk merubah dan menyempurnakan Undang Undang Dasar 1945 mulai diwujudkan secara bertahap, perubahan pertama dilakukan tahun 1999, kemudian dilanjutkan perubahan kedua pada tahun 2000, perubahan ketiga dilakukan di tahun 2001, kemudian perubahan keempat dilaksanakan pada tahun 2002. Hal ini didasarkan pula atas kesepakatan dasar para anggota Panitia Ad Hoc Badan Pekerja MPR dalam menyusun Rancangan Perubahan Undang Undang Dasar 1945. Kelima kesepakatan itu

dijadikan *flatfom* yang dipegang bersama sebelum melakukan perubahan atas naskah Undang Undang dasar 1945, yaitu bahwa :⁶⁹

- 1) Tidak mengubah Pembukaan Undang Undang Dasar 1945
- 2) Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia
- 3) Mempertegas Sistem Pemerintahan Presidensial
- 4) Penjelasan Undang Undang Dasar 1945 ditiadakan serta hal-hal normatif dalam Penjelasan dimasukkan ke dalam pasal-pasal
- 5) Perubahan dilakukan dengan cara “adendum”.

Perubahan pertama Undang Undang Dasar 1945 disahkan pada tanggal 19 Agustus 1999 berisi sembilan pasal yang dirubah, yaitu Pasal 5, Pasal 7, Pasal 9 ayat (1) dan (2), Pasal 13, Pasal 14, Pasal 15, Pasal 17, Pasal 20 dan Pasal 21. Ketentuan yang diubah dalam kesembilan pasal tersebut berkenaan dengan 16 butir ketentuan. Perubahan kedua Undang Undang Dasar 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 2000 berkenaan dengan 25 pasal yang berisi 59 butir ketentuan. Pasal-pasal yang dimaksud adalah Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 19, Pasal 20, Pasal 20A, Pasal 22A, Pasal 22B, Pasal 25E, Pasal 26, Pasal 27, Pasal 28A, Pasal 28B, Pasal 28C, Pasal 28D, Pasal 28E, Pasal 28E, Pasal 28F, Pasal 28G, Pasal 28H, Pasal 28I, Pasal 28J, Pasal 30, Pasal 36A, Pasal 36B, Pasal 36C. Sementara itu, perubahan ketiga Undang Undang Dasar 1945 yang disahkan pada tanggal 9 November 2001 menyangkut 23 pasal yang

⁶⁹ Jimly Asshiddiqie, *Op cit*, h. 97

berisikan 68 butir ketentuan. Sedangkan perubahan keempat yang disahkan pada tanggal 10 Agustus 2002 menyangkut 18 pasal yang berisi 31 butir ketentuan.

Disamping itu, perubahan pertama Undang Undang Dasar 1945 (1999), perubahan kedua (2000), perubahan ketiga (2001) dan perubahan keempat (2002), secara sendiri-sendiri juga mengubah kedudukan hukum MPR sebagai Lembaga Tertinggi menjadi Lembaga Tinggi Negara.

Hasil perubahan Undang Undang Dasar 1945 sangat luas serta mendalam cakupannya, sehingga butuh waktu untuk pelaksanaan Undang Undang Dasar 1945 ini secara operasional di lapangan. Sebagai akibat terjadinya perubahan Undang Undang Dasar, perlu diadakan pembaharuan hukum secara besar-besaran dan penataan kelembagaan negara dan pemerintahan secara lebih tertib dan berkembang. Semua ini membutuhkan waktu untuk perubahan, penataan dan konsolidasi yang biasanya dikenal sebagai proses transisi menuju pemantapan.

F. Periode 10 Agustus 2002 Sampai Dengan sekarang

Periode terakhir ini merupakan periode setelah tuntasnya dari agenda reformasi konstitusi, yaitu dengan disahkannya Perubahan keempat dari Undang Undang Dasar 1945 pada tanggal 10 Agustus 2002. Adapun, perubahan pertama, kedua, ketiga dan keempat dari Undang Undang Dasar 1945 mencakup substansi yang mendasar dan luas. Jumlah ketentuan dalam Undang undang Dasar 1945 setelah proklamasi termuat ada 71 butir ketentuan yang dituangkan dalam 37 pasal. Dengan perubahan pertama sampai dengan

perubahan keempat dengan proses penambahan, sehingga ketentuan asli yang tidak mengalami perubahan berjumlah 25 butir. Sedangkan 46 butir lainnya diubah dan ditambah dengan ketentuan baru, yang seluruhnya menjadi 199 butir ketentuan baru. Dengan demikian, terdapat 174 substansi ketentuan baru yang dituangkan dalam Undang Undang Dasar 1945.

Secara garis besar, 174 butir ketentuan yang berlaku sebagai norma hukum dasar yang tercantum dalam Undang Undang Dasar 1945 tersebut adalah sebagai berikut :⁷⁰

1. Pasal 1 ayat (2): “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar”;
2. Pasal 1 ayat (3): “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”;
3. Pasal 2 ayat (1): “MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui Pemilu dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang”;
4. Pasal 3 ayat (1): “MPR berwenang mengubah dan menetapkan UUD”;
5. Pasal 3 ayat (2): “MPR melantik Presiden dan/atau Wapres”;
6. Pasal 3 ayat(3): “MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wapres dalam masa jabatannya menurut Undang Undang Dasar”;
7. Pasal 5 ayat (1): “Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR”;
8. Pasal 6 ayat (1): “Calon Presiden dan calon Wapres harus seorang warga negara Indonesia sejak

⁷⁰ Jimly Asshiddiqie, *Ibid*, h.115-132

- kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden Wapres”;
9. Pasal 6 ayat (2): “Syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wapres diatur lebih lanjut dengan undang-undang”;
 10. Pasal 6A ayat (1): “Presiden dan Wapres dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”;
 11. Pasal 6A ayat (2): “Pasangan calon Presiden dan Wapres diusulkan oleh Partai Politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum”;
 12. Pasal 6A ayat (3): “Pasangan calon Presiden dan Wapres yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden”;
 13. Pasal 6A ayat (4): “Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden”;

14. Pasal 6A ayat (5): “Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang”;
15. Pasal 17: “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan”;
16. Pasal 7A: “Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden”;
17. Pasal 7B ayat (1): “Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden”;

18. Pasal 7B ayat (2): “Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat”;
19. Pasal 7B ayat (3): “Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat;
20. Pasal 7B ayat (4): “Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi”;
21. Pasal 7B ayat (5): “Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan

- usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan rakyat”;
22. Pasal 7B ayat (6): “Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul Dewan Perwakilan rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut”;
 23. Pasal 7B ayat (7): “Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ dari jumlah dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan rakyat”;
 24. Pasal 7C: “Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat”;
 25. Pasal 8 ayat 1: “Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya”;
 26. Pasal 8 ayat (2): “Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden”;

27. Pasal 8 ayat (3): "Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas Kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai akhir masa jabatannya";
28. Pasal 9 ayat (1): "Sebelum memangku jabatannya, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan rakyat sebagai berikut. Sumpah Presiden (Wakil Presiden): "Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang Undang Dasar dan menjalankan segala Undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa". Janji Presiden (Wakil Presiden): "Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden Republik

- Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang Undang Dasar dan menjalankan segala Undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa”;
29. Pasal 9 ayat (2): “Jika Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat mengadakan sidang, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan disaksikan oleh Pimpinan Mahkamah Agung”;
 30. Pasal 11 ayat (1): “Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain”;
 31. Pasal 11 ayat (2): “Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”;
 32. Pasal 11 ayat (3): “Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang”,
 33. Pasal 13 ayat (2): “Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat”,

34. Pasal 13 ayat (3): “Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat”;
35. Pasal 14 ayat (1): “Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung”;
36. Pasal 14 ayat (2): “Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat”;
37. Pasal 15: “Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang”;
38. Pasal 16: “Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang”,
39. Pasal 17 ayat (2): “Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden”;
40. Pasal 17 ayat (3): “Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan”;
41. Pasal 17 ayat (4): “Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang”;
42. Pasal 18 ayat (1): “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai

- pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”;
43. Pasal 18 ayat (2): “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”;
 44. Pasal 14 ayat (3): “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum”;
 45. Pasal 18 ayat (4): “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis”;
 46. Pasal 18 ayat (5): “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”;
 47. Pasal 18 ayat (6): “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”;
 48. Pasal 18 ayat (7): “Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang”;
 49. Pasal 18 A ayat (1): “Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang

- dengan memerhatikan kekhususan dan keragaman daerah”;
50. Pasal 18A ayat (2): “Hubungan keuangan, pelayanan umum, penataan Sumber Daya Alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang”;
 51. Pasal 18B ayat (1): “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”;
 52. Pasal 18B ayat (2): “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”;
 53. Pasal 19 ayat (1): “Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui Pemilihan Umum”;
 54. Pasal 54 ayat (2): “Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan Undang-undang”;
 55. Pasal 19 ayat (3); “Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun”;
 56. Pasal 20 ayat (1): “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”;
 57. Pasal 20 ayat (2): “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”;

58. Pasal 20 ayat (3): “Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan perwakilan Rakyat masa itu”;
59. Pasal 20 ayat (4): “Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang”;
60. Pasal 20 ayat (5): “Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan”;
61. Pasal 20A ayat (1): “Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan”;
62. Pasal 20A ayat (2): “Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat”;
63. Pasal 20A ayat (3); “Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas”;
64. Pasal 20A ayat (4): “Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang”;

65. Pasal 21: “Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang”;
66. Pasal 22A: “Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang”;
67. Pasal 22B : “Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang”;
68. Pasal 22C ayat (1): “Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum”;
69. Pasal 22C ayat (2): “Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat”;
70. Pasal 22C ayat (3): “Dewan perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun”;
71. Pasal 22C ayat (4): “Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang”;
72. Pasal 22D ayat (1): “Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan Sumber Daya Alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah”;
73. Pasal 22D ayat (2): “Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah;

- pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan Sumber Daya Alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama”;
74. Pasal 22D ayat (3): “Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai; otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan Sumber Daya Alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti”;
 75. Pasal 22D ayat (4): “Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang”;
 76. Pasal 22E ayat(1): “Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali”;
 77. Pasal 22E ayat (2): “Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Daerah’;

78. Pasal 22E ayat (3): “Peserta Pemilihan Umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah Partai Politik”;
79. Pasal 22E ayat (4): “Peserta Pemilihan Umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan”;
80. Pasal 22E ayat (5): “Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri”;
81. Pasal 22E ayat (6): “Ketentuan lebih lanjut tentang Pemilihan Umum diatur dengan undang-undang”;
82. Pasal 23 ayat (1): “Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”;
83. Pasal 23 ayat (2): “Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah”;
84. Pasal 23 ayat (3): “Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu”;
85. Pasal 23A: “Pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang”;

86. Pasal 23B: "Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang";
87. Pasal 23C: "Hal-hal lain mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang";
88. Pasal 23D: "Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung-jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang";
89. Pasal 23E ayat (1): "Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung-jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksaan Keuangan yang bebas dan mandiri";
90. Pasal 23E ayat (2): "Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya";
91. Pasal 22E ayat (3): "Hasil pemeriksaaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang";
92. Pasal 23F ayat (1): "Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden";
93. Pasal 23F ayat (2): "Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota";
94. Pasal 23G ayat (1): "Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di Ibu Kota Negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi";
95. Pasal 23G ayat (2): "Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang";

96. Pasal 24 ayat (1): “Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”;
97. Pasal 24 ayat (2): “Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Agama, lingkungan Peradilan Militer, lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”;
98. Pasal 24 ayat (3): “Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan Kekuasaan Kehakiman diatur dalam undang-undang”;
99. Pasal 24A ayat (1): “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji Peaturan Perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang”;
100. Pasal 24A ayat (2): “Hakim Agung harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum”;
101. Pasal 24A ayat (3): “Calon Hakim Agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai Hakim Agung oleh Presiden”;
102. Pasal 24A ayat (4): “Ketua dan Wakil ketua Mahkamah Agung dipilih dari dan oleh Hakim Agung”;
103. Pasal 24A ayat (5): “Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya diatur dengan undang-undang”;

104. Pasal 24B ayat (1): “Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan Hakim Agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim”;
105. Pasal 24B ayat (2): “Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela”;
106. Pasal 24B ayat (3): “Anggota komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”;
107. Pasal 24B ayat (4): “Susunan, kedudukan, dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur dengan undang-undang”;
108. Pasal 24C ayat (1): “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil Pemilihan Umum”;
109. Pasal 24C ayat (2): “Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang Undang Dasar”;

110. Pasal 24C ayat (3): “Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan tiga orang oleh Presiden”;
111. Pasal 24C ayat (4): “Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh Hakim Konstitusi”;
112. Pasal 24C ayat (5): “Hakim Konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara”;
113. Pasal 24C ayat (6): “Pengangkatan dan pemberhentian Hakim Konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang”;
114. Pasal 25A: “Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang”;
115. Pasal 26 ayat (2): “Penduduk ialah Warga Negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia”;
116. Pasal 26 ayat (3): “Hal-hal mengenai warga negara dan penduduk diatur dengan undang-undang”;
117. Pasal 27 ayat (3): “Setiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam upaya pembelaan negara”;

118. Pasal 28A: “Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya”;
119. Pasal 28B ayat (1): “Setiap orang berhak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah”;
120. Pasal 28B ayat (2): “Setiap anak-anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi”;
121. Pasal 28C ayat (1): “Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia”;
122. Pasal 28C ayat (2): “Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya”;
123. Pasal 28D ayat (1): “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”;
124. Pasal 28D ayat (2): “Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja”;
125. Pasal 28D ayat (3): “Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”;

126. Pasal 28D ayat (4): “Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan”;
127. Pasal 28E ayat (1) : “Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali”;
128. Pasal 28E ayat (2): “Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nurani”;
129. Pasal 28E ayat (3): “Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat”;
130. Pasal 28F: “Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia”;
131. Pasal 28G ayat (1): “Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi”;
132. Pasal 28G ayat (2): “Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia dan berhak memperoleh suaka politik dari negara lain”;

133. Pasal 28H ayat (1): “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”;
134. Pasal 28H ayat (2): “Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan”;
135. Pasal 28H ayat (3): “Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat”;
136. Pasal 28H ayat (4): “Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapa pun”;
137. Pasal 28I ayat (1): “Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kemerdekaan pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah Hak Asasi Manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun”;
138. Pasal 28I ayat (2): “Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu”;
139. Pasal 28I ayat (3): “Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban”;

140. Pasal 28I ayat (4): “Perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan Hak Asasi Manusia adalah tanggungjawab negara, terutama pemerintah”;
141. Pasal 28I ayat (5): “Untuk menegakkan dan melindungi Hak Asasi Manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan Hak Asasi Manusia dijamin, diatur dan dituangkan dalam Peraturan Perundang-undangan”;
142. Pasal 28J ayat (1): “Setiap orang wajib menghormati Hak Asasi Manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara”;
143. Pasal 28J ayat (2): “Dalam menjalankan hak dan kebebasan, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis”;
144. Pasal 30 ayat (1): “Tiap-tiap warga negara berhak dan wajib ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara”;
145. Pasal 30 ayat (2): “Usaha pertahanan dan keamanan negara dilaksanakan melalui sistem pertahanan dan keamanan rakyat semesta oleh Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia, sebagai kekuasaan utama dan rakyat, sebagai kekuatan pendukung”;

146. Pasal 30 ayat (3): “Tentara Nasional Indonesia terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara sebagai alat negara bertugas mempertahankan, melindungi dan memelihara keutuhan dan kedaulatan negara”;
147. Pasal 30 ayat (4): “Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum”;
148. Pasal 30 ayat (5): “Susunan dan kedudukan Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, hubungan kewenangan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara republik Indonesia dalam menjalankan tugasnya, syarat-syarat keikutsertaan warga negara dalam usaha pertahanan dan keamanan diatur dengan undang-undang”;
149. Pasal 31 ayat (1); “Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan”;
150. Pasal 31 ayat (2): “Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya”;
151. Pasal 31 ayat (3): “Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan atau sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang”;
152. Pasal 31 ayat (4): “Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari

- Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara serta dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional”;
153. Pasal 31 ayat (5): “Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia”;
154. Pasal 32 ayat (1): “Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya”;
155. Pasal 32 ayat (2): “Negara menghormati dan memelihara bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional”;
156. Pasal 33 ayat (4): “Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional”;
157. Pasal 33 ayat (5): “Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang”;
158. Pasal 34 ayat(1): “Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara”;
159. Pasal 34 ayat (2): “Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan”;

160. Pasal 34 ayat (3): “Negara bertanggung-jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak”;
161. Pasal 34 ayat (4): “Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang”;
162. Pasal 36A: “Lambang Negara ialah Garuda Pancasila dengan semboyan Bhineka Tunggal Ika”;
163. Pasal 36B: “Lagu Kebangsaan ialah Indonesia Raya”;
164. Pasal 36C: “Ketentuan lebih lanjut mengenai Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan diatur dengan undang-undang”;
165. Pasal 37 ayat (1): “Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota majelis permusyawaratan rakyat”;
166. Pasal 37 ayat (2): “Setiap usulan perubahan pasal-pasal Undang Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya”;
167. Pasal 37 ayat (3): “Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang dasar, Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat”;
168. Pasal 37 ayat (4): “Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurang lima puluh persen ditambah satu

- anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat”;
169. Pasal 37 ayat (5): “Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan”;
170. Pasal I Aturan Peralihan: “Segala Peraturan Perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum ada yang baru menurut Undang Undang Dasar ini”;
171. Pasal II Aturan Peralihan: “Semua lembaga negara yang ada masih tetap berfungsi sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang Undang Dasar dan belum diadakan yang baru menurut Undang Undang Dasar ini”;
172. Pasal III Aturan Peralihan: “Mahkamah Konstitusi dibentuk selambat-lambatnya pada 17 Agustus 2003 dan sebelum dibentuk segala kewenangannya dilakukan oleh Mahkamah Agung”;
173. Pasal I Aturan Tambahan: “Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap status hukum Ketetapan majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2004”;
174. Pasal II Aturan Tambahan: “Dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal”.

Penambahan 174 butir ketentuan tersebut belum termasuk perubahan judul-judul bab, yang secara substantif tentunya juga menyebabkan terjadinya perubahan yang mendasar terhadap muatan makna yang terkandung di dalamnya. Bab-bab yang mengalami perubahan itu adalah :⁷¹

1. Judul Bab IV tentang Dewan Pertimbangan Agung dihapus;
2. Bab VI yang semula berjudul “Pemerintah Daerah” diubah menjadi “Pemerintahan Daerah”;
3. Bab VIIA yang semula tidak ada, ditambahkan dengan judul “Dewan Perwakilan Daerah”;
4. Bab VIIB yang semula tidak ada, ditambahkan dengan judul “Pemilihan Umum”;
5. Bab VIIIA yang semula tidak ada, ditambahkan dengan judul “Badan Pemeriksa Keuangan”;
6. Bab IXA yang semula tidak ada, ditambahkan dengan judul “Wilayah Negara”;
7. Bab X yang semula berjudul “Warga Negara” diubah menjadi “Warga Negara dan Penduduk”;
8. Bab XA yang semula tidak ada, ditambahkan dengan judul “Hak Asasi Manusia”;
9. XII yang semula berjudul “Pertahanan Negara” diubah menjadi “Pertahanan dan Keamanan Negara”;
10. Bab XIII yang semula berjudul “Pendidikan” diubah menjadi “Pendidikan dan Kebudayaan”;
11. Bab XIV yang semula berjudul “Kesejahteraan Sosial” diubah menjadi “Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial”;

⁷¹*Loc cit*

12. Bab XV yang semula berjudul “Bendera dan Bahasa” diubah menjadi “Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, serta Lagu Kebangsaan”.

Dengan banyaknya ketentuan yang diadopsi ke dalam materi Undang Undang Dasar 1945 pasca Perubahan Keempat, dapat dikatakan bahwa secara mendasar Undang Undang Dasar 1945 memang telah mengalami perubahan yang menyeluruh. Namanya memang tetap disebut sebagai Undang Undang Dasar 1945 atau lebih tepatnya Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Akan tetapi, substansinya telah mengalami perubahan yang sangat mendasar.⁷²

⁷²*Loc cit*

BAB V

LEMBAGA–LEMBAGA NEGARA

BERDASARKAN UNDANG UNDANG

DASAR 1945

Sistem ketatanegaraan Republik Indonesia menurut Undang Undang Dasar 1945, tidak menganut suatu sistem negara manapun, tetapi adalah suatu sistem khas menurut kepribadian Bangsa Indonesia.⁷³ Susunan organisasi adalah alat-alat perlengkapan negara atau lembaga-lembaga negara yang diatur dalam Undang Undang Dasar 1945 baik sebelum maupun sesudah perubahan.

Susunan organisasi negara yang diatur dalam Undang Undang Dasar 1945 sebelum perubahan, yaitu:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)
2. Presiden
3. Dewan Pertimbangan Agung (DPA)
4. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)
5. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK); dan
6. Mahkamah Agung (MA).

Badan-badan kenegaraan itu disebut lembaga-lembaga negara. Sebelum perubahan Undang Undang Dasar 1945 lembaga-lembaga negara tersebut diklasifikasikan, yaitu

⁷³Joeniarto, 1984, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, h. 41

MPR adalah lembaga tertinggi negara, sedangkan lembaga-lembaga kenegaraan lainnya seperti; Presiden, DPR, BPK, DPA dan MA disebut sebagai lembaga tinggi negara.

Sementara itu menurut Undang Undang Dasar 1945 setelah perubahan, adalah sebagai berikut :

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)
2. Presiden dan Wakil Presiden
3. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)
4. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)
5. Mahkamah Agung (MA)
6. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)
7. Mahkamah Konstitusi (MK), dan
8. Komisi Yudisial.

Berbeda dengan sebelum dilakukannya perubahan Undang Undang Dasar 1945 hasil perubahan tidak mengenal lembaga tertinggi negara, karena lembaga-lembaga negara tersebut mempunyai posisi yang sebanding antara satu lembaga negara dengan lainnya. Dalam konteks struktur ketatanegaraan, maka lembaga negara adalah lembaga atau institusi yang melaksanakan cabang-cabang kekuasaan yang ada dalam negara. Cabang-cabang kekuasaan negara yang dimaksud adalah Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif.

A. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

Ada dua pasal dari Undang Undang Dasar 1945 yang mengatur tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat yaitu pasal 2 dan pasal 3.

Pasal 2 Undang Undang Dasar 1945 rumusannya adalah :

- 1) Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan Undang-undang.
- 2) Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikit dalam lima tahun di ibu kota negara.
- 3) Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.

Pasal 3 Undang Undang Dasar 1945 rumusannya adalah :

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

Atas dasar rumusan kedua pasal dari Undang Undang Dasar 1945 di atas, mengatur mengenai organ atau lembaganya serta kewenangan lembaga MPR tersebut. Disamping itu, ada beberapa pasal lain dalam Undang Undang Dasar 1945 yang juga mengatur tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, termasuk mengenai kewenangannya. Akan tetapi, pada bagian ini, yang dititikberatkan hanya penegasan bahwa dalam Undang Undang Dasar 1945, status MPR itu sebagai lembaga atau organ negara diatur secara eksplisit.

