



Buku Ajar

HUKUM TATA NEGARA

Rachmat Ihya' SH, MH, M.IP

Penerbit : LPPM Unsuri Surabaya

HUKUM

TATA NEGARA

Oleh :

Rachmat Ihya' SH., MH., M.IP

Penerbit :

LPPM UNSURI SURABAYA

HUKUM TATA NEGARA

Penulis

Rachmat Ihya' SH., MH., M.IP

Editor

Ikhwanuddin, ST., M.Eng

Desain dan Tata Letak Sampul

Tim Kreatif LPPM Unsuri

Penerbit

LPPM UNSURI SURABAYA

Redaksi

Jl. Brigjend Katamso II Waru – Sidoarjo 61256

Email : lppm@unsuri.ac.id

Diterbitkan pertama kali dalam bahasa Indonesia oleh:

LPPM UNSURI SURABAYA

Cetakan I : Januari 2023

ISBN :

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang.

Dilarang memproduksi atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa seijin tertulis dari penerbit.

KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadiran Allah SWT yang telah memberikan rahmat serta hidayah-Nya sehingga penyusunan buku ajar yang berjudul “Buku Ajar Pengantar Hukum Tata Negara” ini dapat diselesaikan dengan baik. Hal tersebut, tidak terlepas dari dukungan berbagai pihak yang mengharapkan adanya buku ajar ini sebagai panduan pembelajaran mata kuliah Hukum Tata Negara di Perguruan Tinggi.

Buku yang tengah ada dihadapan pembaca saat ini adalah kumpulan materi-materi ajar, baik modul, artikel maupun beberapa sumber (referensi lainnya) yang berhubungan dengan materi Pengantar Hukum Tata Negara. Disusunnya bahan ajar Hukum Tata Negara diharapkan dapat menjadi opsi referensi bagi para dosen/pendidik dan mahasiswa dan sivitas akademika yang ada di Perguruan Tinggi pada khususnya dan masyarakat pada umumnya. Tak lupa pula penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu dalam penyusunan buku ini.

Akhirnya harapan penulis sejak lama dapat terwujud, dengan hadirnya Buku Ajar mata kuliah Hukum Tata Negara. Sebagaimana penyusunan buku ajar yang lain, penulis menyadari bahwa buku ini belumlah sempurna baik dari materi dan susunannya. Dengan lapang dada dan kerendahan hati, penyusun bersedia untuk diberi saran dan kritik yang bersifat konstruktif (membangun) guna memperbaiki buku ini agar lebih baik lagi

Rachmat Ihya’

DAFTAR ISI

PENGANTAR PENULIS	v
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI	ix
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Ruang Lingkup Pembahasan.....	3
C. Pendekatan Pembahasan	4
BAB II STUDI HUKUM TATA NEGARA	6
A. Peristilahan Hukum Tata Negara	6
B. Defenisi Hukum Tata Negara	8
C. Obyek dan Lingkup Kajian Hukum Tata Negara	11
D. Hubungan Hukum Tata Negara Dengan Ilmu-Ilmu Kenegaraan.....	13
BAB III SUMBER-SUMBER HUKUM TATA NEGARA INDONESIA.....	21
A. Pengertian Sumber Hukum.....	21
B. Sumber Hukum Formil dan Materiil	24
C. Sumber Hukum Tata Negara	26
BAB IV NEGARA DAN KONSTITUSI SEBAGAI OBJEK KAJIAN HUKUM TATA NEGARA.....	46
A. Negara Sebagai Objek Kajian Hukum Tata Negara ...	46
B. Bentuk Negara dan Sistem Pemerintahan Indonesia .	55
C. Konstitusi Sebagai Objek Kajian Hukum Tata Negara	64

BAB V LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA	84
A. Pengertian Lembaga Negara	84
B. Sejarah dan Perkembangan Lembaga Negara	89
C. Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945	92
D. Sengketa Lembaga Negara	107
BAB VI LEMBAGA KEPRESIDENAN	112
A. Presiden dan Lembaga Kepresidenan	112
B. Syarat dan Masa Jabatan Presiden	114
C. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden	120
D. Pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden	124
BAB V HAK ASASI MANUSIA.....	143
A. Konsep Dasar Hak Asasi Manusia	143
B. Perkembangan Pemikiran Hak Asasi Manusia.....	147
C. Instrumen Internasional Hak Asasi Manusia	150
D. Hak Asasi Manusia di Indonesia	158
E. Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia	169
BAB VII DEMOKRASI, PARTAI POLITIK, DAN PEMILU.....	173
A. Demokrasi.....	173
B. Pemilihan Umum	186
C. Partai Politik.....	194
DAFTAR PUSTAKA	209
NASKAH ASLI DAN SETELAH PERUBAHAN	
UNDANG-UNDANG DASAR	
NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945	223
TENTANG PENULIS	260

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hukum tata negara mengalami dinamika perubahan yang sangat mendasar dibidang ketatanegaraan diawali oleh krisis multidimensi yang mengakibatkan pengunduran diri Presiden Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998, berhentinya Soeharto diakibatkan adanya protes bertubi-tubi dan terus menerus dari rakyat pada umumnya dan para mahasiswa khususnya, di tengah-tengah merosotnya keadaan sosial dan ekonomi. Pengunduran diri Presiden Soeharto membuka ruang demokratisasi di semua bidang kehidupan, berbagai tuntutan yang disuarakan masyarakat untuk memperbaiki struktur ketatanegaraan, salah satu tuntutan masyarakat adalah perubahan Undang-Undang Dasar 1945.¹

1 Tuntutan tersebut antara lain sebagai berikut: 1). Amandemen UUD 1945; 2). Penghapusan Dwi Fungsi ABRI; 3). Penegakan Supremasi Hukum, Penghormatan Hak Asasi Manusia (HAM) dan Pemberantasan Korupsi, Kolusi, Nepotisme (KKN); 4). Desentralisasi dan Hubungan yang adil antara Pusat dan Daerah; 5). Mewujudkan kebebasan pers; 6). Mewujudkan Kehidupan Demokrasi. Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI), *Panduan dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003), hlm. 6.

Sejalan dengan tuntutan reformasi, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sesuai dengan kewenangannya yang diatur dalam Pasal 3 dan Pasal 37 UUD 1945, telah melakukan perubahan UUD 1945 sebanyak 4 (empat) kali. Perubahan UUD 1945 pertama kali dilakukan pada Sidang Umum MPR tahun 1999, perubahan kedua pada Sidang Tahunan MPR tahun 2000, perubahan ketiga pada Sidang Tahunan MPR tahun 2001, dan perubahan keempat pada Sidang Tahunan MPR tahun 2002. Perubahan konstitusi tersebut telah mengantarkan bangsa Indonesia memasuki babak baru yang mengubah sejarah kehidupan berbangsa dan bernegara.

Perubahan UUD 1945 berdampak pada sistem dan perkembangan ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan yang sangat substantif, perubahan tersebut antara lain: *pertama*, adanya pembatasan masa jabatan presiden yang diatur dengan jelas, hanya dua periode masa jabatan, yang sebelumnya ditafsirkan lebih bahkan sampai tujuh kali pada masa zaman Orde Baru, serta pada masa Orde Lama mengukuhkan presiden Soekarno sebagai presiden seumur hidup mempertegas sistem presidensial untuk membatasi kekuasaan presiden dengan masa jabatan yang pasti; *kedua*, diatur dengan tegas mekanisme dan alasan-alasan pemberhentian presiden, sebelum perubahan UUD 1945 kecendrungan pemberhentian presiden dilakukan dengan cara-cara proses politik; *ketiga*, peralihan kekuasaan dari *executive heavy ke legislative heavy*; *keempat*, mempertegas dan rinci pengaturan tentang hak asasi manusia dan otonomi daerah; *kelima*, lahirnya lembaga-lembaga negara baru seperti Mahkamah Konstitusi dan Dewan Perwakilan Daerah, Komisi Yudisial, serta hapusnya Dewan Pertimbangan Agung, diganti dengan dewan pertimbangan presiden; *keenam*, pemilihan presiden langsung oleh rakyat yang sebelumnya presiden dipilih dan diangkat oleh MPR dan MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara.

Dengan perubahan UUD 1945 tersebut, berimplikasi terhadap hukum tata negara karena hukum tata negara sebagai salah satu cabang ilmu hukum mempunyai sumber hukum utama yaitu Undang-Undang Dasar, begitu juga dengan dinamika perubahan struktur politik negara sangat berpengaruh terhadap hukum tata negara. Perubahan-perubahan ketatanegaraan tersebut perlu pengkajian yang lebih luas dan mendalam sehingga tercipta pemahaman yang utuh dan komprehensif tentang hukum tata negara yang berlaku saat sekarang ini.

B. Ruang Lingkup Pembahasan

Buku hukum tata negara dimaksudkan untuk bahan bacaan mahasiswa Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) dan tidak tertutup kemungkinan untuk bahan bacaan mahasiswa perguruan tinggi lainnya serta masyarakat umum yang berminat mendalami kajian hukum tata negara.

Buku ini sifatnya pengantar berarti masih bersifat umum dan belum menyentuh hal-hal yang substantif atau pokok-pokok hukum tata negara, karena buku ini diniatkan untuk buku teks/bahan ajar mahasiswa di Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN). Adanya penggabungan matakuliah hukum tata negara dan hukum administrasi negara di STPN dan hanya terdiri dari 3 SKS. Hal ini dapat dimaklumi karena STPN bukan Program Studi hukum, fokus pendidikan di STPN adalah Pertanahan/Agraria, dengan kajian interdisiplin ilmu, seperti, Ilmu Geografi, Ilmu Geodesi, Ilmu Administrasi dan Ilmu Hukum. Dalam aspek ilmu hukum, STPN juga mempelajari matakuliah hukum seperti adanya matakuliah Pengantar Ilmu Hukum dan Pengantar Hukum Indonesia, Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, Hukum Perdata, Hukum Acara Perdata, Peradilan Tata Usaha Negara, Hukum Agraria, Hukum Waris, Perbandingan Hukum Tanah, Hukum

Adat. Serta kajian agraria/pertanahan dikaji dari sudut pandang ilmu hukum, misalnya, matakuliah Pendaftaran Tanah, Pengadaan Tanah, Konsolidasi Tanah, Penatagunaan Tanah, Hak Jaminan Atas Tanah, Rumah Susun, Penanganan Masalah, Konflik dan Sengketa Pertanahan dan lain-lain.

Buku hukum tata negara ini membahas tentang (i) Pendahuluan, (ii) Studi Hukum Tata Negara, (iii) Sumber-Sumber Hukum Tata Negara, (iv) Negara dan Konstitusi Sebagai Objek Kajian Hukum Tata Negara (v) Lembaga-Lembaga Negara, (vi) Lembaga Kepresidenan, (vii) Hak Asasi Manusia. (viii) Demokrasi, Pemilihan Umum dan Partai Politik

C. Pendekatan Pembahasan

Di pustaka hukum tata negara Indonesia negara sudah banyak buku-buku teks pengantar hukum tata negara yang dipakai oleh mahasiswa dan dosen, misalnya bukunya Muhammad Kusnardi dan Harmaily Ibrahim yang berjudul “Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia” sebuah karya yang fenomenal sudah beberapa kali dicetak ulang bahkan sebagai buku pegangan mahasiswa dan dosen dalam belajar diperkuliahan, dengan adanya perubahan UUD 1945 tentunya isi buku tersebut dalam banyak hal mengalami ketertinggalan, bukan berarti tidak dapat digunakan, buku tersebut bisa sebagai bahan persandingan.

Buku teks terbaru juga ditulis oleh Jimly Asshidiqqie yang berjudul “Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara” jilid I dan Jilid II, dalam penulisan buku Jimly Asshidiqqie juga berpatokan pada apa yang ditulis oleh Muhammad Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. Sebagai buku rujukan oleh mahasiswa, dosen dan masyarakat umum. Telah banyak buku pengantar hukum tata negara yang sudah ditulis oleh para dosen dan para pakar dibidang hukum tata negara, tentu saja objek dan kosentrasi pembahasannya berbeda-beda, hal

ini akan memperkaya khazanah pustaka dan keilmuan hukum tata negara.

Demikian juga dengan buku ini, yang dimaksudkan untuk bahan persandingan dengan buku-buku teks yang ada dan memperkaya khasanah pustaka hukum tata negara serta mempermudah mahasiswa mempelajari dan mendalami hukum tatanegara. Disamping itu materi buku mengacu pada materi yang ada di UUD 1945, sebagaimana telah disebutkan dimuka, bahwa hukum tata negara sebagai salah satu cabang ilmu hukum mempunyai sumber hukum utama yaitu undang-undang dasar atau konstitusi.

Cara pendekatan dalam buku ini dilakukan metode normatif ataupun menurut peraturan hukum positif. Selain itu cara yang akan dilakukan dengan menjelaskan tentang pengertian-pengertian pokok atau asas-asas hukum yang terdapat pada hukum tatanegara. Pengertian pokok dalam hukum membahas mengadakan telaah khusus mengenai masyarakat hukum, subyek hukum, hak dan kewajiban, peristiwa hukum (termasuk unsur-unsurnya), hubungan hukum, serta objek hukum.² Sedangkan asas-asas hukum dapat dilakukan terhadap hukum positif tertulis maupun hukum positif tidak tertulis.³

2 Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011), hlm. 3.

3 Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2012), hlm. 252.

BAB II

STUDI HUKUM TATA NEGARA

A. Peristilahan Hukum Tata Negara

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

Hukum negara adalah istilah lain hukum tata negara, keduanya terjemahan dari istilah bahasa Belanda “*staatsrecht*” yang dibagi menjadi *staatsrech in ruimere zin* (dalam arti luas) dan *staatsrech in engere zin* (dalam arti sempit). Hukum tata negara dalam arti luas mencakup hukum tata negara dalam arti sempit dan hukum administrasi negara, sedangkan dalam arti sempit biasanya disebut hukum tata negara.⁴

Di Inggris pada umumnya memakai istilah *Constitutional Law*, penggunaan istilah tersebut didasarkan atas alasan bahwa dalam hukum tata negara unsur konstitusi yang lebih menonjol dan *state Law* didasarkan pertimbangan bahwa hukum negara-

4 Moh. Kusnardi dan Haimaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet. Kelima, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1983), hlm. 22.

nya lebih penting. Di Perancis orang mempergunakan istilah *Droit Constitutionnel* yang di lawankan dengan *Droit Administrative*. Sedangkan di Jerman untuk istilah hukum tata negara disebut mempergunakan istilah *Verfassungsrecht* dan *Verwaltungsrecht* untuk istilah hukum administrasi negara.⁵

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

Istilah hukum tata negara dan hukum konstitusi di antara para ahli hukum terdapat perbedaan pandangan, istilah hukum tata negara lebih luas cakupan pengertiannya daripada istilah hukum konstitusi, cakupan pengertian hukum konstitusi lebih sempit karena dianggap hukum konstitusi hanya mengkaji terbatas pada undang-undang dasar saja.

Demikian juga dengan pengertian konstitusi (dalam bahasa Inggris *constitution*) dengan undang-undang dasar (dalam bahasa Belanda *gronwet*), pengertian konstitusi lebih luas dari pada undang-undang dasar, konstitusi memuat baik peraturan tertulis dan tidak tertulis sedangkan undang-undang dasar adalah bagian tertulis dari konstitusi,⁶ tetapi ada juga yang menyamakan pengertian konstitusi dengan undang-undang dasar seperti dalam disertasi Sri Soemantri, mengartikan konstitusi sama dengan undang-undang dasar.⁷

5 *Ibid*, hlm. 23.

6 Lihat dan bandingkan, Miriam Budiarmo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cet. Dua puluh dua, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2002), hlm. 107-112.

7 Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Disertasi, Alumni, Bandung, 1987, hlm. 1.

Perkataan “Hukum Tata Negara” berasal dari perkataan “Hukum”, “Tata”, “Negara” yang di dalamnya membahas urusan penataan negara. Tata yang terkait dengan kata “tertib” adalah *order* yang biasa juga di terjemahkan sebagai “tata tertib” dengan kata lain ilmu hukum tata negara merupakan cabang ilmu hukum yang membahas mengenai tatanan struktur kenegaraan, mekanisme hubungan antar struktur-struktur organ atau struktur kenegaraan, serta mekanisme hubungan antar struktur negara, serta mekanisme antara struktur negara dengan warga negara.⁸

B. Defenisi Hukum Tata Negara

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

1. L.J Van Apeldoorn

Van Apeldoorn menggunakan istilah hukum tata negara dengan istilah hukum negara. hukum negara dipakai dalam arti luas dan arti sempit, hukum negara dalam arti luas meliputi hukum administrasi sedangkan hukum negara dalam arti sempit menunjukan orang-orang yang memegang kekuasaan pemerintah dan batas-batas kekuasaanya. Untuk membedakan dari hukum adminstratif, hukum negara disebut juga hukum konstitusionil (*droit constitutionel, verfassungsrecht*) karena ia mengatur konstitusi atau tatanan negara.⁹

8 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata negara*, Cet. Pertama, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kesekretariatan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 18.

9 L.J. Van Apeldorn, *Inleiding Tot De Studie Van Het Nederlandse Recht*. diterjemahkan oleh Oetarid Sadino, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cet. ketigapuluh. (Jakarta: Pradnya Paramita, 2004), hlm. 292.

2. Cornelis Van Vollenhoven

Van Vollenhoven mengemukakan bahwa hukum tata negara adalah rangkaian peraturan-peraturan hukum, yang mendirikan badan-badan sebagai alat (organ) suatu negara dengan memberikan wewenang-wewenang kepada badan-badan itu dan yang membagi-bagi pekerjaan Pemerintah kepada banyak alat-alat negara baik yang tinggi maupun yang rendah kedudukannya.¹⁰

3. J.H.A. Logemann

J.H.A Logemann memberikan pengertian hukum tata negara adalah hukum yang mengatur organisasi negara. negara adalah organisasi jabatan-jabatan,¹¹ termasuk pengertian inti hukum tata negara adalah jabatan.¹² Jabatan muncul sebagai pribadi, jabatan adalah pribadi yang khas bagi hukum tata negara. Logeman mendefinisikan jabatan sebagai sebuah lingkungan kerja yang awet dan digaris batasi dan yang disediakan untuk ditempati oleh pemangku jabatan yang ditunjuk dan disediakan untuk diwakili oleh mereka secara pribadi, dalam sifat perbuatan-perbuatan, oleh karena itu hal ini harus dinyatakan dengan jelas.¹³

4. Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim

Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim dalam bukunya “Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia”, hukum tata negara dapat dirumuskan sebagai sekumpulan peraturan hukum yang mengatur organisasi

10 Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik*, cet. 2, (Bandung: PT Eresco, 1981), hlm. 2.

11 J.H.A Logeman, *Over de Theorie van Een Stelling Staatsrecht*, terjemahan oleh Makkatutu dan J.C. Pangkerego, *tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*, (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, tanpa tahun), hlm. 129.

12 *Ibid*, hlm. 106.

13 *Ibid*.

dari pada negara, hubungan antara alat perlengkapan negara dalam garis vertikal dan horizontal, serta kedudukan warga negara dan hak asasi manusia".¹⁴

5. Kusumadi Pudjosewojo

Hukum tata negara adalah hukum yang mengatur bentuk negara (kesatuan atau federal), dan bentuk pemerintahan (kerajaan atau republik), yang menunjukkan masyarakat hukum yang atasan maupun yang bawahan, beserta tingkatan-tingkatannya (*hierarchie*), yang selanjutnya mengesahkan wilayah dan lingkungan rakyat dari masyarakat-masyarakat hukum itu dan akhirnya menunjukkan alat-alat perlengkapan dari masyarakat hukum itu, beserta susunan (terdiri dari seorang atau sejumlah orang), wewenang, tingkatan imbang dari dan antara alat perlengkapan itu.¹⁵

6. Mohammad Mahfud MD

Moh Mahfud MD membagi ke dalam dua istilah hukum tata negara yaitu "hukum" dan "negara". Hukum diartikan sebagai peraturan-peraturan mengenai tingkah laku orang di dalam masyarakat yang mempunyai sanksi yang bisa di paksakan, sedangkan negara adalah organisasi tertinggi di antara satu kelompok atau beberapa kelompok masyarakat yang mempunyai cita-cita untuk bersatu, hidup di dalam daerah tertentu dan mempunyai pemerintah yang berdaulat. Sedangkan pengertian hukum tata negara adalah peraturan tingkah laku mengenai hubungan antara individu dengan negaranya.¹⁶

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

15 Kusumadi Pudjosewojo, *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*, cet. ke-10 (Jakarta: Sinar grafika, 2004), hlm. 86.

16 Moh Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, edisi revisi, Cet ke-2 (Yogyakarta: Rineka Cipta, 2001), hlm. 63-64.

7. Jimly Asshiddiqie

Menurut Jimly Asshiddiqie pengertian hukum tata negara adalah cabang ilmu hukum yang mempelajari prinsip dan norma-norma hukum yang tertuang secara tertulis ataupun yang hidup dalam kenyataan praktek kenegaraan berkenaan dengan (i). Konstitusi yang berisi kesepakatan kolektif suatu komunitas rakyat mengenai cita-cita untuk hidup bersama dalam suatu negara, (ii). Institusi-institusi kekuasaan negara beserta fungsi-fungsinya, (iii). Mekanisme hubungan antara institusi itu, serta (iv). Prinsip-prinsip hubungan antar institusi kekuasaan negara dengan warga negara.¹⁷

C. Obyek dan Lingkup Kajian Hukum Tata Negara

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

Menurut Ahmad Sukardja, ruang lingkup hukum tata negara meliputi 4 (empat) objek kajian, yaitu sebagai berikut: (1) konstitusi sebagai hukum dasar beserta pelbagai aspek mengenai perkembangannya dalam sejarah kenegaraan yang bersangkutan, proses pembentukan dan perubahannya, kekuatan mengikatnya dalam hierarki peraturan perundang-undangan, cakupan substansi maupun muatan isinya sebagai dasar yang tertulis, (2) pola-pola dasar ketatanegaraan yang dianut dan dijadikan acuan bagi pengorganisasian institusi, pembentukan dan penyelenggaraan organisasi negara dalam

¹⁷ Jimly Ashiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid 1, cet ke 1 (Jakarta: Sekjen Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 36.

menjalankan fungsi-fungsinya pemerintahan dan pembangunan, (3) struktur kelembagaan negara dan mekanisme hubungan antar organ kelembagaan negara, baik secara vertikal maupun horizontal dan diagonal, (4) prinsip-prinsip kewarganegaraan dan hubungan antara negara dengan warganegara beserta hak-hak dan kewajiban asasi manusia, bentuk-bentuk dan prosedur pengambilan putusan hukum serta mekanisme perlawanan terhadap keputusan hukum.¹⁸

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

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

Jimly Asshiddiqie, dalam bukunya “Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara” Jilid I dan Jilid II, dalam Jilid I membahas mengenai; (i) pendahuluan, (ii) disiplin ilmu hukum tata negara, (iii) konstitusi sebagai objek kajian hukum tata negara, (iv) sumber hukum tata negara, (v) penafsiran dalam hukum tata negara, (vi) praktek

¹⁸ Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fikih Siyazah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 35.

hukum tata negara. Sedangkan dalam jilid II membahas mengenai; (i) pendahuluan, (ii) organ dan fungsi kekuasaan negara, (iii) hak asasi manusia dan masalah kewarganegaraan, (iv) partai politik dan pemilihan umum

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

D. Hubungan Hukum Tata Negara Dengan Ilmu-Ilmu Kenegaraan

Pembahasan mengenai hukum tata negara tidak akan bisa dilepaskan dari berbagai bidang ilmu lainnya yang terkait dengan organisasi negara, kekuasaan, dan penyelenggaraan pemerintahan, khususnya negara sebagai objek kajiannya.

1. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Ilmu Negara

R. Kranenburg mengemukakan bahwa ilmu negara menyelidiki timbul, sifat dan wujud suatu negara.¹⁹ Menurut Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, ilmu negara berkedudukan sebagai ilmu pengetahuan pengantar untuk mempelajari hukum tata negara yang berlaku di Indonesia sebagai hukum positif. Dalam mempelajari ilmu negara tidak dapat di pergunakan secara langsung di dalam praktek, karena ilmu negara mempelajari negara dalam pengertian yang abstrak atau bersifat teoritis, ilmu negara mempelajari teori-teori, pengertian-pengertian pokok dan sendi-sendi pokok mengenai negara. berbeda dengan mempelajari hukum tata negara dapat di pergunakan langsung karena sifatnya yang praktis. Misalnya dalam menjalankan keputusan-keputusan, ilmu negara tidak mementingkan bagaimana cara hukum itu harus dilaksanakan, karena ilmu negara bersifat teoritis, sedangkan hukum tata negara langsung dapat dipergunakan dalam praktek, karena sifatnya yang praktis.²⁰

2. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Ilmu Politik

J. Barent mengemukakan bahwa hubungan antara hukum tata negara dengan ilmu politik bahwa hukum tata negara ibarat sebagai kerangka manusia, sedangkan ilmu politik diibaratkan sebagai daging yang membalut kerangka tersebut.²¹ Sebagaimana telah dikemukakan bahwa hukum tata negara merupakan hukum yang mengatur organisasi negara dan lembaga-lembaga negara, sedangkan salah satu pengertian dari ilmu politik adalah bahwa ilmu

19 Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik*, cet. 2, (Bandung: PT Eresco, 1981), hlm. 1.

20 Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op.Cit*, hlm. 32-33.

21 *Ibid*, hlm. 33.

politik mempelajari pembentukan dan pembagian kekuasaan.²²

Dalam praktiknya, seorang politikus tidak selalu mempergunakan saluran-saluran hukum untuk mencapai tujuan, sehingga bidang politik lebih luas dari pada bidang hukum. Ilmu politik lebih mengutamakan dinamika yang terjadi dalam masyarakat dibandingkan norma-norma yang diatur dalam undang-undang dasar, hal tersebut yang merupakan perbedaan yang mendasar antara hukum tata negara dengan ilmu politik.²³

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

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

22 Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, ed. revisi, cet. 3, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 18.

23 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, cet. 2, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 12.

3. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Hukum Administrasi Negara

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

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

Van Vollenhoven di dalam tulisanya yang berjudul *Thorbeke en het Administratief* mengatakan bahwa hukum tata negara adalah hukum tentang negara dalam keadaan berhenti (diam, statis), sedangkan hukum administrasi negara adalah hukum tentang negara dalam keadaan bergerak (bekerja, dinamis). Namun dalam tulisan yang lain yang berjudul *Omtrek Van het Administratief Recht* megemukakan teori residu mengenai hubungan hukum tata negara dengan hukum administrasi negara. Bahwa hukum administrasi negara adalah sisa dari keseluruhan dari hukum nasional suatu negara setelah dikurangi dengan hukum tata negara material, hukum perdata material, dan hukum pidana material.²⁴

24 Moh Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Edisi revisi, Cet ke-2 (Yogyakarta: Rineka Cipta, 2001), hlm. 69.

Menurut Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka perbedaan antara hukum tata negara dengan hukum administrasi negara dilandasi perbedaan diantara negara dalam keadaan tidak bergerak (*de staat in rust*) dengan negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*). Hukum tata negara berhubungan dengan negara tidak bergerak dan mengungkap ihwal “status” dan “role” dalam negara sedangkan hukum administrasi negara berhubungan dengan negara negara dalam keadaan bergerak karena berintikan “*role-playing*” atau sikap tindak negara.²⁵

Logeman menjelaskan hukum tata negara tidak lain dari pada keseluruhan norma yang khusus, yang berlaku tingkah laku orang-orang yang dibedakan daripada orang lain hanya karena mereka adalah pemangku jabatan suatu jabatan negara. Oleh karena mereka memangku suatu jabatan demikian dan selama mereka memangkunya, karena hukum khusus yang mengikat bagi mereka dalam kedudukan mereka tidak dipertanggungjawabkan kepada mereka melainkan kepada jabatan itu. Mereka itu tunduk kepada hukum khusus itu untuk perbuatan nama sendiri, pemangku suatu jabatan negara berbuat atas nama jabatannya, dengan demikian jabatan adalah pribadi (*person*).²⁶

Hukum tata negara sebagai hukum yang berhubungan dengan negara, yaitu organisasi otoritas yang ternyata mempunyai fungsi, yaitu jabatan dan jabatan ternyata pribadi (*person*) suatu pengertian pribadi yang khas dalam hukum tata negara. Jabatan tinggal tetap, pemangku jabatan silih berganti, wewenang dan kewajiban melekat pada jabatan, pemangku jabatan mewakili jabatan.²⁷

25 Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, *Sensdi-Sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*, (Bandung: Citra Aditia Bakti, 1993), hlm. 56.

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

27 *Ibid*, hlm. 106.

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

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

- a) jabatan-jabatan yang ada dalam susunan suatu negara.
- b) siapa yang mengadakan jabatan-jabatan.
- c) bagaimana cara mengisi orang untuk jabatan-jabatan itu.
- d) fungsi dari jabatan.
- e) apa kekuasaan hukum jabatan-jabatan.
- f) bagaimana hubungan masing-masing jabatan.
- g) sampai batas-batas mana kekuasaan jabatan-jabatan.

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

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

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

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

tugas, wewenang, dan cara badan-badan itu menjalankan tugasnya, sedangkan bagian lain yang lebih terperinci itu dimasukkan dalam bidang hukum administrasi negara.

Van der Pot juga tidak membedakan secara tajam antara hukum tata negara dan hukum administrasi negara karena perbedaan secara prinsipil tidak menimbulkan akibat hukum. Jika pun hendak diadakan pembedaan yang tegas di antara keduanya, maka hal itu hanya penting untuk ilmu pengetahuan, sehingga ahli hukum dapat memperoleh gambaran mengenai keseluruhan sistem hukum yang bermanfaat. Begitu pula Vegting ketika menyampaikan pidato jabatannya dengan judul "*Plaats en aard van het Administratiefsrecht*", menjelaskan bahwa hukum tata negara dan hukum administrasi negara mempunyai lapangan penyelidikan yang sama. Perbedaan keduanya hanya terletak pada cara pendekatan yang dipergunakan oleh masing-masing ilmu pengetahuan itu. Hukum tata negara berusaha mengetahui seluk beluk organisasi negara dan badan-badan lainnya. Sedangkan, hukum administrasi negara menghendaki bagaimana caranya negara serta organ-organ negara itu menjalankan tugasnya. Artinya, bagi Vegting, hukum tata negara mempunyai obyek penyelidikan yang berkenaan dengan hal-hal yang pokok mengenai organisasi Negara, sedangkan objek penyelidikan hukum administrasi negara adalah peraturan-peraturan yang bersifat teknis.

Menurut Philipus M. Hadjon, tidak ada pemisahan yang tegas antara hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Hukum administrasi negara melengkapi hukum tata negara, disamping sebagai intrumental juga menetapkan perlindungan hukum terhadap keputusan-keputusan penguasa.²⁸

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

BAB III

SUMBER-SUMBER HUKUM TATA NEGARA INDONESIA

A. Pengertian Sumber Hukum

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

Perkataan “sumber hukum” itu sebenarnya berbeda dari perkataan “dasar hukum”, “landasan hukum”, ataupun “payung hukum”. Dasar hukum ataupun landasan hukum adalah *legal basis* atau *legal ground*, yaitu norma hukum yang mendasari suatu tindakan atau perbuatan hukum tertentu sehingga dapat dianggap sah atau dapat dibenarkan secara hukum. Sedangkan, perkataan “sumber hukum” lebih menunjuk kepada pengertian tempat dari mana asal-muasal suatu nilai atau norma tertentu berasal.²⁹

TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan menggunakan istilah sumber tertib

29 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013), hlm. 121.

hukum, yaitu: (1) Pancasila, sumber dari segala sumber hukum; (2) Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945; (3) Dekrit Prseiden 5 Juli 1959; (4) Undang-Undang Dasar; (5) Surat Perintah 11 Maret 1966.³⁰

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

- 1) Sumber hukum adalah sumber yang dijadikan bahan untuk penyusunan peraturan perundang-undangan;
- 2) Sumber hukum terdiri atas sumber hukum tertulis dan sumber hukum tidak tertulis;
- 3) Sumber hukum dasar nasional adalah: (i) Pancasila sebagaimana yang tertulis dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia, dan (ii) batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945.

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

Van Apeldoorn membedakan empat macam sumber hukum yaitu: (1) sumber hukum dalam arti *historis*. Ahli sejarah memakai sumber hukum dalam 2 (dua) arti: *pertama*, dalam arti *sumber*

³⁰ Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 ini tidak berlaku lagi, sebagai gantinya dikeluarkan Ketetapan MPR No.III/MPR/2000.

pengenalan hukum yakni semua tulisan, dokumen, inskripsi dan sebagainya. *Kedua*, dalam arti sumber-sumber dari mana pembentuk undang-undang memperoleh bahan dalam membentuk undang-undang; (2) sumber hukum dalam arti *sosiologis* sumber hukum ialah faktor-faktor yang menentukan isi hukum positif, misalnya keadaan ekonomi, pandangan agama dan *psikologis*; (3) sumber hukum dalam arti *ilosois*, dalam arti ini dipakai dalam 2 (dua) arti yaitu: *pertama*, sebagai sumber isi hukum, dinyatakan isi hukum berasal darimana, ada tiga pandangan yang menjawab pertanyaan ini, yaitu pandangan *theocratis* yang menyatakan isi hukum berasal dari Tuhan, pandangan hukum kodrat isi hukum berasal dari akal manusia. Pandangan mashab historis isi hukum berasal dari kesadaran hukum. *kedua*, sebagai sumber kekuatan mengikat dari hukum, mengapa hukum mempunyai kekuasaan mengikat dan mengapa kita harus tunduk pada hukum; (4) Sumber hukum dalam arti *formil*, adalah peristiwa-peristiwa, darimana timbulnya hukum yang berlaku, yang mengikat hakim dan penduduk, sumber dilihat dengan cara terjadinya hukum positif yang dituangkan dalam undang-undang, kebiasaan, traktat atau perjanjian antar negara.³¹

Menurut E.Utrecht, terdapat dua macam pengertian sumber hukum (*sources of law*), yaitu sumber hukum dalam arti formal atau *formele zein* (*source of law in its formal sense*) dan sumber hukum dalam arti substansial, material atau *in materiele zin* (*source of law in its material sense*). Sumber hukum dalam arti formal ialah tempat formal dalam bentuk tertulis dari mana suatu kaedah hukum diambil, sedangkan sumber hukum dalam arti material adalah tempat dari mana norma itu berasal, baik yang berbentuk tertulis ataupun yang tidak tertulis.³²

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

32 E. Utrecht dan Moh. Saleh djindang, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Cet Kesebelas (Jakarta :Icthiar Baru, 1989), hlm. 133-134.

Pengertian sumber hukum menurut Sudikno Mertokusumo, yaitu: (1) sebagai asas hukum, sebagai sesuatu yang merupakan permulaan hukum, misalnya kehendak Tuhan, akal manusia, jiwa bangsa, dan sebagainya, (2) menunjukkan hukum terdahulu yang memberi bahan-bahan pada hukum yang sekarang berlaku seperti hukum Perancis, hukum Romawi, dan lain-lain, (3) sebagai sumber hukum berlakunya, yang memberi kekuatan berlaku secara formal kepada peraturan hukum (penguasa atau masyarakat), (4) sebagai sumber darimana kita dapat mengenal hukum, misalnya dokumen, undang-undang, lontar, batu tertulis dan sebagainya (5) sebagai sumber terjadinya hukum atau sumber yang menimbulkan hukum.³³

Menurut Joeniarto, sumber hukum dapat dibedakan dalam tiga pengertian. *pertama*, sumber hukum dalam pengertian sebagai asal hukum positif, wujudnya dalam bentuk konkrit ialah berupa “keputusan dari yang berwenang” untuk mengambil keputusan mengenai soal yang bersangkutan. *kedua*, sumber hukum dalam pengertian sebagai tempat ditemukannya aturan-aturan hukum positif. Wujudnya ialah berupa peraturan-peraturan atau ketetapan-ketetapan tertulis atau tidak tertulis. *ketiga*, selain perkataan sumber hukum dihubungkan dengan filsafat, sejarah, dan juga masyarakat, sehingga mendapatkan sumber hukum filosofis, sumber hukum historis dan sumber hukum sosiologis.³⁴

B. Sumber Hukum Formil dan Materiil

Sumber hukum lazimnya para ahli hukum membedakan dalam dua macam yaitu sumber hukum formil dan sumber hukum materiil. Sumber hukum formil merupakan tempat atau sumber darimana

33 Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, edisi keempat (Yogyakarta: Liberty, 1999), hlm. 82.

34 Joniarto, *Selayang Pandang Sumber-Sumber Hukum Tata negara di Indonesia*, Cet. Kedua, (Yogyakarta: Liberty, 1991), hlm. 2-17.

suatu peraturan memperoleh kekuatan hukum. Berkaitan dengan bentuk atau cara yang menyebabkan peraturan hukum formal berlaku.³⁵ Dengan demikian sumber hukum formal merupakan pemberian bentuk pernyataan bahwa sumber hukum materiil bisa berlaku. Ini berarti bahwa sumber hukum materiil bisa berlaku jika sudah diberi bentuk atau dinyatakan berlaku hukum formal.³⁶

Sumber hukum dalam arti materiil adalah sumber hukum yang menentukan isi hukum.³⁷ Bagi sarjana hukum yang penting adalah sumber hukum dalam arti formil. Baru kemudian jika dianggap perlu asal-usul hukum maka diperlukan sumber hukum dalam arti materiil.³⁸ Sumber hukum materiil adalah faktor-faktor masyarakat yang mempengaruhi pembentukan hukum (pengaruh terhadap pembuat undang-undang, pengaruh terhadap keputusan hakim, dan sebagainya) atau faktor-faktor yang ikut mempengaruhi materi (isi) dari aturan-aturan hukum, atau tempat darimana hukum itu diambil.³⁹

Menurut Zevenbergen sumber hukum merupakan sumber terjadinya hukum. Pada hakekatnya sumber hukum secara konvensional dapat dibagi menjadi sumber hukum materiil dan sumber hukum formal. Menurut Utrecht sumber hukum materiil yaitu perasaan hukum (keyakinan hukum) individu dan pendapat umum (public opinion) yang menjadi determinan materiil membentuk hukum, menentukan isi dari hukum, sedangkan

35 *Ibid*, hlm. 77.

36 SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Ketiga, (Yogyakarta: Liberty, 2004), hlm. 23.

37 Moh.Kusnardi dan Haimaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet. Kelima, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1983), hlm. 45.

38 *Ibid*

39 Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Kedua, (Yogyakarta: Universitas Islam Negeri Press, 2003), hlm. 42.

sumber hukum formal, yaitu menjadi determinan formil membentuk hukum (*formele determinanten van de rechtsvorming*), menentukan berlakunya dari hukum. Sumber-sumber hukum yang formil adalah: undang-undang, kebiasaan dan adat yang dipertahankan dalam keputusan dari yang berkuasa dalam masyarakat, traktat, yurisprudensi, dan pendapat ahli hukum yang terkenal (doktrina).⁴⁰

C. Sumber Hukum Tata Negara

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

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

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

⁴⁰ E. Utrecht dan Moh. Saleh Djindang, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Cetakan Kesebelas, (Jakarta: Sinar Harapan, 1989), hlm. 84-85.

1. Undang-Undang Dasar dan Peraturan Perundang-Undangan

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

a) UUD 1945

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

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

Perundang-undangan adalah sah apabila dibuat oleh lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya dan berdasarkan norma yang lebih tinggi, karena perundang-undangan susunannya berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu hierarki. Berdasarkan teori mengenai jenjang norma hukum dikemukakan oleh Hans Kelsen yaitu *stufentheorie*, yang menyebutkan bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang disebut norma dasar (*grundnorm*).⁴¹

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

MPR melakukan perubahan UUD 1945 dengan berpedoman pada ketentuan Pasal 37 UUD 1945 yang mengatur prosedur perubahan UUD 1945. Dalam UUD 1945 setelah amandemen, ketentuan Pasal 3 dan Pasal 37 diubah menjadi:

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

Pasal 3 ayat (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.

- Pasal 37
- 1) Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat di agendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya $\frac{1}{3}$ dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
 - 2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.
 - 3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
 - (4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
 - (5) Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.

b) Ketetapan MPR

Putusan MPR ada 3 (tiga) jenis yaitu; *pertama*, perubahan dan penetapan undang-undang dasar, yang mempunyai kekuatan hukum

sebagai undang-undang dasar dan tidak menggunakan nomor putusan majelis. *Kedua*, ketetapan, yang berisi hal-hal yang bersifat penetapan (*beschikking*) dan mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam dan keluar Majelis serta menggunakan nomor putusan majelis. *Ketiga*, keputusan, yang berisi aturan atau ketentuan intern Majelis dan mempunyai kekuatan hukum mengikat kedalam Majelis, serta menggunakan nomor putusan majelis.

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

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

Ketetapan MPR adalah bentuk peraturan perundang-undangan yang tidak disebutkan dalam UUD, melainkan sesuatu yang tumbuh dalam praktek ketatanegaraan yang diikuti secara terus menerus sejak tahun 1960, sehingga menjadi suatu kebiasaan (kovensi)

ketatanegaraan.⁴² Sebagai bagaian dari sistem peraturan perundang-undangan, ketetapan MPR dibatasi pada pengertian tingkah laku yang bersifat abstrak dan mengikat secara umum. Ketetapan MPR yang mengatur hal kongrit dan individual diubah dengan nama keputusan MPR.⁴³

c) Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Penganti Undang-Undang

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

Selanjutnya dalam Pasal 22 A UUD 1945 mengatur bahwa ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang. Delegasi ketentuan ini

42 Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Jakarta: UII Press, 2003), hlm. 217.

43 *Ibid*, hlm 217-218.

ditindaklanjuti dengan pembentukan Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 dan diubah dengan UU No. 12 Tahun 2011.

Pasal 10 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 mengatur Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi: (a) pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (b) perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang; (c) pengesahan perjanjian internasional tertentu; (d) tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau; (e) pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas), Prolegnas merupakan skala prioritas program pembentukan undang-undang dalam rangka mewujudkan system hukum nasional. Prolegnas memuat program pembentukan undang-undang dengan judul Rancangan Undang-Undang, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR dan Pemerintah.

Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau menteri yang ditugasi. Pembahasan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan: (a) otonomi daerah; (b) hubungan pusat dan daerah; (c) pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; (d) pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; (e) perimbangan keuangan pusat dan daerah, dilakukan dengan mengikutsertakan DPD. DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Sebagai mana yang diatur dalam Pasal 65 UU No 12 Tahun 2011.

Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden

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

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

Istilah hal ihwal kegentingan memaksa, tidak bisa di indentikan dengan pengertian “keadaan bahaya” menurut ketentuan Pasal 12 UUD 1945. Keadaan darurat atau kegentingan memaksa adalah keadaan yang ditafsirkan secara subjektif dari sudut pandang Presiden/Pemerintah, karena: (i) Pemerintah sangat membutuhkan suatu undang-undang untuk tempat menuangkan sesuatu kebijakan yang sangat penting dan mendesak bagi negara; (ii) waktu atau kesempatan yang tersedia untuk mendapatkan persetujuan DPR tidak mencukupi sebagaimana mestinya.⁴⁴

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

44 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013), hlm. 169.

d) Peraturan Pemerintah

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

Peraturan Pemerintah adalah peraturan perundang-undangan yang bersifat "*administratiefrehtelijk*", karena tidak boleh mengatur atau menciptakan kaidah ketatanegaraan. Peraturan Pemerintah tidak boleh menciptakan suatu badan atau wewenang kecuali yang diatur dalam undang-undang.⁴⁵

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

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

45 *Ibid.*, hlm. 222.

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

- 1) Peraturan pemerintah tidak dapat dibentuk tanpa terlebih dahulu ada undang-undang yang menjadi “induknya”
- 2) Peraturan pemerintah tidak bisa mencantumkan sanksi pidana apabila undang-undang yang bersangkutan tidak mencantumkan sanksi pidana.
- 3) Ketentuan Peraturan Pemerintah tidak dapat menambah atau mengurangi ketentuan undang-undang yang bersangkutan.
- 4) Untuk “menjalankan”, menjabarkan, atau merinci ketentuan undang-undang, peraturan pemerintah dapat dibentuk meski ketentuan undang-undang tersebut tidak memintanya secara tegas-tegas.
- 5) Ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah berisi peraturan atau gabungan peraturan dan penetapan: Peraturan Pemerintah tidak berisi penetapan semata-mata.⁴⁶

e) Peraturan Presiden

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

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

⁴⁶ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, (Yogyakarta: Kanisius, 2002), hlm. 99.

mengatur bahwa Peraturan Presiden adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Presiden, dan materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh undang-undang, materi untuk melaksanakan peraturan pemerintah atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.

f) Peraturan Daerah

Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah (Gubernur atau Bupati/Walikota). Materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

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

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

2. Konvensi Ketatanegaraan

Dalam penjelasan UUD 1945 sebelum amandemen tidak mengatur secara jelas tentang konvensi ketatanegaraan, hanya menyatakan disamping UUD berlaku juga hukum dasar yang tidak

tertulis. Penjelasan UUD 1945 berbunyi:

“Undang-Undang Dasar suatu negara ialah hanya sebagian dari hukum dasar negeri itu. Undang-Undang Dasar ialah hukum dasar yang tertulis sedang disampingnya Undang-Undang Dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara meskipun tidak tertulis”.

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

Konvensi atau kebiasaan ketatanegaraan mempunyai kekuatan yang sama dengan undang-undang karena diterima dan dijalankan, bahkan sering kali kebiasaan ketatanegaraan dapat mengeser peraturan hukum yang tertulis.⁴⁷ Konvensi tidak mempunyai daya paksa secara hukum, sanksi hukum, upaya hukum atau lembaga yang dapat secara langsung digunakan untuk mendorong atau memaksa penataan terhadap konvensi.⁴⁸

Konvensi menurut Dicey adalah: 1) konvensi adalah bagian dari kaidah ketatanegaraan (konstitusi) yang tumbuh, diikuti dan ditaati dalam praktek penyelenggaraan negara; 2) konvensi sebagai bagian dari konstitusi tidak dapat dipaksakan oleh (melalui) pengadilan; 3) konvensi ditaati semata-mata di dorong oleh etika, aklak atau politik dalam penyelenggaraan negara; 4) konvensi adalah

47 Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, cet. Kelima, (Jakarta:Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, 1983), hlm. 50.

48 Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, (Bandung: Armico, 1987), hlm. 49.

ketentuan-ketentuan mengenai bagaimana seharusnya (sebaliknya) *discretionary powers* dilaksanakan.⁴⁹

Menurut Ismail Sunny menyebutkan bahwa konvensi ketatanegaraan dapat diartikan sebagai perbuatan ketatanegaraan yang dilakukan berulang sehingga dapat diterima dan ditaati dalam praktek ketatanegaraan suatu negara, walaupun perbuatan tersebut bukan hukum.⁵⁰ Apa yang mendorong ketaatan terhadap konvensi? Dicey mengutarakan dua faktor yang biasanya dipergunakan sebagai dasar ketaatan pada konvensi, yaitu: (a) *the fear of impeachman*; dan (b) *the force of public opinion*.⁵¹

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

Menurut Wheare menyatakan bahwa konvensi terbentuk dengan dua cara. *Pertama*, suatu praktek tertentu berjalan untuk jangka waktu yang lama. Mula-mula bersifat persuasif, kemudian diterima sebagai suatu hal yang wajib. Konvensi yang terjadi dengan cara ini tergolong sebagai kebiasaan (*custom*). *Kedua*, konvensi terjadi karena kesepakatan diantara rakyat, dan bentuknya kesepakatan konvensi di mungkinkan dalam bentuk tertulis, tanpa dikaitkan dengan waktu tertentu seperti konvensi yang tumbuh melalui kebiasaan. Kesepakatan semacam ini dapat dibuat antara pimpinan-pimpinan partai.⁵²

49 *Ibid*, hlm 28.

50 Ismail Sunny, *Pengeseran Kekuasaan Eksekutif*, (Jakarta:Aksara baru, 1986), hlm 31-46.

51 *Ibid*.

52 Bagir Manan, *Konvensi, Op.Cit*, hlm. 28.

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

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

Demikian juga konvensi yang di lakukan di Inggris, misalnya, penunjukandanpengangkatan Perdana Menteri, Raja atau Ratus secara

hukum mempunyai kebebasan untuk menunjuk dan mengangkat perdana menteri yang di kehendaknya, tetapi konvensi membatasi pilihan lain, raja atau ratu akan menunjuk dan mengangkat perdana menteri yang akan mendapat dukungan mayoritas di parlemen dan biasanya adalah ketua partai yang menguasai kursi terbanyak di parlemen.⁵³

Contoh lain tentang pembubaran parlemen, di Inggris, Raja atau Ratu berwenang membubarkan perlemen atas permintaan perdana menteri. Raja atau Ratu secara hukum dapat menolak permintaan itu. Tetapi konvensi menentukan, Raja atau Ratu terikat pada permintaan perdana menteri. Setiap kali ada permintaan dari perdana menteri untuk membubarkan parlemen, Raja atau Ratu akan mengabulkannya (melaksanakannya).⁵⁴

3. Traktat (Perjanjian) Internasional

Traktat atau perjanjian adalah salah satu sumber hukum formil. Dalam kamus Hukum Internasional tidak dibedakan antara traktat dan perjanjian, bahkan traktat dan perjanjian sama artinya.⁵⁵ Banyak istilah-istilah yang dipergunakan perjanjian Internasional seperti *charter, covenant, pact, statute, convention, act, protocol* dan lain sebagainya.⁵⁶

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

- (1) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain.

53 *Ibid.*, hlm, 32.

54 *Ibid.*, hlm, 33.

55 Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op Cit.* Hlm. 57.

56 Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, edisi keempat (Yogyakarta: Liberty, 1999), hlm. 104.

- (2) Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (3) Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang.

Atas perintah Pasal 11 UUD 1945, lahir UU No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.⁵⁷ Menurut ketentuan Pasal 9 ayat (2) UU No. 24 Tahun 2000, pengesahan perjanjian Internasional oleh Pemerintah dilakukan dengan undang-undang atau dengan keputusan Presiden. Pengesahan perjanjian Internasional dilakukan dengan undang-undang sesuai dengan Pasal 10 apabila berkenaan dengan: (1) masalah politik, perdamaian, pertahanan dan keamanan negara; (2) perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara Republik Indonesia; (3) kedaulatan atau hak berdaulat negara; (4) hak asasi manusia dan lingkungan hidup; (5) pembentukan kaidah hukum baru; (6) pinjaman dan/atau hibah luar negeri

Perjanjian Internasional dapat bersifat bilateral, apabila diadakan oleh dua negara, bersifat multilateral, apabila diadakan oleh banyak negara, bersifat kolektif, apabila suatu perjanjian multilateral memberi kesempatan kepada negara-negara yang pada mulanya tidak turut mengadakannya, kemudian turut menjadi pihak traktat. Menurut Utrecht, pembuatan suatu traktat melalui empat fase yang berurutan, yaitu: a) Penetapan (*sluiking*); b) Persetujuan; c) Penguatan (*bekrachtiging*) atau Ratifikasi/Pengesahan (*ratiicatie*); d) Pelantikan atau pengumuman (*akondiging*).⁵⁸

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

58 E. Utrecht dan Moh. Saleh djindang, *Pengantar dalam Hukum*

4) Keputusan Hakim (Yurisprudensi)

Terminologi yurisprudensi berasal dari kata *Jurisprudentia* (bahasa Latin), yang berarti pengetahuan hukum (*Rechtsgeleerdheid*). Sebagai istilah teknis yuridis di Indonesia, sama pengertiannya kata "*Jurisprudentie*" dalam bahasa Belanda dan "Jurisprudence" dalam bahasa Perancis, yaitu yang berarti hukum peradilan atau peradilan tetap. Dalam bahasa Inggris maka terminologi "*Jurisprudence*" diartikan sebagai teori ilmu hukum, sedangkan pengertian yurisprudensi dipergunakan dalam rumpun sistem "*Case Law*" atau "*Judge-made Law*". Kemudian kata "*Jurisprudenz*" dalam bahasa Jerman berarti ilmu hukum dalam arti yang sempit (aliran ajaran hukum), misalnya *Begrif-jurisprudenz*, *Interresen jurisprudenz* dan lain sebagainya. Istilah teknis bahasa Jerman untuk pengertian yurisprudensi, adalah kata "*Ueberlieferung*".⁵⁹

Dalam sistem hukum Indonesia, tidak semua putusan pengadilan dapat menjadi atau dianggap yurisprudensi, putusan pengadilan dianggap sebagai yurisprudensi harus memenuhi syarat-syarat, yaitu: (i) harus sudah merupakan putusan yang mempunyai kekuatan hukum tetap; (ii) dinilai baik dalam arti memang menghasilkan keadilan bagi pihak-pihak bersangkutan; (iii) putusan yang berulang beberapa kali atau dilakukan dengan pola yang sama di beberapa tempat terpisah; (iv) norma yang terkandung didalamnya memang tidak terdapat peraturan tertulis yang berlaku, atau walaupun ada tidak begitu jelas; (v) putusan dinilai telah memenuhi syarat sebagai yurisprudensi dan direkomendasikan oleh tim eksaminasi atau tim penilai sendiri yang dibentuk oleh Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi untuk menjadi yurisprudensi bersifat tetap.⁶⁰

Indonesia, Cet Kesebelas (Jakarta: Ichtiar Baru, 1989), hlm. 120.

59 Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Perundang-Undangan dan Yurisprudensi*, (bandung: Alumni, 1979), hlm. 56.

60 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar, Op Cit.*, hlm. 142-143.

Secara teoritik dan praktik ada perbedaan pengertian yurisprudensi pada negara yang menganut Sistem Hukum Kondefikasi/Civil Law atau Eropa Kontinental seperti Indonesia dengan negara yang menganut Sistem Common Law/Anglo Saxon/Case law seperti di Negara Inggris, Amerika Serikat, dan lain-lain. Pada hakekatnya maka yurisprudensi di negara-negara yang sistem hukumnya Common Law seperti di Inggris atau Amerika Serikat, mempunyai pengertian yang lebih luas, dimana yurisprudensi berarti ilmu hukum. Sedangkan pengertian yurisprudensi di negara-negara Eropa kontinental termasuk kita di Indonesia yang berdasarkan asas konkordansi juga menganut sistem itu, maka yuriprudensi hanya berarti putusan pengadilan. Yurisprudensi yang kita maksudkan sebagai putusan pengadilan, di negara-negara Anglo Saxon dinamai preseden.⁶¹

Menurut Utrecht ada 3 (tiga) sebab maka seorang hakim menurut keputusan seorang hakim lain:⁶²

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

61 Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum; Suatu kajian Filosois dan Sosiologis*, Cet.II (Jakarta: Gunung Agung), hlm. 125.

62 E. Utrecht dan Moh. Saleh djindang, *OpCit*. hlm. 122-123.

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

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

hakim yang selalu diikuti oleh hakim lain dalam perkara yang sejenis berlangsung secara terus menerus.

5) **Pendapat atau pandangan ahli hukum (*doctrin*)**

Doktrin hukum di sebut juga “Pendapat Sarjana Hukum” atau ahli hukum. Doktrin adalah sebuah istilah yang digunakan dalam hukum perancis sejak abad ke-19 yang berarti, “kumpulan pendapat tentang berbagai masalah hukum yang diekspresikan dalam buku dan artikel, juga digunakan untuk mengkarakterisasikan secara kolektif orang-orang yang terlibat dalam analisa, sistesis dan evaluasi terhadap materi sumber hukum, anggota profesi bidang hukum yang mencurahkan perhatian khusus terhadap karya-karya ilmiah dan memiliki reputasi sebagai otoritas.⁶³

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

Menurut Jimly Asshiddiqie, doktrin atau pendapat para ahli hukum harus memenuhi persyaratan, yaitu: (i) ilmuwan yang bersangkutan dikenal dan diakui luas sebagai ilmuwan yang memiliki otoritas dibidangnya dan mempunyai integritas yang dapat di percaya; (ii) terhadap persoalan yang bersangkutan memang tidak di temukan dalam peraturan tertulis yang berlaku; (iii) pendapat hukum dimaksud telah diakui keunggulannya dan diterima oleh umum, khususnya diterima dikalangan sesama ilmuwan.⁶⁴

63 Peter de Cruz, *Perbandingan Sistem Hukum*. (Bandung: Nusamedia, 2010), hlm 96.

64 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar, Loc.Cit*, hlm. 146.

BAB IV

NEGARA DAN KONSTITUSI SEBAGAI OBJEK KAJIAN HUKUM TATA NEGARA

A. Negara Sebagai Objek Kajian Hukum Tata Negara

1. Istilah dan Pengertian Negara

Ilmu tentang negara sudah ada sejak Yunani kuno. Plato dan Aristoteles sebagai peletak dasar dari ilmu tentang negara, Plato yang dalam bukunya *Politeia* dalam bentuk negara kota (polis). Sedangkan Aristoteles membedakan tiga bentuk negara, yaitu monarkhi, aristokrasi dan *politeia*.

Istilah negara diterjemahkan dari bahasa asing yaitu *steat* (bahasa Belanda dan Jerman), *state* (bahasa Inggris), *etat* (bahasa Perancis). Kata-kata tersebut diambil dari bahasa Latin yaitu *status* atau *statum* lazim diartikan sebagai *standing* atau *station* (kedudukan) yang dihubungkan dengan kedudukan persekutuan hidup manusia sebagaimana diartikan dalam istilah *status civitatis* atau *status republicae*. Sedangkan istilah ilmu negara diambil dari istilah bahasa Belanda *Staatsleer*, kemudian istilah bahasa Jerman *Staatslehre*. Di dalam bahasa Inggris disebut *theory of state* atau *The General Theory of State* atau *Political Theory*, sedangkan dalam bahasa Perancis dinamakan *Theorie d'etat*.

Ilmu negara adalah ilmu yang menyelidiki pengertian-pengertian pokok dan sendi-sendi pokok dari negara dan hukum negara pada umumnya. Pengertian menitik beratkan pada suatu pengetahuan, sedangkan sendi menitik beratkan pada suatu asas atau kebenaran.⁶⁵ Ilmu negara adalah ilmu pengetahuan yang mempelajari ilmu yang objeknya negara. Disamping ilmu negara ada beberapa cabang ilmu pengetahuan yang negara sebagai objek penyelidikannya seperti, Ilmu Politik, Ilmu Pemerintahan dan Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara.

Mempelajari ilmu negara tidak dapat dipergunakan secara langsung di dalam praktek, karena ilmu negara mempelajari negara dalam pengertian yang abstrak atau bersifat teoritis, ilmu negara mempelajari teori-teori, pengertian-pengertian pokok dan sendi-sendi pokok mengenai negara. berbeda dengan mempelajari hukum tata negara dapat di pergunakan langsung karena sifatnya yang praktis. Misalnya dalam menjalankan keputusan-keputusan, ilmu negara tidak mementingkan bagaimana cara hukum itu harus dilaksanakan, karena ilmu negara bersifat teoritis, sedangkan hukum tata negara langsung dapat dipergunakan dalam praktek, karena sifatnya yang praktis. Ilmu negara dapat di jadikan pengantar untuk mempelajari hukum tata negara yang berlaku di Indonesia sebagai hukum positif.⁶⁶

Timbulnya istilah ilmu negara atau *staatsleer*, diakibatkan penyelidikan oleh seorang sarjana Jerman Georg Jellinek. Georg Jellinek ini adalah bapak dalam bidang ilmu negara. Sebutan bapak ini untuk menunjukkan bahwa orang itulah yang pertama sekali dapat melihat cabang ilmu pengetahuan itu sebagai satu kesatuan dan

65 Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Cet. 3. (Jakarta: Bumi Aksara, 2001), hlm. 8.

66 Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara, 1983), hlm. 31-33.

juga telah berhasil mencoba meletakkannya dalam satu sistem. Satu sistem adalah suatu kesatuan dimana bagian-bagiannya mempunyai hubungan satu dengan yang lainnya, artinya bahwa bagian-bagian tadi dari kesatuan itu, satu dengan lainnya dihubungkan sedemikian rupa sehingga merupakan satu kesatuan atau *samenhangende eenheid*. Di dalam bukunya *Allgemeine Staatslehre* merupakan suatu *legger*, yaitu suatu penutup bagi masa yang telah lampau dan merupakan dasar serta pembuka bagi masa yang akan datang bagi penyelidikan ilmu negara.

Beberapa pendapat mengenai pengertian negara antara lain. Pengertian negara menurut Plato adalah suatu tubuh yang senantiasa maju, berevolusi dan terdiri dari orang-orang (individu-individu) yang timbul atau ada karena masing-masing dari orang itu secara sendiri-sendiri tidak mampu memenuhi kebutuhan dan keinginannya yang beraneka ragam, yang menyebabkan mereka harus bekerja sama untuk memenuhi kepentingan mereka bersama. Kesatuan inilah yang kemudian disebut masyarakat atau negara.⁶⁷ Menurut George Jellineck, negara ialah organisasi dari sekelompok manusia yang telah mendiami wilayah tertentu. Sedangkan Friedrich Hegel mengatakan bahwa negara merupakan organisasi kesusilaan yang muncul sebagai proses sintesis dari kemerdekaan individual dan kemerdekaan universal. Pendapat lain datang dari Kranenburg. Ia mengatakan bahwa negara adalah suatu organisasi yang timbul karena kehendak dari suatu golongan atau bangsanya sendiri.

Miriam Budiardjo menyajikan perumusan mengenai negara menurut beberapa ahli diantaranya, Roger F. Soltau, negara adalah alat (*agency*) atau wewenang (*authority*) yang mengatur atau mengendalikan persoalan bersama atas nama masyarakat. Harold J. Lasky, negara adalah merupakan suatu masyarakat

67 Soehino, *Ilmu Negara* (Yogyakarta: Liberty, 1980), hlm. 17.

yang diintegrasikan karena mempunyai wewenang yang bersifat memaksa dan yang secara sah lebih agung daripada individu atau kelompok yang merupakan bagian dari masyarakat itu. Max Weber, negara adalah suatu masyarakat yang mempunyai monopoli dalam penggunaan kekerasan secara fisik di suatu wilayah. Robert M. MacIver, negara adalah asosiasi yang menyelenggarakan penertiban dalam suatu wilayah dengan berdasarkan sistem hukum yang diselenggarakan oleh suatu pemerintah yang untuk maksud tersebut diberikan kekuasaan memaksa.⁶⁸

2. Unsur-Unsur Terbentuknya Negara

Pengertian suatu negara berdasarkan hukum Internasional dapat kita lihat pada ketentuan Konvensi Montevideo tahun 1993 mengenai hak-hak dan kewajiban- kewajiban negara (*Rights and Duties of States*) yang menyebutkan bahwa suatu negara dapat dikatakan sebagai subjek hukum Internasional apabila telah memiliki unsur-unsur, yaitu:⁶⁹

a) Penduduk yang tetap

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

68 Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, cetakan ke-22, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2002), hlm. 39- 40.

69 Huala Adolf, *Aspek-Aspek Negara dalam Hukum Internasional* (Jakarta: RajaGrafindo, 2003), hlm. 3.

b) Wilayah tertentu

Untuk wilayah suatu negara tidak dipengaruhi batas ukurannya. Walaupun pernah terjadi negara yang wilayah negaranya kecil tidak dapat menjadi anggota PBB. Akan tetapi sejak tahun 1990. Negara seperti Andorra, Liechtenstein, Monaco, Nauru, San Marino dan Tuvalu telah bergabung menjadi anggota PBB.

c) Pemerintah (penguasa yang berdaulat)

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

d) Kemampuan mengadakan hubungan dengan negara-negara lainnya

Unsur keempat ini secara mandiri merujuk pada kedaulatan dan kemerdekaan. Kemerdekaan dan kedaulatan merupakan 2 (dua) posisi yang tak terpisahkan sebagai subjek hukum Internasional. Suatu negara dinyatakan mempunyai kedaulatan apabila memiliki kemerdekaan atau negara dianggap mempunyai kemerdekaan,

apabila memiliki kedaulatan. Pemerintahan suatu negara haruslah merdeka dan berdaulat, sehingga wilayah negaranya tidak tunduk pada kekuasaan negara lain dan berarti juga bahwa negara tersebut bebas melakukan hubungan kerjasama Internasional dengan negara manapun. Sewajarnya adalah kalau suatu negara memiliki kapasitas untuk mengadakan hubungan kerjasama Internasional dengan negara lain untuk tujuan-tujuan yang hendak dicapai oleh negara tersebut.

Dari ke 4 (empat) unsur tersebut, unsur pengakuan negara lain. hukum Internasional tidak mengharuskan suatu negara untuk mengakui negara lain atau pemerintahan lain seperti halnya juga bahwa suatu negara atau pemerintahan tidak mempunyai hak untuk diakui oleh negara lain. Tidak ada keharusan untuk mengakui seperti juga ada kewajiban untuk tidak mengakui. Akan tetapi dalam prakteknya pengakuan negara lain juga sangat penting, terkait dengan menjalin hubungan hukum, politik ekonomi.

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

3. Tujuan Negara

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

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

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

Tujuan negara ialah negara itu sendiri. Menurut Hegel, negara itu adalah person yang mempunyai kemampuan sendiri dalam mengejar pelaksanaan idee umum. Ia memelihara dan menyempurnakan diri sendiri. Maka kewajiban tertinggi manusia adalah menjadi warga negara sesuai dengan undang-undang. Hegel juga menciptakan teori dialektika: melalui *tese*, *antitese* dan *sintese* lahir dan timbullah kemajuan.⁷⁰

70 Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Cet. 3. (Jakarta:Bumi Aksara, 2001), hlm. 49.

Tujuan negara menurut beberapa ahli diantaranya: Agustinus menyatakan bahwa tujuan negara dihubungkan dengan cita-cita manusia hidup di alam kekal sesuai yang diinginkan Tuhan. Shang Yang menghubungkan tujuan negara dengan mencari kekuasaan semata, sehingga negara itu identik dengan penguasa. Menurut John Locke dengan pembentukan *political or civil society*, manusia itu tidak melepaskan hak asasinya. Dengan demikian tujuan negara memelihara dan menjamin hak-hak asasi yaitu; (a) Hak hidup/nyawa (*leven*). (b) Hak atas badan (*lijf*). (c) Hak atas harta benda (*vermogen*). (d) Hak atas kehormatan (*eer*). (e) Hak kemerdekaan (*vrijheid*).⁷¹

Pada dasarnya para ahli pemikir dibidang hukum dan negara tidak ada yang dapat merumuskan dengan tepat tentang tujuan negara dalam satu rumusan yang meliputi semua unsur. Para pemikir tersebut pada dasarnya hanya menyebutkan suatu perumusan yang sifatnya samar-samar dan umum.⁷² Soehino merumuskan tujuan negara yaitu untuk menyelenggarakan kesejahteraan dan kebahagiaan rakyat, atau menyelenggarakan masyarakat adil dan makmur.⁷³

Setiap negara disamping mempunyai tujuan juga mempunyai fungsi yang berhubungan erat dengan tujuannya. Setiap negara, menyelenggarakan beberapa minimum fungsi yang mutlak perlu. Untuk itu hal yang harus dilakukan oleh negara adalah sebagai berikut:⁷⁴ (a) melaksanakan ketertiban umum (*law and order*) untuk mencapai tujuan bersamadan mencegah bentrok-bentrok dalam masyarakat. Dalam hal ini negara bertindak sebagai stabilisator,

71 *Ibid*, hlm. 50.

72 Soehino, *Ilmu Negara* (Yogyakarta: Liberty, 1980), hlm. 147.

73 *Ibid*, hlm. 148.

74 Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, cetakan ke-22, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2002), hlm. 46.

(b) mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyatnya. Pada masa sekarang, fungsi ini dianggap sangat penting, terutama bagi negaranegara baru atau negara yang sedang berkembang, (c) mengusahakan pertahanan untuk menjaga kemungkinan serangan serta ancaman dari luar. Negara harus dilengkapi dengan alat-alat pertahanan yang kuat dan canggih, (d) menegakkan keadilan yang dilaksanakan melalui badan-badan peradilan.

Berdasarkan teori fungsi negara, untuk apa organisasi negara dibentuk atau dengan kata lain apa yang menjadi tugas negara akan diuraikan oleh Teori Fungsi Negara. Dalam teori fungsi negara terdapat lima paham, yaitu:⁷⁵

- (a) Fungsi negara pada abad ke XVI di Prancis: (a) *Diplomacie*: bertugas ketika dahulu sebagai penghubung antar raja, namun sekarang sebagai penghubung antar negara; (b) *Diferencie*, bertugas menjalankan masalah keamanan dan pertahanan negara; (c) *Financie*, bertugas menyediakan keuangan negara; (d) *Justicie*, bertugas menjaga ketertiban perselisihan antar warganegara dan urusan dalam negara. (e) *Policie*, Bertugas mengurus kepentingan negara yang belum menjadi wewenang dari departemen lainnya.
- (b) Fungsi negara menurut John Locke: (a) Fungsi legislatif, untuk membuat peraturan; (b) Fungsi eksekutif, untuk melaksanakan peraturan; (c) Fungsi federatif, untuk mengurus urusan luar negeri dan urusan perang dan damai.
- (c) Fungsi negara menurut Montesquieu: (a) Fungsi legislatif, untuk membuat undang-undang; (b) Fungsi eksekutif, untuk melaksanakan undang-undang; (c) Fungsi yudikatif, untuk mengawasi agar semua peraturan ditaati.
- (d) Fungsi negara menurut Van Vollenhoven: (a) *Regeling*, membuat

75 Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara, Loc. Cit.*, hlm. 83-86.

peraturan; (b) *Bestuur*, menyelenggarakan pemerintahan; (c) *Rechtspraak*, fungsi mengadili; (d) *Politie*, fungsi ketertiban dan keamanan.

- (e) Fungsi negara menurut Goodnow: (a) *Policy making*, kebijakan negara untuk waktu tertentu, untuk seluruh masyarakat; (b) *Policy eksekuting*, kebijakan yang harus dilaksanakan untuk tercapainya *policy making*.

B. Bentuk Negara dan Sistem Pemerintahan Indonesia

1. Bentuk Negara

Setiap konstitusi modern, hal yang pertama kali dan sangat penting untuk dicantumkan adalah mengenai bentuk negara,⁷⁶ dalam ilmu negara pengertian bentuk negara di bagi menjadi dua yaitu, Monarchie dan Republik.

Untuk mencegah salah pengertian menggunakan istilah “bentuk” ditujukan untuk pengertian republik, sedangkan istilah “susunan” ditujukan kepada pengertian kepada kesatuan atau federasi. Dalam menentukan suatu bentuk negara maka Jellinek mempergunakan cara bagaimana kehendak negara tertinggi terbentuk. Apabila suatu negara terbentuk dari satu orang saja maka dipastikan negara tersebut berbentuk monarki, sebaliknya apabila suatu negara terbentuk atas kehendak dan kemauan orang banyak yang tergabung dalam suatu badan tertentu yang berdiri berdasarkan kenyataan hukum maka negara tersebut disebut sebagai negara republik.⁷⁷ Pengertian lainnya

76 C.F. Strong, *Modern Political Constitution; An Introduction to the Comparative Study and Existing Forms*, Edited with a New Introduction, (London: Sidwick & Jackson, 1963), hlm. 63.

77 Muchyar Yara, *pengisian jabatan presiden dan wakil presiden di Indonesia; Suatu Tinjauan Sejarah Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Nahdilah Ceria Indonesia, 1995). hlm. 56-68.

diberikan juga oleh Leon Duguit yang memakai ukuran dalam menentukan bentuk pemerintahan ialah dengan cara bagaimana caranya kepala negara diangkat, apabila seorang kepala negara diangkat berdasarkan hak waris maka kepala negaranya disebut raja. Jika kepala negara diangkat melalui pemilihan, maka negara tersebut bentuk republik dan kepala negaranya disebut sebagai Presiden⁷⁸.

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

- a. *Monarchie*: Apabila yang memerintah satu orang untuk orang banyak maka bentuk negara adalah Monarchie dan kalau merosot dimana ia memerintah didasarkan pada kepentingan sendiri maka bentuknya Diktator atau Tirani.
- b. *Aristokrasi*: Bila yang memerintah beberapa orang dan demi kepentingan orang banyak maka bentuk negara ini dinamakan aristokrasi. Pemerrosotan dari pada bentuk aristokrasi ini yaitu apabila beberapa orang memerintah untuk kepentingan golongan sendiri maka bentuk negara *Oligarchie*, sedangkan apabila hanya untuk kepentingan orang kaya maka disebut Plutokrasi.
- c. *Politiea* dinamakan *Politiea*, Bila memerintah seluruh orang dan demi kepentingan seluruh orang maka bentuk negara dinamakan *Politiea*, sedangkan kalau merosot menajadi perwakilan dinamakan demokrasi, jadi demokrasi merupakan pemerrosotan dari bentuk *Politiea*.⁷⁹

78 *Ibid*, hlm. 67.

79 Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Cet.ke- 3, (Jakarta: Bumi Aksara, 2001), hlm. 60-61.

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

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

Pada perumusan Konstitusi Republik Indonesia Serikat tahun 1949 juga ditemukan yang sama, dimana dalam mukadimah alinea ke III dijelaskan: “*Maka demi ini kami menyusun kemerdekaan kami dalam suatu piagam negara yang berbentuk republik federasi*”. Selanjutnya Pasal 1 ayat (1) Konstitusi RIS 1949: “*Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis dan berbentuk federal*”.

Perumusan yang sama juga ada dalam naskah UUDS 1950, dalam mukadimahnya pada alinea ke III yang berbunyi: “*Maka demi ini kami menyusun kemerdekaan itu dalam suatu piagam negara yang berbentuk negara kesatuan*”. Pernyataan tersebut kembali dipertegas dalam Pasal 1 ayat (1) yang menyatakan: “*Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokratis yang berbentuk republik kesatuan*”

Selain dua bentuk negara diatas bagaimana dengan susunan negara yang ditujukan untuk menentukan apakah negara kesatuan, federasi atau konfederal. Dalam ilmu negara, susunan negara oleh Jellinek disebut sebagai “*Staattenverbindungen*” pertama-tama membedakan negara federal dan negara konfederal pada letak kedaulatannya. Pada negara konfederal, kedaulatan terletak pada negara-negara bagiannya, sedangkan pada negara federal, kedaulatan ada pada keseluruhannya, yaitu pada negara federal sendiri.⁸⁰

Selanjutnya antara negara federal dengan negara kesatuan. *Pertama*, pada negara federal negara bagian mempunyai wewenang untuk membuat Undang-Undang Dasarnya sendiri dan dapat menentukan bentuk organisasinya masing-masing dalam batas-batas yang tidak bertentangan dengan konstitusi dari negara federal seluruhnya, sedangkan bagian-bagian dalam negara kesatuan yang lazim disebut provinsi-provinsi tidak mempunyai wewenang untuk membuat Undang-Undang Dasarsendiri dan wewenang menentukan bentuk organisasinya oleh pembuat undang-undang di pusat. *kedua*, dalam negara federal wewenang pembuat undang-undang pemerintah pusat federal ditentukan secara terperinci sedangkan wewenang lainya pada negara-negara bagiannya, sebaliknya pada negara kesatuan, wewenang secara terperinci terdapat pada propinsi-provinsi dan *residu powernya* ada pada pemerintah pusat negara kesatuan.⁸¹

Negara kesatuan atau *eenheidstaat* atau *unitary* adalah suatu negara yang berdaulat dengan satu konstitusi. Konstitusi negara kesatuan menentukan batas-batas wewenang dan kekuasaan daerah, sedangkan kekuasaan yang tidak diatur dianggap sebagai kekuatan

80 Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, cet. Kelima, (Jakarta:Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, 1983), hlm. 168.

81 *Ibid.* hlm. 169.

milik pusat (*residu power*).⁸² Negara kesatuan juga didefinisikan sebagai suatu negara yang diatur dibawah suatu pemerintahan pusat.

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

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

Negara kesatuan dengan asas sentralisasi artinya kekuasaan pemerintahan dipusatkan, yaitu pada pemerintah pusat. Pemerintah pusatlah yang mengatur dan mengurus segala urusan pemerintahan di seluruh wilayah negara. Negara kesatuan dengan

82 Al Chaidir, Zulfikar Salahuddin, dan Herdi Sahrasad, *Federasi atau Disintegrasi; Telaah Awal Wacana Unitaris versus Federalis dalam Perspektif Islam, Nasionalisme dan Sosial Demokrasi*, (Jakarta: Madani Press, 2000). hlm. 61.

asas desentralisasi menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah-daerah yang ada di wilayah negara tersebut. Daerah tersebut menjadi otonom, dalam arti memiliki kekuasaan dan wewenang sendiri untuk mengelola penyelenggaraan pemerintahan di daerah sesuai dengan konstitusi yang mengaturnya.

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

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

2. Sistem Pemerintahan

Dalam teori hukum tata negara dikenal dua sistem pemerintahan yaitu sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensiil (presidensial). Tetapi dalam praktek ada juga dikenal sistem pemerintahan campuran yang disebut sistem parlementer tidak murni atau presidensiil tidak murni.⁸³

Istilah sistem pemerintahan berasal dari dua kata yaitu *sistem* dan *pemerintahan*. Pengertian *Sistem* menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia; (i) seperangkat unsur yang secara teratur saling berkaitan sehingga membentuk suatu totalitas; (ii) Susunan yang teratur dari pandangan teori, asas dsb; (iii). metode.⁸⁴ Sedangkan *pemerintahan* berasal dari kata *pemerintah* yang di dalam bahasa Inggris dikenal dengan kata *government* yang mempunyai dua arti, yaitu dalam arti sempit dan dalam arti luas.⁸⁵

Government dalam arti sempit berarti sebagai pemerintah yang menjalankan fungsi eksekutif saja, sedangkan *government* dalam arti luas meliputi segala sesuatu yang terdapat didalam negara yang melaksanakan segala urusan kenegaraan, termasuk tugas eksekutif, legislatif, dan sebagainya, pengertian pemerintahan atau *government* yang dimaksud disini adalah pengertian yang luas.⁸⁶

Sistem pemerintahan ialah segala sesuatu yang merupakan perbuatan pemerintah yang dilakukan oleh organ-organ atau lembaga-lembaga negara seperti, legislatif, eksekutif, yudikatif dan

83 Bintan R. Saragih, *Majelis Permusyawaratan Rakyat*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1992), hlm 7.

84 Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2002), hlm. 1076.

85 Sri Soemantri, *Perbandingan (Antar) Hukum Tata Negara* (Bandung: Alumni, 1971) hlm.3-4.

86 Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia* (Jakarta: Dian Rakyat, 1977), hlm.58.

sebagainya, dimana dengan kekuasaanya masing-masing lembaga negara tersebut saling bekerja sama dan berhubungan secara fungsional dalam rangka menyelenggarakan kepentingan nasional.

Sistem pemerintahan negara-negara didunia secara sederhana dapatlah dibedakan pada empat model yaitu model Inggris, Amerika Serikat, Perancis dan Swiss. Amerika serikat menganut sistem presidensial dimana hal tersebut mempengaruhi beberapa negara di Amerika kecuali Kanada yang memakai sistem presidensial. Untuk negara-negara di Eropa dan sebagian di Asia mengikuti model Inggris dimana menggunakan model parlementer. Untuk Perancis digunakan sistem pemerintahan yang disebut dengan *hybrid sistem* atau sistem campuran, sistem campuran menghendaki perbedaan antara kepala negara dengan kepala pemerintahan. Kepala negara ialah presiden yang bertanggung jawab langsung kepada rakyat dan kepala pemerintahan disamping bertanggung jawab kepada presiden ia juga bertanggung jawab kepada parlemen karena ia diangkat sebagai kedudukannya sebagai pemenang pemilu⁸⁷.

Adapun ciri sistem pemerintahan parlementer yaitu: (a) kepala negara tidak berkedudukan sebagai kepala pemerintahan karena ia bersifat simbolik nasional (sebagai pemersatu bangsa); (b) Pemerintahan dilakukan oleh sebuah kabinet yang dipimpin oleh seorang perdana menteri; (c) kabinet bertanggung jawab kepada dan dapat dijatuhkan oleh parlemen melalui mosi tidak percaya; (d) karena itu kedudukan eksekutif (kabinet) lebih rendah dari (dan tergantung pada) parlemen.⁸⁸ Sedangkan menurut Jimly Asshiddiqie bahwa dalam sistem parlementer dapat dikemukakan enam ciri,

87 Jimly Asshiddiqie, *Presidensialisme Versus Parlementarisme*, dalam The Center for Presidential and Parliamentary Studies (CPPS) dan Partnership for Governance Reform In Indonesia, *Gerak Politik; Mengagas Ulang Prinsip-prinsip Lembaga Kepresidenan*, hlm. 42.