Dalam Undang Undang Dasar 1945 sebelum perubahan, Majelis Permusyawaratan Rakyat mempunyai kedudukan

sebagai lembaga tertinggi negara. Kepada lembaga MPR inilah Presiden sebagai kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan, tunduk dan bertanggung-jawab. Dalam lembaga ini juga kedaulatan rakyat Indonesia dianggap terjelma seluruhnya dan lembaga ini pula yang dianggap sebagai pelaku dari kedaulatan rakyat. Berasal dari MPR inilah, mandat kekuasaan kenegaraan dibagi-bagikan kepada lembaga-lembaga tinggi negara lainnya, yang kedudukannya berada di bawahnya sesuai dengan prinsip pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal (*distribution of power*).

Sekarang, setelah perubahan UUD 1945, tidak dikenal lagi adanya lembaga tertinggi negara. Sesuai dengan prinsip *checks and balances* antara cabang-cabang kekuasaan negara, MPR mempunyai kedudukan yang sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya

Berdasarkan ketentuan Pasal 3 Jo. Pasal 8 ayat (2) dan (3), MPR mempunyai empat kewenangan antara lain mengubah dan menetapkan Undang Undang Dasar; memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang Undang Dasar; memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden untuk mengisi kekosongan dalam jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang Undang Dasar; dan mengadakan sidang MPR untuk pelantikan atau pengucapan sumpah/janji jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Keempat kewenangan tersebut sama sekali tidak tercakup dan terkait dengan kewenangan DPR atau pun DPD, sehingga sidang MPR untuk mengambil keputusan mengenai keempat hal tersebut sama sekali bukanlah sidang gabungan antara DPR

dan DPD, melainkan sidang MPR sebagai lembaga tersendiri. Oleh karena itu, menurut Jimly Asshiddiqie⁷⁴, MPR itu merupakan institusi ketiga dalam struktur parlemen Indonesia. Dengan demikian Indonesia menganut sistem tiga kamar (*trikameralisme*).

B. Presiden dan Wakil Presiden

Hasil Perubahan Undang Undang Dasar 1945 yang berkaitan langsung dengan kekuasaan Presiden dan Wakil Presiden, adalah pembatasan kekuasaan Presiden seperti diatur dalam dalam Pasal 7 sebelum mengalami perubahan, yang rumusannya adalah sebagai berikut : “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali”. Aturan yang termuat dalam Pasal 7 di atas dipandang terlalu fleksibel untuk ditafsirkan. Bahkan pada zaman Orde Baru, seseorang dapat memangku jabatan Presiden sangatlah tergantung kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga tertinggi negara. Dengan kata lain, masa jabatan Presiden tidak perlu dibatasi, asal masih dipilih oleh MPR, ia dapat terus menjabat Presiden dan/atau Wakil Presiden. Dengan demikian, maka Soeharto telah menikmati masa jabatan itu hingga kurang lebih 32 tahun. Kemudian, Pasal 7 Undang Undang Dasar 1945 ini mengalami perubahan sehingga rumusannya menjadi sebagai berikut : “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk

⁷⁴Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, h. 126

satu kali masa jabatan”. Perubahan pasal ini merupakan suatu langkah yang tepat untuk mengakhiri perdebatan mengenai periodisasi jabatan Presiden dan Wakil Presiden.

Selain itu, mengenai perimbangan kekuasaan hubungan antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden dan Mahkamah Agung terlihat dalam perubahan dari pasal 13 dan pasal 14. Perubahan terhadap kedua pasal ini dapat dikatakan sebagai pengurangan atas kekuasaan Presiden yang selama ini dikenal sebagai *hak prerogatif*.

Perubahan pasal 13 Undang Undang Dasar 1945 rumusannya adalah sebagai berikut :

1. Dalam hal mengangkat Duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat
2. Presiden menerima penempatan Duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Sebelum diadakan perubahan, Presiden sebagai Kepala Negara mempunyai wewenang untuk menentukan sendiri Duta dan Konsul serta menerima Duta negara lain. Dengan pertimbangan pentingnya hal ini, Presiden dalam mengangkat dan menerima Duta Besar, sebaiknya berpedoman pada pertimbangan DPR. Adanya pertimbangan dari Dewan Perwakilan Rakyat pada ayat (1) ini penting dalam rangka menjaga obyektivitas terhadap kemampuan dan kecakapan seseorang pada jabatan tersebut. Karena ia akan menjadi Duta dari seluruh rakyat Indonesia di negara lain . Adanya pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat pada

ayat (2), dipandang tepat, karena ini penting untuk informasi hubungan internasional antara kedua negara dan bangsa.

Adapun pasal 14 Undang Undang Dasar 1945 setelah mengalami perubahan, rumusannya adalah sebagai berikut :

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

Alasan perlunya Presiden memperhatikan pertimbangan dari Mahkamah Agung dalam pemberian grasi dan rehabilitasi adalah; *Pertama*, grasi dan rehabilitasi itu adalah proses yustisial dan biasanya diberikan kepada orang yang sudah mengalami proses, sedangkan amnesti dan abolisi ini lebih bersifat proses politik; *Kedua*, grasi dan rehabilitasi itu lebih banyak bersifat perseorangan, sedangkan amnesti dan abolisi biasanya bersifat massal.⁷⁵ Mahkamah Agung sebagai lembaga peradilan tertinggi adalah lembaga negara paling tepat memberikan pertimbangan kepada Presiden mengenai hal itu karena grasi menyangkut putusan hakim, sedangkan rehabilitasi tidak selalu terkait dengan putusan hakim.

Perubahan lain terjadi pada mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana diatur dalam pasal 6 Undang Undang Dasar 1945, yang sebelum mengalami perubahan rumusannya adalah sebagai berikut: "Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis

⁷⁵Slamet Effendy Yusuf *et all* dalam Ni'matul Huda, *Op cit*, h.189

Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak”, setelah mengalami perubahan pasal 6 ini menjadi pasal 6A ayat (1) rumusannya adalah : “Presiden dan Wakil Presiden dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat” Pasal 6A ayat (3) menyatakan : “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara disetiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden”. Pasal 6A ayat (4) mengatur tentang putaran kedua pemilihan Presiden dan Wakil Presiden apabila di putaran pertama tidak ada kandidat yang terpilih, maka dikembalikan ke rakyat untuk dipilih secara langsung. Adapun pasal 6A ayat (4) rumusannya adalah sebagai berikut : “Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden”. Adanya perubahan dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, diharapkan rakyat dapat berpartisipasi secara langsung menentukan pilihannya.

Kedudukan seorang Wakil Presiden tidak dapat dipisahkan dengan Presiden sebagai satu kesatuan pasangan jabatan yang dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Dengan demikian, kedudukan Wakil Presiden jauh lebih tinggi dan lebih penting dari jabatan menteri.

Berdasarkan alasan di atas, Wakil Presiden mempunyai lima kemungkinan posisi terhadap Presiden, yaitu :⁷⁶

1. Sebagai wakil yang mewakili Presiden
2. Sebagai pengganti yang menggantikan Presiden
3. Sebagai pembantu yang membantu Presiden
4. Sebagai pendamping yang mendampingi Presiden
5. Sebagai Wakil Presiden yang bersifat mandiri.

Dalam menjalankan kelima posisi tersebut, maka secara konstitusional, Presiden dan Wakil Presiden harus bertindak sebagai satu kesatuan subjek jabatan institusional Kepresidenan. Presiden dan Wakil Presiden itu ada dua orang yang menduduki satu kesatuan subjek hukum Lembaga Kepresidenan.

Wakil Presiden dalam mendampingi Presiden mempunyai posisi yang bersifat mandiri, Wakil Presiden tidak memerlukan persetujuan, instruksi, atau penugasan khusus dari Presiden. Dalam kapasitas sebagai pembantu Presiden, kedudukan Wakil Presiden seolah sederajat dengan menteri-menteri negara. Tentu saja kedudukan Wakil Presiden lebih tinggi dari pada menteri negara, karena menteri-menteri negara tersebut bertanggung-jawab kepada Presiden sedangkan Wakil Presiden adalah satu kesatuan pasangan jabatan tidak dapat dipisahkan dari Presiden, dan dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Namun dalam pelaksanaan bantuan itu, yaitu :⁷⁷

⁷⁶ Jimly Asshiddiqie, *Op cit*, h.112

⁷⁷ *Loc cit*

1. Ada bantuan yang diberikan atas inisiatif Wakil Presiden sendiri;
2. Ada bantuan yang diberikan karena diminta oleh Presiden;
3. Ada pula bantuan yang harus diberikan oleh Wakil Presiden karena ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

Selanjutnya di samping dalam kedudukannya sebagai wakil yang mewakili Presiden dan sebagai pengganti dan menggantikan Presiden, terdapat perbedaan mendasar. Untuk dapat mewakili, Wakil Presiden haruslah mendapat mandat, baik secara langsung, resmi, ataupun tidak langsung atau tidak resmi. Hubungan antara pemberi mandat dengan penerima mandat tidak mengalihkan sama sekali kepada penerima mandat. Pemberian mandat itu tidak bersifat mutlak dalam arti dapat ditarik kembali oleh pemberi mandat itu.

Ini sama sekali berbeda dengan kedudukan Wakil Presiden sebagai pengganti. Pengganti Presiden oleh Wakil Presiden dilakukan karena dua kemungkinan, yaitu :⁷⁸

1. Presiden berhalangan sementara, maka Wakil Presiden diharuskan menerima kewenangan resmi berupa pendelegasian kewenangan (*delegation of authority*) sebagai pengganti dengan Keputusan Presiden. Misalnya, Presiden bepergian ke luar negeri untuk waktu tertentu, maka Presiden harus menetapkan Keputusan Presiden menunjuk Wakil Presiden sebagai

⁷⁸ *Ibid*, h.113

pengganti sampai Presiden tiba kembali ke tanah air. Presiden tidak dapat mencabut keputusannya apabila syarat ia tiba kembali di tanah air belum terpenuhi, misalnya, karena sesuatu hal mencabut kembali keputusannya itu dari luar negeri. Selama memegang keputusan itu Wakil Presiden bertindak sebagai Presiden pengganti untuk sementara waktu.

2. Presiden berhalangan tetap, maka proses pengalihan kewenangan (*transfer of authority*) itu bahkan harus dilakukan dengan keputusan pihak lain, yaitu oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, bukan dengan Keputusan Presiden. Bentuk hukum yang dikenal selama ini adalah Ketetapan MPR.

C. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Dalam Undang Undang Dasar 1945 tergambar jelas, bahwa dalam rangka melaksanakan fungsi legislatif dan pengawasan, lembaganya adalah Dewan Perwakilan Rakyat. Pada pasal 20 ayat (1) Undang Undang Dasar 1945 menegaskan, “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang”. Apabila dibandingkan dengan rumusan pasal 5 ayat (1) Undang Undang Dasar 1945 yaitu, “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”. Rumusan pasal 5 ayat (1) sebelum mengalami Perubahan pertama tahun 1999 adalah, “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”.

Kedua pasal di atas setelah Perubahan pertama tahun 1999, mengalami perubahan drastis sehingga mengalihkan pelaku kekuasaan legislatif dari tangan Presiden ketangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dengan kata lain, sejak perubahan pertama Undang Undang Dasar 1945 pada tahun 1999, telah terjadi pergeseran kekuasaan eksekutif ke kekuasaan legislatif, dari Presiden ke Dewan Perwakilan Rakyat. Disamping itu, menurut pasal 21 Undang Undang Dasar 1945, setiap anggota DPR berhak mengajukan usul rancangan undang-undang yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam peraturan tata tertib. Bahkan dipertegas lagi dalam pasal 22A ayat (1) Undang Undang Dasar 1945 ditentukan juga, “Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan”. Pasal 22A ayat (2) Undang Undang Dasar 1945 yaitu, “Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang Undang Dasar ini, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat”. Pasal 22A ayat (3) Undang Undang Dasar 1945 mengatur juga, “Selain hak-hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang Undang Dasar ini, setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul, dan pendapat, serta hak imunitas.

Dalam Undang Undang Dasar 1945, menggambarkan kuat posisi konstitusional DPR berada dalam pasal 7C yang rumusannya adalah, “Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan rakyat”. Sebaliknya, dalam pasal 7A ditentukan “Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya

oleh MPR atas usul DPR, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden”.

Disamping itu, dalam rangka menjalankan fungsinya sebagai pengawas, hal ini diatur dalam pasal 11 Undang Undang Dasar 1945, yang rumusannya adalah sebagai berikut :

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

Dengan perubahan pertama Undang Undang Dasar 1945 Tahun 1999, diatur hal lain yang berakibat posisi DPR menjadi lebih kuat dibandingkan sebelumnya. Ini tercermin dalam pasal 13 ayat (2) menentukan : “Dalam hal mengangkat Duta, Presiden memperhatikan pertimbangan DPR” serta ayat (3) menentukan, “Presiden menerima penempatan Duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR”.

Selanjutnya dalam pasal 14 ayat (2) menentukan bahwa, “Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR”.

Kemudian, mengenai kewenangan DPR ini diatur juga dalam pasal 20 dan pasal 20A Undang Undang Dasar 1945. Rumusan pasal 20 Undang Undang Dasar 1945 adalah sebagai berikut :

1. DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang.
2. Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
3. Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.
4. Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang.
5. Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan.

Selanjutnya, rumusan Pasal 20A adalah sebagai berikut:

1. DPR memiliki fungsí legislasi, fungsí anggaran, dan fungsí pengawasan.
2. Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, DPR mempunyai hak interplasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.
3. Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.
4. Ketentuan lebih lanjut tentang DPR dan hak anggota DPR diatur dalam undang-undang.

Selain ketentuan Pasal di atas, mengenai DPR ini diatur juga dalam pasal 19, pasal 21 dan pasal 22B Undang Undang Dasar 1945.

Rumusan pasal 19 Undang Undang Dasar 1945 adalah.

1. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum.
2. Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang.
3. Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.

Rumusan pasal 21 Undang Undang Dasar 1945 adalah :

1. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.

2. Jika rancangan itu, meskipun disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.

Rumusan pasal 22B Undang Undang Dasar 1945 adalah “Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.

D. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

Ide pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), bermula untuk mereformasi struktur parlemen Indonesia, yang terdiri atas DPR dan DPD. Lembaga baru yang dikenal dengan DPD ini muncul melalui perubahan ketiga Undang Undang Dasar 1945. Hadirnya DPD dalam struktur ketatanegaraan Indonesia diatur dalam pasal 22C dan pasal 22D Undang Undang Dasar 1945.

Pasal 22C Undang Undang Dasar 1945 rumusannya adalah :

1. Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.
2. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dengan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
3. Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.
4. Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.

Selanjutnya, pasal 22D Undang Undang Dasar 1945, mengatur tentang wewenang DPD, sebagai berikut :

1. Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan Sumber Daya Alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah.
2. Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; pengelolaan Sumber Daya Alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas Rancangan Undang Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.
3. Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan Sumber Daya Alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan

Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti.

4. Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dengan undang-undang.

Mencermati rumusan pasal 22D Undang Undang Dasar 1945 di atas, harus dibedakan antara fungsís DPD dalam bidang legislasi dan bidang pengawasan. Meskipun dalam bidang pengawasan, keberadaan DPD bersifat utama (*main constitutional organ*) yang sederajat dan sama penting dengan DPR, tetapi dalam bidang legislasi, fungsi Dewan Perwakilan Daerah itu hanyalah sebagai *co-legislator* disamping DPR. Sifat tugasnya di bidang legislasi hanya menunjang (*auxiliary agency*) tugas konstitusional DPR.⁷⁹

E. Mahkamah Agung (MA)

Dengan perubahan Undang Undang Dasar 1945, berimbas kepada pelaksanaan kekuasaan kehakiman. Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Agama, lingkungan Peradilan Militer, lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Di dalam Undang Undang Dasar 1945, mengenai Mahkamah Agung diatur dalam pasal 24 ayat (1) dan ayat (2), serta pasal 24B.

⁷⁹ *Ibid*,h.121

Adapun rumusan pasal 24 Undang Undang Dasar 1945 adalah sebagai berikut :

1. Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.
2. Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan Peradilan Militer, lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Selanjutnya, rumusan pasal 24A Undang Undang Dasar 1945 adalah sebagai berikut :

1. Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji Peraturan Perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.
2. Hakim Agung harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum.
3. Calon Hakim Agung diusulkan oleh Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai Hakim Agung oleh Presiden.
4. Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Agung dipilih dari dan oleh Hakim Agung.

5. Susunan, kedudukan, keanggotaan dan hukuman acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya diatur dengan undang-undang.

Jika diteliti secara seksama, rumusan pasal 24A ayat (1) dari Undang Undang Dasar 1945, bahwa Mahkamah Agung secara tegas diamanati dengan dua kewenangan konstitusional, yaitu mengadili pada tingkat kasasi dan menguji Peraturan Perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap Undang Undang Dasar, sedangkan kewenangan lainnya adalah kewenangan tambahan, yang didelegasikan secara konstitusional kepada pembentuk undang-undang. Selanjutnya mengenai upaya pengujian Peraturan Perundang-undangan di bawah undang-undang, terhadap undang-undang. Pengujian yang dilakukan oleh Mahkamah Agung ini jelas berbeda dari pengujian konstitusional (*constitutional review*)⁸⁰ yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.

Perbedaannya antara lain :⁸¹

1. Objek yang diuji hanya terbatas pada Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang (*judicial review of regulation*), sedangkan pengujian atas konstitusionalitas Undang-undang (*judicial review of law*) dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.
2. Yang dijadikan batu-penguji oleh Mahkamah Agung adalah Undang-undang, bukan Undang Undang Dasar.

⁸⁰Jimly Asshiddiqie, 2005, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, h. 153

⁸¹Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perkembangan & Konsolidasiop cit*, h.136

Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa pengujian norma hukum yang dilakukan oleh Mahkamah Agung adalah pengujian legalitas peraturan (*judicial review on the legality of regulation*), sedangkan pengujian oleh Mahkamah Konstitusi merupakan pengujian konstusionalitas undang-undang (*judicial review on the constitutionality of law*)

F. Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK)

Pada zaman Hindia Belanda, cikal bakal ide pembentukan Badan Pemeriksa Keuangan, berasal dari *Raad van Rekenkamer*. Lembaga ini menjalankan fungsi-fungsi pemeriksaan terhadap kinerja dari keuangan pemerintah. Sesungguhnya kedudukan dari Badan Pemeriksaan Keuangan berada pada ranah kekuasaan legislatif, atau sekurang-kurangnya berhimpitan dengan fungsi pengawasan yang dijalankan oleh DPR. Oleh karena itu, laporan hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksaan Keuangan ini harus dilaporkan atau disampaikan kepada DPR untuk ditindaklanjuti sebagaimana mestinya.⁸²

Sebelum Undang Undang Dasar 1945 diamandemen, kelembagaan BPK diatur pada pasal 23 ayat (5) berada dalam Bab VII tentang Hal Keuangan, yang rumusannya sebagai berikut: “Untuk memeriksa tanggung-jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksaan Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan undang-

⁸²Jimly Asshiddiqie, 2004, *Konstitusi & Konstitusionalisme*, Studi HTN FH UI, Jakarta, h.153

undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat”.

Setelah Undang Undang Dasar 1945 diamandemen, kelembagaan BPK diatur tersendiri dalam Bab VIII A tentang Badan Pemeriksaan Keuangan. Bab ini terdiri dari tiga pasal, yaitu pasal 23E, pasal 23F dan pasal 23G.

Rumusan pasal 23E Undang Undang Dasar 1945 adalah :

1. Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung-jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.
2. Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya.
3. Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.

Rumusan pasal 23F Undang Undang Dasar 1945 adalah:

1. Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.
2. Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota.

Rumusan pasal 23G Undang Undang Dasar 1945 adalah :

1. Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibu kota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi.

2. Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang.

Dipisahkannya Badan Pemeriksa Keuangan dalam Bab tersendiri yaitu Bab VIII A, yang sebelumnya merupakan bagian dari Bab VIII tentang Hal Keuangan, dimaksud untuk memberi dasar hukum yang lebih kuat serta pengaturan lebih rinci mengenai BPK yang bebas dan mandiri serta sebagai lembaga negara dengan fungsi memeriksa pengelolaan dan tanggung-jawab keuangan negara. Dengan adanya ketentuan mengenai hal ini dalam Undang Undang Dasar 1945, diharapkan kedudukan dari BPK makin kuat, serta lembaga ini lebih optimal dalam menjalankan tugas pemeriksaan terhadap pengelolaan dan tanggung-jawab keuangan negara. Dengan demikian, diharapkan meningkatkan transparansi dan tanggung-jawab keuangan negara.

Dalam kedudukannya yang semakin kuat dan kewenangan yang makin besar, fungsi BPK itu sebenarnya pada pokoknya tetap terdiri atas tiga bidang, yaitu fungsi operatif, fungsi yudikatif, dan fungsi *advisory*. Bentuk pelaksanaan ketiga fungsi itu adalah, (i) fungsi operatif berupa pemeriksaan, pengawasan, dan penyelidikan atas penguasaan, pengurusan dan pengelolaan keuangan negara; (ii) fungsi yudikatif berupa kewenangan menuntut perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi terhadap bendaharawan dan pegawai negeri bukan bendahara yang karena perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban yang menimbulkan kerugian keuangan dan

kekayaan negara; (iii) fungsi *advisory* yaitu memberikan pertimbangan kepada pemerintah mengenai pengurusan dan pengelolaan keuangan negara.⁸³

G. Mahkamah Konstitusi (MK)

Reformasi nasional tahun 1998 telah membuka peluang perubahan mendasar atas Undang Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, yang pernah disakralkan oleh Pemerintah Orde Baru untuk tidak direvisi. Setelah reformasi, konstitusi Indonesia telah mengalami perubahan dalam satu rangkaian yang terdiri dari empat tahap, yaitu pada tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002. Salah satu perubahan dari Undang Undang Dasar 1945 adalah dengan telah diadopsinya prinsip-prinsip baru dalam sistem ketatanegaraan antara lain, prinsip pemisahan kekuasaan dan “*Check and balances*” sebagai pengganti sistem supremasi parlemen. Dalam pasal 24C hasil perubahan ketiga Undang Undang Dasar 1945, dimasukkannya ide pembentukan Mahkamah Konstitusi ke dalam konstitusi negara kita, sebagai organ konstitusional yang baru, sederajat kedudukannya dengan organ konstitusi lainnya.

Fungsi Mahkamah Konstitusi telah dilembagakan berdasarkan Undang-undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Hal ini disahkan dengan adanya ketentuan pasal 24C ayat (6) Undang Undang Dasar 1945 yang mengatur mengenai: “Pengangkatan dan pemberhentian Hakim Konstitusi, hukum acara serta

⁸³ Jimly Asshiddiqie, 2010, Perkembangan & Konsolidasi*op cit*, h.144

ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang". Oleh karena itu, sebelum Mahkamah Konstitusi dibentuk, maka Undang-undang tentang Mahkamah Konstitusi ditetapkan terlebih dahulu dan diundangkan pada tanggal 13 Agustus 2003 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 No. 98 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4316.