88 Moh Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, edisi revisi, Cet ke-2 (Yogyakarta: Rineka Cipta, 2001), hlm. 74.

yaitu: (i) Kabinet dibentuk dan bertanggung jawab kepada parlement. (ii) Kabinet dibentuk sebagai satu kesatuan dengan tanggung jawab kolektif dibawah Perdana Menteri. (iii) Kabinet mempunyai hak konstitusional untuk membubarkan parlemen sebelum periode bekerjanya berakhir. (iv) Setiap anggota kabinet adalah anggota parlemen yang terpilih. (v) Kepala pemerintahan (Perdana Menteri) tidak dipilih langsung oleh rakyat, melainkan hanya dipilih menjadi salah seorang anggota parlement. (vi) Adanya pemisahan yang tegas antara kepala negara dengan kepala pemerintahan.⁸⁹

Sistem pemerintahan quasi, disebut juga dengan sistem pemerintahan campuran dan sistem referendum, adapun sistem quasi dibedakan menjadi: (a) sistem pemerintahan quasi parlementer, dimana yang menonjol adalah ciri-ciri parlementernya disamping adanya ciri-ciri pemerintahan presidensial (b) Sistem pemerintahan quasi presidensial, dimana yang lebih menonjol adalah ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial disamping adanya pula ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer.⁹⁰

Berdasarkan ketentuan-ketentuan dalam UUD 1945, Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial. Sistem pemerintahan disebut presidensial apabila badan eksekutif berada di luar pengawasan langsung badan legislatif. negara memakai sistem pemerintahan presidensial akan dipimpin oleh presiden.

Ciri-ciri dari sistem pemerintahan presidensial adalah sebagai berikut: a). Penyelenggara negara berada di tangan presiden, Presiden adalah kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan, Presiden tidak dipilih oleh parlemen, tetapi dipilih langsung oleh rakyat atau oleh suatu dewan/majelis; b). Presiden tidak

89 Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah; telaah perbandingan konstitusi berbagai negara*, Cet.1, (Jakarta: UI Press, 1996), hlm. 67.

90 *Ibid*, hlm. 61.

bertanggung jawab kepada parlemen (DPR), karena presiden tidak dipilih oleh parlemen, pemerintah dan parlemen yang sejajar; c). Kabinet (menteri-menteri) diangkat oleh presiden dan bertanggung jawab kepada presiden, tidak bertanggung jawab kepada parlemen/legislative; d). Parlemen memiliki kekuasaan legislatif dan sebagai lembaga perwakilan, Anggota parlemen dipilih oleh rakyat.

Hugart dan Carey mengidentifikasi sistem presidensial memiliki karakteristik yaitu presiden dipilih oleh rakyat secara langsung atau dengan *electoral college* untuk masa kepemimpinan yang tetap, dalam keadaan normal presiden tidak bisa dijatuhkan dalam masa jabatannya kecuali ada hal-hal khusus misalnya presiden melakukan tindakan kriminal atau terang-terangan melanggar konstitusi. Prasyarat ini merupakan prasyarat institusional sebuah sistem pemerintahan presidensial, sifat dasar inilah yang paling elementer dimana presiden harus bertanggungjawab hasil pemilu dan harus bertanggungjawab kepada rakyat melalui mekanisme pemilu.⁹¹

Keuntungan dari sistem presidensial ialah, bahwa pemerintahan untuk jangka waktu yang ditentukan itu stabil, kelemahannya, bahwa kemungkinan terjadi apa yang ditetapkan sebagai tujuan negara menurut eksekutif bisa berbeda dari pendapat legislatif.⁹²

C. Konstitusi Sebagai Objek Kajian Hukum Tata Negara

1. Istilahan dan Pengertian Konstitusi

Perkataan undang-undang adalah terjemahan yang sesuai dengan kebiasaan orang Belanda dan Jerman, yang dalam percakapan

91 The Center for Presidential and Parliamentary Studies (CPPS) dan Partnership for Governance Reform In Indonesia, *Gerakan Politik yang Tertawan; Menggagas Ulang Prinsip-prinsip Lembaga Kepresidenan*. *Op Cit.* hlm. 6.

92 M. Kusnardi dan Hermaily Ibrahim, *Op Cit*, hlm. 178-179.

sehari-hari memakai perkataan *grondwet*, (*grond* artinya dasar, *wet* artinya undang-undang) dan *grundgesetz grund* artinya dasar, *gesetz* artinya undang-undang. Di negeri Belanda, disamping istilah *grondwet* dikenal istilah *constitutie*.⁹³

Istilah konstitusi berasal dari bahasa perancis *constituer* yang berarti membentuk, yang dimaksudkan adalah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara.⁹⁴ Dalam bahasa Latin, kata konstitusi merupakan gabungan dari dua kata, yaitu *cume* adalah preposisi yang berarti “bersama dengan...” dan *Statuere* berasal dari kata *sta* yang membentuk kata kerja pokok *stare* yang berarti berdiri. Atas dasar itu, kata *statuere* mempunyai arti “membuat sesuatu agar berdiri atau mendirikan atau menetapkan”. Dengan demikian dalam bentuk tunggal (*konstitutio*) berarti menetapkan sesuatu secara bersama-sama dan dalam bentuk jamak (*constitutiones*) berarti segala sesuatu yang telah di tetapkan.⁹⁵ Menurut Sri Soemantri di negara-negara yang menggunakan bahasa Inggris sebagai bahasa nasional, dipakai istilah *constitution* yang di dalam bahasa Indonesia di sebut konstitusi.⁹⁶

Menurut Soehino, Konstitusi adalah dokumen yang memuat aturan-aturan hukum dan ketentuan-ketentuan hukum yang pokok-pokok atau dasar-dasar yang sifatnya, baik tulisan maupun tidak tertulis yang menggambarkan tentang sistem ketatanegaraan

93 Abu Daud Busro dan Abu bakar Busro, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1991), hlm. 41.

94 Wirjono Projodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia* .(Jakarta: Dian Rakyat, 1989) hlm. 10.

95 Koeniatmanto Soetoprawiro, *Konstitusi: pengertian dan Perkembangannya*, Pro Justitia, No.2 Tahun V, Mei. 1987. hlm. 28-29.

96 Sri Soemantri M. *Susunan Ketatanegaraan Menurut UUD 1945 Dalam Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia*, (Sinar Harapan: Jakarta, 1993), hlm. 29.

suatu negara.⁹⁷ lebih lanjut undang-undang dasar adalah suatu kitab atau dokumen yang memuat aturan-aturan hukum dan ketentuan-ketentuan hukum yang pokok-pokok atau dasar-dasar sifatnya tertulis, yang mengambarkan sistem ketatanegaraan suatu negara.⁹⁸ Herman Heller berpendapat bahwa jika pengertian undang-undang harus di hubungkan dengan pengertian konstitusi, artinya undang-undang dasar itu baru merupakan sebagian dari pengertian konstitusi, yaitu konstitusi yang tertulis saja.⁹⁹

Senada dengan L.J. Van Apeldoorn telah membedakan secara jelas di antara keduanya, kalau *gronwet* (undang-undang dasar) adalah bagian tertulis dari suatu konstitusi, sedangkan *constitution* (konstitusi) memuat baik peraturan tertulis maupun yang tidak tertulis. Sementara Sri Soemantri M, dalam disertasinya mengartikan konstitusi sama dengan Undang-Undang Dasar.¹⁰⁰

Penyamaan pengertian konstitusi dengan undang-undang dasar, dimulai sejak *Oliver Cromwell* yakni Lord Pretector Republik Inggris pada tahun 1649, yang menyebut *undang-undang dasar* itu sebagai *instrument of government*, jadi sebagai pegangan untuk memerintah. Tetapi undang-undang dasar dalam pengertian sebagai pegangan untuk membatasi kekuasaan pemerintah sedemikian rupa hingga tidak bersifat sewenang-wenang, sesungguhnya sudah ada jauh sebelum Cromwell, diantaranya pada tahun 1215, dimana raja John dari Inggris di paksa oleh beberapa bangsawan untuk mengakui beberapa hak mereka yang kemudian di camtumkan dalam *Magna*

97 Soehino, *Hukum Tata Negara; Sumber-sumber Hukum Tatanegara Indonesia* (Yogyakarta: 1985), hlm. 182.

98 *Ibid.*

99 Thalib, Dahlan et.al, *Teori dan Hukum Konstitusi* (Jakarta, 2001), hlm. 11.

100 Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Disertasi, Alumni, Bandung, 1987, hlm.1.

Charta yang disebut juga sebagai *Charter of English Liberties*. Dalam tahun 1787 pengertian konstitusi Cromwell itu kemudian dibawa oleh itu kemudian dibawa oleh *Lafayette* ke perancis pada tahun 1789, yang kemudian mempengaruhi konstitusi Perancis.¹⁰¹

Secara historis, istilah konstitusi telah lama dikenal yaitu sejak Zaman Yunani Kuno. Diduga, Konstitusi Athena yang ditulis oleh seorang Xenophon (abad 425 SM) merupakan konstitusi pertama. Konstitusi Athena dipandang sebagai alat demokrasi yang sempurna. Dapat diduga pula bahwa pemahaman orang tentang apa yang diartikan konstitusi, sejalan dengan pemikiran orang-orang Yunani kuno tentang negara. Hal ini dapat diketahui dari paham Socrates yang kemudian dikembangkan oleh muridnya Plato, dalam bukunya *Politeia* atau negara, yang memuat ajaran-ajaran Plato tentang negara atau hukum, dan bukunya *Nomoi* atau undang-undang, dan juga tulisan Aristoteles dan bukunya *Politica* yang membicarakan tentang negara dan hukum (keadilan).¹⁰²

Dalam masyarakat Yunani Purba dikatakan, bahwa *politeia* diartikan sebagai konstitusi, sedangkan *nomoi* adalah undang-undang biasa. Perbedaan dari istilah tersebut adalah bahwa *politeia* mengandung kekuasaan lebih tinggi daripada *nomoi*, karena mempunyai kekuatan membentuk agar tidak bercerai berai.¹⁰³ Dalam kebudayaan Yunani, istilah konstitusi berhubungan erat dengan ucapan *Respublica Contituere*. Sehingga lahirlah semboyan yang berbunyi "*Princeps Legibus Solutus est, Salus Publica Suprema lex*" yang berarti rajalah yang berhak menentukan organisasi/struktur negara,

101 Moh.Kusnadi dan Harmaily, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet. Kelima, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1983), hlm 66.

102 Shabine George H.A *History of political Theory*, Terj. Suwarno Hadiatmodjo. *Teori-teori Politik, sejarah Pertumbuhan dan perkembangannya*. (Bandung: Binacipta, 1992), hlm. 25.

103 Soehino. *Ilmu Negara*. (Yogyakarta: Liberty, 1980). hlm 16 dan 24.

oleh karena itu adalah satu-satunya pembuat undang-undang. Dengan demikian istilah konstitusi pada zaman Yunani Purba, baru diartikan secara materiil, karena konstitusi saat itu belum diletakkan dalam suatu naskah yang tertulis.¹⁰⁴

Dari sinilah tampak lambat laun dalam perkembangan sejarah bahwa perjanjian-perjanjian antara rakyat dan pihak yang memerintah mulai dinaskahkan. Dengan berbagai kemungkinan tujuan dari naskahnya perjanjian-perjanjian tersebut: (1) memudahkan para pihak dalam menuntut hak-haknya masing-masing. (2) meningkatkan kepada mereka kewajiban yang harus dilakukan. (3) agar orang tidak melupakannya. Misalnya:¹⁰⁵

- a. Adalah perjanjian yang dilakukan antara raja dan para bangsawan. Dalam perjanjian itu ditetapkan bahwa raja dapat meminta bantuan bangsawan jika terjadi perang dan sebaliknya para bangsawan berhak mendapat perlindungan serta tanah dari raja jika perang dimenangkan oleh raja.
- b. Dalam hal lain, raja dapat mengadakan perjanjian dengan rakyat, kerana raja memerlukan uang dan sebagai balas jasanya maka rakyat memperoleh hak kenegaraan sebagai suatu wewenang untuk dapat menyelenggarakan kepentingan sendiri.

2. Fungsi Konstitusi

Pada umumnya setiap negara mempunyai konstitusi, salah satu fungsinya mencegah terjadinya penumpukan kekuasaan pada satu orang atau lembaga/badan. Penumpukan dapat menimbulkan kekuasaan yang bersifat absolut, sehingga menimbulkan kecenderungan tindakan sewenang-wenang oleh pemegang kekuasaan.

¹⁰⁴ Rozikin Daman. *Hukum Tata Negara, suatu Pengantar*. (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1993), hlm. 86.

¹⁰⁵ Moh, Kusnardi dan Harmaily. *Op.Cit*, hlm. 64.

Pembatasan kekuasaan sebagai salah satu ciri negara hukum (*rechstaat*). ciri-ciri hukum sebagai dikatakan oleh Friedrich Julius Stahl: (a) Pengakuan terhadap hak-hak azasi manusia. (b) Pemisahan kekuasaan negara. (c) Pemerintahan berdasarkan undang-undang, dan (d) Adanya peradilan Adminstrasi.¹⁰⁶

A.V. Dicey dari kalangan Anglo Saxon, memberikan ciri-ciri negara hukum (*The Rule of Law*) sebagai berikut: (a) supremasi hukum, dalam arti tidak boleh adanya kesewenang-wenangan, sehingga seseorang hanya boleh di hukum jika melanggar hukum. (b) kedudukan yang sama di depan hukum, baik bagi rakyat biasa maupun pejabat. (c) terjaminnya hak-hak azasi manusia oleh undang-undang dan keputusan-keputusan pengadilan.¹⁰⁷

Selain sebagai pembatas kekuasaan, konstitusi juga digunakan sebagai alat untuk menjamin hak-hak warga negara. Hak-hak tersebut mencakup hak-hak asasi, seperti hak untuk hidup, kesejahteraan hidup, dan hak kebebasan. Serta konstitusi sebagai pedoman penyelenggaraan negara, sebagai syarat berdirinya negara. Fungsi konstitusi itu adalah sebagai dokumen formal nasional, dasar organisasi negara, penjamin kepastian hukum dalam praktek penyelenggara negara

Sejalan dengan perlunya konstitusi sebagai instrumen untuk membatasi kekuasaan dalam suatu negara. Menurut Jimly Ashiddiqie konstitusi memiliki fungsi-fungsi sebagai berikut;¹⁰⁸

- a) Fungsi penentu dan pembatas kekuasaan organ negara.
- b) Fungsi Pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara.

106 Padmo Wahyono, *Pembagunan Hukum Indonesia*, (Jakarta: INDHILL, 1989), hlm. 30.

107 Moh. Mahfud M.D, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, (Yogyakarta, 1993), hlm. 27-28 mengutip Oemar Seno Adji, "Prasaran" dalam seminar ketatanegaraan Undang-Undang Dasar 1945, (Jakarta, 1966), hlm. 24.

108 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia di Masa Depan*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002), hlm. 33.

- c) Fungsi pengatur hubungan kekuasaan antar organ negara dengan warga negara.
- d) Fungsi pemberi atau legimitasi terhadap kekuasaan negara ataupun kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara.
- e) Fungsi penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber kekuasaan asli (yang dalam sistem demokrasi adalah rakyat) kepada organ negara.
- f) Fungsi simbolik sebagai pemersatu (*Symbol of unity*) sebagai rujukan identitas dan keagungan kebangsaan (*identity of nation*) serta sebagai *center of ceremony*.
- g) Fungsi sebagai sarana pengendalian masyarakat (*Social control*) baik dalam arti sempit hanya dibidang politik, maupun dalam arti luas mencakup bidang sosial dan ekonomi.
- h) Fungsi sebagai sarana perekayasa dan pembaharuan masyarakat (*social engineering atau social reform*)

3. Klasifikasi Konstitusi

Carl Schmitt dalam bukunya “*Verfassungslehre*” membagi konstitusi dalam empat bagian antara lain: (a) Konstitusi absolut (*absolut begrif der verfassung*); (b) Konstitusi relatif (*relative begrif der verfassung*); (c) Konstitusi positif (*positive begrif der verfassung*); (d) Konstitusi ideal (*ideal begrif der verfassung*).¹⁰⁹

Konstitusi dalam arti absolut (*absolut Begrif der Verfassung*) ialah: (1) konstitusi sebagai kesatuan organisasi yang nyata mencankup semua bangunan hukum dan semua organisasi yang ada dalam negara, (2) konstitusi sebagai bentuk negara. Bentuk negara itu bisa demokrasi atau monarki. Sendi demokrasi adalah indentitas, sedangkan sendi monarki adalah representasi. Demokrasi, baik

109 R.G. Kartasapoetra, *Sistematika Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1993), hlm.18. lihat juga Sumbodo Tiko, *Hukum Tata Negara*. (Bandung: PT Eresco,1988), hlm 121.

langsung maupun tidak langsung, bersendi pada rakyat yang memerintah dirinya sendiri sehingga antara yang memerintah dan yang di perintah identik, yaitu rakyat. Pada monarki asas yang terdapat adalah representatif karena, baik raja maupun kepala negara, dalam negara yang demokratis hanya merupakan seorang wakil atau mandataris rakyat, dan pada dasarnya kekuasaan di tangan rakyat, (3) Konstitusi sebagai faktor integrasi, faktor integrasi sifatnya bisa abstrak dan fungsional. Abstrak misalnya hubungan antara bangsa dan negara dengan lagu kebangsaannya, bahasa persatuannya. Bendera sebagai lambang kesatuan. Sementara itu fungsional adalah tugas konstitusi mempersatukan bangsa melalui pemilihan umum, referendum, pembentukan kabinet, suatu diskusi atau debat dalam politik di negara-negara liberal, (4) konstitusi sebagai sistem yang tertutup dari norma-norma hukum yang tertinggi. jadi konstitusi merupakan norma dasar yang merupakan sumber bagi norma-norma lainnya yang berlaku di dalam negara.

Konstitusi dalam arti relatif (*Relative Begriff der Verfassung*), sebagai konstitusi yang dihubungkan dengan kepentingan suatu golongan tertentu dalam masyarakat. Golongan ini terutama adalah golongan borjuis liberal yang menghendaki adanya jaminan dari pihak penguasa agar hak-haknya tidak di langar. Dalam arti relatif ini konstitusi di bagi dalam dua pengertian: (i) konstitusi sebagai tuntutan dari golongan borjuis liberal agar hak-haknya tidak di langar oleh penguasa; (ii) konstitusi sebagai konstitusi tertulis dalam arti foramal tertulis

Konstitusi dalam arti positif mengandung pengertian sebagai keputusan politik tertinggi, yang menentukan nasib seluruh rakyat dimana konstitusi itu diberlakukan. Adapun keputusan politik tertinggi lazimnya menunjukkan perubahan-perubahan yang menuju perbaikan, atau perkembangan negara dan bangsa, misalnya memberikan garis-garis besar bagi pengaturan kehidupan bangsa dan

negara setelah perolehan kemerdekaan, perebutan kemerdekaan, dan lain sebagainya. Garis-garis besar peraturan ini mutlak harus dijalankan dan ditaati sebagai hal-hal yang teruji kepositifannya

Pengertian ini apabila dihubungkan dengan pembentukan UUD 1945. Proklamasi kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945 adalah konstitusi politik yang tertinggi yang dilakukan oleh bangsa Indonesia, yang mengubah nasibnya dari suatu bangsa yang dijajah menjadi bangsa yang merdeka. Karena pembuatan UUD 1945 hanya merupakan salah satu diantara keputusan-keputusan politik yang tinggi, ia belum merupakan konstitusi dalam arti positif.¹¹⁰ Hal ini sependapat dengan Rozikin Daman bahwa UUD 1945 merupakan konstitusi dalam arti positif.¹¹¹

Konstitusi dalam arti ideal, jika melihat dari segi demokrasi atau kepentingan rakyat, maka konstitusi yang ideal dengan sendirinya yang dapat memberikan jaminan perlindungan terhadap hak-hak asasi, cita-cita yang timbul lainnya dengan melalui konstitusi agar pemerasan, perbuatan sewenang-wenang terhadap rakyat dapat dihilangkan, dan sebagai gantinya rakyat diberikan hak-hak kebebasan dan persamaan hak.

4. Perubahan Konstitusi

Kata *amandemen* berasal dari kata bahasa Inggris, yang berarti perubahan atau *to amend, to alter dan to revise*,¹¹² Istilah Amandemen dalam kamus besar Bahasa Indonesia adalah usul perubahan undang-undang yang dibicarakan atau penambahan pada bagian

110 Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet. Kelima, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1983), hlm. 71.

111 Rozikin Daman, *Hukum Tata Negara-Suatu pengantar*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1993). hlm. 97.

112 Jhon M.Ehols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia*, cet. xv, (Jakarta: Gramedia, 1987), hlm. 26.

yang sudah ada.¹¹³ Sedangkan arti perubahan berasal dari kata dasar “ubah” yang berarti hal (keadaan) berubah, peralihan, pertukaran,¹¹⁴ jadi amandemen dan perubahan mempunyai arti yang sama.

Istilah “Perubahan” itu dapat di kualifikasikan kedalam tujuh istilah, yaitu: *Amendment* (perubahan), *Revision* (perbaikan), *Alteration* (perubahan), *Reform* (perbaikan), *Change* (pergantian), *Modiied* (modifikasi), *Review* (tinjauan).¹¹⁵

Menurut Taufiqurrohman Syahuri dari 100 negara yang diteliti tentang istilah perubahan konstitusi diberbagai negara dapat diketahui sebagai berikut:

- 1) Istilah *amendment* dipergunakan oleh negara-negara seperti: Afrika Selatan, Amerika Serikat, Argentina, Australia, Bahrain, Bangladesh, Barbados, Belarusia, Belgia, Belize, Bosnia, Brazil, Bulgaria, Cambodia, Cameroon, Canada, Congo, Denmark, Eritrea, Estonia, Etiopia, Haiti, India, Islandia, Italia, Jepang, Jerman, Jordan, Korea Selatan, Kroasia, Kuwait, Laos, Libanon, Liberia, Libia, Liechtenstein, Lithuania, Luksemburg, Malaysia, Malawi, Mexico, Micronesia, Mongolia, Mozambique, Mesir, New Zeland, Nauru, Nepal, Pakistan, Paraguay, Perancis, Polandia, Puerto Rico, RRC, Rusia, Singapura, Slovenia, Spanyol,

¹¹³ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga (Jakarta: Balai Pustaka, 2002), hlm. 38.

¹¹⁴ *Ibid.*, hlm.1234.

¹¹⁵ Menurut Taufiqurrohman Syahuri dari 100 negara yang diteliti tentang istilah perubahan konstitusi diberbagai Negara dapat diketahui bahwa; istilah *amendment* merupakan istilah yang paling banyak digunakan konstitusi Negara-negara, yaitu sebanyak 69%. Urutan kedua adalah istilah *revision* sebanyak 23%. Istilah *alteration* sebanyak 2%. Sementara istilah *Change*, *modiied*, *review*, dan *reform* masing-masing sebesar 1%. Sedangkan sisanya 2% mengandung dua istilah sekaligus, yakni *amendment-revision*. Taufiqurrohman Syahuri, *Hukum Konstitusi; Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia serta Perbandingannya dengan Konstitusi Negara Lain di Dunia* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004) hlm. 69-73.

- Srilangka, Taiwan, Tajikistan, Thailand, Tongo, Turnisia, Turkenistan, Turki, Ukraina dan Vietnam.
- 2) Istilah *Revision* sebagai berikut; Albania, Belanda, Burundi, Cape Verde, Centrafriquel/Afrika tengah, Chad, Comores, Gabon, Guinea Rep, Iran, Irlandia, Jibouti, Latvia, Mali, Maroko, Mauritania, Monaco, Muldova, Pantai Gading, Portugal, Romania, Swiss, Timor Leste.
 - 3) Istilah *Alteration* seperti Armenia, Zimbabwe.
 - 4) Negara-negara yang menggunakan istilah *Reform* adalah negara El Salvador.
 - 5) Istilah *Change*, negara Mecedonea, Istilah *Modiied*, negara Irak, istilah *Review*, negara Siria.
 - 6) Menggunakan dua istilah sekaligus yakni *amendment-revision* adalah negara Philipina dan Rwanda.

Dalam kajian hukum tata negara dikenal adanya dua cara perubahan UUD 1945 sebagai konstitusi yang tertulis. *Pertama*, perubahan yang dilakukan menurut prosedur yang diatur sendiri oleh UUD atau dilakukan tidak berdasarkan ketentuan yang diatur dalam UUD. Cara pertama biasa disebut dengan istilah “*verfassung anderung*” cara ini disebut cara konstitusional, sedangkan yang kedua biasa disebut “*verfassung wandlung*” atau disebut juga cara yang bersifat ‘*revolusioner*’. *Kedua*, perubahan itu sendiri dapat dilakukan; a). melalui ‘*pembaharuan naskah*’; b). melalui ‘*pergantian naskah*’ lama dengan naskah yang baru; c). melalui naskah tambahan (*annex atau adendum*) yang terpisah dari naskah asli UUD yang menurut tradisi Amerika Serikat disebut *amandemen*.¹¹⁶ Lebih lanjut Jimly berpendapat, yang dimaksud dengan mengamandemen adalah

116 Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi; Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*, Cetakan Pertama (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 97-98.

mengubah pasal tertentu dari sebuah UUD. Sementara itu, yang dimaksud dengan mengganti UUD adalah mengubah suatu UUD lama dengan naskah baru.¹¹⁷

George Jellinek membedakan dua jalur perubahan konstitusi, yaitu melalui cara. *Pertama*, yang disebut *verfassungs-anderung*, yakni cara perubahan konstitusi yang dilakukan dengan sengaja dengan cara yang ditentukan dalam konstitusi.¹¹⁸ *Kedua*, melalui prosedur yang disebut *verfassungs-wandelung* yakni perubahan konstitusi yang dilakukan tidak berdasarkan cara formal yang ditentukan dalam konstitusi sendiri, melainkan melalui jalur istimewa seperti, revolusi, kudeta (*coup d'etat*), dan konvensi.¹¹⁹

Sedangkan perubahan yang menganut sistem *amandement*, adalah apabila suatu konstitusi diubah (di-amandemen), maka konstitusi yang asli tetap berlaku. Dengan kata lain hasil amandemen tersebut merupakan bagian atau lampiran yang menyertai konstitusi awal. Di antara negara yang menganut sistem ini antara lain adalah Amerika Serikat.

Menurut C.F.Strong, prosedur perubahan konstitusi atau undang-undang dasar ada empat macam cara perubahan, yaitu:¹²⁰

- (1) Perubahan konstitusi yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan legislatif, akan tetapi menurut pembatasan-pembatasan tertentu.
- (2) Perubahan yang dilakukan oleh rakyat melalui suatu referendum.
- (3) Perubahan konstitusi dan ini berlaku di negara serikat yang

117 MPR Perlu Tetapkan UUD 2000, <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0008/02/nasional/mpro6.htm> diakses tanggal 5 Juli 2016.

118 Djokosutono, *Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985), hlm. 105.

119 Ranggawijaya, *Wewenang Menafsirkan UUD*, (Bandung: Cita Bakti Akademika, 1996), hlm. 52.

120 CF Strong, *Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of their History Existing Forms*, (London: Sidgwick & Jackson, 1973), hlm. 142.

dilakukan oleh sejumlah negara-negara bagian. (4) Perubahan konstitusi yang dilakukan dalam suatu konvensi atau dilakukan oleh suatu lembaga negara khusus yang dibentuk hanya untuk keperluan perubahan.

Pendapat lain dikemukakan oleh K.C Where Secara umum proses amandemen dalam usaha mempertahankan dan mempersulit perubahannya dimaksudkan untuk melindungi satu atau lebih dari empat tujuan sebagai berikut: (a) konstitusi diubah hanya dengan pertimbangan yang matang dan bukan karena alasan sederhana atau secara serampangan. (b) rakyat diberi kesempatan mengungkapkan pandangan mereka sebelum dilakukan perubahan. (c) dalam sistem federal, kekuasaan unit-unit dan pemerintahan pusat tidak bisa diubah oleh satu pihak. (d) hak individu atau masyarakat, misalnya, hak minoritas dalam bahasa, agama atau kebudayaan mesti dilindungi.¹²¹

Perubahan UUD 1945 dilakukan oleh MPR sesuai dengan kewenangannya yang diatur dalam Pasal 3 dan Pasal 37 UUD 1945. Pasal-pasal tersebut menyatakan bahwa MPR berwenang mengubah dan menetapkan undang-undang dasar dan untuk mengubah undang-undang dasar, sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota MPR harus hadir. Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir.

Perubahan UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR, selain merupakan perwujudan tuntutan reformasi, juga sejalan dengan pidato Ir. Soekarno, Ketua Panitia Penyusun UUD 1945 dalam rapat Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tanggal 18 Agustus 1945. Pada kesempatan itu ia menyatakan antara lain, "bahwa ini adalah sekedar Undang-Undang Dasar Sementara, Undang-Undang

121 K.C Where, *Modern Constitutions*, Terjemahan oleh Muhammad Hardani, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, Cet 1, (Surabaya: Pustaka Eureka, 2003) hlm. 128.

Dasar Kilat, bahwa barangkali boleh dikatakan pula, inilah *revolutie grondwet*. Nanti kita membuat Undang-Undang Dasar yang lebih sempurna dan lengkap.”

Setidaknya perubahan UUD 1945 pada dasarnya merupakan sesuatu keniscayaan. Alasan-alasan perubahan UUD 1945 dapat dilihat dari beberapa aspek, yaitu:

Alasan historis, sesungguhnya UUD 1945 sebagai produk ketatanegaraan yang masih bersifat sementara, Sejak dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang memerintahkan kembali ke UUD 1945 sampai jatuhnya kekuasaan Orde Baru belum pernah diubah. Jika dirunut sejarah pembuatan UUD 1945 atau konstitusi Negara Indonesia yang disahkan dan ditetapkan oleh Panitia persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) masih bersifat sementara, sebagaimana dikatakan oleh Ir. Soekarno sebagai Ketua dalam rapat pertamanya tanggal 18 Agustus 1945, yakni sehari setelah proklamasi kemerdekaan, ia mengatakan;¹²²

“... 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 kilat”, nanti kalau kita telah bernegara dalam suasana yang lebih tentram, kita tentu mengumpulkan kembali MPR yang dapat membuat undang-undang dasar yang lebih lengkap dan lebih sempurna...”

Menurut Harun Arasid, dari pidato diatas dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut: (i) UUD 1945 dibuat secara tergesa-gesa, (ii) UUD 1945 ditetapkan dalam waktu satu hari, (iii) UUD 1945 statusnya adalah sementara, (iv) UUD 1945 adalah tidak lengkap dan tidak sempurna, (v) UUD 1945 tidak ditetapkan oleh badan yang mewakili rakyat, (vi) UUD 1945 akan diganti dengan undang-undang baru (reformasi

122 Moh. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Cet 1. (Jakarta: Yayasan Prapanca) hlm. 410.

konstitusi) yang sifatnya lebih lengkap dan lebih sempurna. (vii) UUD baru ini akan disusun dalam suasana yang lebih tentram.¹²³

Alasan Yuridis karena sifat UUD 1945 yang masih bersifat sementara dan harus disesuaikan dengan perubahan jaman, maka amandemen UUD 1945 secara yuridis di mungkinkan oleh UUD 1945 itu sendiri seperti dinyatakan secara tegas dalam Pasal 37 UUD 1945 yang mengatur tata cara perubahan UUD 1945 dan Pasal 2 Aturan Tambahan, setelah perubahan UUD 1945 tertuang dalam Pasal 37.

Alasan Filosois, Pentingnya perubahan UUD 1945 adalah *Pertama*, Karena UUD 1945 adalah *moment opname* dari berbagai kekuatan politik dan ekonomi yang dominan pada saat dirumuskannya konstitusi itu. Setelah 54 tahun kemudian, tentu terdapat berbagai perubahan baik di tingkat nasional maupun global. Hal ini tentu saja belum tercakup di dalam UUD 1945 karena saat itu belum nampak perubahan tersebut, *Kedua*, UUD 1945 disusun oleh manusia yang sesuai kodratnya akan tidak pernah sampai kepada tingkat kesempurnaan, pekerjaan yang dilakukan manusia tetap memiliki berbagai kemungkinan kelemahan maupun kekurangan.¹²⁴

Alasan Politis Praktis, pentingnya perubahan UUD 1945 adalah bahwa secara sadar atau tidak, langsung atau tidak langsung, dalam praktek politik sebenarnya UUD 1945 sudah sering mengalami perubahan yang menyimpang dari teks aslinya, baik masa 1945-1949, maupun masa 1959-1998, seperti terjadi sistem pemerintahan dari presidensial ke sistem parlementer (tahun 1946), penetapan Soekarno oleh MPRS sebagai Presiden seumur hidup (TAP MPRS No. III/MPRS/1963), yang berarti menyimpang/merubah ketentuan Pasal 7 UUD 1945, dan digunakan mekanisme referendum untuk

123 Harun Alrasid, *Naskah UUD 1945 Sesudah Empat Kali Diubah Oleh MPR*, (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2004), hlm, 112.

124 Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, (Jogyakarta: FH UUI Press, 2003), hlm. 3-4.

merubah UUD 1945 (TAP MPRS No.IV/MPRS/1984 Jo UU No 5 Tahun 1985 tentang Referendum) yang berarti telah menyimpang/merubah ketentuan pasal 37 UUD 1945. selain itu praktik politik sejak tahun 1959-1998 selalu memanipulasi kelemahan-kelemahan pengkaidahan dalam UUD 1945 yang memungkinkan multi interpretasi tergantung selera yang sedang berkuasa.¹²⁵

Alasan Teoritis, dari sudut pandang teori konstitusi (konstitusionalisme) keberadaan konstitusi bagi suatu negara hakekatnya adalah untuk membatasi kekuasaan negara agar tidak bertindak sewenang-wenang, tetapi justru UUD 1945 kurang menonjolkan pembatasan kekuasaan tersebut, melainkan lebih menonjolkan pengintegrasian.¹²⁶

Terkait dengan perubahan UUD 1945, Harun Alrasid menyatakan bahwa undang-undang dasar adalah terlalu *Sumir*, karena terlalu banyak masalah-masalah yang diserahkan kepada pembuat peraturan lebih rendah (dari pada UUD 1945), serta tidak menjamin secara tegas hak-hak asasi manusia,¹²⁷ lebih lanjut ia mengatakan bahwa sesuai dengan keinginan manusia yang selalu ingin maju, maka kita jangan terpaku dengan kaidah-kaidah yang sekarang berlaku, tetapi juga harus memikirkan kaidah-kaidah yang lebih ideal untuk masa yang akan datang.¹²⁸

Dasar pemikiran yang melatarbelakangi dilakukannya perubahan Undang-Undang Dasar Negara 1945, antara lain, sebagai berikut.

125 Abdul Mukthie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI), hlm. 11.

126 *Ibid*, hlm. 10.

127 Harun Alrasid, *Naskah UUD 1945 Setelah Empat Kali Diubah Oleh MPR*, *Op Ci.t.*, hlm, 94.

128 *Ibid*.

1. UUD 1945 membentuk struktur ketatanegaraan yang bertumpu pada kekuasaan tertinggi ditangan MPR yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat. Hal itu berakibat pada tidak terjadinya saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances*) pada institusi-institusi ketatanegaraan. Penyerahan kekuasaan tertinggi kepada MPR merupakan kunci yang menyebabkan kekuasaan pemerintahan negara seakan-akan tidak memiliki hubungan dengan rakyat.
2. UUD 1945 memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada pemegang kekuasaan eksekutif (presiden). Sistem yang dianut oleh UUD 1945 adalah dominan eksekutif (*executive heavy*), yakni kekuasaan dominan berada di tangan Presiden. Pada diri presiden terpusat kekuasaan menjalankan pemerintahan yang dilengkapi dengan berbagai hak konstitusional yang lazim disebut hak prerogatif (antara lain memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi) dan kekuasaan legislatif karena memiliki kekuasaan membentuk undang-undang.
3. UUD 1945 mengandung pasal-pasal yang terlalu "luwes" sehingga dapat menimbulkan lebih dari satu tafsiran (multitafsir), misalnya Pasal 7 UUD 1945 (sebelum diubah) yang berbunyi "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali". Rumusan pasal itu dapat ditafsirkan lebih dari satu, yakni tafsir pertama bahwa presiden dan wakil presiden dapat dipilih berkali-kali dan tafsir kedua adalah bahwa presiden dan wakil presiden hanya boleh memangku jabatan maksimal dua kali dan sesudah itu tidak boleh dipilih kembali.
4. UUD 1945 terlalu banyak memberikan kewenangan kepada kekuasaan Presiden untuk mengatur hal-hal penting dengan UUD 1945 menetapkan bahwa Presiden juga memegang kekuasaan legislatif sehingga Presiden dapat merumuskan hal-hal penting sesuai dengan kehendaknya dalam undang-undang.

Hal itu menyebabkan pengaturan mengenai MPR, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), HAM, dan pemerintah daerah disusun oleh kekuasaan Presiden dalam bentuk pengajuan rancangan undang-undang ke DPR.

5. Rumusan UUD 1945 tentang semangat penyelenggara negara belum cukup didukung ketentuan konstitusi yang memuat aturan dasar tentang kehidupan yang demokratis, supremasi hukum, pemberdayaan rakyat, penghormatan hak asasi manusia (HAM), dan otonomi daerah.

Tujuan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk:

1. Menyempurnakan aturan dasar mengenai tatanan Negara agar dapat lebih mantap dalam mencapai tujuan nasional yang tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 dan tidak bertentangan dengan UUD 1945 itu yang berdasarkan Pancasila dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan Pelaksanaan kedaulatan rakyat serta memperluas partisipasi rakyat agar sesuai dengan perkembangan paham demokrasi.
3. Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan perlindungan hak asasi manusia agar sesuai dengan perkembangan paham hak asasi manusia dan peradapan umat manusia dan sekaligus merupakan syarat bagi suatu negara hukum yang dicita-citakan oleh UUD 1945.
4. Menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan negara secara demokratis dan modern, antara lain melalui pembagian kekuasaan yang lebih tegas, *system check and balances* yang lebih ketat dan transparan dan pembentukan lembaga-lembaga negara yang baru untuk mengakomodasi perkembangan

kebutuhan bangsa dan tantangan jaman.

5. Menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan konstitusional dan kewajiban negara mewujudkan kesejahteraan sosial, mencerdaskan kehidupan bangsa, menegakan etika, moral dan solidaritas dalam kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara sesuai harkat dan martabat kemanusiaan dalam perjuangan mewujudkan negara kesejahteraan.
6. Melengkapi aturan dasar dalam penyelenggaraan negara yang sangat penting bagi eksistensi negara dan perjuangan negara mewujudkan demokrasi, seperti pengaturan wilayah negara dan pemilihan umum.
7. Menyempurnakan aturan dasar mengenai kehidupan bernegara dan berbangsa sesuai perkembangan aspirasi, kebutuhan dan kepentingan bangsa dan negara Indonesia dewasa ini sekaligus mengakomodasi kecenderungannya untuk kurun waktu yang akan datang.¹²⁹

Dalam melakukan perubahan UUD 1945, MPR menetapkan kesepakatan dasar agar perubahan UUD 1945 mempunyai arah, tujuan, dan batas yang jelas. Kesepakatan dasar itu terdiri atas lima butir, yaitu: a) tidak mengubah Pembukaan UUD; tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia; b) mempertahankan sistem pemerintahan presidensial; c) Penjelasan UUD 1945 yang memuat hal-hal normatif akan dimasukkan ke dalam pasal-pasal (batang tubuh); dan melakukan perubahan dengan cara *addendum*.¹³⁰

129 Sekretariat Jendral Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Sekjen MPR RI, 2003), hlm. 15-17.

130 Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Bahan Tayangan Materi Sosialisasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Cet.2* (Sekretariat Jendral MPR RI, 2006), hlm.1.

Salah satu kesepakatan perubahan adalah dilakukan dengan cara adendum. Artinya perubahan UUD 1945 itu dilakukan dengan tetap mempertahankan naskah asli dan naskah perubahan diletakkan melekat pada naskah asli. Dengan demikian, sebagai konsekuensi dari kesepakatan tersebut, naskah resmi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah naskah yang terdiri atas lima bagian, yaitu: (a) UUD 1945 (naskah asli); (b) Perubahan Pertama UUD 1945 1945; (c) Perubahan Kedua UUD 1945 1945; (d) Perubahan Ketiga UUD 1945; (e) UUD 1945.

BAB V

LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA

A. Pengertian Lembaga Negara

Konsep lembaga negara secara terminologis memiliki keberagaman istilah. Di kepustakaan Inggris, sebutan lembaga negara menggunakan istilah “*political institution*”, sedangkan dalam kepustakaan Belanda dikenal dengan istilah “*staat organen*”. Sementara itu, bahasa Indonesia menggunakan istilah “lembaga negara, badan negara, atau organ negara.”¹³¹

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata “lembaga” antara lain diartikan sebagai asal mula atau bakal atau organisasi yang bertujuan melakukan penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha, atau pola perilaku yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur dalam suatu kerangka nilai yang relevan.¹³² Sedangkan negara adalah organisasi dalam suatu wilayah yang mempunyai kekuasaan tertinggi yang sah dan ditaati oleh rakyat.¹³³

131 Firmansyah Arifin dkk. *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, (Jakarta: KRHN bekerjasama dengan MKRI didukung oleh The Asia Foundation dan USAID, 2005), hlm. 29.