Pembentukan Mahkamah Konstitusi telah dilakukan dengan proses rekrutmen calon hakim menurut tata cara yang diatur dalam pasal 18 ayat (1) Undang-undang No. 24 Tahun 2003 yang berbunyi "Hakim Konstitusi diajukan masing-masing 3 (tiga) orang oleh Mahkamah Agung, 3 (tiga) orang oleh DPR, dan 3 (tiga) orang oleh Presiden, untuk ditetapkan dengan Keputusan Presiden".

Mahkamah Konstitusi secara resmi dibentuk dengan adanya Undang-undang No. 24 Tahun 2003 dan setelah pelantikan dan pengucapan sumpah tanggal 16 Agustus 2003, maka kewenangan transisi Mahkamah Agung yang dibebani tugas oleh pasal III Aturan Peralihan Undang Undang Dasar 1945, untuk melaksanakan segala kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai alat untuk melaksanakan peranannya sebagai pengawal konstitusi (*The guardian of constitution*) seperti diatur dalam Undang Undang Dasar 1945.

Dalam menjalankan peranannya sebagai pengawal konstitusi (*The guardian of constitution*), Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dilengkapi dengan lima

kewenangan atau sering disebut empat kewenangan ditambah satu kewajiban, yaitu:⁸⁴

1. Menguji konstitusionalitas Undang-undang
2. Memutus sengketa kewenangan konstitusional antar lembaga negara
3. Memutus perselisihan mengenai hasil Pemilu
4. Memutus pembubaran Partai Politik
5. Memutus pendapat DPR yang berisi tuduhan bahwa Presiden melanggar hukum atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden atau Wakil Presiden sebagaimana ditentukan dalam Undang Undang Dasar 1945, sebelum hal itu dapat diusulkan untuk diberhentikan oleh MPR.

H. Komisi Yudisial (KY)

Sebenarnya, ide tentang perlunya suatu komisi khusus untuk menjalankan fungsi-fungsi tertentu yang berhubungan dengan Kekuasaan Kehakiman bukanlah hal yang baru. Dalam pembahasan RUU tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman sekitar tahun 1968, sempat diusulkan pembentukan lembaga yang diberi nama Majelis Pertimbangan Penelitian Hakim (MPPH). Majelis ini berfungsi memberikan pertimbangan dan mengambil keputusan terakhir mengenai saran-saran atau usul-usul yang berkenaan dengan pengangkatan, promosi, kepindahan, pemberhentian dan tindakan atau hukuman jabatan para

⁸⁴*Ibid*, h. 131

hakim, yang diajukan, baik oleh MA maupun Menteri Kehakiman.⁸⁵

Ide tersebut muncul kembali dan menjadi wacana kuat sejak adanya desakan penyatuan atap bagi hakim tahun 1998-an. Sebagaimana diketahui, pada tahun 1998 MPR mengeluarkan Ketetapan MPR RI No.X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara. TAP MPR tersebut menyatakan perlunya segera diwujudkannya pemisahan yang tegas antara fungsi-fungsi antara fungsi-fungsi yudikatif dan eksekutif.⁸⁶

Menurut Jimly Asshidqie⁸⁷, maksud dibentuknya Komisi Yudisial dalam struktur Kekuasaan Kehakiman Indonesia adalah agar warga masyarakat di luar struktur resmi lembaga parlemen dapat dilibatkan dalam proses pengangkatan, penilaian kinerja dan kemungkinan pemberhentian hakim. Semua ini dimaksudkan untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim dalam rangka mewujudkan kebenaran dan keadilan berdasarkan ke-Tuhanan Yang Maha Esa. Dengan kehormatan dan keluhuran martabatnya itu Kekuasaan Kehakiman yang merdeka dan bersifat imparisial (*independent and impartial judiciary*) diharapkan dapat diwujudkan sekaligus diimbangi oleh prinsip akuntabilitas

⁸⁵Ni'matul Huda, 2005, Hukum Tata Negara..., *Op cit*, h. 209, Lihat juga Jimly Asshidqie, Konstitusi & Konstitusionalisme, *Op cit*, h.155

⁸⁶*Ibid*, h.209-210

⁸⁷Jimly Asshidqie, "Kata Pengantar" dalam buku A. Ahsin Thohari, 2004, *Komisi Yudisial & Reformasi Peradilan*, ELSAM, Jakarta, h.xiii-xiv

kekuasaan kehakiman, baik dari segi hukum maupun dari segi etika. Untuk itu, diperlukan institusi pengawasan yang independen terhadap para hakim itu sendiri.

Dirubahnya Undang Undang Dasar 1945, mengenai Komisi Yudisial ini diatur dalam pasal 24B dengan rumusan sebagai berikut :

1. Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.
2. Anggota Komisi Yudisial harus mempunyai pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela.
3. Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan DPR.
4. Susunan, kedudukan dan keanggotaan Komisi Yudisial diatur lebih lanjut dengan Undang-undang.

Dengan merujuk dari Pasal 24A ayat (4) dari Undang Undang Dasar 1945, maka dikeluarkanlah Undang Undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 89, Tambahan Lembaran Negara No.4415) diundangkan pada tanggal 13 Agustus 2004.

Dalam pasal 2 Undang Undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial ditegaskan lagi bahwa, "Komisi Yudisial merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan dalam pelaksanaan wewenangnya bebas dari campur

tangan atau pengaruh dari kekuasaan lainnya”. Di dalam Undang Undang Dasar 1945, kedudukan Komisi Yudisial sebagai lembaga negara yang tersendiri karena dianggap sangat penting dalam upaya menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat dan perilaku hakim. Jika hakim dihormati karena integritas dan kualitasnya, maka *rule of law* dapat sungguh-sungguh ditegakkan sebagaimana mestinya. Tegaknya *rule of law* itu justru merupakan prasyarat bagi tumbuh dan berkembang sehatnya sistem demokrasi yang hendak dibangun menurut sistem konstitusional Undang Undang Dasar 1945. Demokrasi tidak mungkin tumbuh dan berkembang, jika *rule of law* tidak tegak dengan kehormatan, kewibawaan dan keterpercayaannya.⁸⁸

Kedudukan Komisi Yudisial ini dapat dikatakan sangat penting. Secara struktural kedudukannya diposisikan sederajat dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Namun demikian, perlu dicatat bahwa, meskipun secara struktural kedudukannya sederajat dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, tetapi secara fungsional, peranannya bersifat penunjang (*auxiliary*) terhadap lembaga Kekuasaan Kehakiman. Komisi Yudisial, meskipun fungsinya terkait dengan Kekuasaan Kehakiman, tetapi tidak menjalankan fungsi Kekuasaan Kehakiman. Komisi Yudisial bukanlah lembaga penegak norma hukum (*code of law*), melainkan lembaga penegak norma etik (*code of ethics*). Lagi pula komisi ini hanya berurusan dengan soal

⁸⁸Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara...*, *Op cit*, h.158

kehormatan, keluhuran martabat dan perilaku hakim, bukan dengan lembaga peradilan atau lembaga Kekuasaan Kehakiman secara institusional.⁸⁹

Oleh karena itu, meskipun secara struktural kedudukannya memang sederajat dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, namun karena sifat fungsionalnya yang khusus dan bersifat penunjang (*auxiliary*), maka kedudukan protokolernya tidak perlu dipahami sebagai lembaga yang diperlakukan sama dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi serta DPR, MPR, DPD, dan BPK. Karena Komisi Yudisial itu sendiri bukanlah lembaga negara yang menjalankan fungsi kekuasaan negara secara langsung. Komisi yudisial bukan lembaga yudikatif, eksekutif, apalagi legislatif. Komisi ini hanya berfungsi menunjang tegaknya kehormatan, keluhuran martabat dan perilaku hakim sebagai pejabat penegak hukum dan lembaga yang menjalankan fungsi Kekuasaan Kehakiman (*judiciary*).⁹⁰

Dengan demikian, dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, Komisi Yudisial juga bekerja berdampingan dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, bukan dengan pemerintah atau pun dengan lembaga perwakilan rakyat. Dalam bekerja, Komisi Yudisial harus lebih dekat dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, bukan dengan pemerintah ataupun dengan parlemen. Lebih tegasnya, Komisi Yudisial harus mengambil jarak sehingga tidak menjadi alat politik para politisi, baik yang menduduki jabatan eksekutif ataupun legislatif, pemerintah maupun

⁸⁹*Ibid*, h.159-160

⁹⁰*Ibid*, h.159-160

lembaga perwakilan rakyat untuk mengontrol dan mengintervensi independensi Kekuasaan Kehakiman.⁹¹

Di dalam pasal 38 Undang Undang No. 22 Tahun 2004 ditentukan mengenai pertanggung-jawaban Komisi Yudisial adalah :

1. Komisi Yudisial bertanggung-jawab kepada publik melalui Dewan Perwakilan Rakyat.
2. Pertanggung-jawaban kepada publik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan cara:
 - a. menerbitkan laporan tahunan; dan
 - b. membuka akses informasi secara lengkap dan akurat.
3. Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a setidaknya memuat hal-hal sebagai berikut :
 - a. laporan penggunaan anggaran;
 - b. data yang berkaitan dengan fungsi pengawasan; dan
 - c. data yang berkaitan dengan fungsi rekrutmen Hakim Agung.
4. Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a disampaikan pula kepada Presiden.
5. Keuangan Komisi Yudisial diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan menurut ketentuan Undang-Undang.

Berdasarkan pasal 13 Undang-Undang No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial mempunyai wewenang antara

⁹¹*Loc cit*

lain: (a) mengusulkan pengangkatan Hakim Agung kepada DPR; dan (b) menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta menjaga perilaku hakim.

Dalam melaksanakan wewenangnya, sesuai dengan rumusan pasal 14 Undang-Undang No. 22 Tahun 2004, Komisi Yudisial mempunyai tugas sebagai berikut :

1. melakukan pendaftaran calon Hakim Agung;
2. melakukan seleksi terhadap calon Hakim Agung;
3. menetapkan calon Hakim Agung; dan
4. mengajukan calon Hakim Agung ke DPR.

Melalui Komisi Yudisial ini diharapkan dapat mewujudkan lembaga peradilan yang sesuai dengan dengan harapan rakyat sekaligus dapat diwujudkan penegakkan hukum dan pencapaian keadilan melalui putusan hakim yang terjaga kehormatan dan keluhuran martabat serta perilakunya.

BAB VI

LEMBAGA–LEMBAGA INDEPENDEN

Ketatanegaraan Indonesia menampilkan wajah baru, setelah Undang Undang Dasar 1945 diamandemen. Reformasi konstitusi di era transisi, relatif mampu meletakkan sistem ketatanegaraan yang baru dan lebih baik dari sebelumnya.

Salah satu kecenderungan wajah ketatanegaraan Indonesia, setelah Undang Undang Dasar 1945 diamandemen, adalah lahirnya “komisi negara independen” (*independent regulatory agencies*) maupun lembaga non struktural lainnya, seperti komisi eksekutif (*eksekutive branch agencies*). Bak jamur di musim hujan, semua bidang kenegaraan berlomba menghadirkan komisi negara. Tidak sedikit pembuatan undang-undang yang mewujudkan komisi negara baru.⁹²

Dalam sistem ketatanegaraan, keberadaan lembaga-lembaga independen ini, pelembagaannya harus disertai dengan kedudukan dan peranan (*role*) serta mekanisme yang jelas, sehingga menurut Purnadi dan Sorjono Soekanto⁹³, perlu adanya status atau kedudukan yang menjadi subjek dalam negara mencakup lembaga atau badan atau organisasi, pejabat dan warga negara. Sementara itu

⁹²Denny Indrayana, 2008, Negara Antara Ada dan Tiada Reformasi Hukum Ketatanegaraan *Kompas*, Jakarta, h.264

⁹³ Purnadi Purbacaraka & Soerjono Soekanto dalam Ni'matul Huda, *Op cit*, h.219

peranan mencakup kekuasaan, *public service*, kebebasan/hak-hak asasi dan kewajiban terhadap kepentingan umum.

Menurut Soerjono Soekanto,⁹⁴ suatu kedudukan atau status merupakan suatu posisi dalam sistem sosial dan senantiasa menunjuk pada tempat-tempat secara vertikal. Namun, di dalam masyarakat diperlukan status yang ajeg (*regelmatic*) karena status yang ajeg (*regelmatic*) akan menjamin stabilitas-stabilitas pada masyarakat sederhana. Dengan demikian, posisi yang pasti dan ajeg dari suatu lembaga akan berpengaruh terhadap stabilitas.

Mengenai peranannya (*role*), Soerjono Soekanto mengkategorikan pelbagai peranan dalam masyarakat menjadi tiga, yaitu :⁹⁵

- a. peranan yang diharapkan dari masyarakat (*ideal, expected, prescribed role*)
- b. peranan sebagaimana dianggap oleh masing-masing individu (*percieved role*)
- c. peranan yang dijalankan dalam kenyataan (*performed, actual role*).

Pada Bab ini akan dibahas beberapa lembaga-lembaga independen yang pembentukannya berdasarkan Undang-undang tersendiri, atau peraturan yang lebih rendah, seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden atau Keputusan Presiden. Lembaga independen ini antara lain :

⁹⁴*Ibid*

⁹⁵*Loc cit*

A. Komisi Pemilihan Umum (KPU)

Komisi Pemilihan Umum (KPU) adalah nama yang diberikan oleh Undang-undang tentang Pemilu, yaitu Undang-undang No. 12 Tahun 2003, untuk lembaga penyelenggara Pemilu. Berdasarkan alasan itulah, maka KPU tidak dapat disejajarkan dengan lembaga (tinggi) negara lain yang kewenangannya ditentukan serta diberikan oleh Undang Undang Dasar 1945. Kedudukan KPU sebagai lembaga negara dapat dianggap sederajat dengan lembaga-lembaga negara lain yang dibentuk oleh atau dengan undang-undang.

Menurut Undang-undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu, KPU adalah pelaksana serta sekaligus pengawas pelaksana pemilu. Mengenai jumlah anggota KPU berdasarkan pasal 16 UU No. 12 tahun 2003, sebanyak-banyaknya 11 orang, KPU Provinsi sebanyak 5 orang dan KPU Kabupaten/Kota sebanyak 5 orang. Dalam menjalankan tugasnya, KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota mempunyai Sekretariat. Pola organisasi dan tata kerja KPU ditetapkan lebih lanjut dengan Keputusan Presiden berdasarkan usul KPU sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Mengenai syarat-syarat untuk dapat menjadi anggota KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota, sesuai amanah pasal 18 UU No. 12 Tahun 2003 adalah :

- a. Warga negara Indonesia;
- b. Setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945;

- c. Mempunyai integritas pribadi yang kuat, jujur dan adil;
- d. Mempunyai komitmen dan dedikasi terhadap suksesnya Pemilu, tegaknya demokrasi dan keadilan;
- e. Memiliki pengetahuan yang memadai tentang sistem dan proses Pemilu, sistem perwakilan rakyat serta memiliki kemampuan kepemimpinan;
- f. Berhak memilih dan dipilih;
- g. Berdomisili dalam wilayah Republik Indonesia yang dibuktikan dengan KTP;
- h. Sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari rumah sakit;
- i. Tidak menjadi anggota atau pengurus Partai Politik;
- j. Tidak pernah dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara lima tahun atau lebih;
- k. Tidak sedang menduduki jabatan politik, jabatan struktural dan jabatan fungsional dalam jabatan negeri.

Calon anggota KPU diusulkan oleh Presiden untuk mendapat persetujuan DPR, gubernur ditetapkan sebagai anggota KPU Provinsi diusulkan oleh Gubernur untuk mendapat persetujuan KPU, untuk ditetapkan sebagai anggota KPU Provinsi, sedangkan calon anggota KPU Kabupaten/Kota diusulkan oleh Bupati/Walikota untuk mendapat persetujuan KPU Provinsi guna ditetapkan menjadi anggota KPU Kabupaten/Kota. Calon anggota KPU Kabupaten/Kota. Calon anggota KPU yang diusulkan sebagaimana dimaksud di atas sebanyak dua kali anggota yang diperlukan.

Mengenai tugas dan wewenang KPU diatur dalam pasal 25 Undang-undang No. 12 Tahun 2003, adalah sebagai berikut :

- a. Merencanakan penyelenggaraan Pemilihan Umum;
- b. Menetapkan organisasi dan tata cara semua tahapan pelaksanaan Pemilu;
- c. Mengkoordinasikan, menyelenggarakan dan mengendalikan semua tahapan pelaksanaan Pemilu;
- d. Menetapkan peserta Pemilu;
- e. Menetapkan daerah pemilihan, jumlah kursi dan calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota;
- f. Menetapkan waktu, tanggal, tata cara pelaksanaan kampanye dan pemungutan suara;
- g. Menetapkan hasil Pemilu dan mengumumkan calon terpilih anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota;
- h. Melakukan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan Pemilu;
- i. Melaksanakan tugas dan kewenangan lain yang diatur undang-undang.

Adapun kewajiban dari KPU diatur dalam Pasal 26 Undang-undang No. 12 Tahun 2003 adalah:

- a. Memperlakukan peserta Pemilu secara adil dan setara guna sukseskan Pemilu;
- b. Menetapkan standarisasi serta kebutuhan barang dan jasa yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu berdasarkan Peraturan Perundang-undangan;

- c. Memelihara arsip dan dokumen Pemilu serta mengelola barang inventaris KPU berdasarkan Peraturan Perundang-undangan;
- d. Menyampaikan informasi kegiatan kepada masyarakat;
- e. Melaporkan penyelenggaraan Pemilu kepada Presiden selambat-lambatnya tujuh hari sesudah pengucapan sumpah/janji anggota DPR dan DPD;
- f. Mempertanggung-jawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari APBN; dan
- g. Melaksanakan kewajiban lain yang diatur undang-undang.

Mengenai tugas dan wewenang KPU Provinsi diatur dalam pasal 28 Undang-undang No. 12 Tahun 2003 adalah :

- a. Merencanakan pelaksanaan Pemilu di Provinsi;
- b. Melaksanakan Pemilu di Provinsi;
- c. Menetapkan hasil Pemilu di Provinsi
- d. Mengkoordinasi kegiatan KPU Kabupaten/Kota; dan
- e. Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh KPU.

Dalam pasal 29 Undang-undang No.12 Tahun 2003 ditentukan bahwa KPU Provinsi berkewajiban untuk :

- a. Memperlakukan peserta Pemilu secara adil dan setara;
- b. Menyampaikan informasi kegiatan kepada masyarakat;
- c. Menjawab pertanyaan, menampung dan memproses pengaduan dari peserta Pemilu dan masyarakat;
- d. Menyampaikan laporan periodik dan mempertanggung-jawabkan kegiatan pelaksanaan Pemilu kepada KPU;

- e. Menyampaikan laporan secara periodik kepada Gubernur;
- f. Mempertanggung-jawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari APBN dan APBD; dan
- g. Melaksanakan kewajiban lain yang diatur Undang-undang.

Tugas dan wewenang KPUD Kabupaten/Kota diatur dalam pasal 31 UU No. 12 Tahun 2003 adalah sebagai berikut :

- a. Merencanakan pelaksanaan Pemilu di Kabupaten/Kota
- b. Melaksanakan Pemilu di Kabupaten/Kota;
- c. Menetapkan hasil Pemilu di Kabupaten/Kota
- d. Membentuk PPK (Panitia Pemilihan Kecamatan), PPS (Panitia Pemungutan Suara) dan KPPS dalam wilayah kerjanya;
- e. Mengkoordinasi kegiatan panitia pelaksana Pemilu dalam wilayah kerjanya; dan
- f. Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh KPU dan KPU Provinsi.

Selanjutnya mengenai kewajiban KPU Kabupaten/Kota diatur dalam pasal 32 UU No. 12 Tahun 2003 adalah :

- a. Memperlakukan peserta Pemilu secara adil dan setara;
- b. Menyampaikan informasi kegiatan kepada masyarakat;
- c. Menjawab pertanyaan serta menampung dan memproses pengaduan dari peserta Pemilu dan masyarakat;

- d. Menyampaikan laporan secara periodik dan mempertanggung-jawabkan seluruh kegiatan pelaksanaan Pemilu kepada KPU Provinsi;
- e. Menyampaikan laporan secara periodik kepada Bupati/Walikota;
- f. Mempertanggung-jawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari APBN dan APBD; dan
- g. Melaksanakan seluruh kewajiban lainnya yang diatur Undang-Undang.

B. Komisi Nasional HAM (KOMNAS HAM)

KOMNAS HAM dibentuk berdasarkan UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak-hak Asasi Manusia, yang bertujuan untuk melindungi Hak Asasi Manusia dalam Undang Undang Dasar 1945, akan tetapi lembaga ini tidak dapat diatur dalam Undang Undang Dasar, melainkan biasanya diatur dengan undang-undang.

Meskipun keberadaannya tidak tercantum dalam Undang Undang Dasar 1945, tetapi KOMNAS HAM dapat dikatakan memiliki sifat *constitutional importance* yang sama dengan lembaga-lembaga lain, seperti Kejaksaan Agung dan Kepolisian Negara. Apalagi, keberadaan lembaga ini dapat pula dibaca dari kaca mata atau dari pintu masuk pasal 24 ayat (3) UU No. 39 Tahun 1999 yang mengatur mengenai “badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan Kekuasaan Kehakiman diatur dalam Undang-Undang”. Fungsi KOMNAS HAM sebagai lembaga negara juga berkaitan fungsinya dengan Kekuasaan Kehakiman dan karena itu

dapat dikatakan juga memiliki ciri sebagai lembaga konstitusional.⁹⁶

Berdasarkan pasal 76 UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM, KOMNAS HAM mempunyai empat fungsi pokok antara lain :

- a. Pemantauan.
- b. Penelitian/pengkajian.
- c. Mediasi.
- d. Pendidikan.

Dari segi keorganisasiannya, KOMNAS HAM ini beranggotakan tokoh-tokoh masyarakat yang proporsional, berdedikasi dan berintegritas tinggi, menghayati cita-cita negara hukum dan negara kesejahteraan yang berintikan keadilan, menghormati Hak Asasi Manusia dan kewajiban dasar manusia.

C. Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan

KOMNAS anti kekerasan terhadap perempuan adalah sebuah institusi HAM yang dibentuk oleh negara untuk merespon isu hak-hak perempuan sebagai Hak Asasi Manusia, khususnya isu kekerasan terhadap perempuan.

KOMNAS perempuan didirikan pada tahun 1998 berdasarkan Keputusan Presiden No. 181 Tahun 1998, sebagai jaminan pemerintah atas desakan kelompok perempuan terkait dengan peristiwa yang dikenal sebagai

⁹⁶Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara...*, Op cit, h.211

tragedi Mei 1998, dimana terjadi perkosaan massal terhadap perempuan etnis Thionghoa di beberapa daerah di Indonesia.⁹⁷ Pada saat itu, negara dianggap telah gagal memberikan perlindungan kepada perempuan korban kekerasan. Oleh karena itu, negara dalam hal ini pemerintah yang dimiliki oleh Presiden Republik Indonesia, Habibie, menganggap bahwa negara harus bertanggung-jawab kepada korban dan kemudian melakukan upaya yang sistematis untuk mengatasi kekerasan terhadap perempuan.

Berdasarkan Keputusan Presiden No. 181 Tahun 1998, yang diperbaharui dalam Peraturan Presiden No. 65 Tahun 2005, maka keberadaan KOMNAS Perempuan bertujuan untuk :⁹⁸

1. Mengembangkan kondisi yang kondusif bagi penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan dan penegakkan hak-hak asasi perempuan di Indonesia;
2. Meningkatkan upaya pencegahan dan penanggulangan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan di Indonesia.

D. Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI)

KPAI adalah lembaga independen yang dibentuk berdasarkan Undang-undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan anak dalam rangka meningkatkan efektifitas penyelenggaraan perlindungan anak.⁹⁹

⁹⁷Satya Arinanto et Al, 2008, *Hukum Hak Asasi Manusia*, Pusat Studi HAM UII, Yogyakarta, h. 291

⁹⁸*Loc cit*

⁹⁹*Ibid*, h.289

KPAI dibentuk untuk merespon berbagai laporan tentang adanya kekerasan, penelantaran dan belum terpenuhinya hak-hak dasar anak di Indonesia. Keputusan politik untuk membentuk KPAI, juga tidak dapat dilepaskan dari dorongan dunia internasional. Komunitas internasional menyampaikan keprihatinan mendalam atas kondisi anak di Indonesia. Banyaknya, kasus pekerja anak, anak dalam area konflik, melibatkan anak dalam konflik senjata (*childs soldiers*) seperti yang terjadi di Aceh, tingginya angka putus sekolah, busung lapar, perkawinan dibawah umur, *trafficking* dan sebagainya telah memantik perhatian komunitas internasional untuk menekan pemerintah Indonesia, agar membuat lembaga khusus yang bertugas memantau kondisi perlindungan anak di Indonesia.¹⁰⁰

Tugas KPAI, adalah :¹⁰¹

- a. Melakukan sosialisasi seluruh ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan perlindungan anak, mengumpulkan data dan informasi, menerima pengaduan masyarakat, melakukan penelaahan, pemantauan, evaluasi dan pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan anak;
- b. Memberikan laporan, saran, masukan dan pertimbangan kepada Presiden dalam rangka perlindungan anak.

E. Komisi Ombudsman Nasional (KON)

Di Indonesia, Komisi Ombudsman Nasional dibentuk pada tanggal 10 Maret 2000 dengan Keputusan Presiden No.

¹⁰⁰*Loc cit*

¹⁰¹*Ibid*, h.290

44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional. Komisi Ombudsman Nasional ini dibentuk dalam rangka meningkatkan pengawasan terhadap penyelenggaraan negara serta untuk menjamin perlindungan hak-hak masyarakat.¹⁰²

Menurut Keppres tersebut, Komisi Ombudsman nasional adalah lembaga pengawasan masyarakat yang berasaskan Pancasila dan bersifat mandiri, serta berwenang melakukan klarifikasi, mentoring atau pemeriksaan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan negara khususnya pelaksanaan oleh aparatur pemerintahan termasuk lembaga peradilan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.¹⁰³

Mantan Presiden Republik Indonesia, Almarhum Abdurrahman Wahid mendirikan Komisi Ombudsman Nasional dengan dua tujuan :¹⁰⁴

1. Untuk membantu menciptakan dan/ atau mengembangkan kondisi yang kondusif dalam melaksanakan pemberantasan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.
2. Untuk meningkatkan perlindungan hak-hak masyarakat agar memperoleh pelayanan umum, keadilan dan kesejahteraan secara lebih baik.

¹⁰²*Ibid*, h.299

¹⁰³ *Loc cit*

¹⁰⁴ *Loc cit*

Tujuan tersebut diharapkan akan tercapai dengan cara:¹⁰⁵

- a. Melakukan sosialisasi dan diseminasi pemahaman mengenai lembaga Ombudsman kepada masyarakat luas;
- b. Melakukan koordinasi dan/atau kerja sama dengan Instansi Pemerintah, Perguruan Tinggi, Lembaga Swadaya Masyarakat, Para Ahli, Praktisi, Organisasi Profesi dan lain-lain;
- c. Melakukan langkah untuk menindak lanjuti laporan atau informasi mengenai terjadinya penyimpangan oleh penyelenggaraan negara dalam melaksanakan tugasnya maupun dalam memberikan pelayanan umum;
- d. Mempersiapkan konsep Rancangan Undang Undang tentang Ombudsman Nasional.

F. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

Komisi Pemberantasan Korupsi dibentuk berdasarkan Undang-undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Status hukum komisi ini secara tegas ditentukan sebagai lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan mana pun.¹⁰⁶ Pembentukan komisi ini bertujuan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna upaya pemberantasan korupsi ¹⁰⁷ yang sudah berjalan sejak sebelumnya.

¹⁰⁵*Loc cit*

¹⁰⁶Pasal 3 Undang Undang No.30 Tahun 2002

¹⁰⁷Pasal 4 Undang Undang No.30 Tahun 2002

Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya itu, komisi bekerja berdasarkan asas-asas: (a) kepastian hukum, (b) keterbukaan, (c) akuntabilitas (d) kepentingan umum, dan (e) proporsionalitas.¹⁰⁸

Menurut ketentuan Pasal 6 Undang-undang No. 30 Tahun 2002, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mempunyai tugas-tugas sebagai berikut :

- a. Koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;
- b. Supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;
- c. Melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi;
- d. Melakukan tindakan-tindakan pencegahan tindak pidana korupsi; dan
- e. Melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara.

Menurut Pasal 15 Undang-undang No. 30 Tahun 2002, Komisi Pemberantasan Korupsi berkewajiban :

- a. Memberikan perlindungan terhadap saksi atau pelapor yang menyampaikan laporan ataupun memberikan keterangan mengenai terjadinya tindak pidana korupsi;
- b. Memberikan informasi kepada masyarakat yang memerlukan atau memberikan bantuan untuk memperoleh data lain yang berkaitan dengan hasil penuntutan tindak pidana korupsi yang ditanganinya;

¹⁰⁸Pasal 5 Undang Undang No. 30 Tahun 2002

- c. Menyusun laporan tahunan dan menyampaikannya kepada Presiden Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dan Badan Pemeriksa Keuangan;
- d. Menegakkan sumpah jabatan;
- e. Menjalankan tugas, tanggung-jawab, dan wewenangnya berdasarkan asas-asas yang dimaksud dalam Pasal 5.

G. Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK)

PPATK dibentuk sesuai dengan ketentuan Undang-undang Tindak Pidana Pencucian Uang yaitu UU No. 15 Tahun 2002. Latar belakang pembentukan lembaga ini terkait dengan kejahatan pencucian uang dari hasil kejahatan. Dalam konsiderans Undang-undang tersebut dikatakan bahwa, kejahatan yang menghasilkan harta kekayaan dalam jumlah yang besar semakin meningkat, baik kejahatan yang dilakukan dalam batas wilayah Republik Indonesia maupun yang melintasi batas wilayah negara. Asal-usul harta kekayaan yang merupakan hasil dari kejahatan tersebut, disembunyikan atau disamarkan dengan berbagai cara yang dikenal sebagai pencucian uang.¹⁰⁹

Perbuatan pencucian uang harus dicegah dan diberantas agar intensitas kejahatan yang menghasilkan atau melibatkan harta kekayaan yang jumlahnya besar dapat diminimalisasi, sehingga stabilitas perekonomian nasional dan keamanan negara terjaga. Bahwa pencucian uang bukan

¹⁰⁹Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara...*, *Op cit*, h.213

saja merupakan kejahatan nasional tetapi juga kejahatan transnasional, oleh karena itu harus diberantas, antara lain dengan cara melakukan kerja sama regional atau internasional melalui forum bilateral atau multilateral.¹¹⁰

Untuk melaksanakan tugasnya, PPATK mempunyai wewenang :¹¹¹

- a. Meminta dan menerima laporan dari penyedia jasa keuangan;
- b. Meminta informasi mengenai perkembangan penyidikan atau penuntutan terhadap tindak pidana pencucian uang yang telah dilaporkan kepada penyidik atau penuntut umum;
- c. Melakukan audit terhadap penyedia jasa keuangan mengenai kepatuhan kewajiban sesuai dengan ketentuan dalam Undang-undang ini dan terhadap pedoman pelaporan mengenai transaksi keuangan;
- d. Memberikan pengecualian kewajiban pelaporan mengenai transaksi keuangan yang dilakukan secara tunai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (1) huruf b.

Dalam melakukan audit, lembaga ini terlebih dahulu melakukan koordinasi dengan lembaga yang melakukan pengawasan terhadap penyedia jasa keuangan (Pasal 27 ayat (2)). Karena menyangkut transaksi keuangan, maka dalam melaksanakan kewenangan terhadap PPATK tidak berlaku ketentuan Undang-undang lain yang berkaitan dengan

¹¹⁰*Loc cit*

¹¹¹*Ibid*, h.215

ketentuan tentang rahasia bank dan kerahasiaan transaksi keuangan lainnya (Pasal 27 ayat (3)).¹¹²

H. Komisi Penyiaran Indonesia (KPI)

KPI dibentuk berdasarkan Undang-undang Penyiaran, UU No. 32 Tahun 2003, adalah lembaga negara yang bersifat independen yang fungsi utamanya mengatur hal-hal mengenai penyiaran (Pasal 7 ayat (2)). Karena luasnya lingkup kegiatan penyiaran, maka KPI dibentuk di tingkat pusat dan provinsi (Pasal 7 ayat (3)). Dalam menjalankan fungsi, tugas, wewenang dan kewajibannya, KPI pusat diawasi oleh DPR, sedangkan KPI daerah diawasi oleh DPRD (Pasal 7 ayat (4)).¹¹³

KPI sebagai wujud peran serta masyarakat berfungsi mewadahi aspirasi serta mewakili kepentingan masyarakat akan penyiaran (Pasal 8 ayat (1)). Dalam menjalankan fungsinya, KPI berwenang (Pasal 8 ayat (2)) :¹¹⁴

- a. menetapkan standar program siaran;
- b. menyusun peraturan dan menetapkan pedoman perilaku penyiaran;
- c. mengawasi pelaksanaan peraturan dan pedoman perilaku penyiaran serta standar program siaran;
- d. memberikan saksi terhadap pelanggaran peraturan dan pedoman perilaku penyiaran serta standar program siaran;

¹¹²*Loc cit*

¹¹³*Ibid*, h.219

¹¹⁴*Loc cit*

- e. melakukan koordinasi dan/atau kerjasama dengan pemerintah, lembaga penyiaran dan masyarakat.

Selain wewenang di atas, menurut Pasal 8 ayat (3) KPI mempunyai tugas dan kewajiban antara lain :¹¹⁵

- a. menjamin masyarakat untuk memperoleh informasi yang layak dan benar sesuai dengan Hak Asasi Manusia;
- b. ikut membantu pengaturan infrastruktur bidang penyiaran;
- c. ikut membangun iklim persaingan yang sehat antar lembaga penyiaran dan industri terkait;
- d. memelihara tatanan informasi nasional yang adil, merata dan seimbang;
- e. menampung, meneliti dan menindaklanjuti aduan, sanggahan, serta kritik dan apresiasi masyarakat terhadap penyelenggaraan penyiaran; dan
- f. menyusun perencanaan, pengembangan Sumber Daya Manusia yang menjamin profesionalitas di bidang penyiaran.

I. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)

KPPU dibentuk berdasarkan Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Salah satu pertimbangan dibentuknya KPPU adalah untuk mengawal terselenggaranya demokrasi dalam bidang ekonomi yang mengendaki adanya kesepakatan yang sama bagi setiap warga negara untuk

¹¹⁵*Loc cit*

berpartisipasi dalam proses produksi dan pemasaran barang dan/atau jasa, dalam iklim usaha yang sehat, efektif dan efisien sehingga dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan bekerjanya ekonomi pasar yang wajar.

Dalam Pasal 35 Undang-undang No. 5 Tahun 1999, tugas KPPU meliputi :¹¹⁶

- a. melakukan penilaian terhadap perjanjian yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 4 sampai dengan 16;
- b. melakukan penilaian terhadap kegiatan usaha yang dan/atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 17 sampai dengan Pasal 24;
- c. melakukan penilaian terhadap ada atau tidak adanya penyalahgunaan posisi dominan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 25 sampai dengan Pasal 28;
- d. mengambil tindakan sesuai dengan wewenang komisi sebagaimana diatur dalam Pasal 36;
- e. memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat;
- f. menyusun pedoman dan/atau publikasi yang berkaitan dengan undang-undang ini;

¹¹⁶*Ibid*, h.221-222

g. memberikan laporan secara berkala atas hasil kerja komisi kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Selanjutnya, wewenang KPPU dalam Pasal 36 meliputi:¹¹⁷

- a. menerima laporan dari masyarakat dan/atau dari pelaku usaha tentang dugaan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat;
- b. melakukan penelitian tentang dugaan adanya kegiatan usaha dan/atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat;
- c. melakukan penyelidikan dan/atau pemeriksaan terhadap kasus dugaan praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat yang dilaporkan masyarakat atau oleh pelaku usaha atau menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap orang sebagaimana dimaksud huruf e dan huruf f, yang tidak bersedia memenuhi panggilan komisi;
- d. meminta keterangan dari instansi pemerintah dalam kaitannya dengan penyelidikan dan/atau pemeriksaan terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-undang ini;
- e. mendapatkan, meneliti, dan/atau menilai surat, dokumen, atau alat bukti guna penyelidikan dan/atau pemeriksaan;
- f. memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak pelaku usaha lain atau masyarakat;

¹¹⁷*Ibid*, h.222

- g. memberitahukan putusan komisi kepada pelaku usaha yang diduga melakukan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat;
- h. menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-undang ini.

J. Dewan Pendidikan

Dalam Undang-undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional ditentukan adanya Dewan Pendidikan serta lembaga akreditasi dan sertifikasi. Dewan Pendidikan disebut eksplisit dalam undang-undang ini, tetapi Badan akreditasi tidak. Keberadaan Badan akreditasi ini diatur lebih lanjut berdasarkan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud oleh Pasal 60 ayat (4) Undang-undang ini.¹¹⁸

Meskipun demikian, ketentuan lebih lanjut mengenai Dewan Pendidikan itu juga diatur dalam Peraturan Pemerintah. Dalam Undang-undang tentang Sistem Pendidikan Nasional, Dewan Pendidikan ini ditentukan sebagai lembaga yang bersifat mandiri yang dibentuk dan berperan dalam rangka meningkatkan mutu pelayanan pendidikan dengan memberikan pertimbangan, arahan dan dukungan tenaga, sarana dan prasarana, serta pengawasan pendidikan pada tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota yang tidak mempunyai hubungan hierarkhis. Dalam rangka peningkatan mutu pelayanan pendidikan tersebut, Dewan Pendidikan mengembangkan

¹¹⁸*Ibid*, h.228

berbagai kegiatan yang meliputi perencanaan, pengawasan, dan evaluasi program pendidikan melalui Dewan Pendidikan.

K. Dewan Pers

Dewan Pers dibentuk berdasarkan Undang-undang Pers, yaitu Undang-undang No. 40 Tahun 1999, dalam upaya mengembangkan kemerdekaan pers dan meningkatkan kehidupan pers nasional untuk menunjang kehidupan pers yang independen. Fungsi Dewan Pers mencakup :¹¹⁹

- 1) melakukan pengkajian untuk pengembangan kehidupan pers;
- 2) menetapkan dan mengawasi pelaksanaan Kode Etik Jurnalistik;
- 3) memberikan pertimbangan dan mengupayakan penyelesaian pengaduan masyarakat atas kasus-kasus yang berhubungan dengan pemberitaan pers;
- 4) mengembangkan komunikasi antara pers, masyarakat dan pemerintah;
- 5) memfasilitasi organisasi-organisasi pers dalam menyusun peraturan-peraturan di bidang pers dan meningkatkan kualitas profesi jurnalistik;
 - (1) mendata perusahaan pers.
 - (2)

L. Badan Sar Nasional

Badan Sar Nasional atau disebut juga BASARNAS, dibentuk dengan Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2000

¹¹⁹*Ibid*, h.230-231

tentang Pencarian dan Pertolongan, berdasarkan ketentuan Undang-undang No. 15 Tahun 1992 tentang Penerbangan. BASARNAS merupakan lembaga yang diberi tanggung-jawab mencari, menolong, dan menyelamatkan jiwa manusia yang hilang atau dikhawatirkan hilang.¹²⁰

Secara definisi SAR (*search and Rescue*) adalah kegiatan mencari, menolong, dan menyelamatkan jiwa manusia yang hilang atau dikhawatirkan hilang atau menghadapi bahaya dalam musibah pelayaran dan/atau penerbangan. Dalam kegiatan SAR tentu saja dilakukan juga mencari kapal dan/atau pesawat udara yang mengalami musibah. Musibah pelayaran atau penerbangan adalah kecelakaan yang menimpa kapal dan atau pesawat udara dan tidak dapat diperkirakan sebelumnya serta dapat membahayakan atau mengancam keselamatan jiwa manusia. Terhadap musibah demikian, Badan SAR mengerahkan segenap upaya dan kegiatan untuk mencari, menolong dan menyelamatkan para korban lebih dahulu sebelum dilakukan penanganan berikutnya.¹²¹

Dalam kegiatan operasi SAR, BASARNAS wajib melakukan siaga SAR 24 jam terus-menerus untuk melakukan pemantauan terhadap kejadian musibah pelayaran dan/atau penerbangan. Wilayah tanggung-jawab SAR meliputi seluruh wilayah teritorial Republik Indonesia. Karena wilayah nasional sangat luas, maka untuk

¹²⁰*Loc cit*

¹²¹*Loc cit*

kepentingan peningkatan efisiensi pelaksanaan operasi SAR ditetapkan pembagian wilayah tanggung-jawab SAR.¹²²

M. Komisi Banding Merek

Komisi Banding Merek dibentuk dengan Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 2005 tentang Susunan Organisasi, Tugas, dan Fungsi Komisi Banding Merek atas delegasi Undang-undang No.15 Tahun 2001 tentang Merek.¹²³ Komisi Banding Merek adalah badan khusus yang independen dan berada di lingkungan departemen yang membidangi Hak Kekayaan Intelektual (HAKI). Komisi ini berfungsi menerima, memeriksa dan memutus permohonan banding terhadap penolakan permintaan pendaftaran merek berdasarkan alasan yang bersifat substantif. Selain itu, komisi ini juga melaksanakan fungsi pengadministrasian, pemeriksaan, pengkajian dan penilaian, serta pemberian keputusan terhadap permohonan banding. Adapun segala biaya yang diperlukan untuk melaksanakan tugas Komisi Banding Merek ini dibebankan kepada APBN.¹²⁴

N. Lembaga Sensor Film (LSF)

LSF dibentuk dengan Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 1994 tentang Lembaga Sensor Film. LSF adalah lembaga nonstruktural yang berkedudukan di Ibu kota Negara Republik Indonesia.

LSF mempunyai fungsi :¹²⁵

¹²²*Ibid*, h.232

¹²³*Loc cit*

¹²⁴*Loc cit*

¹²⁵*Loc cit*

1. melindungi masyarakat dari kemungkinan dampak negatif yang timbul dalam peredaran, pertunjukan dan/atau penayangan film dan reklame film yang tidak sesuai dengan dasar, arah dan tujuan perfilman Indonesia;
2. memelihara tata nilai dan tata budaya bangsa dalam bidang perfilman di Indonesia;
3. memantau apresiasi masyarakat terhadap film dan reklame film yang diedarkan, dipertunjukkan dan/atau ditayangkan dan menganalisis hasil pantauan tersebut untuk dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam melakukan tugas penyensoran berikutnya dan/atau disampaikan kepada menteri sebagai bahan pengambilan kebijaksanaan kearah pengembangan perfilman di Indonesia.

Adapun tugas LSF mencakup :¹²⁶

1. melakukan penyensoran terhadap film dan reklame film yang akan diedarkan, diekspor, dipertunjukkan dan/atau ditayangkan kepada umum;
2. meneliti tema, gambar, adegan, suara dan teks terjemahan dari suatu film dan reklame film yang akan diedarkan, diekspor, dipertunjukkan dan/atau ditayangkan;
3. menilai layak tidaknya tema, gambar, adegan, suara dan teks terjemahan dari suatu film dan reklame film yang akan diedarkan, diekspor, dipertunjukkan dan/atau ditayangkan.

¹²⁶*Ibid*, h.233-234

Untuk melaksanakan tugas-tugasnya LSF berwenang :¹²⁷

1. meluluskan sepenuhnya suatu film dan reklame film untuk diedarkan, diekspor, dipertunjukkan dan/atau ditayangkan kepada umum;
2. memotong atau menghapus bagian gambar, adegan, suara dan teks terjemahan dari suatu film dan reklame film yang tidak layak untuk dipertunjukkan dan/atau ditayangkan kepada umum;
3. menolak suatu film dan reklame film secara utuh untuk diedarkan, diekspor, dipertunjukkan dan/atau ditayangkan kepada umum;
4. memberikan surat lulus sensor untuk setiap kopi film, trailer serta film iklan, dan tanda lulus sensor yang dibubuhkan pada reklame film, yang dinyatakan telah lulus sensor;
5. membatalkan surat atau tanda lulus sensor untuk suatu film dan reklame yang ditarik dari peredaran berdasarkan ketentuan Pasal 31 ayat (1) Undang-undang No. 8 Tahun 1992;
6. memberikan surat tidak lulus sensor untuk setiap kopi film, trailer serta film iklan, dan tanda tidak lulus sensor yang dibubuhkan pada reklame film yang dinyatakan tidak lulus sensor;
7. menetapkan penggolongan usia penonton film;
8. menyimpan dan/atau memusnahkan potongan film hasil penyensoran dan film serta rekaman video impor yang sudah habis masa hak edarnya;
9. mengumumkan film impor yang ditolak.

¹²⁷*Loc cit*

O. Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia (BRTI)

BRTI atau Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia sebenarnya setara dengan KPI (Komisi Penyiaran Indonesia) yang dibentuk berdasarkan Undang-undang No.32 Tahun 2003 tentang Penyiaran. Bahkan, Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia ini terbentuk lebih dulu daripada Komisi Penyiaran Indonesia (KPI). Badan ini dibentuk berdasarkan Undang-undang No.36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi, yaitu empat tahun lebih dahulu daripada Undang-undang tentang Penyiaran yang mengatur mengenai Komisi Penyiaran Indonesia (KPI).¹²⁸

Hanya saja, sifat kelembagaan badan ini tidak independen seperti Komisi Penyiaran Indonesia. Oleh karena itu, keberadaannya relatif kurang dikenal. Di samping ditentukan dalam Undang-undang No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi, keberadaan Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia ini diatur lebih lanjut dalam Keputusan Menteri Perhubungan No. 31 Tahun 2003. Badan ini dimaksudkan untuk melaksanakan fungsi pengaturan, pengawasan dan pengendalian penyelenggaraan telekomunikasi di seluruh tanah air, yaitu segenap wilayah hukum Republik Indonesia.¹²⁹

¹²⁸*Ibid*, h.234-235

¹²⁹*Loc cit*

BAB VII

DEMOKRASI DI INDONESIA

A. Konsep Demokrasi

Hingga detik ini, diskursus tentang demokrasi seakan tidak pernah selesai untuk didiskusikan. Ketertarikan untuk membahas tentang demokrasi tidak terlepas dari perkembangan pemikiran dan peradaban sebagai suatu bentuk pemerintahan yang dianggap mampu mengatasi masalah yang timbul dalam kehidupan bernegara. Pada awal pertumbuhannya, demokrasi telah mencakup beberapa asas beserta nilai yang diwariskan dari masa lalu, yaitu gagasan mengenai demokrasi dari kebudayaan Yunani Kuno serta gagasan mengenai kebebasan beragama.