132 Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi.3.-Cet.2, (Jakarta: Balai Pustaka, 2002), hlm. 655.

133 Pengertian yang lain dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia pengertian

Menurut Jimly Asshiddiqie, secara sederhana, istilah lembaga negara dapat dibedakan dari perkataan lembaga swasta dan lembaga swadaya masyarakat. Oleh karena itu, lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat disebut sebagai lembaga negara, lembaga negara itu dapat berada di ranah legislatif, eksekutif, yudikatif ataupun yang bersifat campuran.¹³⁴ Dalam pembicaraan mengenai organisasi negara, ada dua unsur yang saling berkaitan yaitu *organ dan functie*. *Organ* adalah bentuk atau wadahnya sedangkan *functie* adalah isinya.¹³⁵ Dalam pengertian yang luas Hans Kelsen pendapatnya bahwa “*whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*”. Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum (*legal order*) adalah suatu organ.¹³⁶ Artinya, organ negara itu tidak selalu berbentuk organik. Disamping organ yang berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma (*norm creating*) dan/atau bersifat menjalankan norma¹³⁷

Doktrin tentang fungsi lembaga negara yang selama ini berkembang biasanya dikaitkan dengan teori Montesquieu yang memisahkan kekuasaan lembaga-lembaga negara ke dalam tiga

lembaga adalah kelompok sosial yang menduduki wilayah atau daerah tertentu yang di organisasi di bawah lembaga politik dan pemerintah yang efektif, mempunyai kesatuan politik, berdaulat sehingga berhak menentukan tujuan nasionalnya. *Ibid*.

134 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 31.

135 Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 49.

136 Hans Kelsen, *General Theory Of Law and State*, Russell & Russell, New York, 1961, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, Cetakan I, (bandung: Penerbit Nusamedia dan Penerbit Nuansa, 2006), hlm. 276.

137 *Ibid*, hlm. 276-277.

fungsi kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif (kekuasaan membuat undang-undang), kekuasaan eksekutif (kekuasaan pelaksanaan undang-undang) dan kekuasaan yudikatif (kekuasaan mengadili). Tiga fungsi tersebut ke dalam tiga jenis lembaga negara yang merupakan buah pemikiran Montesquieu dianggap tidak relevan lagi mengingat bentuk dan sistem yang dianut oleh negara-negara di dunia dewasa ini telah mengalami perkembangan yang sangat berbeda dan variatif.

Lembaga-lembaga yang ada dalam sebuah negara pun mengalami perubahan atau perluasan fungsi menyesuaikan dengan kompleksitas masalah dalam kehidupan kenegaraan. Faktanya lembaga-lembaga tersebut sering bersentuhan dan saling berkaitan satu sama lain dalam menjalankan fungsinya. Lembaga-lembaga tersebut statusnya sederajat dan saling melakukan kontrol dan pengendalian satu sama lain dengan mekanisme *checks and balances*. Hal ini berarti bahwa satu cabang kekuasaan dalam negara tidak lagi secara eksklusif memegang salah satu dari tiga fungsi kekuasaan tersebut.

Di sisi lain, organ negara dalam arti sempit adalah apabila memiliki kedudukan hukum tertentu yang ditentukan oleh UUD. Organ negara inilah yang disebut dengan lembaga negara yang sering pula disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk oleh UUD, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari UU, atau bahkan hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Dasar hukum pembentukan suatu lembaga dapat menjadi salah satu kriteria untuk menentukan hirarki kedudukannya dalam sistem ketatanegaraan. Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan UU merupakan organ UU, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentunya

lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya.

Di sisi lain, organ negara dalam arti sempit adalah apabila memiliki kedudukan hukum tertentu yang ditentukan oleh UUD. Organ negara inilah yang disebut dengan lembaga negara yang sering pula disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk oleh UUD, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari UU, atau bahkan hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Dasar hukum pembentukan suatu lembaga dapat menjadi salah satu kriteria untuk menentukan hirarki kedudukannya dalam sistem ketatanegaraan. Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan UU merupakan organ UU, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Sedangkan Parlemen yang menetapkan undang-undang dan warga negara yang memilih para wakilnya melalui pemilihan umum sama-sama merupakan organ negara dalam arti luas.

Ciri-ciri penting organ negara dalam arti sempit ini adalah bahwa (1) organ negara itu dipilih atau diangkat untuk menduduki jabatan atau fungsi tertentu; (2) fungsi itu dijalankan sebagai profesi utama atau bahkan secara hukum bersifat eksklusif; dan (3) karena fungsinya itu, ia berhak untuk mendapatkan imbalan gaji dari negara”.¹³⁸

Selanjutnya, lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk

¹³⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD 1945 dan Tantangan Pembaharuan Pendidikan Hukum Indonesia*, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional “Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD dan Lokakarya Pembaharuan Kurikulum Pendidikan Tinggi Hukum Indonesia”, diselenggarakan oleh Asosiasi Pengajar HTN dan HAN, Di Jakarta, 7 September 2004, hlm. 32.

dengan UU merupakan organ undang-undang, sementara yang dibentuk dengan Keputusan Presiden tentunya lebih rendah lagi tingkat jabatannya. Demikian pula jika lembaga dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah (Perda), tentu lebih rendah lagi tingkatannya.¹³⁹

Dengan demikian lembaga negara adalah semua badan/organ negara yang kewenangan serta fungsinya diatur oleh peraturan perundang-undangan, baik itu di atur dalam UUD 1945, UU atau Peraturan Presiden Penganti Undang-Undang (Perpu), Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres), Keputusan Presiden (Kepres), Peraturan Daerah (Perda), lembaga negara yang bukan diatur oleh peraturan perundang-undangan bukan sebagai lembaga negara.

Menurut Harun Alrasid Badan-Badan Negara yang dibentuk oleh pembuat UUD 1945 merupakan transformasi dari aparatur negara jaman Hindia-Belanda, misalnya jabatan *Gouverneur Generaal* dan *Luitenant Gouvernuer Generaal* diubah menjadi Presiden dan Wakil Presiden, *Directeur van een Department* menjadi Menteri, *Raad van Nederlands-Indie* menjadi Dewan Pertimbangan Agung, *Volksraad* menjadi Dewan Perwakilan Rakyat, *Algemene Rekenkamer* menjadi Badan Pemeriksa Keuangan, dan *Hooggerechshof* menjadi Mahkamah Agung, untuk menggantikan kedudukan Raja/Ratu Belanda, sebagai pihak Gubernur Jenderal harus bertanggungjawab diciptakanlah MPR, yang memegang kedaulatan Rakyat dan kepadanya Presiden harus memberikan pertanggungjawaban.¹⁴⁰

Konsepsi lembaga negara dalam UUD 1945 pasca amendemen tidak menyebutkan atau menjelaskan secara tegas apa yang di maksud dengan “lembaga negara” mana yang bisa diklasifikasikan

139 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm.43.

140 Harun Alrasid, *Naskah UUD 1945 Sesudah Empat Kali Diubah oleh MPR*, (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2004), hlm. 38.

sebagai lembaga-lembaga dan mana yang bukan lembaga negara. Karena tidak banyak literatur di Indonesia yang membahas mengenai pengertian lembaga negara.

Begitu juga dalam UU No 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi salah satu kewenangannya adalah memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan UUD juga tidak menjelaskan apa yang dimaksud dengan “lembaga negara yang kewenangannya di berikan UUD” menurut Abdul Mukthie Fadjar sehingga memunculkan beberapa penafsiran, yaitu:¹⁴¹ (a) penafsiran luas, sehingga mencakup semua lembaga negara yang nama dan kewenangannya disebut/tercantum dalam UUD 1945, (b) penafsiran moderat, yakni yang hanya membatasi apa yang dulu dikenal sebagai lembaga tertinggi dan lembaga tinggi, (c) penafsiran sempit, yakni penafsiran yang merujuk secara implisit dari ketentuan pasal 67 UU MK.

B. Sejarah dan Perkembangan Lembaga Negara

Dalam sejarah ketatanegaraa Indonesia mengenal lima konstitusi yang telah berlaku di Indonesia yaitu UUD 1945 berlaku mulai tanggal 17 Agustus 1945 hingga 27 Desember 1949, Konstitusi RIS 1949 berlaku mulai dari Desember 1949 hingga Agustus 1950, UUDS 1950 berlaku Agustus 1950 hingga Juli 1959, UUD 1945 berlaku kembali melalui Dekrit Presiden 5 Juli hingga 21 Mei 1999, UUD 1945 Hasil Amandemen, Amendemen UUD 1945 pertama pada tanggal 19 oktober 1999, Amendemen UUD 1945 kedua pada tanggal 18 Agustus 2000, Amendemen UUD 1945 ketiga pada tanggal 9 November 2001, Amendemen UUD 1945 keempat pada tanggal 10 Agustus 2002.

Berbedanya masing-masing konstitusi yang berlaku, tentunya berbeda juga mengenai konsepsi lembaga negara, baik itu istilah,

¹⁴¹ Abdul Mukthie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 184.

kewenangan dan penyebutan nama-nama lembaga negara tersebut. Dalam perpektif sejarah ketatanegaraan Indonesia, istilah lembaga negara dalam penyebutannya beragam, istilah “lembaga negara” dikenal istilah lain seperti “badan”, “organ”, “alat-alat perlengkapan”, “alat perlengkapan negara”. Masing-masing istilah mempunyai pengertian yang sama, tergantung dengan kewenangan-serta fungsi yang menganturnya, baik itu di atur dalam UUD maupun peraturan perundang-undangan di bawah UUD.

Istilah lembaga negara dalam UUD 1945 Pra Amandemen tidak mengenal istilah lembaga negara. UUD 1945 Pra Amandemen menggunakan istilah lembaga negara dengan istilah badan. Misalnya badan pemeriksa keuangan (BPK), ¹⁴² badan-badan kehakiman¹⁴³, dan dalam Penjelasan Umum UUD 1945 mengenai Sistem Pemerintahan Negara angka 3 yang menyebutkan “Kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu badan yang bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia.”

Istilah lembaga negara dalam Konstitusi RIS menggunakan istilah alat-alat perlengkapan, dalam Konstitusi RIS menyebutkan alat-alat perlengkapan Federal Republik Indonesia Serikat ialah;

- a. Presiden;
- b. Menteri-menteri;
- c. Senat;
- d. Dewan Perwakilan Rakyat;
- e. Mahkamah Agung Indonesia;
- f. Dewan Pengawas Keuangan.¹⁴⁴

¹⁴² Pasal 23 ayat (5) UUD 1945.

¹⁴³ Pasal 24 ayat (2) UUD 1945.

¹⁴⁴ Konstitusi RIS 1949, Bab III Perlengkapan Republik Indonesia Serikat bagian Ketentuan Umum.

Istilah lembaga negara dalam UUDS 1950 menggunakan istilah alat perlengkapan negara. Dalam UUDS 1950 menyebutkan alat perlengkapan negara dalam Pasal 44 UUDS 1950 menyebutkan bahwa alat perlengkapan negara ialah;

- a. Presiden dan Wakil Presiden;
- b. Menteri-menteri;
- c. Dewa Perwakilan Rakyat;
- d. Mahkamah Agung;
- e. Dewan Pengawas Keuangan.¹⁴⁵

Dengan demikian, istilah lembaga negara tidak terdapat di dalam UUD 1945, Konstitusi RIS dan UUDS. Istilah lembaga negara muncul di dalam Ketetapan MPRS No. VIII/MPRS/1965 tentang Prinsip-Prinsip Musyawarah untuk Mufakat dalam Demokrasi Terpimpin sebagai Pedoman bagi Lembaga-Lembaga Permusyawaratan/Perwakilan. bahwa lembaga-lembaga negara berdasarkan UUD 1945 adalah: MPR, DPR, Kementerian Negara, DPA, Pemerintah Daerah, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung dan lembaga-lembaga negara berdasarkan peraturan perundang-undangan lainnya.

Selanjutnya terdapat juga istilah lembaga negara dalam tiga ketetapan MPR, yaitu:

- a. Ketetapan MPRS No. X/MPRS/1966 tentang Kedudukan Semua Lembaga-Lembaga Negara Tingkat Pusat dan Daerah pada Posisi dan Fungsi yang Diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945.
- b. Ketetapan MPR No. VI/MPR/1973 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara.

¹⁴⁵ Pasal 44 UUDS 1950.

- c. Ketetapan MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga-Lembaga Tertinggi Negara.

Dengan di tetapkan Ketetapan MPR No. I/MPR/2003. Ketiga ketetapan MPR tersebut di atas dicabut dan dinyatakan tidak berlaku karena telah berakhirnya masa berlakunya atau karena meteri telah diatur dalam UUD 1945.

C. Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945

Dalam UUD 1945, terdapat tidak kurang dari 34 organ yang disebut keberadaannya dalam UUD 1945. Ke-34 organ atau lembaga tersebut adalah:¹⁴⁶

- 1) Majelis permusyawaratan Rakyat (MPR) diatur dalam Bab III UUD 1945 yang juga diberi judul “Majelis permusyawaratan Rakyat”;
- 2) Presiden yang diatur keberadaannya dalam Bab III UUD 1945, mengenai Kekuasaan Pemerintahan Negara;
- 3) Wakil Presiden yang keberadaannya diatur dalam beberapa pasal dalam Bab III, yaitu Pasal 4 ayat (2), Pasal 6, Pasal 6A, Pasal 7, Pasal 7A, Pasal 7B, Pasal 8, dan Pasal 9.
- 4) Menteri dan Kementerian Negara yang diatur tersendiri dalam Bab V UUD 1945, yaitu pada Pasal 17 ayat(1), (2), dan (3);
- 5) Menteri Luar Negeri sebagai menteri triumvirat yang dimaksud oleh Pasal 8 ayat (3) UUD 1945, yaitu bersama-sama dengan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan sebagai pelaksana tugas kepresidenan apabila terdapat kekosongan dalam waktu yang bersamaan dalam jabatan Presiden dan Wakil Presiden;

¹⁴⁶ Mengenai kelembagaan Negara selengkapnya dapat dibaca dalam buku Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006).

- 6) Menteri Dalam Negeri sebagai triumpirat bersama-sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Pertahanan menurut Pasal 8 ayat (3) UUD 1945;
- 7) Menteri Pertahanan yang bersama-sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Dalam Negeri ditentukan sebagai menteri triumpirat menurut Pasal 8 ayat (3) UUD 1945;
- 8) Dewan Pertimbangan Presiden yang diatur dalam Pasal 16 Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara¹³
- 9) Duta seperti diatur dalam Pasal¹³ ayat (1) dan (2);
- 10) Konsul seperti yang diatur dalam Pasal 13 ayat (1);
- 11) Pemerintahan Daerah Provinsi¹⁴ sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945;
- 12) Gubernur Kepala Pemerintah Daerah seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
- 13) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat 3 UUD 1945;
- 14) Pemerintahan Daerah Kabupaten sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945;
- 15) Bupati Kepala Pemerintah Daerah Kabupaten seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
- 16) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (3) UUD 1945;
- 17) Pemerintahan Daerah Kota sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945;
- 18) Walikota Kepala Pemerintah Daerah Kota seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
- 19) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota seperti yang diatur oleh Pasal 18 ayat (3) UUD 1945;
- 20) Satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau istimewa seperti dimaksud oleh Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, diatur dengan undang-undang.

- 21) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang diatur dalam Bab VII UUD 1945;
- 22) Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang diatur dalam Bab VIIA UUD 1945;
- 23) Komisi Penyelenggaraan Pemilu yang diatur dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yang menentukan bahwa pemilihan umum harus diselenggarakan oleh suatu komisi yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri;
- 24) Bank sentral yang disebutkan keberadaannya tanpa menentukan nama oleh Pasal 23D UUD 1945;
- 25) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang diatur tersendiri dalam Bab VIIIA dengan judul Badan Pemeriksa Keuangan;
- 26) Mahkamah Agung (MA) yang keberadaannya diatur dalam Bab IX, Pasal 24 dan Pasal 24A UUD 1945;
- 27) Mahkamah Konstitusi (MK) yang juga diatur keberadaannya dalam Bab IX, Pasal 24 dan Pasal 24C UUD 1945;
- 28) Komisi Yudisial yang juga diatur dalam Bab IX, Pasal 24B UUD 1945 sebagai auxiliary organ terhadap Mahkamah Agung yang diatur dalam Pasal 24 dan Pasal 24A UUD 1945;
- 29) Tentara Nasional Indonesia (TNI) diatur tersendiri dalam UUD 1945, yang disebut dalam Bab XII tentang Pertahanan dan Keamanan Negara, pada Pasal 30 UUD 1945;
- 30) Angkatan Darat (TNI AD) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945;
- 31) Angkatan Laut (TNI AL) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945;
- 32) Angkatan Udara (TNI AU) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945;
- 33) Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) yang juga diatur dalam Bab XII Pasal 30 UUD 1945;
- 34) Badan-badan lain yang fungsinya terkait dengan kehakiman seperti kejaksaan diatur dalam undang-undang sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi, "Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang" .

UUD 1945 pasca amandemen, lembaga-lembaga negara disebutkan semakin banyak serta tidak merinci secara tegas dan jelas tentang badan/organ yang masuk dalam kategori lembaga negara. Istilah lembaga negara dapat di telusuri di dalam UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Pasal 24C ayat (1) yaitu: *“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 pemilihan umum”*, dan dalam Pasal II aturan peralihan yang berbunyi : *“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”*.

Setelah perubahan UUD 1945 dikenal beberapa istilah untuk mengidentifikasi organ-organ penyelenggara negara, yakni istilah “badan, dewan, komisi, mahkamah, majelis, serta lembaga”.

Sedangkan dalam UUD 1945 Pasca amandemen lembaga-lembaga negara, baik yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945 maupun oleh UU, yang dimuat secara tegas nama dan kewenangannya yaitu: (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat; (2) Dewan Perwakilan Rakyat; (3) Dewan Perwakilan daerah; (4) Presiden; (5) Mahkamah Agung; (6) Mahkamah Konstitusi; (7) Badan Pemeriksa Keuangan; (8) Komisi Yudisial; (9) Komisi Pemilihan Umum; (10) Bank Sentral; (11) Pemerintahan Daerah; (12) TNI/POLRI).

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat

MPR sebelum perubahan UUD 1945, merupakan lembaga dengan supremasi tertinggi, MPR merupakan lembaga penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia seperti yang telah ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, menyatakan: *“Kedaulatan adalah ditangan*

rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat". MPR sebagai lembaga tertinggi negara, pemegang dan pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat.

Tugas dan wewenang MPR sebelum Perubahan UUD 1945, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2), Pasal 2 ayat (1), Pasal 3, Pasal 6, Pasal 37, dan Penjelasan, ialah:

- (a) menetapkan UUD 1945 dan garis-garis besar dari pada haluan negara, serta mengubah UUD 1945,
- (b) menetapkan garis-garis besar haluan negara;
- (c) memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden;
- (d) membuat putusan-putusan yang tidak dapat dibatalkan oleh lembaga negara yang lain, termasuk penetapan garis-garis besar haluan negara;
- (e) memberikan penjelasan yang bersifat penafsiran terhadap putusan-putusan Majelis;
- (f) menyelesaikan pemilihan dan selanjutnya mengangkat Presiden dan Wakil Presiden;
- (g) meminta pertanggungjawaban dari Presiden mengenai pelaksanaan garis-garis besar haluan negara dan menilai pertanggungjawaban tersebut;
- (h) mencabut kekuasaan dan memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya apabila Presiden sungguh-sungguh melanggar Undang-Undang Dasar dan/atau garis-garis besar haluan negara;
- (i) menetapkan Peraturan Tata Tertib Majelis;
- (j) menetapkan Pimpinan Majelis yang dipilih dari dan oleh Anggota;
- (k) mengambil dan/atau memberi keputusan terhadap Anggota yang melanggar sumpah/janji Anggota.

Pasca perubahan terhadap UUD 1945, kedudukan MPR tidak lagi dianggap sebagai lembaga tertinggi negara karena ketentuan

pasal tersebut telah berubah berdasarkan Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi: *“Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”*.

Majelis Permusyawaratan Rakyat diatur dalam Bab III UUD 1945 yang juga diberi judul “Majelis Permusyawaratan Rakyat. MPR terdiri sebagai atas anggota DPR dan DPD yang dipilih melalui pemilihan Umum dan diatur lebih lanjut oleh undang-undang.¹⁴⁷ MPR bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara.¹⁴⁸ Segala putusan MPR ditetapkan dengan suara terbanyak.¹⁴⁹

Kedudukan dan wewenang MPR pasca amandemen UUD 1945: mengubah dan menetapkan UUD,¹⁵⁰ melantik Presiden dan atau Wakil Presiden,¹⁵¹ memberhentikan Presiden dan atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar,¹⁵² melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mengkat, berhenti, atau diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya,¹⁵³ memilih dan melantik Wakil Presiden dari dua yang diajukan Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari,¹⁵⁴ memilih dan melantik Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya dari dua paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang di usulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang paket calon Presiden

147 Pasal 2 ayat (1) perubahan keempat UUD 1945.

148 Pasal 2 ayat (2) UUD 1945.

149 Pasal 2 ayat (3) UUD 1945.

150 Pasal 3 ayat (1) Perubahan ketiga UUD 1945.

151 Pasal 3 ayat (2) Perubahan ketiga UUD 1945.

152 Pasal 3 ayat (3) Perubahan ketiga UUD 1945.

153 Pasal 8 ayat (1) Perubahan ketiga UUD 1945.

154 Pasal 8 ayat (2) Perubahan ketiga UUD 1945.

dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya sampai habis masa jabatannya selambat-lambatnya dalam waktu tiga puluh hari.¹⁵⁵

Tugas MPR diatur dalam Pasal 5 UU No 17 Tahun 2014, yaitu:(a) memasyarakatkan ketetapan MPR; (b) memasyarakatkan Pancasila, UUD 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika; (c) mengkaji sistem ketatanegaraan, UUD 1945, serta pelaksanaannya; dan (d) menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan UUD 1945.

2. Dewan Perwakilan Rakyat

DPR merupakan lembaga perwakilan yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.¹⁵⁶ DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang.¹⁵⁷ Setiap rancangan di undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.¹⁵⁸ DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.¹⁵⁹ Selain itu, DPR juga mempunyai hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat.¹⁶⁰ Setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas.¹⁶¹ Anggota DPR berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.¹⁶²

Kedudukan konstitusional DPR dalam UUD 1945 memang jauh lebih kuat dibandingkan dengan kedudukannya dalam UUD 1945

155 Pasal 8 ayat (3) Perubahan keempat UUD 1945.

156 Pasal 19 ayat (1) PerubahanKedua UUD 1945.

157 Pasal 20 ayat (10) PerubahanPertama UUD 1945.

158 Pasal 20 ayat (2) PerubahanPertama UUD 145.

159 Pasal 20A ayat (1) Perubahankedua UUD 1945.

160 Pasal 20A ayat (2) Perubahankedua UUD 1945.

161 Pasal 20A ayat (3) PerubahanKedua UUD 1945.

162 Pasal 21 PerubahanPertama UUD 1945.

sebelum perubahan. Dalam UUD setelah perubahan, disebutkan bahwa DPR tidak dapat dibubarkan oleh Presiden¹⁶³. Sebaliknya, DPR secara konstitusional dapat berperan dalam proses penjatuhan presiden (*impeachment*) melalui usul yang disampaikan kepada MPR dan selanjutnya dimintakan pembuktian oleh Mahkamah Konstitusi.

3. Dewan Perwakilan Daerah

Kewenangan pokoknya adalah mengajukan dan membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah serta pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi.¹⁶⁴ Pembentukan DPD pada awalnya dimaksudkan untuk mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (*bikemara*) yang terdiri atas DPR dan DPD. Kewenangan DPD berdasarkan Pasal 22D UUD 1945 adalah:

- (a) Mengajukan dan membahas RUU kepada DPR tentang otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- (b) Memberikan pertimbangan atas RUU pendapatan dan belanja negara, RUU yang berkaitan dengan pajak, RUU yang berkaitan dengan pendidikan dan RUU yang berkaitan dengan agama.
- (c) Melakukan control atas pelaksanaan undang-undang tentang otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber

¹⁶³ Pasal 7C UUD 1945, ketentuan Pasal 7C UUD 1945 mempertegas sistem presidensial serta pengalaman pada masa pemerintahan Soekarno yang membubarkan konstituante dan membubarkan DPR hasil pemilu tahun 1955 dan masa pemerintahan K.H. Abdurrahman Wahid yang mengeluarkan Dekrit Presiden pada tahun 2001, salah satu isi dari dekrit tersebut adalah pembubaran DPR.

¹⁶⁴ Pasal 22 ayat 1 dan 2 UUD 1945.

daya alam dan sumber daya ekonomi serta yang berkaitan dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah.

4. Presiden dan Wakil Presiden

Wacana kepemimpinan negara, dikenal konsep-konsep Raja (*king*) dan Ratu (*Queen*), Amir (*the ruler*), Ketua, Presiden (*President*) dan Perdana Menteri (*Prime Minister*). Berbagai macam konsep kepemimpinan tersebut digunakan sesuai dengan bahasa resmi yang digunakan di negara yang bersangkutan. Di negara muslim, istilah Raja kadang-kadang disebut sulthan sesuai yang di praktikan di Brunai Darussalam dan Malaysia, di negara-negara komunis seperti republik rakyat cina, dikenal istilah ketua untuk menyebutkan kedudukan kepala negara, sedangkan Jerman, kepala Pemerintahan disebut Kanselir.¹⁶⁵

Menurut Webster's New World Dictionary kata *president* (*substantium*) berarti bentuk derivatif dari *to preside* yang berarti memimpin atau tampil di depan, sedangkan dalam bahasa latin presiden berasal dari kata *presidere* yang berasal dari kata *prae* yang artinya di depan dan kata *sedere* yang artinya duduk.¹⁶⁶

Di Indonesia, Presiden memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-Undang Dasar,¹⁶⁷ berhak mengajukan rancangan undang-undang ke Dewan Perwakilan Rakyat (DPR),¹⁶⁸ menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagai

165 Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Cet. ke II (Yogyakarta: FH UII Press, 2005), hlm. 56.

166 *Webster's New World Dictionary*, College Edition, (New York: The World Publishing, 1962), hal. 1153.

167 Pasal 4 ayat 1 UUD 1945.

168 Pasal 5 ayat (1) Perubahan Pertama UUD 1945.

mana mestinya,¹⁶⁹ memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara,¹⁷⁰ menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain dengan persetujuan DPR,¹⁷¹ membuat perjanjian Internasional lainnya dengan persetujuan DPR,¹⁷² menyatakan keadaan bahaya,¹⁷³ mengangkat duta dan konsul,¹⁷⁴ dalam mengangkat duta Presiden memperhatikan pertimbangan DPR,¹⁷⁵ menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR,¹⁷⁶ memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung (MA),¹⁷⁷ memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR,¹⁷⁸ pengangkatan dan pemberhentian menteri-menteri,¹⁷⁹ Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan,¹⁸⁰ memberi gelar tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang,¹⁸¹ Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat,¹⁸²

169 Pasal 5 ayat (2) UUD 1945.

170 Pasal 10 UUD 1945.

171 Pasal 11 ayat (1) Perubahan Keempat UUD 1945.

172 Pasal 11 ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945.

173 Pasal 12 UUD 1945.

174 Pasal 13 ayat (1) UUD 1945.

175 Pasal 13 ayat (2) Perubahan Pertama UUD 1945.

176 pasal 13 ayat (3) Perubahan Pertama UUD 1945.

177 Pasal 14 ayat (1) Perubahan Pertama UUD 1945.

178 Pasal 14 ayat (2) Perubahan Pertama UUD 1945.

179 Pasal 17 ayat (2) Perubahan Pertama UUD 1945.

180 .Pasal 7 Perubahan Pertama UUD 1945.

181 Pasal 15 UUD 1945.

182 Pasal 6A ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945.

Wakil Presiden dalam struktur ketatanegaraan hanya di fungsikan sebagai “ban serap” belaka. Artinya Wakil Presiden Mempunyai posisi strategis dalam struktur ketatanegaraan dan hanya menjadi pengganti Presiden belaka. Dalam melaksanakan kewajibannya, Presiden dibantu oleh seorang Wakil Presiden.¹⁸³ Apabila Presiden mangkat, berhenti, berhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya ia di gantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya.¹⁸⁴ Presiden dan Wakil Presiden di pilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.¹⁸⁵ Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, MPR menyelenggarakan siding untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden.¹⁸⁶

5. Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung selaku pemegang kekuasaan Kehakiman yang mempunyai peranan penting dalam usaha menegakkan konstitusi dan prinsip negara hukum sesuai dengan tugas dan kewenangannya sebagaimana ditentukan dalam UUD 1945.

Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung merupakan bersama-sama pemegang kekuasaan kehakiman. diamanatkan dalam Pasal 24 Ayat (2) yang berbunyi: “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”.

183 Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945.

184 Pasal 8 ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945.

185 Pasal 6A ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945.

186 Pasal 8 ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945.

Mahkamah konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar, memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang dasar, memutuskan pembubaran partai politik dan memutuskan pembubaran partai politik dan memutuskan perselisihan tentang hasil pemilu.¹⁸⁷ Mahkamah konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh presiden dan wakil presiden menurut undang-undang dasar.¹⁸⁸

Dalam menjalankan tugasnya, Mahkamah Konstitusi terdiri dari 9 (sembilan) orang hakim konstitusi yang diajukan masing-masing 3 (tiga) orang oleh DPR, Presiden dan Mahkamah Agung, dan ditetapkan dengan Keputusan Presiden.¹⁸⁹ Susunan organisasinya terdiri atas seorang ketua merangkap anggota, seorang wakil ketua merangkap anggota dan 7 (tujuh) anggota hakim konstitusi, untuk kelancaran tugas dan wewenangnya Mahkamah Konstitusi dibantu oleh sebuah Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, yang susunan organisasi, fungsi, tugas dan wewenangnya diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden atas usul Mahkamah Konstitusi.

Sembilan orang hakim konstitusi diisi oleh calon yang dipilih oleh 3 lembaga, yaitu 3 (tiga) orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, 3 (tiga) orang oleh Presiden, dan 3 (tiga) orang oleh Mahkamah Agung. Jika terdapat lowongan jabatan, maka lembaga yang akan mengisi lowongan tersebut adalah lembaga darimana pencalonan hakim sebelumnya berasal. Dengan adanya keterlibatan ketiga lembaga negara yang mencakup cabang kekuasaan eksekutif,

¹⁸⁷ Pasal 24C ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945.

¹⁸⁸ Pasal 24C ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945.

¹⁸⁹ Pasal 24C ayat (3) Perubahan Ketiga UUD 1945.

legislatif, dan yudikatif tersebut dalam rekrutmen hakim konstitusi dapat dijamin adanya keseimbangan kekuatan antar cabang-cabang kekuasaan negara tersebut dan sekaligus pula menjamin netralitas dan imparialitas Mahkamah Konstitusi dalam hubungan antar lembaga negara. Dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, apalagi terkait dengan kewenangan mengadili perkara sengketa lembaga negara.¹⁹⁰

6. Mahkamah Agung

Mahkamah Agung melakukan kekuasaan kehakiman,¹⁹¹ mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang, wewenang lain yang diberikan oleh UU,¹⁹² mengajukan tiga calon hakim konstitusi untuk ditetapkan sebagai hakim konstitusi oleh presiden.¹⁹³

7. Komisi Yudisial

Komisi Yudisial diatur dalam Pasal 24A dan 24B UUD 1945, yang selanjutnya diatur dalam UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial. Pasal 24A UUD 1945 dan Pasal 13 UU No. 22 Tahun 2004 menentukan bahwa Komisi Yudisial mempunyai wewenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan menjaga serta menegakkan kehormatan dan keluhuran martabat serta perilaku hakim

Komisi Yudisial Republik (KY) adalah lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD 1945 yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam

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

191 Pasal 24 ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945.

192 Pasal 24A ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945.

193 Pasal 24C ayat (3) Perubahan Ketiga UUD 1945.

rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.¹⁹⁴ Komisi Yudisial merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan dalam pelaksanaan wewenangnya bebas dari campur tangan atau pengaruh kekuasaan lainnya. Komisi Yudisial bertanggungjawab kepada publik melalui DPR, dengan cara menerbitkan laporan tahunan dan membuka akses informasi secara lengkap dan akurat.

Komisi Yudisial mempunyai wewenang: (a) mengusulkan pengangkatan hakim agung dan hakim ad hoc di Mahkamah Agung kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan; (b) menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim; (c) menetapkan Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim (KEPPH) bersama-sama dengan Mahkamah Agung; (d) menjaga dan menegakkan pelaksanaan Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim (KEPPH).¹⁹⁵ Dalam melaksanakan wewenang, maka Komisi Yudisial mempunyai tugas: (i) melakukan pendaftaran calon hakim agung; (ii) melakukan seleksi terhadap calon hakim agung; (iii) menetapkan calon hakim agung; dan (iv) mengajukan calon hakim agung ke DPR.¹⁹⁶

Wewenang untuk mengusulkan pengangkatan hakim agung adalah wewenang yang dimiliki oleh Komisi Yudisial untuk melakukan seleksi terhadap calon hakim agung dan kemudian mengusulkannya kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Komisi Yudisial mengajukan 3 (tiga) orang calon hakim agung ke DPR untuk setiap 1 (satu) kebutuhan hakim agung. Proses pengusulan pengangkatan hakim agung ini dilakukan dalam waktu paling lama 6 (enam) bulan.

194 Pasal 24B ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945.

195 Pasal 13 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

196 Pasal 14 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011.

8. Badan Pemeriksa Keuangan

Badan Pemeriksa Keuangan adalah lembaga negara yang bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang bebas dan mandiri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23E UUD 1945. Mulai dari pemerintah pusat, pemerintah daerah, lembaga negara, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Layanan Umum (BLU), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), dan lembaga atau badan yang mengelola keuangan negara.¹⁹⁷

Pemeriksaan BPK mencakup pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Kesemuanya dilakukan dengan standar pemeriksaan keuangan negara sebagaimana yang telah diatur dalam ketentuan. Hasil pemeriksaan BPK diserahkan pada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya, untuk keperluan tindak lanjut hasil pemeriksaan, BPK menyerahkan pula hasil pemeriksaan secara tertulis kepada Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota sesuai dengan kewenangannya untuk ditindaklanjuti. Apabila dalam pemeriksaan ditemukan unsur pidana, BPK melaporkan hal tersebut pada instansi yang berwenang. Sesuai ketentuan perundang-undangan, laporan diajukan paling lama 1 bulan sejak diketahui ada unsur pidana untuk dijadikan dasar penyidikan.

BPK mempunyai 9 (sembilan) orang anggota, yang keanggotaannya diresmikan dengan Keputusan Presiden. Keputusan Presiden diterbitkan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak anggota BPK terpilih diajukan oleh DPR. Anggota BPK memegang jabatan selama 5 (lima) tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan. BPK memberitahukan kepada DPR dengan tembusan kepada Presiden tentang akan berakhirnya masa jabatan anggota BPK paling lambat 6 (enam) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan anggota tersebut.

¹⁹⁷ Pasal 6 UU nomor 15 tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

Anggota BPK dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD. Pertimbangan DPD disampaikan secara tertulis yang memuat semua nama calon secara lengkap, dan diserahkan kepada DPR Calon anggota BPK diumumkan oleh DPR kepada publik untuk memperoleh masukan dari masyarakat.

D. Sengketa Lembaga Negara

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

Sengketa kewenangan antara lembaga negara *legal standing* pemohon haruslah didasarkan pada adanya “kepentingan langsung” terhadap kewenangan yang dipersengketakan. Oleh karenanya pemohon yang mengajukan permohonan paerkara ini harus memenuhi syarat sebagai berikut:¹⁹⁸ (a) pemohon adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, (b) mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan, (c) ada hubungan kausal kerugian yang dialami kewenangannya langsung dengan kewenangan yang dilaksanakan oleh lembaga lain.

Pasal 1 angka 7 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08/PMK/2006 menentukan bahwa “Sengketa adalah perselisihan atau perbedaan pendapat yang berkaitan dengan pelaksanaan

¹⁹⁸ Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006), hlm. 195.

kewenangan antara dua atau lebih lembaga negara”. sengketa kewenangan tersebut menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menyelesaikannya sebagaimana ditentukan dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

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

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

Untuk memahami lembaga negara terlebih dahulu harus melakukan pengelompokan berdasarkan dasar hukum, fungsi dan segi hirarkinya. Dari segi dasar hukumnya lembaga negara dapat dibentuk dengan UUD, UU dan peraturan di bawah undang. Dari

segi fungsinya, lembaga tersebut ada yang bersifat utama atau primer, dan yang bersifat sekunder atau penunjang. Sedangkan dari segi hirarkinya, lembaga itu dapat dibedakan ke dalam tiga lapis. Organ lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara. Organ lapis kedua disebut sebagai lembaga negara saja, sedangkan organ lapis ketiga merupakan lembaga daerah.

Organ-organ konstitusi pada lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara, yang nama dan kewenangannya terdapat dalam UUD, yaitu: (1) Presiden dan Wakil Presiden; (2) Dewan Perwakilan Rakyat; (3) Dewan Perwakilan Daerah; (4) Majelis Permusyawaratan Rakyat; (5) Mahkamah Konstitusi; (6) Mahkamah Agung; (7) Badan Pemeriksa Keuangan.

Organ lapis kedua dapat disebut lembaga negara saja. Ada yang mendapatkan kewenangannya dari UUD, dan ada pula yang mendapatkan kewenangannya dari undang-undang, misalnya, adalah Komisi Yudisial, Tentara Nasional Indonesia, dan Kepolisian Negara. Sedangkan lembaga yang dibentuk dan/atau memperoleh kewenangan dari UU antara lain; Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Komisi Pemberantas Korupsi, Komisi Penyiaran Indonesia, Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Komnas HAM, dan sebagainya. Kedudukan kedua jenis lembaga negara tersebut dapat dibandingkan satu sama lain. Lembaga-lembaga negara sebagai organ konstitusi lapis kedua itu adalah: (1) Menteri Negara; (2) Tentara Nasional Indonesia; (3) Kepolisian Negara; (4) Komisi Yudisial; (5) Komisi pemilihan umum; (6) Bank sentral.

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

atas kebijakan presiden. Jika presiden hendak membubarkannya, keberadaannya sepenuhnya tergantung kepada kebijakan presiden.

Selanjutnya, lembaga-lembaga daerah yang diatur dalam Bab VI UUD 1945 tentang Pemerintah Daerah. Ketentuan tersebut mengatur adanya beberapa organ jabatan yang dapat disebut lembaga daerah sebagai lembaga negara yang terdapat di daerah. Lembaga-lembaga daerah itu adalah: (1) Pemerintahan Daerah Provinsi; (2) Gubernur; (3) DPRD provinsi; (4) Pemerintahan Daerah Kabupaten; (5) Bupati; (6) DPRD Kabupaten; (7) Pemerintahan Daerah Kota; (8) Walikota; (9) DPRD Kota.

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

Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08/PMK/2006 ditentukan bahwa yang dapat menjadi pemohon dan termohon di dalam sengketa kewenangan lembaga negara adalah 1) Dewan Perwakilan Rakyat; 2) Dewan Perwakilan Daerah; 3) Majelis Permusyawaratan Rakyat; 4) Presiden; 5) Badan Pemeriksa Keuangan; 6) Pemerintah Daerah; atau 7) Lembaga negara lainnya yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.

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

Daerah, (iii) Majelis Permusyawaratan Rakyat, (iv) Badan Pemeriksa Keuangan, (v) Presiden, (vi) Wakil Presiden, (vii) Mahkamah Agung, (viii) Mahkamah Konstitusi, dan (ix) Komisi Yudisial. Di samping kesembilan lembaga tersebut, terdapat pula beberapa lembaga atau institusi yang datur kewenangannya dalam UUD, yaitu (a) Tentara Nasional Indonesia, (b) Kepolisian Negara Republik Indonesia, (c) Pemerintah Daerah, (d) Partai Politik. Selain itu, ada pula lembaga yang tidak disebut namanya, tetapi disebut fungsinya, namun kewenangan dinyatakan akan diatur dengan undang-undang, yaitu: (i) bank central yang tidak disebut namanya “Bank Indonesia”, dan (ii) komisi pemilihan umum yang juga bukan nama karena ditulis dengan huruf kecil. Baik Bank Indonesia maupun Komisi Pemilihan Umum yang sekarang menyelenggarakan kegiatan pemilihan umum merupakan lembaga-lembaga independen yang mendapatkan kewenangannya dari Undang-Undang.¹⁹⁹

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

BAB VI

LEMBAGA KEPRESIDENAN

A. Presiden dan Lembaga Kepresidenan

Presiden dan Wakil Presiden Indonesia secara bersama-sama disebut lembaga kepresidenan. UUD 1945 menempatkan Presiden dan Wakil Presiden sebagai dwitunggal. Pasal 6 ayat (1) UUD 1945 perubahan ketiga, menyatakan sebagai berikut: "Calon Presiden dan Wakil Presiden harus seorang warga negara Indonesia asli sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara jasmani dan rohani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden". ketentuan mengenai satu pasangan menunjukkan bahwa jabatan Presiden dan Wakil Presiden adalah satu kesatuan pasangan Presiden dan Wakil Presiden. Keduanya adalah dwi-tunggal atau kesatuan lembaga kepresidenan. Hal yang sama juga dengan ketentuan bunyi sumpah atau janji Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana diatur dalam pasal 9 ayat (1) UUD 1945.

Presiden dan Wakil Presiden merupakan satu kesatuan institusi kepresidenan, keduanya adalah dua jabatan konstitusional terpisah. Perbedaan tersebut terkait dengan kewenangan-kewenangan yang dimiliki Presiden dalam berbagai bidang sebagaimana diatur dalam

Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, Pasal 14, Pasal 15, dan Pasal 16 UUD 1945. Perbedaan lainnya menyangkut pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 7B UUD 1945. Meskipun Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara berpasangan, persyaratan yang sama, dan mengucapkan sumpah/janji yang sama pula, tapi dalam hal pemberhentian tidak mutlak dilakukan bersamaan. Menurut Jimly Asshiddiqie, lembaga kepresidenan merupakan salah satu lembaga tinggi negara atau organ konstitusi yang jika dilihat dari segi pejabatnya terjelma dalam jabatan Presiden dan Wakil Presiden.²⁰⁰

Jabatan wakil presiden memiliki keunikan tersendiri. Meski tegas ditentukan sebagai pembantu Presiden (sebagaimana para menteri) tapi Wakil Presiden tidak bisa diberhentikan Presiden sebagaimana hak prerogatif Presiden mengangkat dan memberhentikan menteri. Alasannya, tentu karena kedudukan Wakil Presiden merupakan satu pasangan jabatan dengan kedudukan Presiden yang dipilih dalam satu paket oleh rakyat melalui Pemilu. Tapi menurut Maria Farida Indrati S, meskipun Wakil Presiden juga dipilih secara langsung tapi ia bertanggung jawab kepada Presiden. Wakil Presiden bertugas membantu Presiden dalam segala tugas secara umum tapi tidak membentuk suatu peraturan perundang-undangan karena yang mengeluarkan suatu peraturan perundang-undangan adalah Presiden. meskipun dalam keadaan yang sangat mendesak, Wakil Presiden hanya dapat membuatnya atas nama Presiden.²⁰¹ Meski demikian, menurut Jimly Asshiddiqie, kedudukan Wakil Presiden jauh lebih tinggi dan lebih penting dari jabatan menteri. Kedudukan Wakil

²⁰⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pembangunan dan Penegakan Hukum*, malakah disampaikan pada acara seminar “Menyoal Moral Penagak Hukum” dalam rangka Lustrum XI Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 17 Februari 2006.

²⁰¹ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 153.

Presiden terhadap Presiden mempunyai lima kemungkinan posisi, yaitu (i) sebagai wakil yang mewakili Presiden; (ii) sebagai pengganti yang menggantikan Presiden; (iii) sebagai pembantu yang membantu Presiden; (iv) sebagai pendamping yang mendampingi Presiden; dan (v) sebagai Wakil Presiden yang bersifat mandiri. Dalam menjalankan kelima posisi tersebut, Presiden dan Wakil Presiden bertindak sebagai satu kesatuan subjek jabatan lembaga kepresidenan.²⁰²

Masing-masing kemungkinan posisi ini menyebar dalam pasal-pasal UUD 1945. Posisi sebagai wakil diatur dalam Pasal 6, Pasal 6A, Pasal 7, Pasal 7A, Pasal 7B, Pasal 8 ayat (3), dan Pasal 9. Posisi sebagai pengganti yang menggantikan Presiden diatur dalam Pasal 8. Posisi sebagai pembantu yang membantu presiden diatur dalam Pasal 4 ayat (2). Sedangkan posisi sebagai pendamping dan jabatan yang bersifat mandiri tidak diatur secara eksplisit tapi merupakan konsekuensi logis dari posisinya sebagai Wakil Presiden.

B. Syarat dan Masa Jabatan Presiden

Secara umum, ada beberapa kriteria syarat presiden berdasar pada kondisi yang berbeda pada suatu negara yaitu:²⁰³ (a) adanya batasan minimum ketentuan umur bagi calon presiden, (b) kondisi sosial masyarakat setempat seperti halnya kondisi agama bangsa tertentu, yang dijadikan syarat sebagai calon presiden, (c) ketentuan hukum jika syarat jabatan tidak terpenuhi, (d) ketentuan hukum jika presiden tersebut bersedia memangku jabatan sebagai presiden.

Sebelum perubahan UUD 1945 pengaturan tentang syarat-syarat calon presiden dan wakil presiden tidak diatur secara tegas, ketentuan syarat calon presiden dan wakil presiden tertuang dalam

202 Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, cetakan kedua, (Jakarta: Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 80.

203 Harun Alrasid, *Pengisian Jabatan Presiden*, (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1999), hlm. 35.

Pasal 6 ayat (1), yang berbunyi: “Presiden ialah orang Indonesia asli”. Penjelasan “orang Indonesia asli”, hal ini berkaitan dengan adanya ketentuan dari Pasal 163 IS yang membedakan adanya tiga golongan dalam masyarakat Indonesia yaitu golongan Eropa, golongan timur jauh dan golongan pribumi. Penggolongan orang Indonesia asli ialah mereka yang tergolong dalam golongan bumi putera sebagaimana dimaksud dalam Pasal 163 RIS.

Dalam UUD RIS 1949 mengenai syarat presiden diatur 69 ayat (3), yang berbunyi: “*Presiden harus orang Indonesia yang telah berusia 30 tahun, beliau tidak boleh orang yang tidak diperkenankan serta dalam atau menjalankan hak pilih ataupun orang yang telah dicabut haknya untuk dipilih*”. Jika dibandingkan dengan Pasal 6 ayat (1) UUD 1945 ketentuan dalam Pasal 69 ayat (3) UUD RIS 1949 lebih jelas mengatur tentang syarat presiden yaitu: a) presiden adalah orang Indonesia asli; b) berusia 30 tahun; c) mempunyai hak dipilih dan memilih. Dalam ketentuan pasal 69 ayat (3) UUD RIS kata orang Indonesia asli telah dihilangkan.

Dalam UUDS 1950 ditentukan syarat-syarat presiden dalam Pasal 45 ayat (5) yang menyebutkan: “*Presiden dan wakil presiden harus warga negara Indonesia yang telah berusia 30 tahun dan tidak boleh orang yang tidak diperkenankan serta dalam menjalankan hak pilih ataupun orang yang telah dicabut haknya untuk dipilih*”. Pokok-pokok ketentuan syarat presiden dalam Pasal 45 ayat (5) UUDS 1950 ialah: 1) warga negara Indonesia; 2) telah berusia 30 tahun; 3) mempunyai hak dipilih dan memilih.

Pasca Dekrit Presiden maka Pasal 6 ayat (1) UUD NRI 1945 berlaku kembali. Pada tahun 1973 terbit Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. II/MPR/1973 yang menambahkan ketentuan syarat bagi calon presiden menjadi: 1) warga negara Indonesia; 2) telah berusia 40 tahun; 3) bukan orang yang sedang dicabut haknya untuk dipilih dalam pemilihan umum; 4) bertaqwa kepada tuhan yang maha esa;

5) setia kepada cita-cita proklamasi 17 Agustus 1945, Pancasila, dan pasal 6 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945; 6) bersedia menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh majelis dan putusan-putusan majelis; 7) berwibawa; 8) jujur; 9) cakap; 10) adil; 11) dukungan rakyat yang tercemin dari majelis; 12) tidak pernah terlibat, baik langsung ataupun tidak langsung dalam setiap kegiatan yang mengkhianati negara kesatuan republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, serta gerakan G30 S/PKI atau organisasi terlarang lainnya; 13) tidak sedang menjalani pidana berdasarkan keputusan pengadilan yang tidak dapat diubah lagi karena tindak pidana yang diancam pidana sekurang-kurangnya lima tahun; 14) tidak terganggu jiwa/ingatannya.

Setelah di perubahkan ketiga UUD 1945 pada tahun 2001 penafsiran terhadap “orang Indonesia asli” telah diubah dengan ketentuan Pasal 6 ayat (1) dan ayat (2) hasil amandemen yang menyatakan bahwa syarat presiden ialah :

- 1) Calon presiden harus seorang warganegara sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan wakil presiden.
- 2) Syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang (UU Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden)

Ketentuan pasal diatas mengandung tiga ketentuan syarat menjadi calon Presiden: a) seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain; b) tidak pernah mengkhianati negara; c) mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai presiden dan wakil presiden

Syarat yang pertama seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain. Yang dimaksud seorang warga negara Indonesia yang dapat menjadi calon Presiden adalah warga negara karena kelahiran bukan “bumiputra” seperti dimaksud IS Pasal 163, jadi setiap warga negara Indonesia karena kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain berhak menjadi presiden, sedangkan warga negara Indonesia karena pewarganegaraan atau sebab-sebab lain seperti adopsi atau perkawinan tidak berhak menjadi presiden.²⁰⁴ Secara teoritis ada tiga metode kewarganegaraan yaitu; (1), *citizenship by birth* (2), *citizenship by naturalization* (3) *citizenship by registration*.²⁰⁵ Syarat yang kedua adalah tidak pernah mengkhianati negara. Pengkhianatan terhadap negara terdapat dalam Pasal 10 ayat (3) huruf a UU No. 24 Tahun 2003, tentang Mahkamah Konstitusi yang berbunyi; *Pengkhianatan terhadap negara adalah tindak pidana terhadap keamanan Negara sebagaimana diatur dalam undang-undang.* tidak pernah mengkhianati negara dapat juga diartikan tidak pernah terlibat gerakan separatis, tidak pernah melakukan gerakan secara inkonstitusional atau dengan kekerasan untuk mengubah dasar Negara serta tidak pernah melanggar UUD 1945.

Syarat yang ketiga, mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai presiden dan wakil presiden. Kreteria mampu secara rohani dan jasmani ini menjadi bahan perdebatan dikalangan para pakar karena mampu secara rohani dan jasmani ini diterjemahkan menjadi sebuah peraturan yang agak memberatkan bagi para penyandang cacat di Indonesia,

204 Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Cet. Pertama, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia berkerjasama dengan Gama Media, 1999), hlm.66.

205 Jimly Ashiddiqie, *Konsolidasi Naskah Undang-Undang Dasar 1945 Setelah Perubahan Keempat*, (Jakarta: Pusat Studi HTN Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002), hlm. 61.

yang akan menjadi masalah adalah bagaimana menjabarkan kriteria “mampu secara rohani dan jasmani” yang ada dalam UUD 1945. Karena Menjabarkan kondisi “sehat” merupakan sesuatu yang tidak mudah, penerjemahan kondisi mampu secara rohani dan jasmani harus bisa memutuskan pada kondisi yang mana seseorang calon pada spektrum status kesehatan yang sifatnya kontinum. Tidak ada yang pasti yang dapat membedakan secara pasti kondisi calon itu, apakah ia ada dalam kondisi “mampu” atau “sehat”. kriteria ketidaksehatan diterjemahkan menjadi pengertian ketidakmampuan (*inability atau disability*), dan pengertian “rohani” dalam pemeriksaan kesehatan ini diartikan sebagai kesehatan jiwa.

Ketentuan selanjutnya adalah tentang masa jabatan presiden, masa jabatan presiden sebelum perubahan UU 1945 terdapat dalam Pasal 7 yang berbunyi: “*Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali*”. Pasal tersebut yang menjadi perdebatan dan menyebabkan banyaknya penafsiran terdapat dalam kalimat *dan sesudahnya dapat dipilih kembali*, ketentuan ini menimbulkan praktek presiden yang sama dapat dipilih kembali secara terus-menerus tanpa mengindahkan sistem pembatasan kekuasaan sebagai suatu prinsip dasar negara berdasarkan konstitusi.

Masa jabatan presiden adalah selama lima tahun dan dapat dipilih kembali untuk jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan. Ketentuan ini merupakan sebuah pembatasan oleh hukum agar tidak terjadi kesewenang-wenangan seperti yang telah terjadi pada masa Orde Baru dimana kekuasaan presiden dapat dimungkinkan menjadi tidak terbatas karena sesudah habis masa jabatannya dapat dipilih kembali tanpa pembatasan.

Tanpa ada pembatasan secara langsung atau tidak langsung akan menimbulkan gejala penumpukan kekuasaan dan kemungkinan berulangnya jabatan presiden seumur hidup. Ketentuan tentang

pemilihan kembali ini telah mengantarkan Jendral Soeharto menjadi Presiden lima kali berturut-turut, kemudian pengertian dapat dipilih kembali diperhalus menjadi hanya dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan berikutnya.

Dalam ketentuan Pasal 7 Undang-undang Dasar 1945 yang telah diubah menyatakan: “*Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan*”. Dalam Pasal 7 UUD 1945 menyebutkan bahwa masa jabatan presiden hanya lima tahun dan sesudahnya dapat di pilih kembali, dari pengertian ini dapatlah dipahami bahwa masa jabatan presiden tersebut harus presiden dipilih secara periodik yaitu selama lima tahun sekali dan presiden dapat dipilih kembali, hanya untuk satu kali masa jabatan.

Sedangkan kewenangannya wakil presiden adalah membantu presiden, dalam pemilihan umum, Presiden dan Wakil Presiden memang merupakan satu kesatuan jabatan karena proses pemilihannya bersifat paket, keduanya merupakan dwi tunggal yang berada dalam satu kesatuan lembaga yaitu lembaga kepresidenan.

Meskipun berada dalam satu kesatuan jabatan, namun keduanya adalah jabatan konstitusional yang terpisah.²⁰⁶ wakil presiden merupakan pembantu presiden yang dapat mewakili presiden dalam kegiatan kenegaraan jika presiden berhalangan, wakil presiden juga dapat mendampingi presiden dalam menjalankan tugas konstitusionalnya. sebagai sebuah institusi sendiri, wakil presiden dapat berhubungan atau berkomunikasi langsung dengan masyarakat atau kelompok masyarakat atau organisasi tertentu yang mengajukan permohonan untuk menghadiri atau membuka acara tertentu.²⁰⁷

²⁰⁶ Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 72.

²⁰⁷ *Ibid.*

Dengandemikian, wakilpresiden mempunyai lima kemungkinan posisi terhadap presiden²⁰⁸, *pertama*, sebagai wakil yang mewakili presiden, *kedua*, sebagai pengganti yang menggantikan presiden, *ketiga*, sebagai pembantu yang membantu presiden, *keempat*, sebagai pendamping yang mendampingi presiden, *kelima*, sebagai wakil presiden yang bersifat mandiri.

C. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden

Begitu pentingnya kedudukan presiden, sehingga perlu diatur dalam UUD 1945 sebagai konstitusi tertulis tertinggi, karena jabatan presiden sebagai organisasi tertinggi dalam suatu negara, presiden sebagai kepala negara juga sebagai kepala pemerintahan. Pentingnya tokoh pemangku jabatan presiden diungkapkan oleh Bernard Schwartz seorang pakar hukum tata negara Inggris yang menganggap kedudukan presiden sebagai “*the most powerful elective position in the world*”, bahkan Supomo mengatakan, yang merupakan penjelmaan kedaulatan rakyat ialah presiden, bukan Dewan Perwakilan Rakyat, Supomo menghendaki “*a very strong position of the Presiden*”.²⁰⁹

Deliar Noer mengungkapkan bahwa masalah kedudukan presiden di negeri ini tampaknya belum selesai, walaupun Indonesia telah mempunyai pengalaman terhadap tiga macam undang-undang dasar (UUD 1945, Konstitusi RIS 1949, dan UUDS 1950), Tetapi yang menjadi masalah pokok tetap saja kewenangan dan bagaimana seharusnya ditegakkan oleh presiden.²¹⁰

208 *Ibid*, hlm. 73.

209 Harun Alrasid, “*Pemilihan Presiden dan Pengantian Presiden dalam Hukum Positif Indonesia*.” (Pidato Pengukuhan jabatan Guru Besar Madya Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta, 29 Juli 1995).

210 Lihat kata pengantar Deliar Noer, dalam Harun Alrasid, Harun Alrasid, *Pengisian Jabatan Presiden*, (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1999).

Cara yang lazim untuk mengisi suatu jabatan presiden ialah dengan cara pengangkatan atau dengan cara pemilihan, UUD 1945 menegaskan jabatan menteri diisi melalui pengangkatan, jabatan presiden dan lembaga legislatif diisi melalui pemilihan, baik itu pemilihan langsung maupun tidak langsung.

Ketentuan yang mengatur pengisian jabatan dengan cara pemilihan adalah Pasal 6 ayat (2) sebelum amandemen yang berbunyi “*Presiden dan wakil presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak*”. Menurut Harun Al Rasid ketentuan tersebut di atas dapat di ketahui bahwa:²¹¹ *pertama*, Presiden di pilih (bukan “diangkat”) oleh suatu badan negara, yaitu MPR, pemilihan presiden dilakukan secara tidak langsung. Artinya rakyat memilih dulu wakil-wakilnya yang duduk di MPR, kemudian badan inilah yang melakukan pemilihan presiden dan wakil presiden, MPR juga mempunyai wewenang lain, *kedua*, Pemilihan presiden di lakukan dengan pemungutan suara (voting). Jadi tidak dengan cara musyawarah untuk mufakat (tanpa voting). Yang terpilih sebagai presiden ialah calon yang memperoleh suara terbanyak. Jadiantisipasi pembuat UUD ialah akan terdapat lebih dari satu calon.

Berdasarkan amandemen UUD 1945 ditegaskan bahwa presiden dipilih secara langsung oleh rakyat. Pasal 6A UUD 1945 menyatakan bahwa:

- 1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.
- 2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan

211 Harun Alrasid, “Pemilihan Presiden dan Pengantian Presiden dalam Hukum Positif Indonesia. (pidato Pengukuhan jabatan Guru besar Madya Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta, 29 Juli 1995). Lihat juga Hendra Nurtjahjo. *Politik Hukum Tata Negara Indonesia*. (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, 2004), hlm. 217.

- umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.
- 3) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapat suara lebih dari limapuluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya duapuluh persen suara disetiap provinsi yang tersebar dilebih dari setengah jumlah provinsi, di lantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.
 - 4) Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara terbanyak dilantik sebagai presiden dan wakil presiden.
 - 5) Tatacara pelaksanaan pemilihan Presiden dan wakil presiden diatur lebih lanjut dalam undang-undang.

Ketentuan Pasal 6A UUD 1945 menunjukkan bahwa, *pertama*, pengisian jabatan presiden dilakukan dengan cara pemilihan dan dipilih langsung oleh rakyat yang sebelumnya presiden dipilih oleh MPR; *kedua*, keterlibatan rakyat dan penguatan kedaulatan rakyat, karena proses pemilihan presiden tidak lagi diserahkan kepada MPR; *ketiga*, hanya partai-partai politik peserta pemilu yang dapat mengajukan calon presiden, sehingga dapat juga disebut kedaulatan partai, calon *independent* atau perseorangan belum diakomodir; *keempat*, untuk menjadi presiden harus mendapat suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara disetiap provinsi yang tersebar dilebih dari setengah jumlah provinsi; *keenam*, jika tidak memenuhi lebih dari lima puluh persen dilakukan pemilihan putaran kedua.

Gagasan pemilihan presiden langsung merupakan pemilihan presiden yang lebih demokratis dibandingkan dengan pemilihan melalui MPR, menurut Mahfud MD ada dua alasan mengapa gagasan pemilihan secara langsung dianggap perlu, *pertama*, untuk

lebih membuka tampilnya presiden dan wakil presiden yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat sendiri, *kedua*, untuk menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan ditengah jalan sesuai yang berlaku di dalam sistem presidensial.²¹² Menurut Jimly Asshiddiqie pemilihan umum presiden secara langsung oleh rakyat yang telah diadopsikan ke dalam rumusan UUD 1945 telah memberi landasan konstitusional yang kuat, sesuai prinsip sistem pemerintahan presidentil, calon presiden dan calon wakil presiden dipilih dalam satu paket, karena kedua jabatan ini dipandang sebagai satu kesatuan institusi kepresidenan, tujuan pemilihan umum presiden secara langsung adalah untuk memilih pemimpin yang memperoleh dukungan yang kuat dari rakyat dalam rangka tercapainya tujuan nasional sebagaimana diamanatkan UUD 1945.²¹³

Berbeda dengan Fuad Bawazir mengungkapkan keberatannya terhadap model pemilihan langsung sebagai berikut: *pertama*, kekuatiran akan kecendrungan muncul presiden dari suku atau agama tertentu; *kedua*, jumlah partai yang banyak dikawatirkan hanya memunculkan jumlah calon Presiden yang relatif banyak, sehingga mungkin akan membingungkan rakyat pemilih dan cenderung tidak akan menghasilkan jumlah suara mayoritas absolut bagi siapapun calon yang memenangkan pemilihan presiden. Akibatnya presiden dipilih dengan kemenangan relatif akan mengalami krisis legitimasi, sehingga tujuan utama model pemilihan presiden langsung tidak dapat dipenuhi; *ketiga*, model pemilihan langsung hanya akan menghasilkan presiden yang populer, bukan presiden yang cakap. sebab sebagaian

212 Mahfud MD, *Mencari Mekanisme Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Secara Langsung*, Dalam The Center for Presidential and Parliamentary Studies (CPPS) dan Partnership for Governance Reform In Indonesia, *Gerak Politik; Mengagas Ulang Prinsip-prinsip Lembaga Kepresidenan*, (Jakarta: kandidat Press, 2000), hlm. 85-86.

213 Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah Undang-Undang Dasar 1945 Setelah Perubahan Keempat*, (Jakarta: Pusat Studi HTN Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002), hlm.8.

besar pemilih diyakini lebih mendasarkan pilihan pada alasan emosional, daripada alasan rasional; *keempat*, argumentasi penolakan lain bersumber pada kepercayaan mereka terhadap kesiapan rakyat untuk menerima sistem ini dengan segala konsekuensinya; *kelima*, alasan penolakan berdimensi yuridis konstitusional, sistem pemilihan presiden langsung tidak sesuai dengan UUD 1945.²¹⁴ Sedangkan menurut Sri Soemantri masing-masing sistem pemilihan presiden mempunyai segi positif dan negatifnya, secara teoritis, pemilihan presiden secara langsung lebih demokratis dari pada secara bertingkat, baik melalui dewan pemilih maupun melalui lembaga negara.²¹⁵

D. Pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden

1. Tinjauan Umum Pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden

Pasal 7A dan 7B serta Pasal 24 ayat (1) UUD 1945, kemudian dijabarkan dalam Pasal 10 ayat (2) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, menyatakan Mahkamah Konstitusi Wajib memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan Pelanggaran hukum, atau perbuatan tercela, maupun apabila tidak memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Ketentuan tersebut tersirat makna adanya kemungkinan terjadinya Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya yang lazimnya disebut *Impeachment*.

Impeachment berasal dari kata *Impeach* yang artinya (1) menuduh, mendakwa, (2) mencurigai (3) memanggil untuk memberi

²¹⁴ Triwahyuningsih, *Pemilihan Presiden Langsung: Dalam Kerangka Negara Demokrasi*. (Yogyakarta: Tiara Wacana, 2001), hlm. 7-8.

²¹⁵ Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*, (Bandung: Citra Bakti, 1993), hlm. 113.

pertanggungjawaban.²¹⁶ Black's Law Dictionary mendefinisikan *Impeachment* sebagai "A criminal proceeding against a public officer, before a quasi political court, instituted by a written accusation called 'articles of Impeachment'.²¹⁷ *Impeachment* dalam bahasa Inggris sinonim dengan kata *accuse* atau *charge* yang berarti menuduh atau mendakwa, jadi *impeachment* bukan berarti diberhentikan, dipecat atau dilengserkan sebelum masa jabatannya berakhir karena *impeachment* tidak selalu harus berakhir dengan pemberhentian Presiden.

Impeachment perlu diadakan, khususnya dalam negara yang menganut sistem pemerintahan Presidensial, yang menentukan masa jabatan presiden (Kepala Pemerintahan) dalam jangka waktu tertentu (*ix term office period*). Dengan adanya lembaga hukum *impeachment*, berarti disediakan jalan bagi lembaga legislatif untuk memberhentikan Presiden sebelum masa jabatannya berakhir, jika Presiden melakukan pelanggaran (*wrongdoing*). Keperluan adanya *impeachment* lebih terasa jika presiden (kepala eksekutif) dipilih langsung oleh rakyat seperti halnya DPR. *Impeachment* tidak diperlukan dalam negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer, karena lembaga legislatif (DPR) dapat setiap waktu menjatuhkan kepala pemerintahan (eksekutif) melalui mosi tidak percaya.

Sejarah tatanegara Indonesia menunjukkan bahwa selama ini pada setiap periode pemerintahan selalu dengan jatuhnya Presiden yang

216 Jhon M. Echols dan Hasan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia: an English-Indonesian Dictionary*, cet. XXV (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2000), hlm 312.

217 Henry Campbell, *Black's Law Dictionary: Definitions of term and Phrase of American and English Jurisprudence, Ancient and modern*, (St.Paul, Minn: West Group, 1991), hlm. 516.

sudah memerintah seperti Soekarno,²¹⁸ Soeharto,²¹⁹ Habibie,²²⁰ dan Abdurahman Wahid,²²¹. Kekuasaannya berakhir secara tidak normal, jatuh sebelum habis masa jabatannya. Hal ini dikarenakan UUD 1945 sebelum melakukan amandemen, tidak memberikan aturan yang terperinci tentang pemberhentian Presiden ditengah-tengah masa jabatannya, hanya di atur dalam Pasal 8 UUD 1945 yang berbunyi “*Jika Presiden mangkat, berhenti atau tidak dapat melakukan kewajibannya ia diganti oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya*”. Pasal ini kata “berhenti” mengandung dua pengertian, berhenti karena mengundurkan diri atau diberhentikan, berhenti karena mengundurkan diri seperti kasusnya Soeharto dan berhenti karena diberhentikan seperti kasusnya Abdurahman Wahid.

Sejarah ketatanegaraan Indonesia mencatat dua orang Presiden yang di berhentikan di tengah-tengah masa jabatannya yaitu:

- 1) Presiden Soekarno diberhentikan dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) Republik

218 Soekarno diberhentikan dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) Republik Indonesia No. XXXIII/MPRS/1967 setelah ada Memorendum Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR-GR) tanggal 9 dan 23 februari tahun 1967 yang menuduh Soekarno terlibat dengan gerakan 30 September atau G 30 s/PKI.

219 Soeharto mengundurkan diri sebagai presiden RI pada tanggal 21 Mei 1998 kerana tekanan dan protes yang bertubi-tubi dari mahasiswa di tengah-tengah krisis multidimensi seperti ekonomi dan sosial, yang kemudian wakil presiden Habibie menggantikan Soeharto menjadi presiden RI.

220 B.J. Habibie terpaksa harus meletakan jabatannya karena pertanggungjawabannya di tolak oleh MPR dalam sidang umumnya pada tanggal 19 Oktober 1999. lihat Ketetapan MPR No III/MPR/1999 tentang “Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia Prof. Dr. Ing. Bacharudin Jusuf Habibie” dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

221 Gusdur di berhentikan karena dianggap telah melanggar Undang-Undang Dasar dan Garis-garis Besar Haluan Negara. Lihat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI) Nomor II/MPR/2001 tanggal 23 Juli 2001.

Indonesia No. XXXIII/MPRS/1967, dengan alasan telah tidak dapat menjalankan Haluan Negara.

- 2) Presiden Abdurahman Wahid (Gusdur) diberhentikan dari jabatannya melalui Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI) Nomor II/MPR/2001 karena dianggap telah melanggar Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Berbeda dengan Presiden Soeharto juga berhenti di tengah masa jabatannya tetapi bukan diberhentikan, melainkan mengundurkan diri sama halnya dengan kasusnya Presiden Richard W. Nixon di amerika.

Pergantian kekuasaan pertama dari Soekarno kepada Soeharto, didasarkan pada alasan 'tidak dapat melakukan kewajibannya' oleh MPR melalui ketetapan No. XXXIII/MPRS/1967.²²² Namun penerapan Pasal 8 UUD 1945 tidak dilaksanakan secara konsekuen mengingat jabatan Presiden diserahkan bukan kepada Wakil Presiden, melainkan kepada pengembal surat 11 maret 1966 yang juga Menteri/Panglima Angkatan Darat dalam Kabinet Ampera, Jendral TNI Soeharto.²²³ Pertimbangan bahwa Presiden Soekarno 'tidak dapat melakukan kewajibannya' didasarkan pada pertimbangan, *pertama*, bahwa pidato tanggal 22 maret 1967 yang berjudul "Nawaksara" dan Surat Presiden No. 01/Pres/1967 tentang pelengkap Nawaksara tidak memenuhi harapan rakyat pada umumnya, *kedua*, presiden/mandataris MPRS telah menyerahkan kekuasaan pemerintahan

222 Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*, (Jakarta: Gramedia, 1997), hlm. 12.

223 Berdasarkan Pasal 4 Ketetapan MPRS No. XXXIII/MPRS.1967, Jendral Soeharto ditetapkan sebagai Presiden Republik Indonesia. Namun Soeharto sendiri lebih memilih sebagai pejabat presiden Republik Indonesia dibandingkan diangkat langsung sebagai presiden secara defenitif/penuh. Lihat Soeharto: *Pemikiran, ucapan, dan tindakan saya*. (Jakarta: Citra Lamtoro Gung Perkasa, 1989), hlm. 226.

kepada pengembalian Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966.²²⁴

Pasal 8 UUD 1945 pula yang menjadi dasar hukum bagi proses pergantian kepemimpinan dari Soeharto kepada B.Y Habibie dengan menyatakan “berhenti” sebagai Presiden. Keputusan tersebut diambil olehnya dengan alasan mencermati perkembangan situasi nasional, terutama aspirasi rakyat untuk mengadakan reformasi di segala bidang kehidupan berbangsa dan bernegara. Pada proses ini, sesuai dengan ketentuan Pasal 8 UUD 1945, memberikan kepada Wakil Presiden B.J. Habibie untuk menggantikannya,²²⁵ namun, kata “sampai habis waktunya” tidak dilaksanakan mengingat Habibie menginginkan untuk segera menyelenggarakan pemilihan umum, sehingga jabatannya tidak berlangsung sampai tahun 2003.²²⁶

Pada akhir masa kekuasaan Presiden Soekarno Tahun 1967. Saat itu, pidato pertanggungjawabannya (terkenal dengan sebutan Nawaksara), tidak diterima oleh MPRS yang diketuai oleh Jenderal (TNI) Abdul Haris Nasution, petinggi militer yang selamat dari kudeta berdarah Partai Komunis Indonesia (PKI) di tahun 1965, penolakan itu berdasarkan pada kenyataan yang sangat jelas, bahwa Soekarno tidak mau mengatakan PKI adalah faktor pencetus utama lahirnya Gerakan 30 September di tahun 1965. Pada akhirnya, Soekarno harus turun secara terpaksa dari jabatan kepresidenan yang telah diembannya selama lebih dari 20 tahun.

Berbeda dengan Abdurahman Wahid, Usia pemerintahannya relatif singkat hanya berusia dua tahun dimulai bulan Oktober 1999 - Juli 2001, setelah diguncang skandal Buloggate I dan II dan setelah

²²⁴ *Ibid*, 177.

²²⁵ Habibie, B.J. ditetapkan sebagai wakil presiden Republik Indonesia periode 1998-2003 dalam sidang Umum MPR Republik Indonesia pada 11 maret 1998 secara aklamasi oleh semua fraksi di MPR dan disahkan melalui ketetapan MPR. No.VI/MPR/1998.

²²⁶ Amin Rais, *Habibie Inginkan Pemilu Secepatnya*, Republika, 25 Mei 1998. hlm.1.

melalui (2) dua kali memorandum DPR, maka melalui ketetapan MPR Nomor II/MPR/2001 tentang Pertanggungjawaban Presiden Indoneisa K.H. Abdurahman Wahid,²²⁷ MPR akhirnya memutuskan untuk memberhentikan Gusdur sebagai Presiden RI serta menyatakan tidak berlaku ketetapan MPR Nomor VII/MPR/1999 tentang Pengangkatan Presiden Republik Indonesia, putusan ini diambil setelah Presiden Gusdur tidak hadir dan menolak untuk memberikan pertanggungjawaban dalam sidang istimewa MPR tahun 2001 serta penerbitan Maklumat Presiden RI tanggal 23 Juli 2001,²²⁸ yang dianggap sungguh-sungguh melangar haluan negara. Dalam proses pergantiannya di berhentikan oleh MPR, padahal menurut Pasal 8 UUD 1945 belum diamandemen tidak ada kata “diberhentikan”. Dengan kata lain selama peralihan kepemimpinan nasional di Indonesia dengan memakai Pasal 8 UUD 1945 tidak dijalankan sebagaimana mestinya karena intervensi politik yang melatarbelakanginya.

Berdasarkan pengalaman Presiden Abdurahman Wahid, pada amandemen ketiga UUD 1945 Ketentuan yang tercantum pada Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan: *Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh*

227 Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Putusan Sidang Istimewa MPR RI Tahun 2001*, (Jakarta: Sekretariat Jendral MPR RI, 2001), hlm. 11-17.

228 Gusdur Mengeluarkan Dekrit atau Maklumat pada hari Senin, 23 Juli 2001, pukul 01.05 dinihari, yang berisi tiga butir permakluman: (1). Membekukan MPR RI dan DPR RI, (2) mengembalikan kedaulatan ketangan rakyat dan mengambil tindakan serta menyusun badan yang di perlukan untuk menyelenggarakan pemilihan umum dalam waktu satu tahun. (3) menyelamatkan gerakan reformasi total dari hambatan unsur-unsur Orde Baru, dengan membekukan partai golkar sambil menunggu putusan MA. Lihat. Alfian M, M Alfian. *Mahalnya Harga Demokrasi: Catatan atas dinamika transisi politik Indonesia pasca Orde Baru, naik dan jatuhnya Abdurahman Wahid*, (Jakarta: INSTRANS). hlm. XI.

Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya. Pada amandemen ketiga ini hanya menambahkan kata “diberhentikan”, ketentuan ini berkaitan dengan kasus berhentinya Abdurahman Wahid sebagai Presiden, yang oleh para pakar menjadi bahan perdebatan, karena waktu pemberhentian Abdurahman Wahid kata “diberhentikan” tidak tercantum dalam Pasal 8 tersebut. Menurut Harun Alrasid “berhenti” tidak diinterpretasikan sebagai “diberhentikan”. Berhenti mengandung konotasi atas kemauan sendiri, bukan di paksakan, sedangkan di diberhentikan mengandung konotasi atas kemauan orang lain atau pihak lain.²²⁹ Menurut Jimly Asshiddiqie dalam rumusan Pasal 8 yang asli, perkataan ‘berhenti’ dan ‘diberhentikan’ tidak ada perbedaan, kata ‘berhenti’ mencakup tiga pengertian yaitu: 1) berhenti karena mengundurkan diri secara sepihak; 2) berhenti dengan mengajukan permintaan atau permohonan berhenti, dan 3) berhenti karena diberhentikan.²³⁰

Pengaturan pemberhentian presiden yang tidak terperinci, bagaimana mekanisme dan apa alasan-alasan pemberhentiannya, menyebabkan multitafsir dalam menjabarkan Pasal 8 UUD 1945, pengaturan pemberhentian Presiden seharusnya dijabarkan secara jelas dan tegas dalam UUD 1945 sebagai norma dasar tertinggi dalam suatu negara yang harus ditaati dan dilaksanakan. Sebagai negara hukum, seyogyanya menjunjung tinggi landasan konstitusi dalam menjalankan ketatanegaraannya, termasuk proses pemilihan, pengantian, dan pemberhentian presiden harus diatur dan dilindungi UUD 1945.

Perubahan ketiga UUD 1945 telah merubah sistem ketatanegaraan Indonesia secara mendasar, terutama yang terkait dengan pengangkatan dan pemberhentian Presiden, yaitu: *pertama*, tidak lagi menepatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara yang

229 Alrasid, Harun, *Pengisian Jabatan Presiden, Op.cit.* hlm. 97.

230 Jimly Assiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945, setelah perubahan ke empat, Op.cit.* hlm.19.

sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat, *kedua*, memberikan penguatan dan mempertegas sistem pemerintahan presidensial dengan menentukan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat.²³¹

Pasal 7A dan 7B perubahan ketiga UUD 1945 mengatur tentang mekanisme dan alasan-alasan pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden, mekanisme pemberhentian Presiden diajukan DPR sebagai fungsi pengawasan ke MPR terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum serta Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

2. Alasan-Alasan Pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden

UUD 1945 pasca amandemen mengatur lebih tegas mengenai alasan-alasan pemberhentian Presiden dan mekanisme pemberhentian Presiden dalam masa jabatannya yaitu dalam Pasal 7A UUD 1945, berbunyi;

“Presiden dan atau Wakil Presiden dapat di berhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas Usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila telah melakukan pelanggaran hukum, berupa penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan Wakil Presiden”.

Berdasarkan ketentuan tersebut diatas, dapat di ketahui ada dua alasan Presiden dapat di berhentikan dalam masa jabatannya:

²³¹ Hamdan Zoelva, *Impeachment Presiden, Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden menurut UUD 1945*, Cet. 1 (Jakarta: Konstitusi Pres, 2005), hlm. 6.

(1) Melakukan pelanggaran hukum; penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; (2) Terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden.

a) Penghianatan terhadap Negara

Ketentuan melakukan penghianatan terhadap negara terdapat dalam Pasal 10 ayat (3) huruf a UU No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, yang menyebutkan penghianatan terhadap negara adalah tindak pidana terhadap keamanan negara sebagaimana diatur dalam undang-undang.²³²

Bab I buku ke II KUHP memuat tentang Kejahatan Keamanan Negara sebagai terjemahan dari KUHP yang asli tentang *Misdrijven tegen de Veiligheid van den Staat*, diterjemahkan dengan kejahatan tentang keamanan negara memberikan konotasi terhadap suatu keadaan dimana negara tidak aman, misalnya banyak pencurian, pembunuhan dan sebagainya, keamanan mempunyai pengertian yang terlampaui luas yang dapat diartikan untuk *rust and orde*, keamanan dan ketertiban dalam masyarakat.²³³

Micheal H.H.Louw memberikan pengertian tentang keamanan nasional sebagai suatu keadaan yang bebas dari tekanan fisik dari luar, kadar dari keamanan adalah relatif, karena tergantung pada persepsi pimpinan suatu pemerintah dimana harus didasarkan pada pertimbangan obyektif dari pandangan dan kemampuan musuh, juga subyektif tergantung pada pribadi dari pimpinan dan moral masyarakat.²³⁴

Aturan dalam Bab I buku kedua KUHP adalah suatu aturan terhadap kegiatan kehidupan ketatanegaraan, yaitu tentang

²³² Indonesia, *Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi*, UU No. 24, (LN No. 98 tahun 2003. TLN No. 4316).

²³³ Loebby Loqman, *Delik Politik di Indonesia*, Cet pertama (Jakarta: Ind-Hill-co, 1993), hlm. 67.

²³⁴ *Ibid.*

penjagaan terhadap ancaman kehidupan bernegara, misalnya tidak berfungsinya Presiden, merubah ideologi Negara dan sebagainya, Lebih tepat apabila disebut sebagai Kejahatan Terhadap Pelestarian Kehidupan Bernegara, karena yang dijaga disini adalah berlangsungnya kehidupan bernegara, atau kejahatan tatanegara

b) Korupsi dan Penyuapan

Korupsi berasal dari kata Latin “*corruption*” dalam bahasa Inggris “*corruption*” dalam bahasa Belanda “*korruptie*” dan dalam bahasa Indonesia “Korupsi”.²³⁵ Kata korupsi dalam bahasa Indonesia berarti penyuapan, perusakan moral, perbuatan yang tidak beres dalam jabatan, pemalsuan dan sebagainya.²³⁶ Dari perumusan tersebut, sangat jelas bahwa tindak pidana korupsi ini sangat erat kaitannya antara penggunaan kekuasaan secara tidak patut dengan jabatan/kedudukan yang melekat pada diri pegawai negeri/kedudukan istimewa itu, atau disebut juga “*Crime by Government*”.²³⁷

Pengertian korupsi jangan diasosiasikan dengan penggelapan keuangan negara, tidak kalah jahatnya adalah penyuapan (*bribery*) dan penerimaan komisi secara tidak sah (*kickbacks*). Kegiatan semacam ini dilakukan oleh pihak swasta dan karena itu dapat dibedakan antara “*bureaucratic corruption*” dan “*private corruption*” apa yang menyamakan kedua korupsi ini dan juga kejahatan ekonomi adalah bahwa para pelakunya adalah para pemegang “kuasa” dalam

235 Djoko Prakoso, et.al. *Kejahatan-kejahatan yang Merugikan dan Membahayakan Negara*, Cet Pertama, (Jakarta: PT. Bina Aksara, 1987), hlm. 389.