Sistem demokrasi yang terdapat di negara kota (*city state*) Yunani Kuno pada abad ke-6 sampai abad ke-3 SM, merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*), yaitu suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan. Politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara. Sifat langsung dari demokrasi Yunani dapat diselenggarakan secara efektif dikarenakan, berlangsung secara sederhana, serta ditunjang dengan sedikitnya jumlah penduduk. Dalam negara yang modern demokrasi tidak dapat lagi dijalankan secara langsung, akan tetapi demokrasi yang berdasarkan perwakilan (*representative democracy*).

Gagasan demokrasi Yunani dapat dikatakan hilang dari dunia Barat, waktu bangsa Romawi, yang sedikit banyak masih kenal kebudayaan Yunani, dikatakan oleh suku bangsa Eropa Barat dan benua Eropa memasuki Abad Pertengahan (600-1400). Masyarakat Abad Pertengahan dicirikan oleh struktur sosial yang feodal; yang kehidupan sosial serta spiritualnya dikuasai oleh Paus dan pejabat-pejabat agama lainnya; yang kehidupan politiknya ditandai oleh perebutan kekuasaan antara para bangsawan satu sama lain. Dilihat dari sudut perkembangan, demokrasi Abad Pertengahan menghasilkan suatu dokumen yang penting, yaitu *Magna Charta* Piagam Besar 1215.¹

Sebelum abad pertengahan berakhir, di Eropa Barat, pada permulaan abad ke-16 muncul negara-negara nasional dalam konstruksi yang modern, menimbulkan Eropa Barat mengalami perubahan sosial dan kultural. Dua kejadian ini adalah *Renaissance* (1350-1650) yang berpengaruh di Eropa Selatan dan kemudian menembus ke Eropa Utara.

Renaissance, adalah aliran yang menghidupkan kembali minat pada kesusastraan dan kebudayaan Yunani Kuno, yang semasa abad pertengahan telah disisihkan. Aliran ini membelokkan perhatian yang tadinya semata-mata diarahkan kepada tulisan-tulisan keagamaan ke arah soal-soal keduniawian dan mengakibatkan timbulnya pandangan-pandangan baru. Reformasi serta perang-perang agama yang menyusul, menyebabkan manusia berhasil melepaskan diri dari penguasaan gereja, baik di bidang spiritual dalam bentuk dogma maupun di bidang sosial dan politik. Hasil dari

¹Miriam Budiardjo, 1991, *Dasar-dasar Ilmu Politik op cit*, h.54

pergumulan ini ialah timbulnya gagasan mengenai perlunya ada kebebasan beragama serta ada garis pemisah yang tegas antara soal-soal agama dan soal-soal keduniawian, khususnya di bidang pemerintahan. Ini dinamakan “pemisahan antara gereja dan negara”.¹³¹

Zaman kebebasan berfikir atau zaman pencerahan (*Aufklarung*) berpengaruh terhadap modernisasi politik di Eropa dan mulai menggugat kedudukan raja-raja absolut dengan konsep hak suci raja (*Divine Right of King*). Gagasan pembaharuan ketika itu berangkat dari konsep hukum alam (*ius nature*), yang mengatakan bahwa dunia dikuasai oleh hukum alam dan oleh karenanya mengikat seluruh manusia, baik raja, bangsawan dan rakyat jelata di bawah prinsip keadilan universal. Inilah babak awal kelahiran teori kontrak sosial (*contract social*) sebagai dasar perikatan antara raja dengan rakyat yang dipelopori oleh John Locke (1632-1704) dari Inggris dan Montesqieu (1680-1755) dari Perancis.¹³² Tokoh-tokoh lain teori kontrak sosial adalah Thomas Hobbes, JJ. Rouseau, Immanuel Kant dan Voltaire.

Perbincangan tentang demokrasi seakan tidak pernah tuntas untuk dibahas hingga memasuki abad modern. Momentum bersejarah betapa demokrasi menjadi milik semua masyarakat dunia setelah *Declaration of Human Rights* pada Desember 1946. Deklarasi tersebut menandakan bahwa betapa manusia membutuhkan kebebasan dari penindasan yang otoriter dan tiran. Secara sempurna Hak-hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and*

¹³¹*Ibid*, h.55

¹³²*Ibid*, h :56

Political Rights) yang dideklarasikan pada Desember 1946, kemudian dilengkapi dengan Hak Ekonomi Sosial dan Budaya (*International Convenat on Economic, Social and Cultural Rights*), yang secara aklamasi pada akhir tahun 1966 dalam Sidang Umum PBB. Akhirnya demokrasi menjadi isu penting dan menjadi kebutuhan masyarakat dunia hingga saat ini.

B. Pengertian Demokrasi

Semua pemikir demokrasi mengakui bahwa demokrasi secara *etimologi* berasal dari bahasa latin yang tersusun dari dua kata, *demos* yang berarti rakyat dan *kratia* berarti pemerintahan. Jika kedua kata digabungkan menjadi *demokratia*, mengandung arti pemerintahan rakyat.¹³³

Berangkat dari pemahaan *etimologi* tersebut, Abraham Lincoln's mengartikan demokrasi dalam makna, "*government of the people, by the people, for the people*".¹³⁴ Demikian juga Arend Lijphart¹³⁵ yang mengartikan demokrasi "*government by majority of the people*. Sepintas lalu, betapa uraian-uraian di atas tentang makna demokrasi sangat sederhana, tetapi kenyataannya dalam perkembangan sejarah demokrasi sulit untuk diberi uraian dan pengertian secara lengkap.

Kesulitan untuk memberikan batasan tentang demokrasi tidak berarti tidak ada sama sekali, mengenai definisi dari demokrasi, walaupun dilakukan dengan

¹³³I Gede Pantja Astawa, 2000, *Hak Angkat Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Menurut UUD 1945 Disertasi*, PPs Unpad, Bandung, h.25

¹³⁴Andrew Heywood, 2002, *Politic*, Palgrave, New York, Second Edition, h.67

¹³⁵Arend Lijphard, 199, *Pattens of Democracy: Government Forms and Performance In Thirty six Countries*, Yale University Press, New Haven and London, h.31

menentukan syarat-syarat atau ciri-ciri suatu sistem politik demokratis. Seperti Henry B. Mayo¹³⁶ dalam pendapatnya mengatakan :

“a democratic political system is one in which public policies are made and a majority basis, by representative subject to effective popular control at periodic election which are conducted on principle of political equality and under condition of political freedom”. (sistem politik demokrasi adalah dimana satu kebijakan politik dibuat berdasarkan mayoritas wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik).

Tatu Vanhannen² mengartikan demokrasi sebagai sistem politik dimana kelompok-kelompok yang berbeda secara legal merupakan entitas yang berhak berkompetisi mengejar kekuasaan institusional, dipilih oleh rakyat dan bertanggung-jawab kepada rakyat. Demikian pula E.E.Schattsneider³ mendefinisikan demokrasi sebagai suatu sistem politik kompetitif dimana terdapat persaingan-persaingan para pemimpin dan organisasi-organisasi dalam menjalankan alternatif-alternatif kebijakan publik sehingga publik dapat turut berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan. Sedangkan Philippe C.Schmitter⁴ memaknai demokrasi sebagai sistem pemerintahan dimana penguasa

¹³⁶Terkutip dalam I Gede Patja Astawa, Hak Angket dalam Sistem...*op cit*, h.4

²Suyatno, 2004, *Menjelajahi Demokrasi*, Liebe Book, Yogyakarta, h.34

³*Ibid*

⁴*Ibid*

mempertanggung-jawabkan tindakannya kepada warga negara, bertindak secara langsung melalui kompetisi dan kerja sama dengan wakil-wakil rakyat.

Sebagian pakar mendefinisikan demokrasi melalui penentuan syarat-syarat suatu sistem pemerintahan demokratis. Affan Gaffar⁵ salah satu pakar yang menyebutkan lima kriteria pokok demokrasi antara lain; *pertama*, akuntabilitas; *kedua*, rotasi kekuasaan; *ketiga*, rekrutmen politik yang terbuka; *keempat*, pemilihan umum; *kelima*, menikmati hak-hak dasar secara bebas.

Pemahaman Hans Kelsen⁶ tentang demokrasi diklarifikasi dalam beberapa kelompok sebagai berikut:

- a. *The idea of freedom*
 1. *The metamorphosis of the idea of freedom*
 2. *The prinsip of self-determination*
- b. *The Principle of Majority*
 1. *Self determination and Anarchy*
 2. *Necessary Restriction of Liberty by Principle of Majorituy The Idea of Equality*
- c. *The Right of the Minority*
- d. *Democracy and Liberalism*
- e. *Democracy and Compromise*
- f. *Direct and Indirect (representative) Democracy*
- g. *The Fiction of representation*
- h. *The electoral System*
 1. *The electorae Body*

⁵Affan Gaffar, *Demokrasi Politik, Makalah Seminar Perkembangan Demokrasi di Indonesia sejak 1945*, widyagraha, LIPI, 24-25 Mei 1993

⁶Hans Kelsen, 1961, *General Theory Law and State*, New York, Russel & Russel, h.284-299

2. *The Right of Suffrage*
3. *Majority and Proposional Representation*
- i. *Democracy of Legislationm*
 1. *Unicameral and bicameral system*
 2. *Pupolar initiative and referendum*
- j. *Democracy of Executive*
- k. *Democracy and Legality of Execution*

Demokrasi bagi Hans Kelsen tertanam dalam gagasan tentang kebebasan yang diturunkan dari kebebasan alam (*natural freedom*) dan hal itu sesuai dengan kebebasan politik (*political liberty*). Endapan kebebasan tersebut menjadi penting untuk semua pemikiran politik, tetapi kebebasan tersebut inheren *principle of self-determination* (prinsip pengaturan diri sendiri), yang mewajibkan individu harus terlibat dalam menciptakan ketertiban sosial.⁷

The principle of Majority dalam gagasan demokrasi Kelsen, tetap bertumpuh pada ide *self-determination* yang meyakini bahwa penciptaan ketertiban sosial dalam pembuatan keputusan harus berdasarkan kebulatan suara, dimana semua anggota menyetujui dan senang atas keputusan itu, sehingga kehendak umum (*the volunte generale*) harus sesuai dengan kehendak anggota (*de volunte de tous*) masyarakat.⁸ Olehnya Volonte de Tous merupakan dasar perjanjian masyarakat untuk terbentuknya negara dan hal itu berlaku terus menerus serta tidak dapat ditarik kembali atau dibatalkan, sedangkan *volunte generale*

⁷*Ibid*

⁸Moh. Kusnardi & Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum.....*op cit*, h.126

merupakan kesepakatan yang tidak menuntut adanya persetujuan secara bulat, melainkan didasarkan kepada suara terbanyak.⁹

Berbagai uraian di atas menunjukkan adanya kesulitan untuk memberi suatu definisi lengkap dan disepakati mengenai demokrasi. Kesulitan tersebut disebabkan oleh dimensi demokrasi yang sangat luas dan kompleks, sehingga kecenderungan pakar berusaha mendiskripsikan demokrasi melalui antara lain; *pertama*, penentuan kriteria dan syarat-syarat substantif suatu demokrasi; *kedua*, pendekatan *legal formal* demokrasi dengan mengonsepsinya sebagai *out put* dari sebuah sistem politik dari suatu konstitusi negara dan *ketiga*, demokrasi dipahami sebagai suatu sistem politik yang berhubungan langsung dengan cara-cara pengambilan keputusan untuk kepentingan seluruh warga negara.

Dibalik kesulitan untuk memperoleh keseragaman pemahaman pengertian demokrasi, namun diantara seluruh pendapat, dapat dipetik suatu makna demokrasi sebagai suatu cara rakyat menyelenggarakan kedaulatan dalam bentuk pemerintahan rakyat, sehingga segala bentuk penyelenggaraan kedaulatan dalam bentuk pemerintahan rakyat, sehingga segala bentuk penyelenggaraan pemerintahan senantiasa berorientasi kepada kepentingan rakyat, pelibatan dan pengawasan rakyat serta pertanggungjawaban kepadanya atas segala bentuk penyelenggaraan pemerintahan, baik secara langsung maupun tidak langsung. Hal yang sama sebelumnya pernah diungkapkan oleh I Gde

⁹Mohtar Mas'ood, 1994, *Negara Kapital dan Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, h.1

Pantja Astawa,¹⁰ bahwa substansi demokrasi adalah; *pertama*, adanya peran serta atau partisipasi aktif masyarakat yang diimplementasikan melalui badan perwakilan untuk mengawasi pelaksanaan pemerintahan agar sesuai dengan kehendak rakyat; *kedua*, adanya prinsip *accountability*, yakni pertanggung-jawaban pelaksanaan mandat (pejabat) kepada pemberi mandat (rakyat).

C. Tipe-tipe Demokrasi

Banyaknya predikat yang melekat pada kata demokrasi menunjukkan bahwa, memahami makna demokrasi harus disesuaikan dengan konteks dimana demokrasi membumi, artinya demokrasi dalam pertumbuhan dan perkembangan hingga mengonsepsikannya sebagai sebuah sistem pemerintahan senantiasa terikat dengan ruang dan waktu. Pada konteks ruang, demokrasi berusaha dikonsepsikan sebagai suatu sistem pemerintahan yang terikat oleh faktor lingkungan sosial, politik, hukum, ekonomi dan budaya, sedangkan pada konteks waktu, demokrasi berupaya dipahami pertumbuhan dan perkembangannya dalam sejarah kehidupan manusia.

Suatu pendekatan untuk memahami penerapan demokrasi antara satu negara dengan negara lainnya, yang banyak dipergunakan oleh para pakar adalah pendekatan *legalistik-formalistik* atau biasa disebut pendekatan tradisional.¹¹ Pendekatan tersebut tertuju kepada aspek-

¹⁰I Gde Pantja Astawa, Hak Angket Dalam Sistem ...*Op cit*, h.83

¹¹Meriam Budiardjo, 1996, *Demokrasi di Indonesia; Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*, Gramedia Pustaka, Jakarta, h.57

aspek normatif dan institusional pada tingkat negara seperti konstitusi. Hal tersebut sesuai dengan pendapat Sri Soemantri,¹² bahwa untuk mengetahui pelaksanaan demokrasi yang berbeda antara satu negara dengan negara lainnya, maka pelajari konstitusinya. Selanjutnya masih menurut Sri Soemantri, di dalam konstitusi tersebut terlihat dianutnya bermacam-macam sistem ketatanegaraan¹³ dan secara sederhana dapat dipahami sebagai sistem politik yang menunjukkan bentuk-bentuk dan tipe demokrasi. Adapun bentuk dan tipe demokrasi antara lain adalah sebagai berikut :

a. Tipe Demokrasi Konstitusional

Revolusi sosial, politik dan ekonomi memasuki masa rasionalisme dan empirisme abad renaissance, hingga lahirnya konsep *jus nature* (hukum alam) terus mengilhami perkembangan demokrasi di Eropa. Perkembangan itu semakin terasa setelah dasar-dasar pemikiran hukum alam terus melembaga dalam kesadaran individu masyarakat politik sampai gerakan kebebasan manusia mencapai puncaknya setelah revolusi Amerika di tahun 1776 dan revolusi Prancis 1789, dengan semboyan *liberte, egalite, fraternite*. Proses tersebut semakin mengokohkan keberadaan *contrak social* sebagai dasar penyelenggaraan kehidupan bersama, hingga perlunya mengatur dalam

¹²Sri Soemantri, 1984, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali Press, Jakarta, h 28

¹³*Ibid*

undang-undang yang disepakati dimana orang-orang saling menghormati dan hidup damai (*pactum uniones.*)¹⁴

Perlunya hak-hak rakyat dilindungi dan dituangkan dalam bentuk undang-undang tertulis kemudian menjadi landasan pembatas kekuasaan atas kemungkinan tindakan sewenang-wenang pemerintah. Prinsip-prinsip pembatasan kekuasaan pemerintah yang dibuat secara tertulis, disebut konstitusi atau *constitutional government* atau dengan kata lainnya, seperti *rechtsstaat* atau *rule of law*.¹⁵ Gagasan demokrasi konstitusional secara konsep berkembang dua arus pemikiran pada fase yang berbeda sejak gagasan demokrasi konstitusional dimulai pada akhir abad 18 memasuki abad 19. Gagasan demokrasi konstitusional yang berkembang awal abad 19 secara umum dikenal dengan sebagai negara hukum klasik (formal), sedangkan perkembangan demokrasi konstitusional pada abad 20 dikenal sebagai negara hukum modern (materil).¹⁶

Gagasan pembatasan kekuasaan melalui proteksi konstitusional¹⁷ bertujuan untuk menghindari pemusatan kekuasaan dengan cara pengorganisasian kekuasaan, perlindungan hak asasi manusia serta peningkatan peran rakyat dalam proses politik melalui parlemen. Realita perkembangan kehidupan bernegara yang dipraktekkan pada abad 19 secara linear menginginkan kehidupan masyarakat secara mandiri dan terbuka mengurus

¹⁴W. Friedman, 1960, *legal Theory*, New York dan diterjemahkan oleh Arifin, 1990, *Teori dan Filsafat Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, h.74

¹⁵Miriam Budiardjo, *Dasar-dasarop cit*, h.43

¹⁶*Ibid*, h.56-59

¹⁷Sri Soemantri, 1984, *Pengantar Perbandingan....op cit*, h.43

kepentingannya masing-masing, khususnya kehidupan sosial dan ekonomi dengan dalil *laissez faire, laissez aller*.¹⁸ Suatu pemikiran yang tidak menghendaki campur tangan negara, dalam lapangan kehidupan sosial dan ekonomi kecuali penegakan hukum dan ketertiban. Tradisi ini berkembang pada masyarakat liberal-mekanis, yang biasa disebut dengan negara hukum formal. Kant dan Fichte menyebutnya dengan negara hukum dalam arti sempit (*nachtwacker staat*).¹⁹

Memasuki abad XX, pemikiran negara hukum formal mengalami pergeseran dengan lahirnya konsep negara hukum modern atau dengan istilah lainnya negara hukum materiil atau negara kesejahteraan (*welfare staat*) dengan ciri utama menurut Utrecht²⁰ adalah adanya "*bestuurzorg*" atau biasa disebut dengan *freies ermessen* atau *discretionnaire* yakni wewenang khusus yang memungkinkan pemerintah untuk mengambil tindakan khusus terhadap mana dibutuhkan suatu tindakan untuk mengendalikan keadaan mendesak demi kepentingan kesejahteraan umum. Penggunaan wewenang yang bersifat khusus tidak berarti pemerintah bebas bertindak tanpa dasar hukum, melainkan harus tetap memperhatikan rambu-rambu hukum yang oleh Syachran Basah disebut asas taat asas atas (UUD) dan asas taat asas bawah hak asasi manusia.²¹

¹⁸Moh. Mahfud MD, 1999, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, h.24

¹⁹SF. Marbun et., al, 2002, *Dimensi-Dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, h.12

²⁰E.Utrecht, 1960, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Fakultas Hukum dan Pengetahuan Masyarakat, Unpad, h.23

²¹Syachran Basah, 1992, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Alumni, Bandung, h.4-5

b. Demokrasi langsung (*Direct Democracy*) dan demokrasi tidak langsung (*Indirect Democracy*)

Perlibatan rakyat secara langsung dalam proses pengambilan keputusan tanpa melihat status sosial warga negara akan tetapi didasarkan pada kualitas dasar kemanusiaan warga negara sebagai makhluk yang dilahirkan merdeka dan bersaudara untuk menentukan dan mengatur diri sendiri tanpa tekanan dari siapa pun dalam mempengaruhi dan menentukan keputusan-keputusan negara, pada umumnya disebut dengan demokrasi langsung.²² Demokrasi langsung yang biasa dikenal dengan demokrasi klasik atau tradisional, hanya bisa dipraktekkan pada zaman Yunani Kuno, karena jumlah penduduk relatif masih sedikit dan wilayah yang tidak terlalu luas, sehingga sangat mungkin melibatkan rakyat langsung dalam mengambil keputusan berhubungan dengan kepentingan seluruh warga polis.

Perkembangan selanjutnya, demokrasi langsung banyak disangsikan untuk dapat dilaksanakan, terutama setelah terbentuknya negara bangsa, mengingat besarnya jumlah penduduk dan luas wilayah sehingga kecenderungan pilihan-pilihan demokrasi diwujudkan melalui sistem perwakilan. Pada kenyataannya demokrasi langsung (*direct democracy*) sudah banyak dipraktekkan oleh negara yang khususnya dalam hal pemilihan pemimpin bangsa. Penyelenggaraan demokrasi langsung secara prosedural dalam pandangan demokrasi empiris-minimalis Schumpeterian,²³ tetap

²²Suyatno, *Menjelajahi....op cit*, h.63

²³*Ibid*, h.39-40

bersandarkan pada nilai-nilai demokrasi yang menjamin kebebasan, persamaan dan persaudaraan dimana individu-individu melalui perjuangan memperebutkan suara rakyat pemilih, memperoleh kekuasaan untuk membuat keputusan.

Indirect democracy merupakan suatu bentuk penyelenggaraan kedaulatan rakyat yang tidak dilakukan secara langsung oleh rakyat, melainkan melalui lembaga perwakilan. Jenis demokrasi ini mengenal dua sistem perwakilan rakyat, yaitu sistem bikameral (*bicameral system*) dan unikameral (*one cameral system*).²⁴ Pada umumnya lembaga perwakilan selain memiliki fungsi legislasi dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan, juga pemilihan pejabat eksekutif. Olehnya *indirect democracy* sebelumnya dikonsepsi sebagai cara pemilihan eksekutif melalui lembaga perwakilan. Cara pengisian lembaga perwakilan dilakukan melalui pemilihan umum dan pengangkatan, tetapi hal ini tergantung kepada pengaturan konstitusi suatu negara.

Untuk keterwakilan berbagai elemen dalam masyarakat, pemilihan anggota lembaga perwakilan, pengaturannya didasarkan pada sistem pemilihan, baik sistem proporsional maupun sistem distrik. Sistem proporsional cenderung dilakukan untuk mengakomodasi berbagai aliran politik dalam suatu negara melalui partai politik (*pluralisme politik*) sehingga dengan sendirinya idealisasi sistem proporsional terbuka bagi pembengkakan jumlah partai peserta Pemilu

²⁴Sri Soemantri, Tentang Lembaga ...*op cit*, h.27

(*multy party system.*)²⁵ Sedangkan pemilihan umum dengan sistem distrik cenderung kepada perampangan dan difusi partai. Hal itu dilakukan selain untuk memenuhi kuota suara pada distrik juga bertujuan untuk membangun koalisi-koalisi baru untuk tujuan keterwakilan politik, sehingga dalam sistem distrik selain peran partai, keberadaan figur sangat menentukan bagi pemenangan suara dalam satu distrik tertentu.