236 *Ibid*, hlm. 391.

237 Indrianto Seno Adji, “*Overheidsbeleid*” Asas “*Materiele Wederrechteleijkheid*” Dalam *Perpektif Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*, Makalah yang disampaikan pada Penataran Nasional “Hukum Pidana dan Krimonologi ke XI Tahun 2005” kerjasama antara Fakultas Hukum Universitas Surabaya, Forum 2004, dan ASPEHUPIKI di Hotel Hyatt Surabaya, 13-16 Maret 2005. hlm. 15.

masyarakat, baik kekuasaan pemerintahan (*public power*) maupun “kuasa ekonomi” (*economic power*), karena kuasa ini pada dasarnya dipegang atau diperoleh atas dasar kepercayaan masyarakat, maka penyalahgunaan (*abuse power*) ini mempunyai dampak luas.²³⁸

Ketentuan hukum pidana Indonesia tindak pidana korupsi di atur dalam undang-undang tersendiri yaitu UU No. 31 Tahun 1999, tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sebagaimana diubah dengan UU No. 20 Tahun 2001. Tindak Pidana Korupsi dalam undang-undang ini mencakup tiga kelompok tindak pidana yaitu; (1) tindak pidana korupsi umum yang terdiri dari: perbuatan yang secara melawan hukum memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan atau perekonomian negara,²³⁹ dan perbuatan menyalahgunakan kewenangan,²⁴⁰ kesempatan atau saran yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau korporasi yang dapat merugikan keuangan dan

238 Mardjono Reksodiputro, *Kemajuan Perkembangan Ekonomi dan Kejahatan*, Buku Kesatu, Cetakan kesatu, (Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Universitas Indonesia, 1994), hlm. 42-43.

239 Pasal 2 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi.

240 Menurut Jean Rivero dan Prof. Waline, pengertian penyalahgunaan kewenangan dalam hukum administrasi dapat diartikan dalam 3 wujud, yaitu; 1). Penyalahgunaan kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum atau untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok dan golongan; 2). Penyalahgunaan kewenangan dalam arti bahwa tindakan pejabat tersebut adalah benar ditujukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan apa kewenangan tersebut diberikan oleh undang-undang atau peraturan-peraturan lain; 3). Penyalahgunaan kewenangan dalam arti menyalahgunakan prosedur yang seharusnya dipergunakan untuk mencapai tujuan tertentu, tetapi telah menggunakan prosedur lain agar terlaksana. Indrianto Seno Adji, “*Overheidsbeleid*” Asas “*Materiele Wederrechteijkheid*” dalam *Perpektif Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*, *Op.cit.* hlm. 21-22.

perekonomian negara.²⁴¹; (2) tindak pidana korupsi yang sebelumnya merupakan tindak pidana suap yang terkait dengan jabatan pegawai negeri, hakim, advokat, sebagaimana yang diatur dalam KUHP; jabatan penyelenggara negara serta pemborong, ahli bangunan serta pengawas pembangunan yang terkait dengan kepentingan umum dan kepentingan Tentara Nasional Indonesia;²⁴² (3) tindak pidana lainnya yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi, yaitu mencegah, merintang atau mengagalkan secara langsung atau tidak langsung penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di pengadilan terhadap tersangka, terdakwa ataupun para saksi dalam perkara korupsi, termasuk juga memberikan keterangan yang tidak benar dan tidak mau memberikan keterangan oleh tersangka, saksi, saksi ahli dan petugas bank terkait dengan proses pemeriksaan tindak pidana korupsi.²⁴³

Amin Rais berpendapat ada empat korupsi yang tumbuh subur di Indonesia; *pertama*, korupsi ekstortif, berupa sogokan berupa yang dilakukan pengusaha kepada para penguasa; *kedua*, korupsi manipulatif, yakni munculnya berbagai peraturan perundang-undangan yang sebetulnya tidak dimaksudkan untuk kesejahteraan rakyat, tapi untuk kepentingan kelompok ekonomi yang kapitalistik; *ketiga*, korupsi nepotism, anak, menantu, keponakan, cucu, ipar dan lain-lain, lebih banyak di utamakan dalam berbagai hal; *empat*, korupsi subversif, yakni mereka yang melakukan perapokan kekayaan negara yang dilakukan sewenang-wenang untuk dialihkan ke pihak asing.²⁴⁴

241 Pasal 3 Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi.

242 Pasal 5 sampai dengan Pasal 12A Undang-undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi *jo*. UU No.20 Tahun 2001.

243 UU No 31 Tahun 1999 Pasal 21 sampai dengan Pasal 24 *jo* UU No.20 Tahun 2001.

244 M. Amien Rais, *Membangun Politik Adiluhung; Membumikan Tauhid*

c) Tindak Pidana Berat Lainnya

UU Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Pasal 10 ayat (3) huruf c menyebutkan bahwa yang di maksud tindak pidana berat lainnya adalah tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara lima tahun atau lebih. Dalam hukum pidana dikenal perbedaan antara pelanggaran dan kejahatan sebagaimana dianut dalam KUHP, Selain itu doktrin pidana membedakan antara kejahatan biasa (*ordinary crime*) dan kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*), istilah tindak pidana berat yang digunakan dalam UUD 1945 merupakan istilah baru.²⁴⁵

d) Perbuatan Tercela

Tindakan tercela, yaitu perbuatan yang bertentangan dengan norma agama, norma kesusilaan dan norma adat antara lain seperti, judi mabuk, pecandu narkoba, dan zina.

UU Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Pasal 10 ayat (3) huruf d, yang dimaksud dengan perbuatan tercela adalah perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden dan atau Wakil Presiden. Sangat sulit menentukan kriteria “perbuatan tercela”, karena semua bentuk pelanggaran tindak pidana adalah perbuatan tercela. Tidak ada tindak pidana yang tidak tercela, kecuali doktrin dan undang-undang menentukan demikian. Tindakan tidak terpuji maupun non-populis akan selalu dapat dikategorikan sebagai perbuatan tercela. Hanya saja, bagaimana menentukan criteria perbuatan tercela” yang memiliki makna subyektif bahkan bersifat elastis.²⁴⁶

Sosial Menegakan Amar Ma'ruf Nahi Munkar, Cet Pertama (Jakarta: Zaman Wacana Mulia, 1998), hlm. 180.

245 Achmad Roestandi, *Mahkamah Konstitusi Dalam Tanya Jawab*, *Op.cit.* hlm. 180.

246 Indriyanto Seno Adji, *BBM, Pidana, Pemberhentian Presiden*. <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0302/03/nasional/109251.htm> diakses tanggal 5 Juli 2006.

Perbuatan tercela tidak memiliki parameter hukum yang eksplisit sifatnya, bahkan hukum pidana mengambil alih pengertian itu dari hukum perdata melalui putusan Hoge Raad (Mahkamah Agung Belanda) dalam kasus Cohen melawan Lindenbaum. Hoge Raad berpendapat bahwa perbuatan tercela adalah perbuatan melawan hukum yang selain melanggar hak subyektif orang lain, bertentangan dengan kewajiban hukum pelaku, juga bertentangan dengan kesucilaan yang baik dan kepatutan yang ada dalam masyarakat.²⁴⁷

Misalnya kebijakan negara (*staatsbeleid*) menaikkan harga bahan bakar minyak (BBM), tarif dasar listrik (TDL), dan tarif telepon bergulir; merebak pula gelombang demonstrasi menentang kebijakan pemerintah yang dianggap menjerumuskan bangsa ini dalam kubangan multidimensi krisis, tidak saja dalam bidang ekonomi, tetapi juga struktur kultur, sosial dan hukum, kebijakan Pemerintah ini terkesan merugikan masyarakat dalam konteks yang komprehensif, bahkan ada yang berpendapat sebagai pengkhianatan dan tercela terhadap masyarakat Indonesia.²⁴⁸ hal ini berkaitan ketika Ketua Mahkamah Konstitusi, Jimly Asshiddiqie menyampaikan surat kepada Presiden RI yang mengingatkan agar pemerintah mematuhi putusan MK terkait dikeluarkannya Peraturan Presiden nomor 55 tahun 2005 tentang harga jual bahan bakar minyak (BBM) dalam negeri. Surat tersebut pada intinya menyebutkan bahwa pemerintah telah keliru menjadikan UU nomor 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi sebagai dasar dalam mengeluarkan Perpres tersebut diatas. Menurut Ketua MK, UU nomor 22 tahun 2001 telah diujimaterilkan (judicial review) dengan amar putusan mengabulkan sebagian, yang menyatakan bahwa bagian dari Pasal 12 ayat 3, Pasal 22 ayat 1, dan Pasal 28 ayat 2 dan 3 yang diantaranya mengatur tentang pelepasan harga BBM mengikuti mekanisme pasar bertentangan dengan UUD 1945 (Berita Negara RI nomor 1 tahun 2005).

²⁴⁷ *Ibid.*

²⁴⁸ *Ibid.*

Dengan adanya putusan tersebut, MK berpendapat bahwa penetapan harga jual eceran BBM tidak lagi mengacu pada UU nomor 22 tahun 2001 namun bisa saja dijadikan rujukan sepanjang memperhatikan perubahan sebagaimana telah diputuskan oleh MK. Pernyataan Ketua MK ini mendapat tanggapan keras dari Menteri Sekretaris Negara, Yusril Izra Mahendra, yang mengatakan bahwa Ketua MK tidak berhak menilai Presiden dalam melaksanakan kebijakannya.²⁴⁹

e) Terbukti Tidak Lagi Memenuhi Syarat Sebagai Presiden

Dalam UU Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Pasal 10 ayat (3) huruf e yang dimaksud tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan Wakil Presiden adalah syarat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 ayat (1) UUD 1945, yaitu: (a) seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain, (b) tidak pernah mengkhianati negara, (c) mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai presiden dan wakil presiden.

3. Mekanisme Pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden

Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 mengatur bahwa DPR memiliki tiga fungsi yaitu fungsi Legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Berdasarkan fungsi pengawasan inilah DPR dapat mengajukan usul pemberhentian Presiden dan atau Wakil Presiden, Pasal 7B ayat (2) UUD 1945 menyebutkan; *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 fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat.*

²⁴⁹ John Fresly, Mahkamah Konstitusi unjuk gigi?, <http://io.ppi-jepang.org/article.php?id=115> . Diakses tanggal 5 Jul 2016.

Mekanisme *Impeachment* dilakukan dalam tiga tahap yaitu: *pertama*, Proses Impeachment di DPR. Proses fungsi pengawasan dari DPR dalam rangka usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden di mulai dari hak menyatakan pendapat yang dimiliki oleh setiap anggota DPR.²⁵⁰ Pertama minimal harus ada 17 orang anggota DPR yang mengajukan usul mengatakan pendapat mengenai dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap Negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela maupun tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.²⁵¹ Kemudian usul dibahas dalam rapat paripurna, dimana pengusul diberikan kesempatan untuk menjelaskan, dan fraksi-fraksi memberikan pandangan, selanjutnya, Rapat paripurna memutuskan apakah usulan hak menyatakan pendapat itu dapat di terima atau tidak, jika di terima DPR kemudian membentuk Panitia Khusus (Pansus). Pansus dengan menggunakan hak angket atau hak penyelidikan dan melakukan pembahasan dengan Presiden dan/atau Wakil Presiden, dalam melakukan pembahasan kehadiran Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak dapat diwakili, bilamana yang bersangkutan tidak hadir dalam pemanggilan oleh Panitia khusus, panitia khusus dapat memanggil secara paksa kepadaseseorang, baik itu pejabat Negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan kepada panitia khusus dengan ancaman sandera selama 15 (lima belas) hari,²⁵² hasil penyelidikan Pansus diputuskan oleh DPR dalam rapat paripurna, jika hasil penyelidikan menemukan bukti-bukti bahwa Presiden Memenuhi Pasal 7A UUD 1945 yaitu melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap Negara, korupsi, penyuapan,

250 Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia No. 15/DPR RI/1/2004 – 2005 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Pasal 182-188.

251 Ibid, Pasal 182 ayat (1) huruf c.

252 Pengaturan ini lebih lanjut diatur dalam UU. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela dan atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan disetujui oleh Paripurna DPR dengan dukungan qorum rapat paripurna adalah 2/3 jumlah anggota DPR, maka selanjutnya pendapat DPR tersebut disampaikan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskan sebelum dilanjutkan ke MPR.

Kedua, Proses *Impeachment* di Mahkamah Konstitusi UUD 1945 Pasal 7B ayat (4) menyatakan; *Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi*, kemudian Pasal 24C ayat (2) menyatakan bahwa; *Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar*. Dalam UU 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi mekanisme pengajuan permohonan yaitu diajukan oleh DPR selaku pemohon,²⁵³ DPR harus mengajukan permohonan secara tertulis dan menguraikan secara jelas mengenai dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden kepada Mahkamah Konstitusi,²⁵⁴ dan melampirkan putusan dan proses pengambilan putusan di DPR, risalah dan atau berita acara rapat di DPR disertai bukti mengenai dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden,²⁵⁵ batas penyelesaian permohonan yang harus diputus oleh Mahkamah Konstitusi dalam waktu 90 hari setelah permohonan di register,²⁵⁶ alat-alat bukti,²⁵⁷ bentuk putusan yang dikeluarkan Mahkamah

253 Pasal 80 ayat (1) UU 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

254 *Ibid*, Pasal 80 ayat (2).

255 *Ibid*, Pasal 80 ayat (3).

256 *Ibid*, Pasal 84.

257 *Ibid*, Pasal 36 s/d 38.

Konstitusi dapat berupa; tidak dapat diterima,²⁵⁸ ditolak,²⁵⁹ membenarkan pendapat DPR,²⁶⁰ dalam melakukan pemeriksaan atas permohonan DPR, Mahkamah Konstitusi diwajibkan untuk memanggil Presiden sebagai pihak yang berpekar untuk memberikan keterangan atau meminta Presiden untuk memberikan keterangan tertulis,²⁶¹ jika Presiden dan Wakil Presiden mengundurkan diri pada saat proses pemeriksaan di Mahkamah Konstitusi, Proses pemeriksaan tersebut dihentikan dan permohonan dinyatakan gugur oleh Mahkamah Konstitusi.²⁶²

Ketiga, proses *Impeachment* di MPR. MPR menyelenggarakan sidang paripurna yang di usulkan DPR atas putusan Mahkamah Konstitusi membenarkan pendapat DPR selambat-lambatnya 30 hari sejak majelis menerima usul tersebut,²⁶³ Presiden dan Wakil Presiden wajib hadir untuk memberi keterangan,²⁶⁴ sidang paripurna MPR dihadiri sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ dari jumlah Anggota Majelis dan disetujui oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ dari jumlah anggota yang hadir yang memenuhi kuorum.²⁶⁵

Permasalahan adalah bagaimana akibat hukum atas putusan Mahkamah Konstitusi tentang *impeachment*, jika putusan MK

258 *Ibid*, Pasal 83 ayat (1).

259 *Ibid*, Pasal 83 ayat (3).

260 *Ibid*, Pasal 83 ayat (2).

261 *Ibid*, Pasal 41.

262 *Ibid*, Pasal 82.

263 BAB XV Tata Cara Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam Masa Jabatannya, Pasal 83 ayat(1). Lihat Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Susunan dalam Satu Naskah Keputusan MPR RI Nomor 7/MPR/2004 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagaimana Telah Di Ubah dengan Keputusan MPR RI Nomor 13/MPR/2004 tentang Perubahan Peraturan Tata tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia* (Jakarta, Sekjen MPRI,2004), hal.47.

264 *Ibid*, Pasal 83 ayat (4).

265 *Ibid*, Pasal 71 ayat (1) huruf b.

membenarkan pendapat DPR, bahwa Presiden dinyatakan melanggar hukum atau tidak mampu melaksanakan kewajibannya, tapi MPR memutuskan sebaliknya. Begitu juga sebaliknya jika MK memutuskan menolak pendapat DPR, tetapi DPR mengesampingkan pendapat MK, DPR meneruskan ke MPR, hal ini bisa saja terjadi karena DPR, MPR adalah lembaga politik. Juga yang menjadi pertanyaan jika terjadi perbedaan keputusan antara DPR, MK, MPR lembaga manakah yang berwenang memberikan keputusan akhir dari perselisihan tersebut, yang namanya “pendapat” bisa juga diikuti dan bisa juga tidak. Jika ada perbedaan masing-masing putusan ini dianggap wajar karena masing-masing lembaga berbeda kewenangan dan fungsinya, DPR dan MPR adalah lembaga politik sedangkan MK lembaga hukum, jadi Presiden dan Wakil Presiden dapat diberhentikan secara hukum dan secara politik maupun kedua-duanya. UUD 1945 dan UU Mahkamah Konstitusi menyebutkan kewajiban MK untuk memutuskan pendapat DPR dalam bagian berbeda dengan kewenangan MK yang lain.²⁶⁶ Disamping empat kewenangan dan satu kewajiban MK, MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir dan putusan MK atas empat kewenangan tersebut bersifat final. pemisahan kewenangan inilah yang menimbulkan tafsir di kalangan para pakar.

Setidaknya ada dua macam pendapat yang menafsirkan hal ini. *Pertama*, karena pemisahan kewenangan inilah putusan MK dianggap tidak final dan mengikat dan putusan MK akan diteruskan ke MPR, berarti ada lembaga lain yang menilai pendapat DPR tersebut. *Kedua*, menganggap putusan MK bersifat final dan mengikat secara yuridis, seharusnya putusan MK juga memiliki kekuatan mengikat terhadap MPR.

²⁶⁶ Pasal 24C ayat (1) dan (2) UUD 1945 dan Pasal 10 ayat (1) dan (2) UU Mahkamah Konstitusi.

BAB V

HAK ASASI MANUSIA

A. Konsep Dasar Hak Asasi Manusia

Pengertian hak asasi manusia dalam bahasa Indonesia sebagai hak-hak dasar pada diri manusia,²⁶⁷ membicarakan hak asasi manusia berarti membicarakan dimensi kehidupan manusia, hak asasi manusia ada bukan karena diberikan oleh masyarakat dan kebaikan dari negara, melainkan berdasarkan martabatnya sebagai manusia.²⁶⁸ Pada dasarnya terdapat dua hak dasar pada manusia yaitu: pertama, hak manusia (*human rights*) yaitu hak yang melekat pada manusia dan secara asasi ada sejak manusia itu dilahirkan. Ia berkaitan dengan eksistensi hidup manusia, bersifat tetap dan utama, tidak dapat dicabut, tidak tergantung dengan ada atau tidaknya orang lain di sekitarnya, dalam skala yang lebih luas hak asasi menjadi asas undang-undang. Wujud hak ini diantaranya berupa kebebasan batin, kebebasan beragama, kebebasan hidup pribadi, atas nama baik, melakukan pernikahan, kebebasan untuk

²⁶⁷ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 1994), hlm. 334.

²⁶⁸ Franz Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2001), hlm. 121.

berkumpul dan mengeluarkan pendapat, emansipasi wanita.²⁶⁹

Istilah hak asasi manusia adalah terjemahan dari istilah *droit de l'homme* dalam bahasa Perancis yang berarti hak manusia, hak asasi manusia dalam bahasa Inggrisnya adalah *human rights*, sedangkan dalam bahasa Belanda disebut dengan *menselijke rechten*.²⁷⁰ Istilah hak asasi manusia dalam bahasa Inggris adalah *human rights* di pergunakan secara resmi dalam Preambul dan Pasal 1 Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa yang diterima di Francisco pada tanggal 25 Juli 1945 dan diratifikasi oleh mayoritas penandatangananya Piagam tersebut pada bulan Oktober 1945. Istilah itu dipilih karena dianggap lebih tepat dari pada hak-hak kodrati (*natural Rights*) atau hak-hak manusia (*the rights of man*).²⁷¹

Di Indonesia umumnya digunakan istilah “hak-hak asasi” atau hak-hak dasar yang merupakan terjemahan dari *basic rights* (bahasa Inggris) dan *grondrechetan* (bahasa Belanda) di beberapa literatur sebageian pengarangnya menggunakan istilah hak-hak asasi menjadi istilah hak-hak fundamental, sebagai terjemahan dari *fundamental rights* dalam bahasa Inggris dan *fundamentele rechten* dalam bahasa belanda, di Amerika Serikat disamping dipergunakan istilah *human rights*, dipakai juga istilah *civil rights*.²⁷²

Pengertian hak asasi manusia dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia adalah

269 I Gede Arya B. Wiranata, *Hak Asasi (Anak) Dalam Realitas Quo Vadis?* (Bandung: Refika Aditama, 2007), hlm. 229.

270 Joko Sulistyanto, *Hak Asasi Manusia di Negara Pancasila: Suatu Tinjauan Yuridis Normatif tentang Sejarah Hak Asasi Manusia dalam Hubungannya dengan UndangUndang Dasar 1945*, (Jakarta: Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1997), hlm. 14.

271 Achmad Roestandi, *Mahkamah Konstitusi Dalam Tanya Jawab*, (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 54-57.

272 Ramdlon Naning, *Cita dan Citra Hak-Hak Asasi Manusia di Indonesia*, (Jakarta: Lembaga Kriminolog UI Program Bantuan Hukum Indonesia, 1983), hlm. 7.

seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tugas Yang Maha Esa dan merupakan anugrah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara hukum, pemerintahan, dan setiap orang, demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.

Gagasan mengenai hak asasi manusia tidak terlepas dari kontribusi pemikiran para pemikir besar yang mempengaruhi kemunculan maupun perkembangan HAM. Gagasan tersebut ditandai dengan munculnya konsep hak kodrati (*natural rights theory*).

Meskipun beberapa pakar menyatakan dapat merunut konsep HAM yang sederhana sampai kepada filsafat Stoika di zaman kuno lewat yurisprudensi hukum kodrati (*natural law*) Grotius dan *ius naturale* dari Undang-Undang Romawi, tampak jelas bahwa asal usul konsep HAM yang modern dapat dijumpai dalam revolusi Inggris, Amerika Serikat dan Prancis pada abad ke-17 dan ke-18.²⁷³

Hugo de Groot seorang ahli hukum Belanda yang dinobatkan sebagai “bapak hukum internasional” atau yang dikenal dengan nama Latinnya, Grotius, mengembangkan lebih lanjut teori hukum kodrat Aquinas dengan memutus asal-usulnya yang teistik dan membuatnya menjadi produk pemikiran sekuler yang rasional. Dengan landasan inilah kemudian, pada perkembangan selanjutnya, salah seorang kaum terpelajar pasca-Renaissans, John Locke mengajukan pemikiran mengenai teori hak-hak kodrati. Gagasan Locke mengenai hak-hak kodrati inilah yang melandasi munculnya revolusi hak dalam revolusi yang meletup di Inggris, Amerika Serikat dan Prancis pada abad ke-17 dan ke-18.²⁷⁴

273 Scott Davidson, *Hak Asasi Manusia, Sejarah, Teori dan Praktek dalam Pergaulan Internasional*, (Jakarta: Grafiti, 1994), hlm. 2.

274 Smith, Rhona K. M. Smith, *et. al.*, *Hukum Hak Asasi Manusia*, (Yogyakarta: PUSHAM UII, 2008), hlm. 12.

Gagasan hak asasi manusia yang berbasis pada pandangan hukum kodrati itu mendapat tantangan serius pada abad 19. Edmund Burke, orang Irlandia yang resah dengan Revolusi Perancis, adalah salah satu di antara penentang teori hak-hak kodrati. Burke menuduh para penyusun “*Declaration of the Rights of Man and of the Citizen*” mempropagandakan “rekaan yang menakutkan mengenai persamaan manusia”. Deklarasi yang dihasilkan dari Revolusi Perancis itu baginya merupakan “ide-ide yang tidak benar dan harapan-harapan yang sia-sia pada manusia yang sudah ditakdirkan menjalani hidup yang tidak jelas dengan susah payah.” Tetapi penentang teori hak kodrati yang paling terkenal adalah Jeremy Bentham, seorang filsuf *utilitarian* dari Inggris. Kritik Bentham yang mendasar terhadap teori tersebut adalah bahwa teori hak-hak kodrati itu tidak bisa dikonfirmasi dan diverifikasi kebenarannya. Bagaimana mungkin mengetahui dari mana asal hak-hak kodrati itu, apa sajakah hak itu dan apa isinya. Serangan dan penolakan kalangan *utilitarian* itu kemudian diperkuat oleh mazhab positivisme, yang dikembangkan belakangan dengan lebih sistematis oleh John Austin. Kaum positivis berpendapat bahwa eksistensi dan isi hak hanya dapat diturunkan dari hukum negara. Satu-satunya hukum yang sah adalah perintah dari yang berdaulat. Ia tidak datang dari “alam” atau “moral”.²⁷⁵

Terlepas dari pendapat yang dikemukakan oleh kaum *utilitarian* dan *positivis* terhadap teori hak-hak kodrati bahwa teori ini mengilhami kemunculan gagasan hak asasi manusia di panggung internasional telah menjadi tonggak munculnya gagasan hak asasi manusia yang universal yang ditandai dengan banyaknya instrumen hukum internasional mengenai perlindungan hak asasi manusia melalui suatu perserikatan bangsa-bangsa (PBB).

²⁷⁵ Suparman Marzuki, Eko Riyadi, ed, *Hukum Hak Asasi Manusia*. (Yogyakarta : Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia, 2008), hlm, 13.

B. Perkembangan Pemikiran Hak Asasi Manusia

Karel Vasak, seorang ahli hukum dari Perancis, menggunakan istilah generasi untuk menunjuk pada substansi dan ruang lingkup hak-hak yang diprioritaskan pada satu kurun waktu tertentu. Ahli hukum dari Perancis itu membuat kategori generasi berdasarkan slogan Revolusi Perancis yang terkenal itu, yaitu: “kebebasan, persamaan, dan persaudaraan”.²⁷⁶ generasi-generasi hak yang dimaksud oleh Vasak, secara garis besarnya sebagai berikut.²⁷⁷

a. Generasi Pertama Hak Asasi Manusia

Kebebasan atau hak-hak generasi pertama sering dirujuk untuk mewakili hak-hak sipil dan politik, yakni hak-hak asasi manusia yang “klasik”. Hak-hak ini muncul dari tuntutan untuk melepaskan diri dari kungkungan kekuasaan absolutisme negara dan kekuatan-kekuatan sosial lainnya. Hal ini ditandai dengan muncul dalam revolusi hak di Amerika Serikat dan Perancis pada abad ke-17 dan ke-18. Karena itulah hak-hak generasi pertama itu dikatakan sebagai hak-hak klasik. Hak-hak tersebut pada hakikatnya hendak melindungi kehidupan pribadi manusia atau menghormati otonomi setiap orang atas dirinya sendiri (kedaulatan individu).

Termasuk dalam generasi pertama ini adalah hak hidup, keutuhan jasmani, hak kebebasan bergerak, hak suka dari penindasan, perlindungan terhadap hak milik, kebebasan berpikir, beragama dan berkeyakinan, kebebasan untuk berkumpul dan menyatakan pikiran, hak bebas dari penahanan dan penangkapan sewenang-wenang, hak bebas dari penyiksaan, hak bebas dari hukum yang berlaku surut, dan hak mendapatkan proses peradilan yang adil.

²⁷⁶ *Ibid*, hlm, 14.

²⁷⁷ Knut D. Asplund, Suparman Marzuki, Eko Riyadi (Penyunting/Editor) *Hukum Hak Asasi Manusia*, (Yogyakarta: PUSHAM UII, 2008), hlm 14-16.

Hak-hak generasi pertama itu sering pula disebut sebagai hak-hak negatif. Artinya tidak terkait dengan nilai-nilai buruk, melainkan merujuk pada tiadanya campur tangan terhadap hak-hak dan kebebasan individual. Hak-hak ini menjamin suatu ruang kebebasan di mana individu sendirilah yang berhak menentukan dirinya sendiri.

Hak-hak generasi pertama ini dengan demikian menuntut ketiadaan intervensi oleh pihak-pihak luar (baik negara maupun kekuatan-kekuatan sosial lainnya) terhadap kedaulatan individu. Dengan kata lain, pemenuhan hak-hak yang dikelompokkan dalam generasi pertama ini sangat tergantung pada absen atau minusnya tindakan negara terhadap hak-hak tersebut. Jadi negara tidak boleh berperan aktif (positif) terhadapnya, karena akan mengakibatkan pelanggaran terhadap hak-hak dan kebebasan tersebut. Inilah yang membedakannya dengan hak-hak generasi kedua, yang sebaliknya justru menuntut peran aktif negara. Hampir semua negara telah memasukkan hak-hak ini ke dalam konstitusi mereka.

Menurut Jimly Asshiddiqie, bahwa hak asasi manusia pada generasi pertama berkenaan dengan hak-hak sipil dan politik yang mencakup antara lain: (i) hak untuk menentukan nasib sendiri, (ii) hak untuk hidup, (iii) hak untuk tidak dihukum mati, (iv) hak untuk tidak disiksa, (v) hak untuk tidak ditahan secara sewenang-wenang, (vi) hak untuk peradilan yang adil, independen, dan tidak berpihak, (vii) hak untuk berekspresi atau menyampaikan pendapat, (viii) hak untuk berkumpul dan, berserikat. (ix) hak untuk mendapatkan persamaan perlakuan di depan hukum, (x) hak untuk memilih dan dipilih.²⁷⁸

b. Generasi Kedua Hak Asasi Manusia

“Persamaan atau hak-hak generasi kedua diwakili oleh perlindungan bagi hak-hak ekonomi, sosial dan budaya. Hak-hak ini

²⁷⁸ Jimly Ashiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, Op Cit.*, hlm. 623.

muncul dari tuntutan agar negara menyediakan pemenuhan terhadap kebutuhan dasar setiap orang, mulai dari makan sampai pada kesehatan. negara dengan demikian dituntut bertindak lebih aktif, agar hak-hak tersebut dapat terpenuhi atau tersedia. Karena itu hak-hak generasi kedua ini dirumuskan dalam bahasa yang positif: “hak atas” (*right to*), bukan dalam bahasa negatif: “bebas dari” (*freedom from*). Inilah yang membedakannya dengan hak-hak generasi pertama.

Termasuk dalam generasi kedua ini adalah hak atas pekerjaan dan upah yang layak, hak atas jaminan sosial, hak atas pendidikan, hak atas kesehatan, hak atas pangan, hak atas perumahan, hak atas tanah, hak atas lingkungan yang sehat, dan hak atas perlindungan hasil karya ilmiah, kesusasteraan, dan kesenian. Hak-hak generasi kedua pada dasarnya adalah tuntutan akan persamaan sosial, hak-hak ini sering pula dikatakan sebagai “hak-hak positif”. Hak positif adalah pemenuhan hak-hak tersebut sangat membutuhkan peran aktif negara.

Sementara itu, hak asasi generasi kedua berkenaan dengan hak-hak di bidang ekonomi, sosial, dan budaya. menyangkut hak-hak sosial dan ekonomi antara lain: (1) hak untuk bekerja, (2) hak untuk mendapat upah yang sama, (3) hak untuk tidak dipaksa bekerja, (4) hak untuk cuti, (5) hak atas makanan, (6) hak atas perumahan, (7) hak atas kesehatan, (8) hak atas pendidikan. Hak-hak bidang budaya, antara lain: (1) hak untuk berpartisipasi dalam kegiatan kebudayaan, (2) hak untuk menikmati kemajuan ilmu pengetahuan, (3) hak untuk memperoleh perlindungan atas hasil karya cipta (hak cipta).²⁷⁹

c. Generasi Ketiga Hak Asasi Manusia

Hak-hak generasi ketiga diwakili oleh tuntutan atas hak solidaritas atau hak bersama. Hak-hak ini muncul dari tuntutan

²⁷⁹ Indonesia, *Undang-Undang tentang Pengesahan International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, UU No. 11 Tahun 2005, LN No. 118 Tahun 2005 TLN No. 4557.

gigih negara-negara berkembang atau dunia ketiga atas tatanan internasional yang adil. Melalui tuntutan atas hak solidaritas itu, negara-negara berkembang menginginkan terciptanya suatu tatanan ekonomi dan hukum internasional yang kondusif bagi terjaminnya hak-hak berikut: (i) hak atas pembangunan; (ii) hak atas perdamaian; (iii) hak atas sumber daya alam sendiri; (iv) hak atas lingkungan hidup yang baik; dan (v) hak atas warisan budaya sendiri. Inilah isi generasi ketiga hak asasi manusia itu. Hak-hak generasi ketiga ini sebetulnya hanya mengkonseptualisasi kembali tuntutan-tuntutan nilai berkaitan dengan kedua generasi hak asasi manusia terdahulu.²⁸⁰

Menurut Jimly Asshiddiqie, ketiga generasi konsepsi HAM tersebut pada pokoknya mempunyai karakteristik yang sama, yaitu dipahami dalam konteks hubungan kekuasaan yang bersifat vertikal, antara rakyat dan pemerintahan dalam suatu negara.²⁸¹ Selanjutnya Asshiddiqie memaparkan konsep HAM generasi keempat. Generasi keempat, berlandaskan pada pemikiran bahwa persoalan HAM tidak cukup hanya dipahami dalam konteks hubungan-hubungan kekuasaan yang bersifat vertikal, tetapi mencakup hubungan-hubungan horisontal, antar kelompok masyarakat, antar golongan masyarakat, antar golongan rakyat atau masyarakat, dan bahkan antar satu kelompok masyarakat di suatu negara dengan kelompok masyarakat di negara lain.²⁸²

C. Instrumen Internasional Hak Asasi Manusia

1. Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM)

Pada tanggal 10 Desember 1948, Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa memproklamasikan Universal Declaration of Human

²⁸⁰ Knut D. Asplund, Suparman Marzuki, Eko Riyadi (Penyunting/Editor) *Hukum Hak Asasi Manusia*, (Yogyakarta: PUSHAM UII, 2008), hlm, 16.

²⁸¹ Satya Arinanto, *Op Cit.*, hlm. 82-83.

²⁸² *Ibid.*

Rights (Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, untuk selanjutnya disingkat DUHAM), yang memuat pokok-pokok hak asasi manusia dan kebebasan dasar, dan yang dimaksudkan sebagai acuan umum hasil pencapaian untuk semua rakyat dan bangsa bagi terjaminnya pengakuan dan penghormatan hak-hak dan kebebasan dasar secara universal dan efektif, baik di kalangan rakyat negara-negara anggota PBB sendiri maupun di kalangan rakyat di wilayah-wilayah yang berada di bawah yurisdiksi mereka. Deklarasi tersebut merupakan tonggak sejarah bagi perkembangan HAM di dunia.

Dengan adanya Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia dimuatnya HAM dalam dokumen yang bersifat Internasional merupakan suatu pengakuan terhadap keberadaan HAM, Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia dalam perkembangannya mempengaruhi perkembangan HAM di berbagai negara. banyak negara yang mencantumkan sejumlah hak yang terdapat di dalam deklarasi dalam konstitusi negaranya. Termasuk dalam konstitusi Indonesia, Kesadaran dari negara-negara untuk mengatur HAM lebih lanjut ke dalam sistem hukumnya dapat dianggap sebagai bentuk pengakuan sekaligus penghormatan terhadap HAM.

Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia terdiri atas 30 pasal yang memuat hak manusia di hampir seluruh aspek kehidupan. Isi pasal-pasal tersebut, antara lain: bahwa setiap orang mempunyai hak untuk hidup, kemerdekaan dan keamanan badan, diakui kepribadiannya, memperoleh pengakuan yang sama dengan orang lain menurut hukum untuk mendapat jaminan hukum dalam perkara pidana, seperti diperiksa di muka umum, dianggap tidak bersalah kecuali ada bukti yang sah, masuk dan keluar wilayah suatu negara, mendapatkan asylum (hak untuk memberi kesempatan kepada suatu negara dalam memberikan perlindungan kepada warga negara asing yang melarikan diri), mendapatkan suatu kebangsaan, mendapatkan hak milik atas benda, bebas mengutarakan pikiran

dan perasaan, bebas memeluk agama, mengeluarkan pendapat, berapat dan berkumpul, mendapat jaminan sosial, mendapatkan pekerjaan, berdagang, mendapatkan pendidikan, turut serta dalam gerakan kebudayaan dalam masyarakat, menikmati kesenian dan turut serta dalam kemajuan keilmuan, dan masih banyak hal lainnya yang tercantum dalam pasal-pasal DUHAM ini.

Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) tetap menjadi akar dari kebanyakan instrumen hak asasi manusia Internasional. DUHAM pada akhirnya berkembang menjadi dua kovenan Internasional yang mengikat secara hukum yaitu Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik dan Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya

2. Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik

Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik atau *International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)* merupakan produk Perang Dingin, merupakan hasil dari kompromi politik antara kekuatan negara blok Sosialis melawan negara blok Kapitalis. Saat itu situasi ini mempengaruhi proses legislasi perjanjian internasional hak asasi manusia yang ketika itu sedang digarap Komisi Hak Asasi Manusia PBB. Hasilnya adalah pemisahan kategori hak-hak sipil dan politik dengan hak-hak dalam kategori ekonomi, sosial, dan budaya atau *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICCPR)* ke dalam dua kovenan atau perjanjian internasional, pada awalnya diusahakan dapat diintegrasikan ke dalam satu kovenan saja.²⁸³

Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik pada dasarnya memuat ketentuan mengenai pembatasan penggunaan kewenangan

²⁸³ Ifdhal Kasim, Seri Bahan Bacaan Kursus HAM Untuk Pengacara XI Tahun 2007 Materi : *Kovenan Hak-Hak Sipil Dan Politik Kovenan Hak-Hak Sipil dan Politik, Sebuah Pengantar*, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, ELSAM.

oleh aparat represif negara, khususnya aparat represif negara yang menjadi negara-negara pihak yang tergabung dengan Kovenan. Maka hak-hak yang terhimpun di dalamnya juga sering disebut sebagai hak-hak negatif (*negative rights*). Artinya, hak-hak dan kebebasan yang dijamin di dalamnya akan dapat terpenuhi apabila peran negara terbatas atau terlihat minus. Tetapi apabila negara berperan intervensionis, tak bisa dielakkan hak-hak dan kebebasan yang diatur di dalamnya akan dilanggar oleh negara.²⁸⁴

ICCPR pada dasarnya memuat ketentuan mengenai pembatasan penggunaan kewenangan oleh aparat represif negara, maka hak-hak yang terhimpun di dalamnya juga sering disebut sebagai hak-hak negatif (*negative rights*). Artinya, hak-hak dan kebebasan yang dijamin di dalamnya akan dapat terpenuhi apabila peran negara terbatas atau terlihat minus. Tetapi apabila negara berperan intervensionis, tak bisa dielakkan hak-hak dan kebebasan yang diatur di dalamnya akan dilanggar oleh negara. Inilah yang membedakannya dengan model Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya yang justru menuntut peran maksimal negara. Negara justru melanggar hak-hak yang dijamin di dalamnya apabila negara tidak berperan secara aktif atau menunjukkan peran yang minus, karena itu ICCPR sering juga disebut sebagai hak-hak positif (*positive rights*).

ICCPR mengatur cakupan perlindungan hak-hak sipil dan politik, seperti hak hidup dan martabat manusia, persamaan dimuka hukum, hak untuk tidak disiksa, persamaan gender, peradilan yang adil, hak-hak minoritas dan lain-lain. Bagian pertama berisi hak untuk menentukan nasib sendiri (*the right of self-determination*). Bagian kedua, berisi sejumlah prinsip umum yang diterapkan untuk keseluruhan, diantaranya larangan diskriminasi. Bagian ketiga, merupakan daftar

²⁸⁴ *Ibid.*

hak-hak yang dijamin dalam ICCPR. Bagian keempat, tentang Komite HAM dan mekanisme pemantauan untuk pelaksanaan Kovenan.

Negara mempunyai tanggungjawab perlindungan dan pemenuhan atas semua hak dan kebebasan, sesuai dengan ketentuan di dalam Pasal 2 ayat (1), yang menyatakan: "Setiap Negara Pihak pada Kovenan ini berjanji untuk menghormati dan menjamin hak yang diakui dalam Kovenan ini bagi semua individu yang berada di dalam wilayahnya dan berada di bawah yurisdikasinya, tanpa perbedaan jenis apapun, seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pandangan politik atau pandangan lainnya, asal-usul kebangsaan atau sosial, hak milik, status kelahiran atau status lainnya".²⁸⁵

Kemudian ditambahkan pada ayat (3): "Setiap Negara Pihak pada Kovenan ini berupaya untuk:

- (a) menjamin bahwa setiap orang yang hak atau kebebasannya sebagaimana diakui dalam Kovenan ini dilanggar, akan memperoleh upaya pemulihan yang efektif, walaupun pelanggaran tersebut dilakukan oleh seseorang yang bertindak dalam kapasitas sebagai pejabat negara;
- (b) menjamin agar setiap orang yang menuntut upaya pemulihan tersebut harus ditentukan haknya oleh lembaga peradilan, administratif atau legislatif yang berwenang, atau oleh lembaga yang berwenang lainnya, yang diatur oleh sistem hukum negara tersebut, dan untuk mengembangkan kemungkinan pemulihan yang bersifat hukum;
- (c) menjamin bahwa lembaga yang berwenang akan melaksanakan upaya pemulihan tersebut apabila dikabulkan.

Kovenan ini membentuk badan pengawasannya sendiri, yaitu Komite Hak asasi Manusia. Diatur dalam Pasal 28 sampai dengan

²⁸⁵ Ditetapkan oleh resolusi Majelis Umum 2200 A (XXI) tertanggal 16 Desember 1966.

45. Komite inilah yang disertai mandat untuk mengawasi jalannya pelaksanaan isi kovenan hak sipil dan politik pada semua negara yang menjadi Pihak pada Kovenan.

Komite akan terdiri dari 18 (delapan belas) anggota, terdiri dari warga negara dari negara-negara Pihak pada Kovenan yang merupakan orang-orang yang bermoral tinggi dan diakui kompetensinya di bidang hak asasi manusia, dan dikenal serta memiliki pengalaman di bidang hukum. Anggota-anggota Komite akan dipilih dan menjalankan tugas dalam kapasitas pribadi mereka. Tidak mewakili negara atau organisasi tertentu.

Anggota-anggota Komite dipilih melalui pemungutan suara yang rahasia dan dicalonkan oleh negara-negara Pihak pada Kovenan, Setiap Negara Pihak pada Kovenan dapat mencalonkan tidak lebih dari dua orang. Orang-orang tersebut harus merupakan warga negara dari negara yang mencalonkan. Pemilihan anggota Komite diselenggarakan Sekretaris Jenderal Perserikatan Bangsa-Bangsa di Markas Besar Perserikatan Bangsa-Bangsa. Anggota Komite akan dipilih untuk jangka waktu empat tahun dan dapat dipilih kembali apabila dicalonkan kembali. Setiap anggota Komite, sebelum memulai tugasnya, wajib berjanji dengan sungguh-sungguh dalam komite terbuka bahwa ia akan melaksanakan tugasnya tanpa berpihak dan secara seksama.

Indonesia meratifikasi Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik melalui UU No. 12 Tahun 2005 Tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik).

3. Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya

Indonesia meratifikasi Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya melalui UU No.11 Tahun 2005 tentang

Pengesahan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. Kovenan ini mengukuhkan dan menjabarkan pokok-pokok HAM di bidang ekonomi, sosial dan budaya dari DUHAM dalam ketentuan-ketentuan yang mengikat secara hukum. Kovenan terdiri dari pembukaan dan pasal-pasal yang mencakup 31 pasal.

Pembukaan Kovenan ini mengingatkan negara-negara akan kewajibannya menurut Piagam PBB untuk memajukan dan melindungi HAM, mengingatkan individu akan tanggung jawabnya untuk bekerja keras bagi pemajuan dan penataan HAM yang diatur dalam Kovenan ini dalam kaitannya dengan individu lain dan masyarakatnya, dan mengakui bahwa, sesuai dengan DUHAM, cita-cita umat manusia untuk menikmati kebebasan sipil dan politik serta kebebasan dari rasa takut dan kekurangan hanya dapat tercapai apabila telah tercipta kondisi bagi setiap orang untuk dapat menikmati hak-hak ekonomi, sosial dan budaya serta hak-hak sipil dan politiknya.

Pokok-pokok Isi Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya. Antara lain:

- 1) semua rakyat mempunyai hak untuk menentukan nasibnya sendiri dan menyerukan kepada semua negara, termasuk negara-negara yang bertanggung jawab atas pemerintahan Wilayah yang Tidak Berpemerintahan Sendiri dan Wilayah Perwalian, untuk memajukan perwujudan hak tersebut, (Pasal 1).
- 2) menetapkan kewajiban negara pihak untuk mengambil langkah-langkah bagi tercapainya secara bertahap perwujudan hak-hak yang diakui dan memastikan pelaksanaan hak-hak tersebut tanpa pembedaan apa pun, (Pasal 2).
- 3) menegaskan persamaan hak antara laki-laki dan perempuan, (Pasal 3).
- 4) negara pihak hanya boleh mengenakan pembatasan atas hak-hak melalui penetapan dalam hukum, sejauh hal itu sesuai

dengan sifat hak-hak tersebut dan semata-mata untuk maksud memajukan kesejahteraan umum dalam masyarakat demokratis, (Pasal 4).

- 5) Pasal 5 menyatakan bahwa tidak ada satu ketentuan pun dalam Kovenan ini yang dapat ditafsirkan sebagai memberi hak kepada negara, kelompok, atau seseorang untuk melibatkan diri dalam kegiatan atau melakukan tindakan yang bertujuan menghancurkan hak atau kebebasan mana pun yang diakui dalam Kovenan ini atau membatasinya lebih daripada yang ditetapkan dalam Kovenan ini. Pasal ini juga melarang dilakukannya pembatasan atau penyimpangan HAM mendasar yang diakui atau yang berlaku di negara pihak berdasarkan hukum, konvensi, peraturan atau kebiasaan, dengan dalih bahwa Kovenan ini tidak mengakui hak tersebut atau mengakuinya tetapi secara lebih sempit.
- 6) Pasal 6 sampai dengan pasal 15 mengakui hak asasi setiap orang di bidang ekonomi, sosial, dan budaya, yakni hak atas pekerjaan (Pasal 6), hak untuk menikmati kondisi kerja yang adil dan menyenangkan (Pasal 7), hak untuk membentuk dan ikut serikat buruh (Pasal 8), hak atas jaminan sosial, termasuk asuransi sosial (Pasal 9), hak atas perlindungan dan bantuan yang seluas mungkin bagi keluarga, ibu, anak, dan orang muda (Pasal 10), hak atas standar kehidupan yang memadai (Pasal 11), hak untuk menikmati standar kesehatan fisik dan mental yang tertinggi yang dapat dicapai (Pasal 12), hak atas pendidikan (Pasal 13 dan 14), dan hak untuk ikut serta dalam kehidupan budaya (Pasal 15).
- 8) Selanjutnya Pasal 16 sampai dengan Pasal 25 mengatur hal-hal mengenai pelaksanaan Kovenan ini, yakni kewajiban negara pihak untuk menyampaikan laporan kepada Sekretaris Jenderal PBB mengenai tindakan yang telah diambil dan kemajuan yang telah dicapai dalam penataan hak-hak yang diakui dalam

Kovenan ini (Pasal 16 dan Pasal 17), penanganan laporan tersebut oleh ECOSOC (Pasal 18 sampai dengan Pasal 22), kesepakatan tentang lingkup aksi internasional guna mencapai.

- 9) hak-hak yang diakui dalam Kovenan (Pasal 23), penegasan bahwa tidak ada satu ketentuan pun dalam Kovenan yang dapat ditafsirkan sebagai mengurangi ketentuan Piagam PBB dan konstitusi badan-badan khusus yang berkenaan dengan masalah-masalah yang diatur dalam Kovenan ini (Pasal 24), dan penegasan bahwa tidak ada satu ketentuan pun dalam Kovenan ini yang boleh ditafsirkan sebagai mengurangi hak yang melekat pada semua rakyat untuk menikmati secara penuh dan secara bebas kekayaan dan sumber daya alam mereka (Pasal 25). Kovenan diakhiri dengan ketentuan penutup yang mengatur pokok-pokok yang bersifat prosedural (Pasal 26 sampai dengan Pasal 31), dan yang mencakup pengaturan penandatanganan, pengesahan, aksesi, dan penyimpanan Kovenan ini, serta tugas Sekretaris Jenderal PBB sebagai penyimpan (depositary) (Pasal 26 dan Pasal 30), mulai berlakunya Kovenan ini (Pasal 27), lingkup wilayah berlakunya Kovenan ini di Negara pihak yang berbentuk federal (Pasal 28), prosedur perubahan (Pasal 29), dan bahasa yang digunakan dalam naskah otentik Kovenan ini (Pasal 31).

D. Hak Asasi Manusia di Indonesia

1. Perdebatan Awal tentang Hak Asasi Manusia

Pada masa Pendirian Boedi Oetomo dapat dianggap sebagai titik awal timbulnya kesadaran untuk mendirikan suatu negara kebangsaan yang terlepas dari cengkeraman colonial, dalam konteks HAM, kesadaran tersebut dikenal sebagai perwujudan dari *the*

right of self determination (hak untuk menentukan nasib sendiri).²⁸⁶ Wujud nyata dari pemikiran HAM dalam perkembangan berikutnya adalah dimasukkannya konsepsi HAM dalam Rancangan Undang-Undang Dasar yang disusun oleh BPUPKI (Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan atau *Dokuritsu Junbi Coosakai*) diadakan pada tanggal 15 Juli 1945, anggota Moh. Hatta mengajukan usul agar dalam undang-undang dasar diatur hak untuk mengeluarkan suara dan hak untuk berkumpul dan bersidang.²⁸⁷ Menurut Sri Soemantri, alasan Moh. Hatta untuk memasukkan hak-hak tersebut dalam undang-undang dasar ialah agar negara yang akan didirikan kelak tidak menjadi negara kekuasaan.²⁸⁸

Berbeda dengan Soekarno dan Supomo yang menghendaki masalah negara kekeluargaan dan hak-hak warga negara yang tidak perlu memasukkan pengaturan mengenai HAM dalam UUD. Perdebatan yang terjadi bertitik pangkal pada apakah negara harus mengatur HAM dalam UUD 1945. Perdebatan dalam sidang-sidang BPUPKI tersebut merupakan tonggak penting dalam diskursus hak asasi manusia di Indonesia, yang memberi pijakan bagi perkembangan wacana hak asasi manusia periode-periode selanjutnya.

Menurut Soekarno, Indonesia harus dibangun sebagai negara kekeluargaan. Hal ini jelas dinyatakan dalam pidatonya di hadapan Sidang Kedua BPUPKI 15 Juli 1945:

“.. Buanglah sama sekali faham individualisme itu, janganlah dimasukkan dalam Undang-Undang Dasar kita yang

²⁸⁶ Bagir Manan, dkk, *Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Hak Asasi Manusia di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 2001), hlm. 9.

²⁸⁷ Sri Soemantri Martosoewignjo, *Releksi HAM di Indonesia*, makalah disampaikan dalam Penataran Hukum Humaniter Internasional dan Hukum HAM, diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 22 s.d. 25 Juni 1998 bekerjasama dengan (International Committee of Red Cross (ICRC), hlm. 8.

²⁸⁸ *Ibid.*

dinamakan 'rights of the citizens' sebagai yang dianjurkan oleh Republik Perancis itu adanya... Tuan-tuan yang terhormat! Kita menghendaki keadilan sosial. Buat apa Grondwet menuliskan bahwa manusia bukan saja mempunyai hak kemerdekaan suara, kemerdekaan memberikan hal suara, mengadakan persidangan dan berapat, jikalau misalnya tidak ada sosial *rechtvaardigheid* yang demikian itu? Buat apa kita membikin *grondwet*, apa guna *grondwet* itu kalau ia tak dapat mengisi perut orang yang hendak mati kelaparan. Grondwet yang berisi *droit de l'homme et du citoyen* itu, tidak bisa menghilangkan kelaparannya orang miskin yang hendak mati kelaparan. Maka oleh karena itu, jikalau kita betul-betul hendak mendasarkan negara kita kepada paham kekeluargaan, paham tolong menolong, paham gotog royong dan keadilan sosial, enyahkanlah tiap-tiap pikiran, tiap-tiap paham individualisme dan liberalisme dari padanya..."²⁸⁹

Pendapat Soekarno didukung Soepomo yang juga berpendapat tidak perlu memasukkan pengaturan mengenai HAM dalam Undang-Undang Dasar:

"...UUD yang kami rancang, berdasarkan atas paham kekeluargaan, tidak berdasar atas paham perseorangan, yang telah kita tolak. Pernyataan berkumpul dan berserikat di dalam UUD adalah sistematik dari paham perseorangan, oleh karena itu dengan menyatakan hak bersidang dan berserikat di dalam UUD kita akan menantang sistematik paham kekeluargaan..."²⁹⁰

Pendapat Soekarno dan Soepomo ditentang oleh M. Hatta dan M. Yamin yang menginginkan agar hak-hak manusia diatur dalam UUD. Kekhawatiran Hatta adalah bahwa tidak adanya jaminan atas hak tersebut dalam UUD akan menjadikan Negara yang baru dibentuk menjadi negara kekuasaan. Hatta mengatakan secara tegas

289 Syafrudin Bahar, *Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI*, (Jakarta: Sekretariat Negara, 1995), hlm. 259.

290 *Ibid.*, hlm. 275-276.

dalam Sidang BPUPKI mengenai kekhawatirannya.

“...Memang kita harus menentang individualisme... Kita mendirikan negara baru di atas dasar gotong royong dan hasil usaha bersama. Tetapi suatu hal yang saya khawatirkan, kalau tidak ada satu keyakinan atau satu pertanggungjawaban kepada rakyat dalam UUD yang mengenai hak untuk mengeluarkan suara... Hendaklah kita memperhatikan syarat-syarat supaya negara yang kita bikin, jangan menjadi negara Kekuasaan...”²⁹¹

Pendapat Hatta diperkuat M. Yamin dalam Sidang BPUPKI sehingga menimbulkan dua kutub pemikiran. Dalam pendapatnya Yamin menyatakan:

“...Supaya aturan kemerdekaan warga negeri dimasukkan ke dalam UUD dengan seluas-luasnya. Saya menolak segala alasan yang dimajukan untuk tidak memasukkannya... Saya hanya minta perhatian betul-betul, karena yang kita bicarakan ini hak rakyat. Kalau hal ini tidak terang dalam hukum dasar, ada kekhilafan daripada *grondwet*; *grondwettelijke fout*, kesalahan undang-undang hukum dasar, besar sekali dosanya buat rakyat yang menantikan hak daripada republik; misalnya mengenai yang tertuju kepada warga negara yang akan mendapat hak, juga penduduk akan dilindungi oleh republik ini...”²⁹²

Perdebatan-perdebatan tersebut menunjukkan pemahaman mengenai perlindungan hak-hak asasi warga negara dikalangan *founding fathers* masih diwarnai konsepsi dikotomi budaya Barat dan Timur. Dikotomi antara negara berdasarkan kontrak sosial dan negara berdasarkan kekeluargaan. Bagi yang menolak memasukan materi HAM dalam konstitusi beranggapan, bahwa hak asasi manusia lahir di dunia Barat, selalu dikonosasikan menganut paham Individualisme dan liberalisme. Oleh sebab itu, tidak ada kepentingannya untuk dimasukkan dalam Undang-Undang Dasar

²⁹¹ *Ibid.*, hlm. 276.

²⁹² *Ibid.*, hlm. 262-263.

yang menganut cita negara kekeluargaan.

Timbulnya perbedaan persepsi HAM antara masyarakat Barat dan Timur, khususnya Asia Tenggara membuktikan adanya pengaruh positif di luar aspek-aspek HAM itu sendiri. Djawahir Thontowi menguraikan, perbedaan formulasi dalam arti, konsep, praktik dan juga kepentingan kepentingan penguasa.²⁹³ Pada akhirnya, pada 16 Juli 1945 perdebatan dalam BPUPKI menghasilkan kompromi sehingga diterima beberapa ketentuan dalam UUD. Pasca-Proklamasi Kemerdekaan Indonesia, PPKI segera menggelar sidang pertama pada 18 Agustus 1945 dan dalam keputusannya mengesahkan UUD yang telah dirancang oleh BPUPK dengan beberapa perubahan dan tambahan.²⁹⁴

1. Pengaturan HAM dalam Konstitusi Indonesia

Kompromi dari perdebatan dalam BPUPKI menghasilkan beberapa perubahan dan tambahan ketentuan dalam UUD. Ketentuan tentang HAM dimuat secara terbatas hanya terdapat 7 (tujuh) pasal dalam UUD 1945, Ketentuan yang mengatur tentang materi hak asasi manusia dalam UUD 1945 (naskah asli) dijabarkan sebagai berikut: hak semua bangsa untuk merdeka (alinea pertama pembukaan), hak atas persamaan di hadapan hukum dan dalam pemerintahan (Pasal 27 ayat (1)), hak atas pekerjaan (Pasal 27 ayat (2)), hak atas penghidupan yang layak (Pasal 27 ayat (2)), kebebasan berserikat dan berkumpul (pasal 28), kebebasan mengeluarkan pendapat (pasal 28), kebebasan beragama (Pasal 29 ayat (2)), hak dan kewajiban dalam pembelaan negara. Pasal 30 ayat (1), dan hak atas pendidikan (Pasal 31 ayat (1)). Fakir miskin dan anak-anak

293 Djawahir Thontowi, "HAM dalam Hukum Internasional dan Prospeknya dalam Kabinet Persatuan Nasional", dalam *Jurnal Magister Hukum* Vol. 2 No. 1, Februari 2000, hlm. 25.

294 Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Jakarta: Bina Aksara, 1984), hlm. 29-31.

terlantar dipelihara oleh negara (Pasal 34).

Pada tanggal 27 Desember 1949 terjadi Konferensi Meja Bundar (KMB) di Den Haag, Belanda, menghasilkan pembentukan Negara Republik Indonesia Serikat. Sebagai konsekuensi berdirinya Negara Republik Indonesia Serikat, terjadi pergantian UUD 1945 menjadi Konstitusi RIS 1949.

Pengaturan HAM dalam konstitusi RIS 1949, lebih lengkap dan sempurna jika dibandingkan dengan UUD 1945. Pengaturan HAM dalam konstitusi RIS sangat dipengaruhi oleh Universal Declaration of Human Rights yang dirumuskan PBB pada 10 November 1948. Konstitusi RIS 1949 pada Bab I Bagian V tentang Hak-Hak dan Kebebasan-Kebebasan Dasar Manusia, mulai Pasal 7 sampai dengan Pasal 33 mengatur mengenai hak-hak asasi manusia.

Selain mengatur mengenai hak asasi manusia, Konstitusi RIS juga mengatur mengenai kewajiban asasi manusia dan kewajiban asasi negara. Namun mengenai kewajiban asasi negara, Konstitusi RIS tidak menggunakan kata negara, melainkan penguasa. Kewajiban asasi manusia diatur didalam Konstitusi RIS Pasal 23 dan Pasal 31. Sedangkan kewajiban asasi negara diatur didalam Pasal 24 ayat (1), Pasal 35, Pasal 36 ayat (1), Pasal 38, Pasal 39 ayat (1, 2 dan 4), Pasal 40, Pasal 41 ayat (1 dan 2).

Pada 15 Agustus 1950 terjadi lagi perubahan konstitusi Indonesia. Konstitusi RIS 1949 digantikan oleh Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950. Pemberlakuan UUDS 1950 ini didasarkan pada UU No. 7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat Menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia.

UUDS 1950 juga mengatur mengenai hak-hak asasi manusia, terdapat dalam Bab I Bagian V sampai dengan Bagian VI dari Pasal 7 sampai dengan Pasal 43, pasal-pasal tentang hak asasi manusia ini juga serupa dengan Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949, yakni

terdapat pada Bagian V yang berjudul “Hak-hak dan Kebebasan-Kebebasan Dasar Manusia”.

Pengaturan tentang HAM ada beberapa perbedaan antara Konstitusi RIS 1949 dengan UUDS 1950. Perbedaan tersebut adalah pertama hak kebebasan agama sebagaimana diatur didalam konstitusi RIS, ternyata tidak diatur didalam UUDS 1950. Kedua tentang hak demonstrasi dan mogok yang didalam Konstitusi RIS tidak ada, tetapi didalam UUDS 1950 ketentuan tersebut dimasukkan. Dan yang ketiga adalah dimasukkannya dasar perekonomian pasal 33 UUD 1945 kedalam UUDS 1950.

Situasi dan suasana kebathinan dari perumus Konstitusi Republik Indonesia Serikat dan UUDS 1950 diliputi oleh perkembangan politik tingkat dunia, sebagai akibat munculnya pernyataan sedunia tentang hak asasi manusia (*Universal Declaration of Human Rights*) oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa.²⁹⁵ Sebagaimana diketahui bahwa dasar pemberlakuan Konstitusi Republik Indonesia Serikat adalah Keputusan Presiden RIS No. 49 tertanggal 31 Januari 1950 dan diundangkan pada tanggal 6 Februari 1950.²⁹⁶ Sedangkan untuk Undang-Undang Dasar 1950 diundangkan pada tanggal 15 Agustus 1950, yakni berdasarkan Undang-Undang Federal No. 7 tahun 1950. Hal ini berarti perumusan atau pembentukan kedua Konstitusi tersebut baik secara sadar ataupun tidak telah mengambil acuan rumusan di dalam *Universal Declaration of Human Rights*

295 M. Mutauruk, *Kenalilah Perserikatan Bangsa-Bangsa*, (Jakarta: Erlangga, 1983), hlm. 49.

296 Karena timbulnya peperangan antara pemerintah dan rakyat Indonesia melawan Belanda yang menginginkan kembali menjajah Indonesia, dan berdasarkan kepada perundingan yang dihasilkan antara kedua pihak yang sedang berperang itu, maka berdirilah Negara Republik Indonesia Serikat pada tanggal 27 Desember 1949 dengan Undang-Undang Dasar 1945 hanya berlaku dinegara bagian Republik Indonesia. Lihat Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet.5. (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia), hlm. 318.

tersebut diatas.²⁹⁷

Jaminan hak asasi manusia di Indonesia dalam tataran normatif semakin maju. Setelah Amandemen Kedua UUD 1945, telah memperkuat perlindungan HAM di Indonesia yang memastikan bahwa sejumlah hak-hak asasi yang diatur merupakan hak konstitusional. Sebelumnya, Indonesia telah menyusun kebijakan HAM yang dituangkan dalam Ketetapan MPR No. XVII tahun 1998 tentang Hak asasi Manusia. Secara umum Tap MPR ini berisi; i) Menugaskan kepada Lembaga-lembaga Tinggi Negara dan seluruh Aparatur Pemerintah, untuk menghormati, menegakkan dan menyebarluaskan pemahaman mengenai hak asasi manusia kepada seluruh masyarakat, ii) Menugaskan kepada Presiden Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia untuk meratifikasi berbagai instrumen Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hak asasi Manusia, sepanjang tidak bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, iii) Penghormatan, penegakan, dan penyebarluasan hak asasi manusia oleh masyarakat dilaksanakan melalui gerakan kemasyarakatan atas dasar kesadaran dan tanggung jawabnya sebagai warga negara dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, dan iv) Pelaksanaan penyuluhan, pengkajian, pemantauan, penelitian dan mediasi tentang hak asasi manusia, dilakukan oleh suatu komisi nasional hak asasi manusia yang ditetapkan dengan undang-undang.

Pada tahun 1999, terbentuk UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang juga menjamin berbagai hak-hak asasi warga Negara, Selain mengatur tentang berbagai hak yang dijamin, juga menjelaskan tentang tanggung jawab pemerintah dalam penghormatan, perlindungan dan pemenuhan HAM, serta mengatur tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM). Sejak

²⁹⁷ *Ibid.*

tahun 1998, dalam kebijakan yang lebih operasional, Pemerintah telah menyusun Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RANHAM), Adanya RANHAM ini juga sebagai bentuk komitmen Pemerintah dalam bidang HAM. Termasuk melakukan ratifikasi/ aksesinya sejumlah instrumen HAM internasional, diantaranya “*the International Covenant on Civil and Political Rights*” (ICCPR) dan “*the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*” (ICESCR).

Pengaturan hak asasi manusia berdasarkan UUD 1945 dapat dilihat dari ketentuan dalam Pembukaan dan pasal-pasal dalam Batang. Pada perubahan kedua UUD 1945 mengatur materi tentang hak asasi manusia, yang tercantum dalam Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J.

Ketentuan HAM yang sudah diadopsikan ke dalam Undang-Undang Dasar diperluas dengan memasukkan elemen baru yang bersifat menyempurnakan rumusan yang ada, lalu dikelompokkan kembali sehingga mencakup ketentuan-ketentuan baru yang belum dimuat di dalamnya, maka rumusan hak asasi manusia dalam Undang-Undang Dasar dapat mencakup empat kelompok materi sebagai berikut.:²⁹⁸

- 1) Kelompok Hak-Hak Sipil yang dapat dirumuskan menjadi: (a) Setiap orang berhak untuk hidup, mempertahankan hidup dan kehidupannya. (b) Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan, perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi dan merendahkan martabat kemanusiaan. (c) Setiap orang berhak untuk bebas dari segala bentuk perbudakan. (d) Setiap orang bebas memeluk agama dan

²⁹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Demokrasi Dan Hak Asasi Manusia*, Materi yang disampaikan dalam *studium general* pada acara The 1st National Convergence Corporate Forum for Community Development, Jakarta, 19 Desember 2005.

beribadat menurut agamanya. (e) Setiap orang berhak untuk bebas memiliki keyakinan, pikiran dan hati nurani. (f) Setiap orang berhak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum. (g) Setiap orang berhak atas perlakuan yang sama di hadapan hukum dan pemerintahan. (h) Setiap orang berhak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut. (i) Setiap orang berhak untuk membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah. (j) Setiap orang berhak akan status kewarganegaraan. (k) Setiap orang berhak untuk bebas bertempat tinggal di wilayah negaranya, meninggalkan dan kembali ke negaranya. (l) Setiap orang berhak memperoleh suaka politik. (m) Setiap orang berhak bebas dari segala bentuk perlakuan diskriminatif dan berhak mendapatkan perlindungan hukum dari perlakuan yang bersifat diskriminatif tersebut.

- 2) Kelompok Hak-Hak Politik, Ekonomi, Sosial dan Budaya: (a) Setiap warga negara berhak untuk berserikat, berkumpul dan menyatakan pendapatnya secara damai. (b) Setiap warga negara berhak untuk memilih dan dipilih dalam rangka lembaga perwakilan rakyat. (c) Setiap warga negara dapat diangkat untuk menduduki jabatan-jabatan publik. (d) Setiap orang berhak untuk memperoleh dan memilih pekerjaan yang sah dan layak bagi kemanusiaan. (e) Setiap orang berhak untuk bekerja, mendapat imbalan, dan mendapat perlakuan yang layak dalam hubungan kerja yang berkeadilan. (f) Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi. (g) Setiap warga negara berhak atas jaminan sosial yang dibutuhkan untuk hidup layak dan memungkinkan pengembangan dirinya sebagai manusia yang ber-martabat. (h) Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi. (i) Setiap orang berhak untuk memperoleh dan memilih pendidikan dan pengajaran. (j) Setiap orang berhak mengembangkan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya untuk

peningkatan kualitas hidup dan kesejahteraan umat manusia. (k) Negara menjamin penghormatan atas identitas budaya dan hak-hak masyarakat lokal selaras dengan perkembangan zaman dan tingkat peradaban bangsa. (l) Negara mengakui setiap budaya sebagai bagian dari kebudayaan nasional. (m) Negara menjunjung tinggi nilai-nilai etika dan moral kemanusiaan yang diajarkan oleh setiap agama, dan menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk dan menjalankan ajaran agamanya.

- 3) Kelompok Hak-Hak Khusus dan Hak Atas Pembangunan:
 - (a) Setiap warga negara yang menyandang masalah sosial, termasuk kelompok masyarakat yang terasing dan yang hidup di lingkungan terpencil, berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan yang sama.
 - (b) Hak perempuan dijamin dan dilindungi untuk mencapai kesetaraan gender dalam kehidupan nasional.
 - (c) Hak khusus yang melekat pada diri perempuan yang dikarenakan oleh fungsi reproduksinya dijamin dan dilindungi oleh hukum.
 - (d) Setiap anak berhak atas kasih sayang, perhatian dan perlindungan orangtua, keluarga, masyarakat dan negara bagi pertumbuhan fisik dan mental serta perkembangan pribadinya.
 - (e) Setiap warga negara berhak untuk berperan serta dalam pengelolaan dan turut menikmati manfaat yang diperoleh dari pengelolaan kekayaan alam.
 - (f) Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang bersih dan sehat.
 - (g) Kebijakan, perlakuan atau tindakan khusus yang bersifat sementara dan dituangkan dalam peraturan perundangan-undangan yang sah yang dimaksudkan untuk menyetarakan tingkat perkembangan kelompok tertentu yang pernah mengalami perlakuan diskriminasi dengan kelompok-kelompok lain dalam masyarakat, dan perlakuan khusus sebagaimana ditentukan dalam ayat (1) pasal ini, tidak termasuk dalam pengertian diskriminasi sebagaimana ditentukan dalam

Pasal 1 ayat (13).

- 4) Tanggung jawab Negara dan Kewajiban Asasi Manusia: (a) Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. (b) Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk pada pembatasan yang ditetapkan oleh undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan dan penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain serta untuk memenuhi tuntutan keadilan sesuai dengan nilai-nilai agama, moralitas dan kesusilaan, keamanan dan ketertiban umum dalam masyarakat yang demokratis. (c) Negara bertanggung jawab atas perlindungan, pema-juan, penegakan, dan pemenuhan hak-hak asasi manusia. (d) Untuk menjamin pelaksanaan hak asasi manusia, dibentuk Komisi Nasional Hak Asasi Manusia yang bersifat independen dan tidak memihak yang pembentukan, susunan dan kedudukannya diatur dengan undang-undang.

Penelusuran terhadap pengakuan hak-hak asasi manusia dalam konstitusi akan menjadi tema penting dilihat sebagai bagian dari kajian sistem ketatanegaraan yang ada. Karena pengalaman bangsa Indonesia yang berulang kali mengalami pergantian dan perubahan UUD, dan pergantian UUD dalam suatu negara, berarti peralihan dari tertib ketatanegaraan yang lama ke tertib ketatanegaraan yang baru, yang tentunya atau seharusnya menuju ke arah yang lebih sempurna dibandingkan sebelumnya, dan ini pulalah yang menjelaskan situasi pendekatan hukumnya pemerintah dalam hak asasi manusia.

E. Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia

Dalam sejarah perkembangan HAM, memperlihatkan bahwa munculnya konsepsi HAM tidak terlepas dari reaksi atas kekuasaan absolut yang pada akhirnya memunculkan sistem konstitusional

dan konsep negara hukum baik itu *rechtstaat* maupun *rule of law*. Negara Hukum dalam Bahasa Indonesia merupakan terjemahan dari *rule of law* (bahasa Inggris) dan *rechtsstaat* dalam rumusan bahasa Belanda dan Jerman.

Di zaman modern, konsep negara hukum di Eropa Kontinental dikembangkan oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu "rechtsstaat". Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika, konsep negara hukum dikembangkan A.V. Dicey dengan sebutan "The Rule of Law". Menurut Julius Stahl, konsep negara hukum yang disebutnya dengan istilah 'rechtsstaat' itu mencakup empat elemen penting, yaitu: (a) perlindungan hak asasi manusia, (b) pembagian kekuasaan, (c) Pemerintahan berdasarkan undang-undang, (d) peradilan tata usaha negara.²⁹⁹ Sedangkan A.V Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap negara hukum yang disebutnya dengan istilah "The Rule of Law", yaitu: (a) Supremacy of Law, (b). Equality before the law, (c) Due Process of Law.³⁰⁰

Keempat prinsip '*rechtsstaat*' yang dikembangkan oleh Julius Stahl tersebut di atas pada pokoknya dapat digabungkan dengan ketiga prinsip '*Rule of Law*' yang dikembangkan oleh A.V. Dicey untuk menandai ciri-ciri negara hukum modern di zaman sekarang. Bahkan, oleh "*The International Commission of Jurist*", prinsip-prinsip negara hukum itu ditambah lagi dengan prinsip peradilan bebas dan tidak memihak (*independence and impartiality of judiciary*) yang di zaman sekarang makin dirasakan mutlak diperlukan dalam setiap negara demokrasi. Prinsip-prinsip yang dianggap ciri penting

299 Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, disampaikan dalam Forum Dialog Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI pada tanggal 22-24 Nopember 2011 di Jakarta.

300 *ibid.*

negara hukum menurut “*The International Commission of Jurists*” itu adalah:³⁰¹ (a) negara harus tunduk pada hukum, (b) pemerintah menghormati hak-hak individu, (c) peradilan yang bebas dan tidak memihak.

Menurut Sri Soemantri unsur yang terpenting dalam negara hukum yang di rinci menjadi empat unsur yaitu: (a) bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasarkan hukum atau peraturan perundang-undangan; (b) adanya jaminan terhadap hak-hak azasi manusia; (c) adanya pembagian kekuasaan dalam negara; (d) adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*Rechterlijke Controle*).³⁰² Dalam negara hukum yang pokok adalah adanya pembatasan oleh hukum, dalam arti bahwa segala sikap, tingkah laku dan perbuatan, baik yang dilakukan oleh para penguasa negara maupun oleh para warga negaranya berdasarkan hukum positif, sehingga terutama warga negara yang bebas dari tindakan-tindakan sewenang-wenang dari penguasa negara.³⁰³

Untuk membatasi kekuasaan pemerintah, seluruh kekuasaan di dalam negara haruslah dipisah dan di bagi ke dalam kekuasaan yang mengenai bidang tertentu. Pembatasan kekuasaan pemerintah juga harus tunduk pada kehendak rakyat (demokrasi) dan haruslah dibatasi dengan aturan –aturan hukum yang pada tingkatan tertinggi disebut konstitusi. Salah satu ciri dan prinsip pokok dari negara hukum dan demokrasi adalah adanya lembaga peradilan yang bebas dari kekuasaan lain dan tidak memihak.³⁰⁴

³⁰¹ *ibid.*

³⁰² Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara* (Bandung, 1992), hlm.10.

³⁰³ Soehino, *Hukum Tata Negara: Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 adalah Negara Hukum* (Yogyakarta, 1985), hlm. 9.

³⁰⁴ Moh. Mahfud M.D, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, (Yogyakarta, 1999), hlm. 270-271.

Negara Indonesia adalah negara hukum, secara konstitusional hal ini ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, bahkan secara historis negara hukum (*Rechtsstaat*) adalah negara yang diidealkan oleh para pendiri bangsa sebagaimana kemudian dituangkan dalam penjelasan umum UUD 1945 sebelum perubahan. Perubahan UUD 1945 juga mempertegas hak asasi yang bersifat individual, baik sebagai manusia maupun sebagai warga negara, serta hak-hak kolektif warga negara. Hak yang dijamin dalam UUD 1945 pasca perubahan juga tidak hanya meliputi hak sipil dan politik, tetapi juga hak ekonomi, sosial dan budaya.

Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 menyatakan dengan tegas bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Hal itu sesuai dengan alinea 4 Pembukaan UUD 1945 yang menyatakan "...maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia ...". Sebagai negara hukum, segala tindakan penyelenggara negara dan warga negara harus sesuai dengan aturan hukum yang berlaku, inilah prinsip nomokrasi yang dianut dalam UUD 1945.

Konstitusi mengatur ketentuan tentang HAM seperti pada Pasal 27, Pasal 28, Pasal 29, Pasal 30, dan Pasal 31 dengan rumusan yang juga memberikan pembatasan dengan ketentuan bahwa dalam pelaksanaannya akan diatur dengan Undang-Undang. Masuknya pasal-pasal tersebut memperlihatkan bahwa konsepsi negara hukum dari tradisi Anglo Saxon yang bernama *rule of law* yang dapat dilihat dari ketentuan Pasal 27 yang menentukan bahwa setiap warga Negara berkedudukan sama di depan hukum dan pemerintahan. Namun pada saat yang sama juga dapat dilihat penggunaan istilah *rechtsstaat* dan pelembagaan peradilan administrasi sebagai cermin dianutnya konsep negara hukum yang bersumber dari tradisi Eropa Kontinental.

BAB VII

DEMOKRASI, PARTAI POLITIK, DAN PEMILU

A. Demokrasi

1. Prinsip-Prinsip Dasar Demokrasi

Secara etimologi, demokrasi berasal dari bahasa Yunani, yaitu *S* *demos* dan *cratos* atau *cratein*. *Demos* yang berarti rakyat yang tinggal disuatu tempat (wilayah), *cratos* atau *cratein* artinya kekuasaan, demokrasi berarti rakyat yang berkuasa, demokrasi merupakan suatu pemerintahan yang kekuasaan tertinggi dipegang oleh rakyat (*government or rule by the people*). Saat ini demokrasi telah dikenal dan dianut oleh negara-negara di dunia, popularitas demokrasi tidak terlepas dari pendapat Abraham Lincoln, yang menyatakan bahwa demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (*government from the people, by the people, and for the people*).

Secara umum demokrasi diartikan sebagai kekuasaan oleh rakyat, di suatu negara demokrasi kedaulatan rakyat sebagai kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat, kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat meliputi segala bidang, apabila kekuasaan rakyat mencakup bidang politik demokrasi tersebut ialah demokrasi politik, sedangkan apabila kekuasaan rakyat mencakup bidang

ekonomi maka demokrasi tersebut ialah demokrasi ekonomi.³⁰⁵

Frans Magnis Suseno menegaskan bahwa suatu negara bisa dikatakan sebagai negara demokrasi apabila negara tersebut memiliki perincian demokrasi di bidang-bidang: (i) negara hukum, (ii) masyarakat dibawah kontrol masyarakat, (iii) pemilihan umum yang bebas. (iv) prinsip mayoritas, (v) adanya jaminan hak-hak demokratis.³⁰⁶ Demokrasi tidak bisa ditegakkan tanpa adanya kedaulatan hukum, kebebasan berpikir dan berpendapat, persamaan hak bagi semua warga negara dimuka hukum dan pertanggungjawaban pemerintah kepada rakyat, kedaulatan hukum adalah komponen yang harus ada dalam proses demokratisasi.

Demokrasi adalah wilayah yang luas, kadang tidak berujung pangkal dan sarat dengan tafsir, tetapi nilai demokrasi yang fundamental adalah konstitusionalisme baik dari segi sistem, falsafah, maupun paradigma.³⁰⁷ Demokrasi pada dasarnya adalah *people rule*, dan didalam sistem politik yang demokratis warga mempunyai hak, kesempatan dan suara yang sama didalam mengatur pemerintahan didunia publik.³⁰⁸

Telah banyak teori yang dikembangkan oleh para ahli mengenai demokrasi, oleh karenanya, definisi tentang demokrasi berbeda-beda tergantung dari setiap penulis yang memberikan pandangannya sendiri tentang ciri-ciri demokrasi, salah satu ahli yang memberikan definisi adalah William Ebenstein yang menyebutkan ada tujuh

305 Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaanya di Indonesia*, (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994), hlm. 25.

306 Frans Magnis Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi Sebuah Telaah Filosois*, (Gramedia: Pustaka Utama, 1995), hlm. 58.

307 Susilo Bambang Yudhoyono, *Menuju Perubahan Menegakkan Civil Society*, Cetakan ke II, (Jakarta: Relawan Bangsa, 2004), hlm.129.

308 St. Sularto, *Masyarakat Warga dan Pergulatan Demookrasi*, Cet.1 (Jakarta: Kompas, 2001), hlm. 113.

ciri utama konsep dari demokrasi yaitu: (i) empiris rasional, (ii) penekanan pada individu, (iii) kesukarelaan (*voluntarism*), (iv) hukum di atas hukum, (v) penekanan pada cara, (vi) persetujuan sebagai dasar hubungan antar manusia, (vii) persamaan setiap manusia.³⁰⁹

Henry B. Mayo mencatat ada beberapa perubahan nilai yang mendasari demokrasi, yaitu nilai: (i) menyelesaikan perselisihan dengan damai dan sukarela, (ii) menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang telah berubah, (iii) menyeleggarakan pergantian pimpinan secara teratur, (iv) membatasi pemakaian kekerasan secara minimum, (v) adanya keanekaragaman, (vi) tercapainya sebuah keadilan, (vii) yang paling baik dalam memajukan ilmu pengetahuan, (viii) kebebasan, (ix) menghasilkan kelemahan-kelemahan sistem-sistem yang lain.³¹⁰

Sampai saat ini demokrasi masih dianggap sebagai bentuk pemerintahan yang terbaik,³¹¹ bentuk pemerintahan atau masyarakat yang demokratis adalah bentuk yang paling ideal saat ini dibandingkan bentuk-bentuk yang lain seperti kerajaan, oligarki, otoritarian atau totalitarian. Degan kata yang lebih moderat bisa dikatakan bahwa demokrasi adalah “*the best of the worse*” dari bentuk-bentuk pemerintahan dan masyarakat lain yang pernah ada atau masih ada didunia ini.³¹² Dalam pandangan John Dewey, jantung

309 Maswadi Rauf, *Teori Demokrasi dan Demokratisasi*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap Pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Jakarta, 1997, hlm. 3.