D. Menelusuri Perkembangan Pemikiran dan Praktek Demokrasi Indonesia

Di awal pembentukan Negara Indonesia sebagai *nation state*, para *founding father* berusaha menggali nilai-nilai demokrasi dari akar budaya Indonesia yang dianggap sesuai dengan negara Indonesia masa depan. Dalam pidatonya pada sidang pertama BPUPKI, Muhammad Yamin menyampaikan bahwa Indonesia yang akan dibentuk merupakan negara kebangsaan (*etat nation*) ketiga setelah Negara Syailendra Sriwijaya (600-1400) sebagai negara kebangsaan pertama dan Negara Majapahit negara kebangsaan kedua (13293-1525).²⁶ Dengan tidak bermaksud mengesampingkan bentuk *kedatuan* dan *keprabuan* dari pemerintahan pertama dan kedua, Yamin menilai sendi-sendi ketatanegaraan itu telah terputus serta situasi zaman telah berubah, sehingga

²⁵Jimly Asshiddiqie, Format Kelembagaan ...*loc cit*, h.68

²⁶Saafrodin Bahar et al, 1998, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*. Sekretariat Negara Republik Indonesia.

diperlukan konsensus baru yang berhubungan rapi dengan tanah air, bangsa, kebudayaan dan kemakmuran Indonesia.²⁷

Hampir semua *founding father* sepakat bahwa masyarakat baru yang hendak disusun harus sesuai dengan akar sosial, agama dan budaya bangsa atau dalam bahasa Soepomo, harus sesuai dengan riwayat hukum (*Rechtgeschitte*) dan lembaga sosial (*sociale structure*) dari bangsa yang hendak dibangun.²⁸ Soepomo²⁹ dengan berlandaskan pada semangat nasionalisme menegaskan bahwa, untuk membangun sistem ketatanegaraan Indonesia masa depan, harus sesuai dengan riwayat hukum dan struktur sosial masyarakat yang hendak dibentuk. Setelah terlebih dahulu menggugurkan berbagai teori demokrasi dari barat seperti teori individualis yang diajarkan oleh Thomas Hobbes dan John Locke (abad ke-17), JJ. Rousseau (abad ke-18), Herbert Spencer (abad ke-19), dan HJ. Laski (abad ke-20), serta teori kelas yang diajarkan oleh Maxis, Engels dan Lenin, serta merta Soepomo menawarkan konsep negara integralistik yang diajarkan oleh Adam Muller, Spinoza dan Hegel (abad ke-18 dan 19) yang dinilai sesuai dengan riwayat hukum dan struktur masyarakat Indonesia dan dapat menjamin kepentingan masyarakat seluruhnya sebagai persatuan. Kerangka berfikir integralistik tersebut berakar pada kebangsaan (*nasionalisme*) dan sosialisme yang diartikulasi dalam kesatuan hidup (jiwa) antara

²⁷*Ibid*, h.16

²⁸*Ibid*, h.53

²⁹*Ibid*, h.52

pemimpin dan rakyat dimana pemimpin senantiasa menjamin rasa keadilan dan cita-cita rakyat.³⁰

Bila ditelaah gagasan *founding fathers* mengenai dasar kehidupan bernegara, secara substansi menyuratkan makna yang sama mengenai bagaimana seharusnya negara diselenggarakan. Hal tersebut terbukti dengan terbentuknya UUD 1945 yang di dalamnya terkandung rumusan Pancasila sebagaimana karya *Founding fathers* yang mengandung sari pati filosofis dan akar demokrasi bagi negara Indonesia. Visi kehidupan negara yang ingin diwujudkan adalah keseimbangan antara kehidupan kebangsaan dan internasionalisme, demokrasi politik dan demokrasi ekonomi. Melalui UUD 1945, gagasan normatif tentang demokrasi Indonesia hendak dijalankan dalam praktek kehidupan bernegara.

Sehari setelah Proklamasi 17 Agustus 1945, tepatnya tanggal 18 Agustus 1945, UUD 1945 ditetapkan sebagai konstitusi negara Indonesia. Pada hari yang sama, untuk pertama kalinya Presiden dan Wakil Presiden (Soekarno dan Moh. Hatta) diangkat oleh PPKI sebagai Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia. Lahirnya Indonesia sebagai negara merdeka dan berdaulat di bawah UUD 1945, merupakan manifestasi dari perwujudan kedaulatan rakyat dan demokrasi dari jalur revolusi kebangsaan (*national revolution*) Indonesia untuk mengatur diri sendiri (*self-determination*) sebagai komunitas bangsa. Sehingga jalur demokrasi Indonesia tidak terbentuk dari revolusi kapitalis (seperti Inggris, Prancis, Amerika dan Jerman) dan tidak pula

³⁰*Ibid*, h.54-63

dari jalur revolusi sosialis komunis (seperti Cina dan Rusia).³¹ Konsep-konsep demokrasi Indonesia dapat dilihat dari gagasan pendiri negara yang tertuang dalam rumusan Pancasila yang terdapat dalam UUD 1945.

Awal kemerdekaan merupakan masa transisi dan serba mendesak, sehingga banyak organ kelengkapan negara belum terbentuk sesuai dengan keinginan UUD 1945. Untuk mengantisipasi kekurangan itu melalui UUD 1945 Pasal IV Aturan Peralihan menegaskan, bahwa sebelum terbentuknya MPR, DPR dan DPA menurut UUD ini, segala kekuasaan dijalankan oleh Presiden dengan bantuan Komite Nasional (KN). Untuk tidak terkonsentrasinya kekuasaan di tangan Presiden, ketentuan Pasal IV Aturan Peralihan ditindak lanjuti dengan Maklumat No. X (eks) tanggal 16 Oktober 1945, yang menegaskan bahwa “Komite Nasional Pusat, sebelum terbentuknya MPR dan DPR disertai kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN)”. Dengan pertimbangan perlakuan kedaulatan rakyat, Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BPKIP) mengumumkan perlunya dipertimbangkan pertanggung-jawaban menteri-menteri kepada Badan Perwakilan Rakyat. Hal itu disetujui oleh Presiden dengan dikeluarkannya Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945 sekaligus mengesahkan dan mengumumkan susunan kabinet kedua dengan Perdana Menteri Sultan Syachrir.³²

Dalam praktek telah terjadi perubahan sistem pemerintahan dan demokrasi dari sistem presidensial ke

³¹Mahfud MD, Politik Hukum ...*Op cit*, h.15-16

³²Ismail Sunny, 1983, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, h.30

sistem pemerintahan dan demokrasi parlementer, walaupun tidak mengubah ketentuan dari UUD 1945. Peristiwa tersebut mengundang perdebatan para pakar, tetapi bagi Ismail Sunny kejadian itu bisa saja terjadi dan dapat dikategorikan sebagai konvensi ketatanegaraan.³³ Ternyata proses perubahan dan peralihan bentuk demokrasi tidak sekadar dalam kerangka perwujudan kedaulatan rakyat, akan tetapi tekanan dan kecaman dunia internasional terhadap negara Indonesia sebagai negara diktator dan fasis yang berkolaborasi dengan Jepang.

Untuk menghindari kecaman yang lebih besar, maka gagasan partai tunggal yang dianggap berbau fasis oleh BPKNIP diusulkan agar dibuka kesempatan untuk mendirikan partai-partai politik dan hal itu disetujui oleh Pemerintah melalui Maklumat tanggal 3 November 1945.³⁴

Liberalisasi politik mendapat sambutan hangat dari masyarakat melalui pembentukan organisasi dan partai politik di kalangan masyarakat. Banyaknya anggota partai yang duduk dalam KNIP, menyebabkan kabinet banyak menghadapi masalah oleh karena perbedaan pandangan politik dalam menghadapi persoalan bangsa. Perkembangan demokrasi Indonesia sejak 14 November 1945 sampai dengan terbentuknya Republik Indonesia Serikat (RIS) di bawah Konstitusi RIS 1949, yang mulai berlaku 27 Desember 1949 tidak mengubah format demokrasi Indonesia sebagai demokrasi liberal parlementer. Format demokrasi liberal parlementer tersebut terus berlanjut setelah negara

³³*Ibid*

³⁴Miriam Budiardjo, *Demokrasi Indonesia...*, *op cit*, h.223

Indonesia kembali dibentuk negara kesatuan di bawah UUDS 1950, yang mulai berlaku 15 Agustus 1950. Menurut Wilopo,³⁵ periode tahun 1950-1959 merupakan masa sistem demokrasi parlementer, yakni pemerintahan yang didominasi oleh partai-partai. Hal senada dikatakan oleh Rusadi Kantaprawira, bahwa sistem multipartai dalam sistem pemerintahan parlementer menimbulkan instabilitas pemerintahan yang menyebabkan terjadinya penggantian kabinet sebanyak tujuh kali pada masa itu.³⁶

Masa demokrasi liberal parlementer berakhir, setelah konstituante dianggap gagal membentuk konstitusi baru dan melalui Dekrit Presiden 5 Juli Tahun 1959 menyatakan kembali ke UUD 1945. Dekrit tersebut membuka babak baru bagi kehidupan demokrasi Indonesia di bawah konsep demokrasi terpimpin Soekarno. Konsep tersebut sesungguhnya pertama kali diungkapkan Soekarno, pada acara pembukaan sidang Konstituante tanggal 10 November 1956 dan masih merupakan kelanjutan, bahkan dapat dikatakan revitalisasi gagasan demokrasi Soekarno dari sidang BPUPKI dan PPKI.³⁷ Bahkan menurut Usep Ranawijaya konsep demokrasi terpimpin sebenarnya bukan barang baru, melainkan Pancasila itu sendiri.³⁸

Munculnya konsep demokrasi terpimpin dalam gelanggang politik merupakan refleksi sikap Soekarno atas

³⁵Wilopo, 1976, *Zaman Pemerintahan Partai-partai dan kelemahan-kelemahannya*, Yayasan Idayu, Jakarta, h.3

³⁶Rusandi Kantaprawira, 1999, *Sistem Politik Indonesia Suatu Model Pengantar*, Edisi Revisi, Sinar Baru Algensindo, Bandung, h.147

³⁷Usep Ranawijaya, 1983, *Hukum Tata Negara Indonesia; Dasar-dasarnya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, h. 55

³⁸*Ibid*, h.53

kehidupan politik sebelumnya (demokrasi liberal parlementer) yang tidak menunjukkan kestabilan politik bagi pembangunan berkeadilan sosial. Penolakan konsep demokrasi tidak saja terhadap demokrasi liberal parlementer, tetapi juga *fasisme* dan *komunisme*. Sikap tersebut masih merupakan kelanjutan dari perdebatan dalam sidang BPUPKI dan PPKI yang menghendaki formulasi demokrasi tetap berlandaskan pada kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan. Suatu demokrasi yang mengedepankan kekeluargaan, persaudaraan, kebersamaan dan kegotong-royongan atas seluruhnya. Oleh karena itu, konsep demokrasi terpimpin merupakan upaya Soekarno, untuk mengukuhkan kembali demokrasi Indonesia yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, sehingga kata terpimpin yang diprediksikan pada kata demokrasi adalah gagasan yang dibimbing oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan dan tidak pada perdebatan dan penyiasatan.³⁹

Demokrasi terpimpin mengakhiri riwayatnya setelah Gerakan 30 September PKI 1965 pecah, yang berakibat pada penolakan pertanggung-jawaban Presiden Soekarno oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) melalui TAP MPRS No.XXXIII/MPRS/1967. Penolakan itu menjadi titik awal tampilnya Orde Baru setelah Soeharto dilantik menjadi Presiden Republik Indonesia dengan TAP MPRS No.XLIII/MPRS/1968. Tekad untuk melaksanakan Pancasila

³⁹*Ibid*, h.64

dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen menjadikan masa itu disebut oleh Miriam sebagai masa Demokrasi Pancasila.⁴⁰ Keinginan Orde Baru untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen berarti, suatu komitmen untuk melaksanakan pemerintahan dan pengaturan kelembagaan negara berdasarkan UUD 1945. Menurut Wilopo⁴¹ jika penyelenggaraan pemerintahan negara dilaksanakan secara konsisten dengan UUD 1945, maka dengan sendirinya akan menciptakan keseimbangan atau *check and balances* antara Presiden dan DPR, sehingga kemungkinan untuk terkonsentrasi atau tersentralnya kekuasaan pada satu tangan lembaga negara dan secara perlahan menuju pemerintahan otoriter sangat kecil.

Idealnya, konsep Demokrasi Pancasila tidak didukung dengan perangkat pengaturan lembaga negara yang memadai dalam Batang Tubuh UUD 1945. Hal itu disebabkan oleh selain karena dibuat dalam situasi darurat dan serba mendesak, juga dipengaruhi oleh situasi zaman yang dilingkupi semangat kebangsaan yang sangat kuat, sehingga komitmen pengabdian kepada bangsa dari generasi ke generasi tidak diragukan lagi. Bergerak di bawah gagasan *developmentalisme* dan kebutuhan stabilitas keamanan bagi pembangunan, cacat bawaan UUD 1945 secara perlahan dimanfaatkan dan dijaga dengan baik oleh Soeharto melalui pensakralan terhadap UUD 1945, sehingga siapa saja yang mengeritik atau berniat mengubahnya, diancam dengan tindak pidana.

⁴⁰Miriam Budiardjo, *Demokrasi di Indonesiaop cit*, h.229

⁴¹Wilopo, *Zaman Pemerintahan....op cit*, h.66

Krisis multidimensi di akhir tahun 1997 awal 1998 secara dramatis mendeligitasi Pemerintah dan memaksa Soeharto turun dari kursi presiden. Suatu peristiwa bersejarah bagi lahirnya reformasi yang menghendaki penguatan demokrasi dan kedaulatan rakyat. Atas dasar itu, momen reformasi menjadi pendobrak bagi penataan lembaga melalui amandemen UUD 1945 dalam rangka perwujudan kedaulatan rakyat dan demokrasi berdasarkan Pancasila.

BAB VIII

SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA

A. Pengaturan Pemerintahan Daerah setelah Perubahan UUD 1945

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia menurut UUD 1945, berdasarkan penjelasan dinyatakan bahwa, daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek end rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah. Oleh karena itu, di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.⁴²

Dalam teritorial negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturen delandchappen* dan *volksgemeen schappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa dan

⁴²Siswanto Sunaryo, 2008, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, h.1

segala peraturan negara mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal usul daerah tersebut.⁴³

Perubahan kedua UUD 1945 tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 18, dinyatakan sebagai berikut :

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.
2. Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
4. Gubernur, Bupati, dan Wali Kota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
5. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
6. Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain, untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
7. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

⁴³Siswanto Sunaryo, 2008, Hukum Pemerintahan Daerah....*loc it*

Dalam Pasal 18A UUD 1945, diamanatkan tentang hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota, antara provinsi, kabupaten serta kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Disamping itu, sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang. Begitu juga dalam Pasal 18B UUD 1945, dinyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Negara juga mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang.

Baik secara konseptual maupun hukum, pasal-pasal baru pemerintahan daerah dalam UUD 1945, memuat berbagai paradigma baru dan arah politik pemerintahan daerah yang baru pula. Hal-hal tersebut tampak dari prinsip-prinsip dan ketentuan-ketentuan berikut :⁴⁴

1. Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat 2). Ketentuan ini menegaskan bahwa pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam pemerintahan daerah hanya ada

⁴⁴MPR RI, 2003, *Panduan Dalam Memasyarakatkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, h.102-103

pemerintahan otonomi (termasuk tugas pembantuan). Prinsip baru dalam Pasal 18 (baru) lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk pemerintahan daerah sebagai satuan pemerintahan mandiri di daerah yang demokratis. Tidak ada lagi unsur pemerintahan sentralisasi dalam pemerintahan daerah. Gubernur, Bupati dan Wali Kota semata-mata sebagai penyelenggara otonomi di daerah.

2. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (Pasal 18 ayat 5). Meskipun secara historis UUD 1945 menghendaki otonomi seluas-luasnya, tetapi karena tidak dicantumkan, yang terjadi adalah penyempitan otonomi daerah menuju pemerintahan sentralisasi. Untuk menegaskan kesepakatan yang telah ada pada saat penyusunan UUD 1945 dan menghindari pengebirian otonomi menuju sentralisasi, maka sangat tepat, Pasal 18 (baru) menegaskan pelaksanaan otonomi seluas-luasnya. Daerah berhak mengatur dan mengurus segala urusan atau fungsi pemerintahan yang oleh undang-undang tidak ditentukan sebagai yang diselenggarakan pusat.
3. Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18A ayat 1). Prinsip ini mengandung makna bahwa bentuk dan isi otonomi daerah tidak harus seragam (*uniformitas*). Bentuk dan isi otonomi daerah ditentukan oleh sebagai yang diselenggarakan pusat.
4. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18B ayat 2). Yang dimaksud masyarakat hukum

adat adalah masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*) yang berdasarkan hukum adat atau adat istiadat seperti desa, marga, nagari, gampong, meusanah, huta, negorij dan lain-lain. Masyarakat hukum adalah kesatuan masyarakat- bersifat teritorial atau genealogis yang memiliki kekayaan sendiri, memiliki warga yang dapat dibedakan dengan warga masyarakat hukum lain dan dapat bertindak ke dalam atau keluar sebagai satu kesatuan hukum (subjek hukum) yang mandiri dan memerintah diri mereka sendiri. Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum ini tidak hanya diakui tetapi dihormati, artinya mempunyai hidup yang sederajat dan sama pentingnya dengan kesatuan pemerintahan lain seperti kabupaten dan kota. Pengakuan dan penghormatan itu diberikan sepanjang masyarakat hukum dan hak-hak tradisional masih nyata ada dan berfungsi (hidup), sesuai dengan prinsip-prinsip negara kesatuan. Pembatasan ini perlu, untuk mencegah tuntutan seolah-olah suatu masyarakat hukum masih ada sedangkan kenyataan telah sama sekali berubah atau terhapus, antara lain karena terserap pada satuan pemerintahan lainnya. Juga harus tunduk pada prinsip negara kesatuan.

5. Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18B ayat 1). Ketentuan ini mendukung keberadaan berbagai satuan pemerintahan bersifat khusus atau istimewa (baik di tingkat provinsi, kabupaten dan kota, atau desa).

6. Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum (Pasal 18 ayat 3). Hal ini telah terealisasi dalam pemilihan umum anggota DPRD tahun 2004. Gubernur, Bupati, dan Wali Kota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
7. Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18A ayat 2). Prinsip ini diterjemahkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dengan menyatakan, bahwa hubungan itu meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan Sumber Daya Alam, dan sumber daya lainnya, yang dilaksanakan secara adil dan selaras (Pasal 2 ayat 5 dan 6).

B. Asas-asas Pemerintahan Daerah

Dahulu dipahami, bahwa penyelenggaraan pemerintahan di daerah didasarkan atas tiga asas, yaitu asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Ketiga asas di atas setidaknya diatur dalam Undang-undang pemerintahan daerah antara lain, UU No. 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004. Namun dalam Perubahan UUD 1945 Pasal 18 ayat 2, ditegaskan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Ketentuan ini mengamanatkan, bahwa pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

1. Asas Desentralisasi

Desentralisasi berasal dari bahasa Latin, yaitu *De* yang berarti lepas dan *centrum* yang artinya pusat. Dengan demikian, maka desentralisasi yang berasal dari sentralisasi yang mendapat awalan *de*, berarti melepas atau menjauh dari pemusatan. Desentralisasi tidak putus sama sekali dengan pusat tetapi hanya menjauh dari pusat.⁴⁵

Definisi desentralisasi menurut beberapa ahli mempunyai perbedaan, akan tetapi pada dasarnya mempunyai arti yang sama. Menurut Koswara, PBB memberikan batasan tentang desentralisasi adalah sebagai berikut :⁴⁶

Decentralization refers to transfer of authority away from the national capital wheter by deconcentration (i.e.delegation) to field office or by devolution to local authorities or local bodies. (Desentralisasi merujuk pada pemindahan kekuasaan dari pemerintah pusat baik melalui dekonsentrasi (delegasi) pada pejabat wilayah maupun melalui devolusi pada badan-badan otonomi daerah).

Rondinelli merumuskan :⁴⁷

Decentralization is the transfer of planning, decision making, or administrative authority from the central government to its field organizations, local administrative units, semi-autonomous and parastatal organization, local government, or nongovernment organization.

⁴⁵Hanif Nurcholis, 2005, *Teori dan Pratik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, h.7

⁴⁶*Ibid*, h.9

⁴⁷*Loc cit*

(Desentralisasi adalah penyerahan perencanaan, pembuatan keputusan, atau kewenangan administratif dari pemerintah pusat kepada organisasi wilayah, satuan administratif daerah, organisasi semi otonom, pemerintah daerah, atau organisasi non pemerintah/lembaga swadaya masyarakat).

Desentralisasi dalam pandangan Rondinelli memiliki pengertian yang lebih luas dan di dalamnya mencakup dekonsentrasi, devolusi, pelimpahan pada lembaga semi otonom (delegasi), dan pelimpahan fungsi pemerintahan tertentu pada lembaga non-pemerintah (privatisasi).

Menurut Smith,⁴⁸ desentralisasi mempunyai ciri-ciri sebagai berikut :

1. Penyerahan wewenang untuk melaksanakan fungsi pemerintahan tertentu dari pemerintah pusat kepada daerah otonom
2. Fungsi yang diserahkan dapat dirinci, atau merupakan fungsi yang tersisa (*residual functions*)
3. Penerima wewenang adalah daerah otonom
4. Penyerahan wewenang berarti wewenang untuk menetapkan dan melaksanakan kebijakan; wewenang mengatur dan mengurus (*regelling bestur*) kepentingan yang bersifat lokal
5. Wewenang mengatur adalah wewenang untuk menetapkan norma hukum yang berlaku umum dan bersifat abstrak
6. Wewenang mengurus adalah wewenang untuk menetapkan norma hukum yang bersifat individual dan konkrit (*beschiking, acte administratif, verwaltungsakt*)

⁴⁸*Ibid*, h.11

7. Keberadaan daerah otonom adalah di luar hierarkhi organisasi pemerintah pusat
8. Menunjukkan pola hubungan antar organisasi
9. Menciptakan *political variety* dan *diversity of structure* dalam sistem politik.

Setelah daerah mendapatkan penyerahan wewenang politik dan administrasi dari pemerintah, maka urusan yang diserahkan tersebut menjadi tanggung-jawab pemerintah daerah setempat. Untuk itu, pembiayaan penyelenggaraan desentralisasi bersumber dari APBD. Pemerintah daerah mempertanggung-jawabkan penggunaan APBD kepada rakyat setempat.

2. Asas Dekonsentrasi

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang administratif dari pemerintah pusat kepada pejabatnya yang berada pada wilayah negara di luar kantor pusatnya. Dalam konteks ini yang dilimpahkan adalah wewenang administratif bukan wewenang politis. Wewenang politis tetap dipegang oleh pemerintah pusat. Oleh karena itu, pejabat yang disertai pelimpahan wewenang tersebut adalah pejabat yang mewakili pemerintah pusat di wilayah kerja masing-masing atau pejabat pusat yang ditempatkan di luar kantor pusatnya.

Rondinelli⁴⁹ menjelaskan, bahwa dekonsentrasi adalah penyerahan sejumlah kewenangan atau tanggung-jawab administratif kepada cabang departemen atau badan

⁴⁹*Ibid*, h.14

pemerintah yang lebih rendah. Dalam asas dekonsentrasi timbul hierarki, dengan kata lain terdapat hubungan subordinat antara satuan organisasi pusat dengan satuan organisasi bawahannya.

Menurut Smith,⁵⁰ dekonsentrasi mempunyai ciri-ciri sebagai berikut :

1. Pelimpahan wewenang untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu yang dirinci dari pemerintah pusat kepada pejabat pemerintah pusat yang ada di daerah
2. Penerima wewenang adalah pejabat pusat yang ada di daerah
3. Tidak mencakup kewenangan untuk menetapkan kebijakan dan wewenang untuk mengatur
4. Tidak menciptakan otonomi dan daerah otonom tetapi menciptakan wilayah administrasi
5. Keberadaan field administration berada di dalam hierarki organisasi pemerintah pusat
6. Menunjukkan pola hubungan kekuasaan intra organisasi
7. Menciptakan keseragaman dalam struktur politik.

3. Asas Tugas Pembantuan (*Medebewind*)

Disamping asas desentralisasi dan dekonsentrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia juga dikenal *medebewind*, tugas pembantuan. Banyak sarjana yang mengemukakan tentang pengertian tugas pembantuan

⁵⁰*Ibid*, h.15

ini, antara lain, Koesoemahatmadja,⁵¹ mengartikan *medebewind* atau *zelfbestuur* sebagai pemberian kemungkinan dari pemerintah pusat/pemerintah daerah yang tingkatannya lebih rendah agar menyelenggarakan tugas atau urusan rumah tangga yang tingkatannya lebih atas. Daerah-daerah tersebut diberi tugas pembantuan oleh pemerintah pusat yang disebut *medebewind* atau *zelfbestuur* (menjalankan peraturan-peraturan yang dibuat oleh dewan yang lebih tinggi). Dalam menjalankan *medebewind* tersebut urusan-urusan yang diselenggarakan pemerintah daerah masih tetap merupakan urusan pusat/daerah yang lebih atas, tidak beralih menjadi urusan rumah tangga daerah yang dimintai bantuan. Hanya saja cara daerah otonom menyelenggarakan bantuan tersebut diserahkan sepenuhnya pada daerah itu sendiri. Daerah otonom ini tidak berada di bawah perintah, juga tidak dapat dimintai pertanggungjawaban oleh pemerintah pusat/daerah yang lebih tinggi yang memberi tugas.

Keterangan Koesoemahatmadja tersebut sejalan dengan keterangan Bagir Manan⁵² menjelaskan :

Pada dasarnya, tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (*de uitvoering van hogere regelingen*). Daerah terikat melaksanakan peraturan perundang-undangan termasuk yang

⁵¹Koesoemahatmadja,1979, *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bina cipta, Bandung, h.21-22

⁵²Bagir Manan, 1994, *Hubungan Antra Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, h.179

diperintahkan atau diminta (*vonderen*) dalam rangka tugas pembantuan.

Menurut Koesoemahatmdja dalam sistem *medebewind* pemerintah pusat atau daerah otonom yang lebih tinggi menyerahkan urusan yang menurut peraturan perundang-undangan merupakan kewenangannya, kepada daerah otonom di bawahnya. Daerah otonom yang disertai ini lalu melaksanakannya melalui perangkatnya (dinas-dinas). Dalam melaksanakan tugas tersebut, aparat pelaksana (dinas-dinas) tadi tidak bertanggung-jawab kepada pemerintah pusat/daerah yang

lebih tinggi yang memberi tugas, akan tetapi kepada kepala daerah (*zelffuitvoering*).⁵³

C. Pemerintahan Daerah dalam Beberapa Undang-undang

1. Pemerintah Daerah Menurut Undang-undang No. 1 Tahun 1945

Maklumat No. X Tahun 1945 telah mengubah KNIP, dari Pembantu Presiden menjadi Badan legislatif yang tugasnya sehari-hari dilakukan oleh BP-KNIP. BP-KNIP pada tanggal 30 Oktober 1945 mengeluarkan pengumuman nomor 2 yang menyatakan bahwa BP-KNIP telah menyampaikan RUU tentang kedudukan Komite Nasional Daerah kepada pemerintah. Usul tersebut kemudian disetujui oleh pemerintah dan dituangkan dalam Undang-undang tanggal 23 November 1945 dalam bentuk Undang-undang No. 1 Tahun 1945. Undang-undang No. 1 Tahun 1945 ini hanya

⁵³Hanif Nurcholis, 2005, Teori dan Pratik Pemerintahan, *loc cit*, h.17

terdiri dari 6 Pasal, yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut :⁵⁴

Pasal 1: Komite Nasional Daerah diadakan-kecuali di daerah Surakarta dan Yogyakarta-di karesidenan, di kota berotonomi, kabupaten dan lain-lain daerah yang dianggap perlu oleh menteri dalam negeri.

Pasal 2 : Komite Nasional Daerah menjadi Badan Perwakilan Daerah, yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh kepala daerah menjalankan pekerjaan mengatur.

Pasal 3 : Oleh Komite Nasional Daerah dipilih beberapa orang, sebanyak-banyaknya 5 orang sebagai badan eksekutif, yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh kepala daerah menjalankan pemerintahan sehari-hari dalam daerah itu.

Pasal 4 : Ketua Komite Nasional Daerah lama harus diangkat sebagai wakil ketua badan yang dimaksudkan dalam pasal 2 dan 3.

Pasal 5 : Biaya untuk keperluan Komite Nasional Daerah disediakan oleh pemerintah daerah.

Pasal 6 : Undang-undang ini mulai berlaku pada hari diumumkan dan perubahan-perubahan dalam daerah-daerah harus selesai dalam waktu selambat-lambatnya 14 hari.

⁵⁴Moh.Mahfud,1998, Politik Hukum ...*Op cit*, h.101

Undang-undang No. 1 Tahun 1945 ini merupakan undang-undang yang sangat singkat dan tidak diberi penjelasan sama sekali, kemudian setelah itu barulah kementerian dalam negeri mengeluarkan penjelasan tertulis. Adapun tujuan dikeluarkan Undang-undang No. 1 Tahun 1945 adalah untuk menarik kekuasaan eksekutif dari tangan Komite Nasional Indonesia Daerah. Penarikan tersebut disebabkan, antara lain oleh adanya dualisme pemerintahan daerah; di satu pihak memegang kekuasaan sipil sesuai dengan kedudukannya sebagai pembantu pemerintah, di pihak lain pangreh praja dan polisi menjalankan tugas sebagai pegawai Republik Indonesia. Oleh sebab itu, KNIP perlu dijelmakan menjadi Badan Perwakilan Rakyat untuk sementara, yakni sampai terbentuknya Badan Perwakilan Rakyat berdasarkan Pemilu. Berdasarkan penjelasan Pasal 1 dari Undang-undang No. 1 Tahun 1945, KNID dibentuk di tingkat karesidenan, kota, dan kabupaten, sedangkan di tingkat lain tidak perlu diadakan KNID. Tetapi jika ada tingkat lain yang menghendaki adanya KNID, maka dapat mengusulkan kepada menteri dalam negeri yang nantinya akan mempertimbangkan kelayakannya.⁵⁵

Penjelasan atas Pasal 2 dari Undang-undang No. 1 Tahun 1945, menyebutkan bahwa KNID diubah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah yang diketuai oleh kepala daerah. Sebagai Badan Perwakilan Rakyat Daerah, KNID mempunyai 3 wewenang antara lain :¹⁹¹

⁵⁵*Ibid*, h.102

¹⁹¹*Loc cit*

1. Membuat peraturan-peraturan untuk kepentingan daerahnya (otonomi)
2. Membantu pemerintah yang lebih tinggi dalam pelaksanaan peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah yang lebih tinggi (*medebewind* dan *selfgovernment*)
3. Membuat peraturan mengenai masalah yang didelegasikan oleh UU umum, tetapi peraturan tersebut harus disahkan lebih dulu oleh pemerintah yang tingkatnya lebih tinggi (wewenang antara otonomi dan *selfgovernment*).

Menurut Undang-undang No. 1 Tahun 1945, ada dua jenis pemerintahan daerah, yaitu pemerintahan yang memiliki KNID dan pemerintahan yang tidak memiliki KNID. Pemerintahan di daerah yang memiliki KNID adalah pemerintahan daerah yang otonom dan berhak mengatur rumah tangganya sendiri, yakni karesidenan, kota, kabupaten, atau daerah lain yang mendapat persetujuan menteri dalam negeri, sedangkan pemerintahan di daerah lain, seperti provinsi (kecuali Sumatera), kawedanaan dan kecamatan, tidak memiliki KNID sehingga daerah-daerah tersebut sepenuhnya diperlakukan sebagai wilayah administratif.¹⁹²

Susunan pemerintahan daerah berdasarkan Undang-undang No. 1 Tahun 1945, bersifat dualistik karena ada dua penyelenggaraan pemerintahan di daerah. *Pertama*, pemerintahan yang dilakukan bersama-sama oleh KNID,

¹⁹²Bagir Manan, 1994, Hubungan Antra Pusat dan Daerah ...*op cit*, h.129

badan eksekutif, dan kepala daerah. *Kedua*, penyelenggaraan urusan pemerintahan lainnya dilakukan oleh kepala daerah yang terlepas dari KNID dan badan eksekutif.

2. Pemerintahan Daerah Menurut Undang-undang No. 22 Tahun 1948

Lahirnya Undang-undang No. 22 Tahun 1948, bermaksud mengadakan keseragaman dalam pemerintahan daerah bagi seluruh Indonesia, yaitu satuan pemerintahan daerah otonom. Pasal 1 ayat (1) Undang-undang ini menetapkan bahwa daerah tersusun dalam tingkatan, yaitu provinsi, kabupaten (kota besar) dan desa (kota Kecil). Sedangkan pada ayat (2) disebutkan daerah otonom lain yaitu “daerah istimewa” yakni daerah mempunyai hak-hak asal-usul sejak zaman sebelum proklamasi kemerdekaan.

Undang-undang No. 22 Tahun 1948 ini, menganut asas otonomi material dan formal sekaligus. Dalam Pasal 23 ayat (2) disebutkan bahwa hal-hal yang masuk urusan rumah tangga daerah ditetapkan di dalam undang-undang pembentukan bagi tiap-tiap daerah. Hal ini dapat memberikan kepastian tentang batas kewenangan antara pusat dan daerah. Tetapi undang-undang ini pun memuat asas formal dalam Pasal 28 yang menyangkut larangan-larangan atau asas-asas formal dalam rumusan negasi.¹⁹³ Di dalam Penjelasan Undang-undang No. 22 Tahun 1948 butir 18, menyebutkan titik berat otonomi daerah diletakan di daerah setingkat desa (termasuk nagari, marga, kota kecil dan sebagainya).

¹⁹³Moh. Mahfud, 1998, Politik Hukum ...*Op cit*, h.107

Penjelasan butir 18 ini, antara lain berbunyi :

“Oleh karena itu, desa harus dibuat dalam keadaan senantiasa bergerak maju (dinamis). Maka untuk kepentingan itu pemerintahan desa dimasukkan dalam lingkungan pemerintahan yang diatur dengan sempurna (modern) malah diusulkan supaya bimbingan terhadap daerah-daerah yang mendapat perhatian pemerintahan menurut Undang-undang Pokok ini lebih diutamakan diadakan di desa”.

Meskipun Undang-undang No. 22 Tahun 1948 sudah diberlakukan, namun untuk mengatasi sifat dualisme dalam pemerintahan di daerah yang disebabkan oleh Undang-undang No.1 Tahun 1945, sifat dualisme itu masih tetap ada. Hal ini dikarenakan sulitnya mengatasi keanekaragaman peraturan desentralisasi dan daerah otonom sebagai warisan masa lalu. Ada dua hal yang dicatat oleh Bagir Manan¹⁹⁴ yang mengantarkan pada kesimpulan bahwa Undang-undang No. 22 Tahun 1948 tidak dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya, yaitu, pengisian sistem rumah tangga daerah (asas otonomi) dan keuangan daerah. Karena dua faktor tersebut, maka kecenderungan desentralistik yang dikehendaki oleh Undang-undang No. 22 Tahun 1948 tidak dapat terlaksana sebagaimana mestinya.

3. Pemerintahan Daerah Menurut Undang-undang No.1 Tahun 1957

Undang-undang ini diberlakukan tanggal 18 Januari 1957, terdiri atas 9 Bab dan 76 pasal yang dimuat dalam

¹⁹⁴*Ibid*, h.111

nomor urut 6 Lembaran Negara 1957, serta naskah Penjelasan yang dimuat dalam Tambahan Lembaran Negara No. 1143. Sebagai undang-undang yang berinduk pada UUDS 1950, maka Undang-undang No. 1 Tahun 1957 menganut asas yang ditetapkan induknya yaitu, “otonomi yang seluas-luasnya” yang diwujudkan dalam asas otonomi yang nyata. Ini merupakan implikasi dari asas dari demokrasi yang ultra demokratis.¹⁹⁵ Dengan pengertian DPRD dipilih oleh rakyat, DPD dipilih oleh DPRD dan kepala daerah dipilih oleh DPRD. DPD bertanggung-jawab kepada DPRD. DPRD mengangkat Sekretaris Daerah.

Mengenai susunan (tingkat) daerah, Undang-undang No. 1 Tahun 1957 mengaturnya dalam Pasal 2 yang menyatakan, wilayah Republik Indonesia dibagi dalam daerah besar dan kecil yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri dan sebanyak-banyaknya ada tiga tingkat yang derajatnya dari atas ke bawah adalah:

1. Daerah Tingkat I, termasuk Kotapraja Jakarta Raya’
2. Daerah Tingkat II, termasuk Kotapraja’
3. Daerah Tingkat III.

Ada satu hal yang sangat prinsip berubah dari Undang-undang No. 22 Tahun 1948, ialah bahwa menurut Pasal 23 Undang-undang No. 1 Tahun 1957, kepala daerah tidak lagi diangkat oleh pemerintah pusat melainkan dipilih sesuai dengan ketentuan undang-undang. Pemilihannya itu dilakukan oleh rakyat di daerah.¹⁹⁶ Sebelum Undang-undang

¹⁹⁵*Ibid*, h. 114

¹⁹⁶Lihat Penjelasan Umum sebagaimana dimuat di dalam *Tambahan Lembaran Negara no.1143*

tentang Pemilu belum dibentuk, maka kepala daerah dipilih oleh DPRD (Pasal 24). Artinya, pemilihan oleh DPRD hanya bersifat sementara. Dengan kedudukan seperti itu, kepala daerah adalah alat daerah otonom, bukan alat pusat di daerah.

Kedudukan kepala daerah sebagai alat daerah otonom semata-mata adalah perwujudan dari Undang-undang No. 1 Tahun 1957 untuk menghilangkan dualisme yang sekaligus memberikan bobot kehidupan demokrasi. Andai kepala daerah berhalangan atau berhenti, maka tugasnya dilaksanakan oleh wakil ketua DPD (Pasal 26 ayat 1) dan wakil ketua DPD tersebut dipilih dari dan oleh anggota DPRD (Pasal 24). Artinya, pemilihan oleh DPRD hanya bersifat sementara. Dengan kedudukan seperti itu, kepala daerah adalah alat daerah otonom bukan alat pusat di daerah.

Untuk pengangkatan kepala Daerah Istimewa, diatur berbeda dengan cara pengangkatan kepala daerah di daerah-daerah biasa. Menurut Pasal 25 Undang-undang No.1 Tahun 1957, kepala Daerah Istimewa, Daerah Tingkat I, diangkat oleh Presiden. Daerah Tingkat II dan III oleh Menteri Dalam Negeri dari calon yang diajukan oleh DPRD. Calon tersebut diambil dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu, sejak sebelum ada Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya.

4. *Pemerintah Daerah menurut Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959*

Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 dimaksudkan untuk penyempurnaan terhadap tata pemerintahan daerah yang berlaku sebelumnya, minimal mencakup dua hal :¹⁹⁷

1. Menghilangkan dualisme pemerintah di daerah antara aparatur dan fungsi otonomi dan pelaksanaan dan fungsi kepamongprajaan
2. Memperbesar pengendalian pusat terhadap daerah

Dalam hal menghapuskan dualisme dari peraturan yang berlaku sebelumnya dengan menempatkan kembali kepala daerah sebagai alat pusat, di samping alat daerah otonom (Pasal 4 PenPres No. 6 Tahun 1959). Kepala Daerah merupakan unsur pemerintah daerah yang berdiri sendiri disamping DPRD (Pasal 1 PenPres No. 6 Tahun 1959). Dalam menjalankan tugasnya, kepala daerah dibantu oleh Badan Pemerintah Harian (Pasal 2 PenPres No. 6 Tahun 1959).

Mengenai pengendalian daerah oleh pusat dapat terlihat dari hal-hal sebagai berikut :¹⁹⁸

1. Kepala Daerah Tingkat I diangkat oleh Presiden dan Kepala Daerah Tingkat II diangkat oleh Menteri Dalam Negeri atas persetujuan Presiden. Dalam mengangkat Kepala Daerah, pemerintah pusat dapat memilih di antara calon-calon yang diusulkan oleh DPRD; tetapi pusat tidak terikat dengan calon-calon itu, sebab jika

¹⁹⁷Bagir Manan, 1990, *Hubungan antara Pusat dan Daerah berdasarkan Asas Desentralisasi menurut UUD 1945*, disertasi doktor dalam Ilmu Hukum, Program Pasca Sarjana Universitas Padjajaran, Bandung, h. 219-220

¹⁹⁸Moh. Mahfud, 1998, *Politik Hukum ...Op cit*, h.166-167

dari calon-calon yang diajukan tidak ada yang memenuhi syarat, maka pusat dapat meminta DPRD untuk mengusulkan calon-calon lain. Jika dari calon-calon lain itu tetap tidak ada yang memenuhi syarat, maka pemerintah pusat dapat mengangkat orang lain diluar yang dicalonkan itu (lihat Pasal 14). Dengan demikian, ciri umum desentralisasi, yakni kewenangan daerah untuk memilih sendiri penanggung-jawab pemerintahnya, tidak ada lagi.

2. Melakukan pengawasan atas jalannya pemerintah di daerah yang dilakukan oleh Kepala Daerah sebagai alat pemerintah pusat (Pasal 14 ayat 2).
3. Sebagai alat pemerintah pusat, Kepala Daerah dapat menanggukkan keputusan DPRD, apabila Kepala Daerah memandang keputusan itu bertentangan dengan GBHN, kepentingan umum dan Peraturan Perundang-undangan yang tingkatnya lebih tinggi (Pasal 15).

Adanya pengendalian seperti itu menunjukkan dengan jelas prinsip desentralisasi menurut Undang-undang No. 1 Tahun 1957 telah digeser menjadi sistem pemusatan kekuasaan atau sentralisasi oleh PenPres No. 6 Tahun 1959. Meskipun demikian, Penjelasan PenPres No. 6 Tahun 1959 tetap menyebutkan pemberian otonomi seluas-luasnya dalam otonomi nyata (riil) sebagai asas otonominya. Tetapi asas ini bertentangan dengan ketentuan yang berasaskan pada pembesaran campur tangan pusat terhadap urusan-urusan daerah. Kesimpulannya, PenPres No. 6 Tahun 1959 mengandung kontradiksi dalam dirinya sendiri, yaitu

kontradiksi antara sentralisasi dan otonomi yang seluas-luasnya.¹⁹⁹

Menurut PenPres No. 6 Tahun 1959, pemerintah daerah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD. DPD dihapuskan dan diganti dengan Badan Pemerintah Harian (BPH) yang anggotanya hanya merupakan pembantu-pembantu Kepala Daerah dengan tugas lainnya sebagai Badan Penasihat Kepala Daerah. Pemerintahan kolegiel diganti dengan pemerintahan tunggal. Pejabat tunggal ini diangkat dan diberhentikan oleh instansi pusat.²⁰⁰

5.Pemerintahan Daerah menurut Undang-undang No. 18 Tahun 1965

Pada tanggal 1 September 1965 pemerintah mengundangkan Undang-undang No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah yang merupakan pengganti PenPres No. 6 Tahun 1959. Undang-undang No.18 Tahun 1965 didasarkan pada Tap MPRS No.II/MPRS/1960 Garis-garis Besar Pola Pembangunan Semesta Berencana yang secara tidak langsung mendorong pembaharuan Undang-undang Pemerintahan Daerah. Undang-undang No. 18 Tahun 1965 ini tidak menghilangkan watak sentralistik yang melekat pada PenPres No. 6 Tahun 1959, bahkan dapat dikatakan hampir seluruh muatan Undang-undang No. 18 Tahun 1965 hanya meneruskan isi dari PenPres No. 6 Tahun 1965.²⁰¹

¹⁹⁹Moh.Mahfud,1998, Politik Hukum ...*Loc cit*

²⁰⁰Ni'matul Huda,2005,Hukum Tata Negara ...*Op cit*,h.326

²⁰¹Moh.Mahfud,1998,Politik Hukum....*Op cit* ,h.335

Perubahan fundamental mengenai organ pemerintah daerah menurut Undang-undang No. 18 Tahun 1965 ialah²⁰²

1. Tidak dirangkapnya lagi jabatan Ketua DPR Gotong Royong oleh Kepala Daerah;
2. Dilepaskannya larangan keanggotaan pada suatu Partai Politik bagi Kepala Daerah dan anggota Badan Pemerintah Harian;
3. Tidak lagi Kepala Daerah di dudukkan secara konstitutif sebagai sesepuh daerah;

Pengaturan mengenai susunan pemerintahan daerah menurut Undang-undang No. 18 Tahun 1965 adalah sebagai berikut²⁰³

1. Pemerintah daerah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD (Pasal 5 ayat 1),
2. Kepala Daerah dalam menjalankan pemerintahan sehari-hari dibantu oleh wakil Kepala Daerah dan Badan Pemerintah Harian (Pasal 6),
3. DPRD mempunyai pimpinan yang terdiri dari ketua dan beberapa wakil ketua yang jumlahnya menjamin "Poros Nasakom".
4. Penyelenggara administrasi yang menyangkut seluruh tugas pemerintah daerah dilakukan oleh sekretaris daerah yang dikepalai oleh sekretaris daerah.

²⁰²The Liang Gie dalam Ni'matul Huda, 2005, Hukum Tata Negara...*Op cit*, h.329

²⁰³*Ibid*

Kemudian, Undang-undang No. 18 Tahun 1965, dicabut dan digantikan dengan Undang-undang No. 5 Tahun 1974, yang di dalam konsiderans Undang-undang No. 5 Tahun 1974 disebutkan antara lain, bahwa Undang-undang No. 18 Tahun 1965 tidak sesuai lagi dengan perkembangan dan keadaan, sehingga perlu diganti. Sesuai dengan sifat negara kesatuan Republik Indonesia, maka kedudukan pemerintah daerah sejauh mungkin diseragamkan. Untuk menjamin terselenggaranya tertib pemerintah, wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, perlu dibagi atas daerah besar dan kecil, baik bersifat otonom maupun bersifat administratif. Dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan nasional, maka hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah atas dasar keutuhan negara kesatuan, diarahkan pada pelaksanaan otonomi yang nyata dan bertanggung-jawab, dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah yang dilaksanakan bersama-sama secara dekonsentrasi. Dan penyelenggaraan pemerintah di daerah selain dilaksanakan berdasarkan asas tugas pembantuan.²⁰⁴

5. Pemerintahan Daerah menurut Undang-undang No. 5 Tahun 1974

Berdasarkan GBHN tahun 1973, di tahun 1974 pemerintah mengundang Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Otonomi seluas-luasnya tidak lagi dipergunakan karena cenderung menimbulkan pemikiran yang dapat

²⁰⁴Moh.Mahfud, 1998, Politik Hukum....*Op cit*, h.276

membahayakan keutuhan negara. Otonomi berdasarkan Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tidak semata-mata diartikan “hak” melainkan lebih diartikan sebagai “kewajiban” daerah untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan.²⁰⁵ Berdasarkan pasal 11 Undang-undang No. 5 Tahun 1974, titik berat otonomi daerah terletak di Daerah Tingkat II dengan alasan karena Daerah Tingkat II lebih langsung berhubungan dengan masyarakat. Di atas daerah otonom diletakkan juga sekaligus wilayah administratif untuk pelaksanaan asas dekonsentrasi, sehingga di atas Daerah Tingkat I menempel provinsi dan di atas Daerah Tingkat II menempel kabupaten atau kotamadya dengan batas yang sama.

Berdasarkan Pasal 13 Undang-undang No. 5 Tahun 1974, Kepala Daerah dan DPRD dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh Wakil Kepala Daerah yang diangkat dari Pegawai Negeri yang memenuhi syarat tertentu. Akan tetapi, pengisian jabatan Wakil Kepala Daerah ini dilakukan menurut kebutuhan. Disamping pemerintah daerah terdapat juga Badan Pertimbangan Daerah yang sepenuhnya berfungsi sebagai badan pertimbangan dan tidak mencampuri secara langsung pelaksanaan pemerintahan di daerah.

Kepala Daerah diangkat oleh Presiden untuk Daerah Tingkat I dan oleh Menteri Dalam Negeri, untuk Daerah Tingkat II dari minimal 2 orang calon yang dipilih oleh DPRD. Dalam menentukan salah seorang calon-calon tersebut, Presiden dan Menteri Dalam Negeri tidak terikat pada

²⁰⁵*Ibid*

peringkat suara dukungan di DPRD masing-masing. Artinya, yang mendapat suara terbanyak tidak harus diangkat, sebab pada tahap akhir penetapannya merupakan hak prerogatif Presiden (untuk Kepala Daerah Tingkat II dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri).²⁰⁶

Dilihat dari asas otonomi, kedudukan dan fungsi Kepala Daerah, cara pengangkatannya, serta sistem kontrol atau hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah, desentralisasi menurut Undang-undang No. 5 Tahun 1974 masih bersifat sentralistik, karena pusat dapat menentukan secara dominan baik langsung maupun melalui Kepala Daerah sebagai tangannya dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Peluang pusat untuk dapat mendominasi daerah mendapat dukungan dari perkembangan sumber finansial karena bantuan luar negeri, investasi luar negeri, peningkatan ekspor, dan naiknya harga komoditi ekspor secara dramatik terutama minyak.²⁰⁷

Jika diteliti dari segi substansi Undang-undang No. 5 Tahun 1974 bercorak konservatif, ini dapat terlihat dari dianutnya asas otonomi nyata dan bertanggung-jawab sebagai ganti dari asas otonomi yang seluas-luasnya, adanya kewenangan pusat untuk mengangkat Kepala Daerah peringkat hasil pemilihan di DPRD, penempatan Kepala Daerah sekaligus sebagai Kepala Wilayah dalam kedudukan “penguasa tunggal” yang menjadi alat pusat di daerah, serta adanya mekanisme pengawasan preventif, represif dan umum.

²⁰⁶Ateng Syafrudin, 1985, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Binacipta, h.36-37

²⁰⁷Moh. Mahfud, 1998, *Politik Hukum....Op cit*,h. 345

6. Pemerintahan Daerah Menurut Undang-undang No. 22 Tahun 1999

Perubahan yang begitu cepat dengan lengsernya Soeharto, telah mendorong timbulnya arus reformasi, yang menimbulkan efek samping berupa euforia yang melihat semua produk Orde Baru keliru. Muncullah gagasan untuk memperbarui Undang-undang Pemerintahan Daerah, yaitu Undang-undang No. 5 Tahun 1974. Produk Perundang-undangan yang lama dianggap keliru dan harus digantikan dengan undang-undang yang baru, tanpa mengkaji apakah Undang-undangnya yang salah atau penafsiran dan pelaksanaannya yang sengaja dibuat untuk kepentingan penguasa.

Dalam konstelasi sedemikian itu lahir Undang-undang No. 22 Tahun 1999 yang merubah secara drastis Undang-undang No. 5 Tahun 1974. Ketika penyelenggaraan negara dilakukan dengan sangat sentralistis, tawaran otonomi luas dan desentralisasi telah menjadi penyejuk hampir semua Daerah.

Langkah reformasi telah mengubah sistem pemerintahan dengan dilahirkannya Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Pengertian Pemerintah Daerah secara tegas dipisahkan dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pasal 1 huruf b Undang-undang No. 22 Tahun 1999 merumuskan, bahwa Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah. Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah Badan Legislatif Daerah merupakan suatu perubahan paradigma yang bersifat mendasar dalam sistem Pemerintahan Daerah telah

dirumuskan tentang kedudukan DPRD dalam Pasal 16 disebutkan bahwa, DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila dan kedudukannya sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah.

Pada hakikatnya jika dianalisis, pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan Undang-undang No. 22 Tahun 1999, disatu sisi telah membuka cakrawala baru bagi proses demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan, baik dalam lingkup nasional, juga terutama dalam konteks lokal-Daerah. Tapi di sisi lain, hal ini memberikan implikasi negatif, yaitu peluang bagi terciptanya hubungan yang tidak sehat antara Kepala Daerah dan DPRD. Memang pada prinsipnya, Undang-undang No. 22 Tahun 1999 telah memberikan peluang kepada DPRD dalam menjalankan tugas pengawasan kepada Kepala Daerah agar tidak bertindak berlebihan. Hal ini disebabkan oleh adanya Pasal 46 Undang-undang No. 22 Tahun 1999 yang mengisyaratkan, bahwa Kepala Daerah dapat diberhentikan, apabila Laporan Pertanggung-Jawaban (LPJ) Tahunan ditolak.²⁰⁸

Gambaran euforia politik, sebagai *output* hasil pemilihan umum tahun 1999 di atas, telah memberikan kerangka dasar dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan di tingkat pusat dan daerah, yang lebih banyak dipengaruhi oleh kekuatan politik dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan di Indonesia. Beberapa indikator yang

²⁰⁸DR.J. Kaloh, 2002, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, h.86

mewarnai penyelenggaraan sistem pemerintahan, diantaranya sebagai berikut :²⁰⁹

1. Kekuasaan Legislatif lebih besar dibanding Kekuasaan Eksekutif, berdasarkan hasil amandemen UUD 1945, telah memberikan kekuasaan dan kewenangan lembaga legislatif yang mempunyai kekuasaan membuat undang-undang. Disamping itu, lembaga legislatif mempunyai kekuasaan pengawasan terhadap kinerja eksekutif dengan memiliki hak-hak antara lain hak interplasi, hak meminta keterangan kepada pemerintah, hak meminta pertanggung-jawaban pelaksanaan roda pemerintahan, dan sebagainya.
2. Pemerintahan diikendalikan oleh Kekuasaan Politik, Hasil pemilihan yang menghasilkan Partai Politik sebagai pemenang Pemilu dengan kekuatan yang berimbang, tidak ada yang berpredikat sebagai *single majority*, memberikan pengaruh terhadap pemerintahan baru mengambil kebijakan yang serba kompromistis, yang bertujuan untuk mengamankan kebijakan politik pemerintahan, dibandingkan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Konflik-konflik para elite politik telah menimbulkan pertentangan kepentingan, khususnya para menteri yang duduk di kabinet, lebih banyak berkiblat terhadap kepentingan para Partai Politik karena sebagai kader politik, harus loyal kepada pemimpin partainya.
3. Pertanggung-jawaban Kepala Daerah kepada Lembaga Legislatif, sebagaimana diamanatkan oleh Undang-

²⁰⁹DR.Siswanto Sunarno, 2008, Hukum Pemerintahan Daerah....*Op cit*, h :106

undang No. 22 Tahun 1999, bahwa Kepala Daerah harus mempertanggung-jawabkan kinerjanya kepada lembaga legislatif di daerah. Namun dalam praktiknya, akuntabilitas Kepala Daerah ini, telah disalahgunakan untuk kepentingan politik tertentu. Diantaranya adalah memberhentikan Kepala Daerah dengan alasan-alasan tertentu, tidak memberikan kesempatan kembali untuk mencalonkan diri mengikuti pemilihan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dan lain-lain

4. Kepala daerah diberhentikan oleh DPRD, di beberapa daerah telah terjadi pemberhentian kepala daerah oleh DPRD sebagai akibat tekanan dari kelompok kepentingan. Dari isu sentral, bahwa kepala daerah dianggap tidak berhasil dalam melaksanakan tugas, berdasarkan tolok ukur rencana strategis daerah atau adanya dugaan telah melakukan tindak pidana korupsi. Dengan mengabaikan asas praduga tidak bersalah, dengan menggunakan mesin politik telah memberhentikan kepala daerahnya tanpa prosedur baku yang dilalui.
5. Wewenang DPRD menetapkan belanja DPRD, pemusatan kekuasaan di bidang politik di lembaga DPRD dengan kekuasaan yang besar dalam menetapkan belanja DPRD, telah terjadi berbagai penyimpangan sebagai akibat tidak adanya lembaga yang mengawasi kinerja DPRD tersebut. Pihak eksekutif merasa tidak berdaya untuk menyetujui belanja DPRD itu, sebagai akibat harus ada pembagian kekuasaan,

- dilatarbelakangi adanya kepentingan tertentu untuk menjaga kelanggengan sistem pemerintahan di daerah.
6. Eksistensi Lembaga Asosiasi Kepala Daerah dan Asosiasi Pimpinan DPRD, sesuai dengan asas pemerintahan daerah bahwa lembaga DPRD adalah mitra pemerintah daerah. Keberadaan asosiasi di atas, yang awalnya sebagai wahana untuk menjembatani kepentingan pemerintah daerah dan pimpinan-pimpinan DPRD dengan pemerintah pusat dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, namun dampaknya telah menjadi asosiasi tersebut sebagai wahana persaingan tidak sehat. Dengan kata lain, bahwa banyak Kepala Daerah mengadukan tentang sikap dan tingkah laku DPRD terhadap pemerintah daerah kepada pemerintah pusat.
 7. Hubungan Kemitraan Pemerintah Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dilatarbelakangi dengan kondisi kinerja DPRD di masa lalu, yang hanya dianggap sebagai bagian dari pemerintah daerah, dan juga desakan dari masyarakat agar DPRD mengubah kinerjanya supaya lebih berani memperjuangkan aspirasi rakyat. Dengan kondisi itulah, lembaga DPRD menyadari akan peran dan tanggung-jawabnya sebagai kekuatan dari representatif rakyat, telah mengubah pola tingkah laku lembaga DPRD yang dinilai vokal sehingga membuat lembaga eksekutif merasa terganggu kinerjanya.
 8. Menjamurnya Pemekaran Daerah Kabupaten/Provinsi, Di era otonomi daerah ini, di seluruh tanah air banyak

terjadi berbagai aspirasi dari masyarakat untuk melepaskan diri dari kabupaten induk untuk membangun kabupaten/provinsi sendiri. Kondisi ini, sangat memungkinkan sekali karena dilatarbelakangi oleh kondisi geografis di semua daerah yang serba kompleks permasalahannya sehingga menyebabkan di semua daerah tidak dapat dijangkau oleh kekuasaan pemerintahan lokal yang menyebabkan terhambatnya peningkatan kesejahteraan rakyat setempat dan pelayanan pemerintahan. Namun demikian, perlu dicermati bahwa pemekaran wilayah tersebut agar dihindari terjadinya konflik-konflik kepentingan sehingga justru rakyat sendiri menjadi korban.

Pemerintah Daerah Menurut Undang-undang No. 32 Tahun 2004

Selanjutnya Pemerintah menerbitkan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Penerbitan Undang-undang ini dilatarbelakangi dengan adanya perkembangan keadaan, ketatanegaraan dan tuntutan otonomi daerah. Undang-undang No. 32 Tahun 2004 lebih menekankan pada akuntabilita kebijakan publik serta menciptakan konsep hubungan pusat dan daerah yang lebih apresiatif dan menjunjung tinggi paradigma *good governance* dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ada beberapa hal yang dapat dikemukakan disini berkaitan dengan perubahan yang dibawa oleh Undang-

undang No. 22 Tahun 1999, yang kemudian diubah dengan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 antara lain :²¹⁰

1. Pembagian wilayah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak lagi dilakukan secara hierarkis. Dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 sebagai perubahan Undang-undang No. 22 Tahun 1999, tidak dikenal lagi istilah Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II, melainkan wilayah NKRI dibagi menjadi daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota yang bersifat otonom dan satu sama lain memiliki kedudukan yang sejajar. Dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004, provinsi tetap memberikan peran kepada kabupaten dan kota sebagai koordinator dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
2. Undang-undang No. 32 Tahun 2004 sebagai perubahan Undang-undang No. 22 Tahun 1999, memberikan perubahan mendasar berkaitan dengan penerapan asas derivasi kewenangan dari pusat ke daerah yang dibentuk berdasarkan asas dekonsentrasi dan desentralisasi terbatas hanya pada daerah Provinsi. Dengan demikian, provinsi masih memiliki status ganda, yaitu sebagai wilayah administratif sekaligus sebagai daerah otonom.
3. Pembagian kewenangan pemerintahan dilakukan berdasarkan teori residu yang menitik beratkan pada daerah. Dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 dinyatakan kewenangan daerah mencakup kewenangan

²¹⁰Hari Sabarno, 2008, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafika, Jakarta, h. 70-74

dalam seluruh bidang pemerintahan kecuali, kewenangan yang ditetapkan dalam undang-undang sebagai kewenangan pusat.

4. Dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 dinyatakan Kepala Daerah dan DPRD merupakan unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah dimana Kepala Daerah, menjalankan pimpinan pemerintahan daerah, dan DPRD sebagai lembaga legislatif daerah. Pemisahan kedudukan kedua lembaga ini justru jauh lebih efektif, efisien, transparan, dan akuntabel serta dapat mendorong terciptanya mekanisme *checks and balances*. Kepala Daerah dan DPRD memiliki kedudukan yang sejajar agar masing-masing dapat menjalankan tugas dan wewenangnya secara proporsional dalam konteks kemitraan yang saling mengisi satu sama lain.
5. Refungsionalisasi DPRD sebagai sarana demokrasi di daerah dengan memberikan tugas, wewenang dan hak yang lebih luas. Desentralisasi dan demokrasi pada dasarnya merupakan dua hal yang saling melengkapi. Desentralisasi tidak akan terwujud secara utuh apabila tidak disertai dengan demokratisasi, sebaliknya demokrasi akan sulit diwujudkan dalam pemerintahan yang sentralistis.
6. Pengaturan susunan organisasi dan tata kerja pemerintah daerah diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah daerah. Mereka diberikan kewenangan untuk membentuk sekretariat daerah, dinas dan perangkat daerah lainnya dan menentukan sendiri berapa besar panjang jenjang organisasi tersebut sesuai

kebutuhan dan kemampuannya, tentu saja setelah sebelumnya mendapat persetujuan dari DPRD.

7. Dalam hal keuangan, daerah memiliki kewenangan pengelolaan keuangannya secara mandiri yang ditetapkan dengan APBD yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan, pinjaman daerah dan lain-lain PAD yang sah.
8. Pembinaan pelaksanaan otonomi daerah yang dilakukan oleh pusat lebih menekankan pada memfasilitasi dalam upaya pemberdayaan daerah otonom. Sementara itu, sistem pengawasan dalam hubungan pusat dan daerah ditetapkan pada pengawasan represif, dalam arti pemerintah pusat hanya bertindak jika daerah secara nyata melakukan pelanggaran. Hal ini dimaksudkan untuk lebih memberi kebebasan (diskresi) kepada pemerintahan daerah dalam mengembangkan kewenangan otonominya secara lebih inovatif dan kreatif serta memberikan peran kepada DPRD dalam mewujudkan fungsinya sebagai pengawas pelaksanaan otonomi daerah (pengawasan legislatif).

Dalam rangka penyelenggaraan hubungan kewenangan antara pemerintah dan daerah, Undang-undang No. 32 Tahun 2004, pasal 10 merumuskan pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah. Dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintahan daerah menjalankan

otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah meliputi : (a) politik luar negeri; (b) pertahanan; (c) keamanan; (d) yustisi; (e) moneter dan fiskal nasional; dan (f) agama.

DAFTAR PUSTAKA

Buku, Tesis, Disertasi :

Abdurrahman (editor), 1987, *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*, Jakarta: Media Sarana Press

Abu Daud Busro dan Abu Bakar Busro, 1985, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia.

Abu Daud Busroh, 1990, *Ilmu Negara*, Jakarta, Bumi Aksara

Afan Gaffar, 1999, *Politik Indonesia; Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Agus Dwiyanto, dkk, 2003, *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gajah Mada

Andrew Heywood, 2002, *Politics*, Palgrave, New York: Second Edition.

Amrah Muslimin, 1980, *Beberapa Asas-asas dan Pengertian Pokok tentang Adminis-trasi dan Hukum Administrasi*, Bandung, Alumni.

_____, 1986, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Bandung, Alumni.

Ateng Syarifuddin, 2006, *Kapita Selekta Hakikat Otonomi dan Desentralisasi dalam Pembangunan Daerah*, Yogyakarta, Citra Media.

- Bachsman Mustafa, 2001, *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Bandung, Citra Aditya.
- Bagir Manan, 1994, *Hubungan antara Pusat dan Daerah menurut Undang Undang Dasar 1945*, Jakarta, Pustaka Harapan.
- _____, 1993, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung, Alumni
- _____, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta, UII Press.
- Bayu Suryaningrat, 1980, *Organisasi Pemerintahan Wilayah/Daerah*, Jakarta, Bina Aksara.
- CF. Strong, 1966, *Modern Political Constitutions*, The English Language Book society and sidwich & Jackson limited, London.
- CS.T.Kansil, 1995, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta, Bumi Aksara.
- Dede Mariana Caroline Paskarina, 2008, *Demokrasi dan Politik Desentralisasi*, Yogyakarta, Graha Ilmu.
- E.Utrecht, 1992, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Jakarta, Pustaka Tirta Emas.
- Francois Venter, 2000, *Constitutional Comparison, Japan, Germany, Canada and South Africa As Constitutional State*, Massachusetts Avenue Cambridge USA, Juta & Co Ltd.
- Hanif Nurcholis, 2005, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta, Grasindo.
- Harold Laski, 1957, *Encyclopedia of Social Sciences*, Vol V, In the Art Democracy, New York.

Hendry B. Mayo, 1960, *An Introduction to Democracy Theory*, New York, Oxford University Press.

Irawan Soetjito, 1990, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Jakarta, Rineka Cipta. James March Gregor Burn, Jack Walter Peltason, 1964, *Government by the People*, Fifth Edition, Prentice Hall, Inc, Englewood cliff.

Jimly Asshiddiqie, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta, Ikhtiar Baru Van Hoeve.

_____, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Konstitusi Press.

_____, 2008, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta, Bhuna Ilmu Populer.

J. Kaloh, 2002, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, Jakarta, Rineka Cipta.

_____, 2009, *Kepemimpinan Kepala Daerah; Pola kegiatan, kekuasaan dan peri laku Kepala Daerah dalam pelaksanaan otonomi*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama.

Juanda, 2004, *Hukum Pemerintahan Daerah; Pasang Surut Hubungan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Bandung, Alumni.

Joeniarto, 1992, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Jakarta, Bina Aksara

Josef Riwo Kaho, 1997, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia; Beberapa Faktor Yang Mempengaruhi Penyeleleggaraannya*, Jakarta, Raja Grafindo persada.

Marbun SF,et.al, 2002, *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, UII Press.

Mariun, 1997, *Aspek-aspek Ilmu Pemerintahan*,Yogyakarta, Fak. Sospol UGM.

Miriam Budiardjo, 1996, *Demokrasi di Indonesia; Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*, Jakarta, Gramedia Pustaka.

_____,2003, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia Pustaka.

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1988, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* Jakarta, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH-UI. Cetakan VII.

Moh. Mahfud, MD, 1999, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Yogyakarta, Gama Media.

_____, 2003, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, LP3ES.

Ni'matul Huda, 2005, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo Persada.

_____,2009, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung, Nusa Media.

_____,2011, *Ilmu Negara*, Jakarta, Raja Grafindo Persada

Ridwan HR, 2003, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, UII-Press

Soehino, 1992, *Hukum Tata Negara Sejarah Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta, Ghalia

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 1985, *Penelitian Hukum Normatif suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, Raja Grafindo Persada.

Syamsudin, 2003, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, Jakarta, Raja Grafindo Persada

Syaukani, dkk,2003, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta, Pustaka Relajar

Wahyudi Kumorotomo, 2005, *Etika Administrasi Negara*, Rajawali Press, Jakarta

Widjaja, AW, 2003, *Titik Berat Otonomi Daerah pada Daerah Tingkat II*, Jakarta, Raja Grafindo Persada

_____,2004, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Jakarta, Raja Grafindo Persada

_____,2005, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo Persada

Peraturan Perundang-undangan :

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Ketetapan MPRS No. XIX/MPRS/1966 tentang Peninjauan Kembali Produk-produk Legislatif Negara diluar Produk MPRS Yang tidak Sesuai dengan UUD 1945

Ketetapan MPRS No.XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai

Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia

Ketetapan MPR No.V/MPR/1973 tentang Peninjauan Produk-produk Yang Berupa Ketetapan-ketetapan MPRS RI

Ketetapan MPR No.III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan

Ketetapan MPR No.I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002

Undang-Undang No.1 Tahun 1957

Undang-Undang No. 22 Tahun 1948

Undang-Undang No. 1 Tahun 1957

Undang-Undang No. 18 Tahun 1965

Undang-Undang No. 5 Tahun 1974

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004