310 *Ibid*, hlm. 4. lihat juga Meriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Cetakan kedua puluh dua (Jakarta:PT Gramedia Pustaka Utama,2002), hlm. 62-63.

311 Barry Holden, ed., *Global Democracy Key Debates*, (London and New York: Routledge, 2000), hlm.1.

312 Nur Iman Subono, *Perempuan dan Partisipasi Politik Panduan untuk Jurnalis*, Gadis Arivia (Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan dan the Japan Foundation, 2003), hlm. 1.

demokrasi adalah suatu keadaan dimana pilihan manusia merupakan pimpinan utama suatu masyarakat demokrasi tergantung pada konsensus sosial dengan pandangan kepada perkembangan manusia yang didasarkan atas kebebasan, persamaan, dan partisipasi politik, partisipasi merupakan hal yang vital bagi pemilihan kebijakan, karena konsensus atau mayoritas itu sendiri merupakan landasan yang perlu bagi keputusan sosial dan tindakan partisipasi,³¹³ ciri-ciri pokok demokrasi adalah, berciri kedaulatan rakyat, dan berciri musyawarah untuk mufakat serta pemikulan tanggung jawab atas ungkapan dan perbuatannya.³¹⁴

Demokrasi mempunyai arti yang sangat penting bagi masyarakat yang menggunakannya, sebab dengan adanya demokrasi hak-hak masyarakat untuk menentukan jalannya hak-haknya dijamin oleh undang-undang. Oleh karena itu pengertian terhadap demokrasi memberikan posisi dan peran yang penting bagi rakyat, walupun dalam implementasinya demokrasi ditiap negara berbeda-beda.³¹⁵ Pelaksanaan prinsip-prinsip demokrasi berbeda disetiap negara karena pengertian demokrasi dipandang sebagai “cara” mencapai tujuan, dan bukan tujuan itu sendiri, maka logikanya ialah bahwa suatu bentuk demokrasi tidak dapat diterapkan begitu saja, secara kaku dan dogmatis.³¹⁶ Perbedaan demokrasi pada tiap-tiap negara menunjukkan bahwa demokrasi memang bukan sesuatu yang entitas dan statis.

313 S.V. Parma, *Teori Politik Modern*, Cet.7, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 218.

314 Elza Peldi Taher, ed. *Demokratisasi Politik, Budaya dan Ekonomi; Pengalaman Indonesia Masa Orde Baru*, Cet. 1, (Jakarta: Yayasan Paramadina, 1994), hlm. 156.

315 Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia; Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Cet. kedua, (Jakarta: Rineka Cipta 2003), hlm. 19.

316 Elza Peldi Taher, ed. *Op.cit.* hlm. 203-205.

Menurut Mahfud MD ada dua alasan dipilihnya demokrasi sebagai dasar dalam bernegara, *Pertama*, hampir semua negara didunia telah menjadikan demokrasi sebagai asas yang fundamental; *Kedua*, demokrasi sebagai asas kenegaraan secara esensial telah memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk menyelenggarakan negara sebagai organisasi tertinggi.³¹⁷

Dalam hal ini pengertian demokrasi mengandung tiga hal penting, *pertama*, *government of the people* ini berhubungan erat dengan legitimasi pemerintahan karena pemerintahan yang berkuasa harus mendapat dukungan dan pengakuan dari rakyat untuk menjalankan roda dan program pemerintahan seperti pelayanan dan pembangunan sebagai wujud amanat yang diberikan oleh rakyat kepada pemerintah, karena kekuasaan pemerintah diperoleh dari hasil pilihan rakyat, *kedua*, *government by people* berarti dalam menjalankan pemerintahan atas nama rakyat dan pengawasannya dijalankan oleh rakyat itu sendiri bukan negara mengawasi rakyat, menurut Ryaas Rasyd bahwa pemerintahan demokratis adalah pemerintahan dimana kewenangan dan kekuasaan dibangun berdasarkan kesepakatan dari rakyat, adanya pemisahan kekuasaan, supremasi hukum, kesederajatan dan kebebasan,³¹⁸ *ketiga*, *government for the people*, ini berarti hasil dari semua proses pemerintahan diberikan untuk kesejahteraan rakyat.

Demokrasi memiliki keunggulan dengan rezim-rezim politik yang lain, Robert Dhal mencatat beberapa kelebihan demokrasi dibandingkan dengan rezim politik yang lain, yaitu: *pertama*, demokrasi menolong mencegah tumbuhnya pemerintahan oleh kaum otokrat yang kejam dan licik; *kedua*, demokrasi menjamin

³¹⁷ Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, (Yogyakarta: Gema Media, 1999), hlm. 5-6.

³¹⁸ Ryaas Rasyd, *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan dan Politik Orde Baru* (Jakarta: Yayasan Wantapone, 1997), hlm. 167-169.

bagi warga negara sejumlah hak asasi yang tidak diberikan dan tidak dapat diberikan oleh sistem-sistem yang tidak demokratis; *ketiga*, demokrasi menjamin kebebasan pribadi yang lebih luas sebagai warga negara daripada alternatif lain yang memungkinkan; *keempat*, demokrasi membantu orang-orang untuk melindungi kepentingan pokok mereka; *kelima*, hanya pemerintahan yang demokratis yang dapat memberikan kesempatan sebesar-besarnya bagi orang-orang untuk menggunakan kebebasan menentukan nasibnya sendiri, yaitu untuk hidup di bawah hukum yang mereka pilih sendiri; *keenam*, hanya pemerintahan yang demokratis yang dapat memberikan kesempatan sebesar-besarnya untuk menjalankan tanggung jawab moral; *ketujuh*, demokrasi membantu perkembangan manusia lebih total daripada alternatif lain yang memungkinkan; *kedelapan*, hanya pemerintah yang demokratis yang dapat membantu perkembangan kadar persamaan politik yang relatif tinggi; *kesembilan*, negara-negara demokrasi perwakilan modern tidak pernah berperang satu sama lain; *kesepuluh*, negara-negara dengan pemerintahan yang demokratis cenderung lebih makmur daripada negara-negara dengan pemerintahan yang tidak demokratis.³¹⁹

2. Perkembangan Demokrasi di Indonesia

Demokrasi menjadi kondisi yang tidak dapat ditolak merupakan tatanan yang meletakkan peradaban kehidupan negara yang lebih baik. Setidaknya hal itu ditunjukkan dengan berkembangnya sistem demokrasi dalam dunia global.³²⁰ Artinya demokrasi sudah menjadi

319 Didik Sukriono, *Menggagas Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Vol. II, No. 1, Juni 2009, Hlm. 9-10.

320 Lihat Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1995). Studi Huntington menunjukkan bahwa lebih dari 30 negara di Eropa Selatan, Eropa Timur, Amerika Latin dan Asia Timur, pada akhir abad ke-20 telah mengalami transisi dari sistem politik non demokratis ke sistem politik demokratis. Huntington menyebut kecenderungan ini sebagai “gelombang demokratisasi ketiga”.

prasyarat penting dalam menata sistem ketatanegaraan suatu bangsa. Karenanya, beberapa rezim otoritarian negara berkembang tetap mengklaim pemerintahannya sebagai penganut sistem demokrasi atau, sekurang-kurangnya, sedang dalam proses ke arah itu.³²¹

Di Indonesia perkembangan demokrasi mengalami penguatan pada masa Era Reformasi ketika jatuhnya kekuatan Orde Baru dengan turunnya Soeharto dari jabatan Presiden. Meski sebenarnya diskursus demokrasi bukanlah hal baru dalam perdebatan politik dan sosial di Indonesia. Karena sejak Indonesia merdeka wacana demokrasi sudah menjadi isu penting dalam pergulatan penyusunan kebijakan politik baik di pemerintah maupun di dewan perwakilan rakyat. Bahkan pada tahun 1950 perdebatan tentang demokrasi cukup dominan dalam mempengaruhi konsep UUD yang dirancang oleh Badan Konstituante.³²²

Lebih jauh lagi sebenarnya sejarah budaya bangsa kita sebenarnya juga mencerminkan ciri-ciri demokrasi.³²³ Perbedaan istilah demokrasi memang tidak dikenal dalam budaya bangsa masa lalu. Makna demokrasi sebenarnya sikap dan perilaku masyarakat masa lalu telah masuk dalam kategori demokrasi. Namun mungkin lebih mengandung kecenderungan budaya atau tepatnya merupakan sikap dan perilaku yang menunjukkan sebagai sistem sosial dan sistem

Selama tahun 1970-an dan 1980-an lebih dari 30 negara mengalami pergeseran dari sistem otoritarian ke arah sistem demokrasi. Samuel P Huntington, *Benturan Antar Peradaban dan Masa Depan Politik Dunia* (The Clash of Civilizations and The Remaking of World Order), diterjemahkan oleh M Sadat Ismail (Yogyakarta: Qalam, 2003), hlm. 352.

321 Syamsudin Haris, *Demokrasi di Indonesia: Gagasan dan Pengalaman*, (Jakarta: LP3ES, 1995), hlm.3.

322 Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional Di Indonesia: Studi Sosio-Legal Atas Konstituante 1956-1959*, (Jakarta: Grafiti, 1995).

323 Satya Arinanto, *Hukum dan Demokrasi*, (Jakarta: Ind Hill Co, 1991), hlm. 3.

nilai. Kenyataan ini sebenarnya merupakan modal sosial,³²⁴ dalam istilah Fukuyama, dalam kerangka membangun demokrasi yang bersendikan budaya bangsa yang luhur di Indonesia. Persoalannya ternyata seperti yang dikemukakan oleh Mochtar Buchori,³²⁵ bahwa kita telah terjebak pada pandangan yang menempatkan demokrasi hanya sebagai sistem politik bukan sebagai sistem sosial dan sistem nilai. Inilah kemudian barangkali yang mengakibatkan gagalnya konsolidasi demokrasi Indonesia. Akibatnya kita masih terpuruk dalam friksi-friksi kepentingan politik yang tidak menguntungkan kepentingan bangsa Indonesia.

Mahfud MD menambahkan bahwa sesuai dengan Pancasila dan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 negara Indonesia memakai asas kedaulatan rakyat dimana demokrasi yang terjadi ialah demokrasi perwakilan dengan sistem presidensial, hal inilah yang telah terjadi berabad-abad di dalam perkembangan demokrasi di Indonesia. Sehingga demokrasi yang di praktekkan di Indonesia memiliki corak khusus dan ke khas dibandingkan dengan negara lain.³²⁶ Adapun ke khususan sifat dari demokrasi yang berkembang di Indonesia adalah ³²⁷:

- a) Aparatur demokrasi tertinggi di Indonesia adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat ialah penjelmaan dari seluruh rakyat Indonesia, dengan komposisi anggota DPR dan DPD maka MPR merupakan respresentasi dari seluruh rakyat Indonesia.
- b) Aparatur tertinggi di tingkat pusat dibagi kedalam poros-poros kekuasaan, tidak hanya terdiri dari tiga kekuasaan. Adapun

³²⁴ Francis Fukuyama, *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, (Washington: Free Press, 1995).

³²⁵ Mochtar Buchori, "Mengembangkan Demokrasi di Indonesia: Prospek dan Tantangan", dalam Sukowaluyo Mintorahardjo, *Ed. Demokrasi Indonesia Dalam Proses Menjadi* (Jakarta: LkaDe, 2003), hlm. 5.

³²⁶ Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, edisi revisi, Cet ke-2, (Yogyakarta: Rineka Cipta, 2001), hlm. 87.

³²⁷ *Ibid.*

pembagian tersebut ialah MPR, Presiden, DPR, BPK, MA, MK, sehingga poros kekuasaan tidak hanya pada kekuasaan esekutif, legislatif dan yudikatif.

- c) Dari pembagian sistem kekuasaan antara eksekutif, legislatif dan yudikatif, tidak dipisahkan adanya sistem pemisahan kekuasaan tetapi lembaga tersebut memakai sistem pembagian yang memungkinkan adanya kemungkinan saling mempengaruhi.

Untuk mengetahui perkembangan demokrasi di suatu negara terlebih dahulu haruslah mengetahui undang-undang dasar dan sejarah perkembangannya di negara tersebut, sebab pemakaian asas demokrasi didalam suatu negara pastilah dicantumkan dalam undang-undang dasar tak terkecuali Indonesia.³²⁸ Menurut Jimly Asshiddiqie pembabakan berdasarkan masa belakunya undang-undang dasar terlalu formal sifatnya dan kurang menjelaskan dinamika yang terjadi sehubungan dengan pelaksanaan kedaulatan rakyat (gagasan demokrasi) karena tahapan perkembangan kedaulatan rakyat disini didasarkan kepada corak pelaksanaan demokrasi itu sendiri dalam praktek, maka demokrasi di bagi kedalam tiga tahap, yaitu Demokrasi Parlemerter (1945-1959), Demokrasi Terpimpin (1959-1966), Demokrasi Pancasila (1966³²⁹-1998), (tahun 1998-sekarang) demokrasi tanpa label.

a. Demokrasi Parlemerter

Penerapan demokrasi parlemerter tersebut mengalami kegagalan, karena mengakibatkan melemahnya semangat persatuan bangsa yang telah berhasil mewujudkan kemerdekaan. Penerapan demokrasi parlemerter ditandai oleh adanya dominasi parlemen dan partai-partai politik. Partai-partai politik membentuk

³²⁸ *Ibid*, hlm. 89.

³²⁹ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaanya di Indonesia*, (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994), hlm. 25.

koalisi yang sering kali menjatuhkan kabinet, sehingga mengakibatkan pemerintah tidak dapat menjalankan programnya dengan baik.

Pertumbuhan demokrasi liberal atau demokrasi parlementer mewarnai segi kehidupan, terutama kehidupan politik. Ekses negatif yang tampak dalam kehidupan politik negara meliputi segi-segi:³³⁰ (a) kedudukan Pemerintah, dalam hal ini kabinet, sangat labil, terutama sebelum pemilihan umum 1955, (b) pemerintah belum mempunyai kesempatan yang memadai untuk mengerjakan sesuatu pekerjaan secara terencana dan tuntas, (c) keputusan-keputusan politik diambil melalui perhitungan suara (voting), terutama menyangkut kebijaksanaan pemerintah dan menjadi wewenang lembaga perwakilan rakyat, (d) oposisi dijalankan dengan cara menampakkan citra negatif terhadap pemerintah dikalangan rakyat, (f) karena adanya iklim kebebasan maka dalam waktu yang relatif singkat kehidupan kepartaian tumbuh laksana jamur dimusim hujan.

Di parlemen, secara sendiri-sendiri para wakil rakyat mempunyai kedudukan yang kuat, siapa saja yang ingin mengajukan usul inisiatif, resolusi, mosi atau interpelasi, dapat memulai tindakan pribadi dengan menghimpun dukungan beberapa anggota parlemen, tidak perlu terlebih dahulu disetujui oleh induk partainya atau oleh fraksi di parlemen, tidak sedikit dari mosi-mosi ini sempat mengoyahkan Kabinet. Mosi Hadikusumo, misalnya, menjadi salah satu sebab mundurnya Kabinet Natsir. Mosi Burhanuddin Harahab menyebabkan mundurnya Menteri Pertahanan Iwa Kusumasumantri, dan kemudian disusul pula penyerahan mandat Kabinet Ali Sastroamidjojo I pada akhir tahun 1955.³³¹ Karena faktor-

³³⁰ S. Toto Pandoyo, *Ulasan Terhadap Beberapa Ketentuan UUD 1945*, dalam M. Rusli Karim, *Perjalanan Partai Politik di Indonesia; sebuah potret pasang surut*, Cat. 3, (Jakarta: Rajawali Press, 1993), hlm. 125-126.

³³¹ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan*

faktor diatas dan ketidakmampuan partai yang tergabung dalam konstituante untuk mencapai konsesus mengenai dasar negara untuk undang-undang dasar baru, sehingga Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sekaligus mengakhiri masa demokrasi parlementer.

b. Demokrasi Terpimpin

Demokrasi terpimpin menonjolkan dominasi kekuasaan oleh Presiden, bahkan presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif turut campur tangan di bidang yudikatif dan legislatif. Pada bidang yudikatif presiden melakukan pembatasan terhadap kebebasan badan pengadilan dan pada bidang legislatif presiden meniadakan fungsi kontrol DPR. Selain itu terjadi pembatasan peranan partai politik, meluasnya peran ABRI sebagai kekuatan sosial-politik, dan semakin berkembangnya pengaruh komunis. Demokrasi terpimpin di Indonesia diterapkan semenjak Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sampai 30 September 1965 (G 30 S/PKI).

Demokrasi terpimpin adalah demokrasi yang di pimpin dan ditentukan oleh presiden, puncaknya dapat dilihat TAP MPRS No.III/1963 yang mengangkat Pemimpin Besar Revolusi Indonesia Bung Karno menjadi Presiden Seumur hidup. Hal ini adalah bentuk penyelewengan terhadap UUD 1945 misalnya pengangkatan Presiden seumur hidup membatalkan masa jabatan Presiden lima tahun dalam UUD 1945 dan membubarkan DPR hasil pemilihan umum padahal Presiden tidak mempunyai wewenang tersebut.

Lahirnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959,³³² menurut Bintan R. Saragih dilatar belakangi oleh; *pertama*, faktor kabinet yang tidak

Pelaksanaanya Di Indonesia, Op.cit, hlm. 128.

332 Dekrit Presiden berisi pernyataan; 1) pembubaran konstituante, 2) tidak berlakunya lagi UUD Sementara 1950, (3) berlaku kembali UUD 1945, (4) Pembentukan MPRS dan DPRS.

bertahan lama, *kedua*, faktor Presiden (konstitusional) Presiden, *ketiga*, faktor tentara (ABRI), *keempat*, kegagalan mencapai suara 2/3 dalam pemungutan suarayang dilakukan dalam rapat Konstituante.³³³ Berbagai pendapat berbeda mengenai dekrit presiden 5 Juli 1959 tersebut dianggap diterima oleh rakyat Indonesia karena tidak ada lembaga negara yang nyata-nyata yang menentang dekrit tersebut, yang ada justru sebaliknya, yaitu penerimaan dekrit tersebut oleh Dewan Perwakilan Rakyat hasil pemilihan umum tahun 1955,³³⁴ selain itu, dipandang dapat mengakomodasi aspirasi politik dua golongan yang berbeda di konstituante, Partai politik islam dapat menerima dekrit Presiden tersebut karena dalam konsidernya dinyatakan, "Piagam Jakarta Menjiwai UUD 1945" sedangkan golongan lain juga dapat menerimanya, karena kembali ke UUD 1945 berarti Pancasila tetap menjadi dasar negara Indonesia.³³⁵ Bahkan dekrit mendapat dukungan luas dari masyarakat, Mahkamah Agung dan ABRI.³³⁶

c. Demokrasi Pancasila

Istilah Demokrasi Pancasila digunakan secara resmi mulai tahun 1968 melalui Tap MPR No. XXXVII/MPR/1968 tentang Pedoman Pelaksanaan Demokrasi Pancasila. Esensi demokrasi Pancasila adalah kerakyatan yang dipimin oleh hikmat kebijaksanaan dalam

333 Martin H. Hutabarat, Zairin Harahab, Dahlan Thaib, Ed. *Hukum dan Politik Indonesia; Tinjauan Analitis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996), hlm. 38.

334 Menurut Harun Alrasid pembubaran susunan DPR itu karena ditolaknya anggaran yang diusulkan pemerintah, maka dipakai anggaran sebelumnya, jadi bukan DPR yang dibubarkan, Lihat Harun Alrasid, *Pengisian Jabatan Presiden*, *Op.cit*, hlm. 19.

335 Ahmad Syafii Ma'arif, *Islam dan Masalah Negara*, (Jakarta: LP3ES, 1985), hlm. 181.

336 MJ Kasiyanto, *Masalah Sospol dalam Pembangunan; Kharismatik, Fundamentalis, Revolusi, Gagal Membangun*. (Jakarta: Yayasan Tri Mawar, 1995), hlm. 168.

permusyawaratan/perwakilan yang ber-Ketuhanan Yang Maha Esa, berperikemanusiaan yang adil dan beradab, berpersatuan Indonesia, dan yang berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Konsep ini konsisten dengan pengakuan bahwa Pancasila sebagai dasar negara, ideologi nasional, dan sumber hukum dasar negara.

Demokrasi Pancasila memiliki prinsip-prinsip yang berlaku, seperti:³³⁷

- 1) Kebebasan atau persamaan (*Freedom/ Equality*). Kebebasan/persamaan adalah dasar demokrasi. Kebebasan dianggap sebagai sarana mencapai kemajuan dan memberikan hasil maksimal dari usaha orang tanpa pembatasan dari penguasa. Dengan prinsip persamaan semua orang dianggap sama, tanpa dibedabedakan dan memperoleh akses dan kesempatan bersama untuk mengembangkan diri sesuai dengan potensinya. Kebebasan yang dikandung dalam demokrasi Pancasila ini tidak berarti *Free Fight Liberalism* yang tumbuh di Barat, tapi kebebasan yang tidak mengganggu hak dan kebebasan orang lain.
- 2) Kedaulatan Rakyat (*people's Sovereignty*). Dengan konsep kedaulatan rakyat, hakikat kebijakan yang dibuat adalah kehendak rakyat dan untuk kepentingan rakyat. Mekanisme semacam ini akan mencapai dua hal; yaitu, kemungkinan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan sangatlah kecil, dan kepentingan rakyat dalam tugas-tugas pemerintahan lebih terjamin. Perwujudan lain dari konsep kedaulatan adalah adanya pengawasan oleh rakyat. Pengawasan dilakukan karena demokrasi tidak mempercayai kebaikan hati penguasa.
- 3) Pemerintahan yang terbuka dan bertanggung jawab yang memiliki prinsip-prinsip: (a) Dewan Perwakilan Rakyat yang representatif,

³³⁷ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi* (Jakarta; Sinar Grafika, 2011), hlm. 198-234.

(b) Badan kehakiman/peradilan yang bebas dan merdeka, (c) Pers yang bebas, (d) Prinsip Negara hukum, (e) Sistem dwi partai atau multi partai, (f) Pemilihan umum yang demokratis, (g) Prinsip mayoritas, (h) Jaminan akan hak-hak dasar dan hak-hak minoritas.

B. Pemilihan Umum

1. Tujuan Pemilihan Umum

Dalam ilmu hukum tata negara, pemilihan umum merupakan salah satu cara pengisian jabatan untuk memilih wakil-wakil rakyat dalam suatu negara demokratis. Dengan perkataan lain, objek kajian hukum tata negara sebagai hukum yang mengatur keorganisasian negara dan cara menjalankan pemerintahan, menurut *Maurice Duverger* diantaranya mencakup persoalan cara rakyat menjalankan hak-hak ketatanegaraan, seperti sistem perwakilan di dalam negara, sistem pemilihan umum, parlemen, menteri-menteri, kepala pemerintahan (*chief de l'Etat*), dan sebagainya.³³⁸

Pelaksanaan pemilu merupakan momentum yang sangat penting bagi pembentukan pemerintahan dan penyelenggaraan negara periode berikutnya. Begitu pentingnya pemilu yang dilaksanakan secara berkala, karena beberapa alasan. *Pertama*, pendapat atau aspirasi rakyat mengenai berbagai aspek kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat dinamis, dan berkembang dari waktu ke waktu. *Kedua*, kondisi kehidupan bersama dalam masyarakat dapat berubah, baik karena dinamika dunia internasional maupun karena faktor-faktor dalam negeri. *Ketiga*, perubahan aspirasi dan pendapat rakyat juga dapat dimungkinkan terjadi karena penambahan jumlah penduduk/rakyat yang dewasa sebagai pemilih baru (*new voters*).

³³⁸ Usep Ranawijaya, *Hukum T'ata Negara Indonesia Dasar-dasarnya*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), hlm. 16- 17.

Keempat, pemilihan umum perlu diadakan secara teratur dengan maksud menjamin terjadinya pergantian kepemimpinan negara, baik di bidang legislatif maupun eksekutif.³³⁹

Ketentuan tentang Pemilihan Umum diatur dalam Pasal 22E UUD 1945 yang menyatakan:

- 1) Pemilihan umum diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.
- 2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- 3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.
- 4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
- 5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
- 6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Fungsi dari di selenggarakan Pemilu; a) sarana legitimasi politik, b) pemilu sebagai sirkulasi kekuasaan, c) sebagai penciptaan *political representativeness* (keterwakilan politik), untuk mengaktualisasikan aspirasi dan kepentingan rakyat, d) sebagai sarana sosialisasi dan pendidikan politik rakyat.³⁴⁰ Sedangkan menurut Muhammad

339 Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, (Jakarta: Sekjend Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 170.

340 A. Malik Haramain dan MF.Nurhuda Y, *Mengawal Transisi; Repleksi atas Pemantauan Pemilu 1999*, Cet 1 (Jakarta: Jaringan Masyarakat Pemantau Pemilu Indonesia Pengurus Besar Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia (JAMPPI-PB PMII dan United Nations Development Program (UNDP), 2000), hlm. 46-47.

AS Hikam fungsi Pemilu adalah memberikan dan memperkuat legitimasi politik kepada penguasa sehingga eksistensi, kebijakan dan program kerja dapat terwujud.³⁴¹ Jadi kemauan rakyat yang dinyatakan dalam pemilu merupakan legitimasi bagi penguasa negara untuk memerintah selama periode tertentu. Di Indonesia lima tahun sekali.³⁴² Pemilu yang bebas merupakan suatu keharusan dan merupakan suatu lembaga yang sangat vital untuk demokrasi. Pemilihan umum yang bebas berarti bahwa dalam suatu jangka waktu tertentu rakyat akan mendapat kesempatan untuk menyatakan hasratnya terhadap garis-garis politik yang harus diikuti oleh negara dan masyarakat, dan terhadap orang-orang yang harus melaksanakan kebijaksanaan itu.³⁴³

2. Pemilu di Indonesia

Indonesia telah menyelenggarakan sebelas kali Pemilu yakni satu kali era Soekarno (1955), enam kali era Soeharto (1971, 1977, 1982, 1987, 1992 dan 1997), serta empat kali era reformasi (1999, 2004 dan 2009, 2014), namun ternyata format pemilu di Indonesia yang ideal masih dalam proses penyesuaian.

a) Pemilu tahun 1955

Pemilu 1955 adalah pemilu pertama yang diselenggarakan dalam sejarah kemerdekaan bangsa Indonesia. Pemilu 1955 dilaksanakan pada masa Demokrasi Parlementer pada kabinet Burhanuddin Harahap. Pemungutan suara dilakukan 2 (dua) kali, yaitu untuk memilih anggota DPR pada 29 September 1955 dan untuk memilih anggota Dewan Konstituante pada 15 Desember 1955.

341 *Ibid*, hlm. 45.

342 Harun Alrasid, *Pemilihan Umum Sebagai Perwujudan Kedaulatan Rakyat*, (Jakarta: STIH IBLAM.2004), hlm. 4.

343 Abdul Bari Azed, *Hukum Tata Negara Indonesia; Kumpulan Tulisan*, (Jakarta: In-Hill-Co, 1991), hlm. 1.

Pemilu 1955 dilaksanakan dengan asas: (a) Jujur, artinya bahwa pemilihan umum harus dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku, (b) Umum, artinya semua warga negara yang telah memenuhi persyaratan minimal dalam usia, mempunyai hak memilih dan dipilih (c) Berkesamaan, artinya bahwa semua warga negara yang telah mempunyai hak pilih, mempunyai hak suara yang sama, yaitu masing-masing satu suara, (d) Rahasia, artinya bahwa pemilih dalam memberikan suara dijamin tidak akan diketahui oleh siapapun dan dengan cara apapun mengenai siapa yang dipilihnya, (e) Bebas, artinya bahwa setiap pemilih bebas menentukan pilihannya menurut hati nuraninya, tanpa ada pengaruh, tekanan, paksaan dari siapapun dan dengan cara apapun, (f) Langsung, artinya bahwa pemilih langsung memberikan suaranya menurut hati nuraninya, tanpa perantara, dan tanpa tingkatan.

Landasan hukum yang digunakan dalam penyelenggaraan pemilihan umum 1955 adalah UUDS 1950 dan UU No. 7 Tahun 1953. Pemilu tersebut dilaksanakan dalam sistem parlementer dengan sistem multi partai. Ada dua alasan penting diadakan pemilu 1955, yaitu; a) untuk mengakhiri krisis kabinet yang silih berganti, b) akan dapat menciptakan parlemen yang representatif serta mempunyai kekuatan moril dan sekaligus melakukan penyaringan partai-partai yang banyak jumlahnya. Bahkan Pemilu 1955 juga diharapkan bisa menghasilkan UUD baru pengganti UUDS 1950 melalui konstituante hasil pemilu.³⁴⁴

Peserta pemilihan umum 1955 tidak hanya diikuti oleh partai politik, tetapi juga diikuti oleh organisasi maupun perorangan. Pemilu 1955 untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, diikuti 36 partai politik, 34 organisasi, dan 48 perorangan, sedangkan

³⁴⁴ Abdul Mukhtie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 90.

untuk memilih anggota Konstituante diikuti 39 partai politik, 23 organisasi, dan 29 perorangan.³⁴⁵ Pemilihan anggota Konstituante dan pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat hanya berbeda dalam jumlah anggota yang dipilih.

b) Pemilu Orde Baru (1971-1997)

Pemilu kedua dalam era Orde baru dilaksanakan pada tanggal 2 Mei 1977, dengan payung hukum UU No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum telah diperbaharui dengan UU No. 4 Tahun 1975. Meskipun demikian tidak ada perubahan yang berarti dalam setiap perubahan, yang menjadi pemilih adalah warganegara yang telah berusia 17 tahun dan atau yang sudah menikah. Prosedur pendaftaran adalah sistem stelsel pasif, yaitu pemerintah mempunyai kewajiban mendaftarkan semua warga negara yang memiliki hak pilih.

Sistem pemilu yang dipakai adalah melanjutkan sistem proporsional. Pada sistem ini peserta pemilu mendapatkan alokasi kursi berdasarkan proporsi suara yang diperolehnya. Dalam menentukan jumlah kursi di masing-masing daerah pemilihan, tidak semata-mata didasarkan pada jumlah penduduk, namun juga didasarkan pada wilayah administratif yang dijadikan daerah pemilihan. Provinsi adalah daerah administratif yang dijadikan daerah pemilihan, cara pengalokasiannya adalah jumlah wakil dari setiap daerah pemilihan untuk DPR sekurang-kurangnya sama dengan jumlah kabupaten/kota yang ada dalam daerah pemilihan yang bersangkutan dan bagi daerah yang memiliki kelebihan penduduk kelipatan 400 ribu (pemilu 1971-1982) maka daerah tersebut mendapat tambahan kursi sesuai dengan kelipatannya, selanjut pemilu 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997 ialah pemilu masa Orde Baru.

³⁴⁵ Sekretariat Jenderal KPU Biro Teknis dan Hupmas, *Modul 1 Memilih Untuk Pemilu*, November 2010.

c) Pemilu Era Reformasi (1999, 2004, 2009, 2014)

Pemilu 1999 adalah pemilu pertama setelah setahun lengsernya Soeharto, dengan menggunakan dasar hukum adalah UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, dan UU No 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD.

Pemilu pertama pasca Orde Baru (era reformasi) pada tahun 1999 ditandai dengan semangat demokratisasi dan menjunjung tinggi HAM, tetapi juga diwarnai euphoria kebebasan dan semangat resistensi terhadap semua hal yang berbau Orde Baru, sehingga terkesan irrasional dan emosional. Sistem pemilu yang digunakannya tetap sistem proporsional dengan sedikit diberi warna distrik.³⁴⁶

Pemilu 1999 yang multi partai ternyata tidak menghasilkan partai pemenang dengan suara mayoritas mutlak seperti terjadi dimasa Orde Baru, misalnya PDI Perjuangan yang memenangkan Pemilu 1999 dengan suara 33,74 persen ternyata tidak bisa mendudukkan calonnya menjadi Presiden, bahkan PKB yang hanya urutan keempat dan hanya mempuyai suara 12,61 persen bisa menjadi Presiden. Adapun partai 5 besar pemenang pemilu adalah PDIP, GOLKAR, PPP, PKB dan PAN, implikasi dari kondisi tersebut ialah munculnya gagasan Pemilihan Presiden langsung.

Pemilu 2004 dan 2009 diatur dalam ketentuan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 menyatakan: *Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.* Pada Pasal 22E ayat (6): *Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.* Kemudian diterbitkan undang-undang: (a) UU No. 31 Tahun 2002 tentang

³⁴⁶ Abdul Mukhtie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 92-93.

Partai Politik, (b) UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD, (c) UU No. 23 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Pemilu 2004 merupakan pemilu pertama yang memungkinkan rakyat memilih langsung wakil mereka untuk duduk di DPR, DPD, dan DPRD serta memilih langsung presiden dan wakil presiden. Pemilu 2004 dilaksanakan dengan sistem yang berbeda dari pemilu-pemilu sebelumnya. Pemilu untuk memilih Anggota DPR dan DPRD (termasuk didalamnya DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota) dilaksanakan dengan sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan sistem daftar calon terbuka. Partai politik akan mendapatkan kursi sejumlah suara sah yang diperolehnya. Perolehan kursi ini akan diberikan kepada calon yang memenuhi atau melebihi nilai BPP. Apabila tidak ada, maka kursi akan diberikan kepada calon berdasarkan nomor urut. Pemilu untuk memilih Anggota DPD dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak. Dalam sistem ini akan menggunakan provinsi sebagai daerah pemilihan (distrik). Setiap provinsi (distrik) akan memperebutkan 4 (empat) kursi anggota DPD, sehingga sistem ini disebut distrik berwakil banyak, karena dalam masing-masing distrik memperebutkan cukup banyak kursi. Pemilu 2004 merupakan juga pemilu pertama pasca amandemen UUD 1945 sebagai wujud kedaulatan berada ditangan rakyat, pemilu 2004 untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD dipilih langsung oleh rakyat secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, setiap lima tahun sekali (Pasal 22E UUD 1945) tapi juga Presiden dan wakil presiden untuk pertama kalinya dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, dipilih secara langsung oleh rakyat, menyusul dilakukannya amandemen ketiga terhadap UUD 1945 sebagai memperkuat kedaulatan rakyat.

Pemilu 2009 merupakan pemilu ketiga pada masa reformasi yang diselenggarakan secara serentak pada tanggal 9 April 2009,

pemilu 2009 untuk memilih Anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan sistem daftar calon terbuka. Kursi yang dimenangkan setiap partai politik mencerminkan proporsi total suara yang didapat setiap parpol. Mekanisme sistem ini memberikan peran besar kepada pemilih untuk menentukan sendiri wakilnya yang akan duduk di lembaga perwakilan. Calon terpilih adalah mereka yang memperoleh suara terbanyak. Untuk memilih Anggota DPD dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak. Distrik disini adalah provinsi, dimana setiap provinsi memiliki 4 (empat) perwakilan. Dasar Hukum Pemilu 2009 adalah (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum; (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik; (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD; (4) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Pemilu 2014 dilaksanakan dua kali yaitu Pemilu Legislatif pada tanggal 9 April 2014 memilih para anggota dewan legislatif dan Pemilu Presiden pada tanggal 9 Juli 2014 memilih Presiden dan Wakil Presiden. Pemilu tahun 2014 merupakan pemilu yang keempat pada masa reformasi. Seperti dengan penyelenggaraan pemilu-pemilu sebelumnya, pemilu tahun 2014 pun juga ditandai dengan beberapa perbaikan dalam hal landasan hukumnya. Pada satu sisi, hal tersebut dapat dimaklumi dalam artian sebagai perbaikan dari legalitas penyelenggaraan pemilu sebelumnya. landasan hukum penyelenggaraan Pemilu yang tertuang dalam: (1) Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (2) Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, (3) Undang-Undang No. 22011 tentang Partai Politik, dan (4) Undang-Undang No. 42 tahun 2008

tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 mengatur beberapa perubahan pokok tentang Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, khususnya yang berkaitan dengan penyempurnaan tahapan penyelenggaraan pemilu, persyaratan partai politik menjadi peserta pemilu, pendaftaran partai politik menjadi peserta pemilu, batas waktu verifikasi partai politik calon peserta pemilu, mekanisme penggunaan hak memilih Warga Negara Indonesia, sistem informasi data pemilih, penyusunan daftar pemilih, kampanye pemilu, pemungutan suara, kriteria penyusunan daerah pemilihan, penentuan ambang batas, sistem pemilu proporsional, penetapan calon terpilih, dan penanganan laporan pelanggaran pemilu, serta pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, pelanggaran administrasi pemilu, sengketa pemilu, tindak pidana pemilu, sengketa tata usaha negara pemilu, dan perselisihan hasil pemilu.³⁴⁷

C. Partai Politik

1. Pengertian Partai Politik

Partai Politik sebagai salah satu pilar demokrasi dalam sistem politik Indonesia merupakan amanat UUD 1945 sebagai upaya untuk menjamin kemerdekaan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat merupakan hak asasi manusia. Partai politik diakui sebagai bagian dari tata kehidupan bernegara, hal itu dapat dilihat pada ketentuan Pasal 22E Ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan: "*Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik*". Pasal

³⁴⁷ Penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5316).

6A ayat (1) UUD 1945 juga menetapkan bahwa pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat yang pasangan calonnya diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Partai politik adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan untuk merebut atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya dan berdasarkan penguasaan ini memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat idiil maupun materiil.³⁴⁸ Senada dengan Sumarno dan Yeni Lukiswara, Partai Politik merupakan sekelompok manusia yang mengorganisir dirinya dalam bentuk organisasi politik yang didasarkan pada suatu ideologi, dengan maksud untuk memperoleh atau merebut suatu kekuasaan didalam pemerintah. Jadi partai politik merupakan perantara yang menghubungkan kekuatan-kekuatan ideologi sosial dengan lembaga pemerintah.³⁴⁹

Definisi lainnya dikemukakan oleh Cheppy Haricahyono mengatakan bahwa partai politik adalah sekelompok manusia yang secara bersama-sama menyetujui prinsip-prinsip tertentu untuk mengabdikan dan melindungi kepentingan nasional.³⁵⁰ Sedangkan menurut Deliar Noer, partai politik merupakan himpunan orang-orang yang se-ideologi atau tempat/wadah penyaringan dan pembulatan, serta tempat berkumpulnya orang-orang yang se-ide, cita-cita dan kepentingan.³⁵¹

Pengertian partai politik yang dikemukakan oleh para ahli, setidaknya partai politik adalah organisasi politik yang dibentuk oleh

348 Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1991), hlm. 161.

349 Sumarno dan Yeni R. Lukiswara, *Pengantar Studi Ilmu Politik*, (Bandung: Citra Adhya Bakti, 1992), hlm. 62.

350 Cheppy Haricahyono, *Ilmu Politik dan Perspektifnya*, (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1991), hlm. 192.

351 Deliar Noer, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, (Jakarta: Rajawali, 1983), hlm. 209.

sekelompok warga negara Indonesia secara suka rela atas dasar persamaan kehendak, kesamaan azas, sehaluan dan cita-cita untuk memperjuangkan kepentingan anggotanya, masyarakat, bangsa dan negara. Partai politik sengaja didirikan untuk memperoleh kekuasaan serta memerintah atau mempengaruhi kebijakan pemerintahan. Partai Politik adalah alat yang sah yang ditimbulkan dalam masyarakat modern untuk mengelompokkan berbagai kelompok dan kepentingan dalam masyarakat untuk diartikulasikan dalam kebijakan-kebijakan negara.

Partai politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³⁵²

Pembentukan parta politik didasarkan atas kesamaan idiologi, visi serta misinya untuk membangun dan memecahkan masalah-masalah bangsa dan negara. Karena itu dilihat dari visi, misi serta idiologi partai maka ada yang disebut partai konservatif dan ada partai liberal. Pada sisi lain ada partai yang berdasarkan agama dan ada yang berlandaskan sosialisme, kerakyatan dan lain-lain. Dalam kenyataannya tidak selalu hanya ada satu partai politik yang menganut idiologi dan dasar yang sama dalam suatu negara. Karena walaupun menganut dasar, prinsip dan visi serta misi yang sama bisa lahir beberapa partai politik. Karena itu pembentukan partai politik juga sangat dipengaruhi oleh pandangan dan kemauan yang lebih personal dari para tokoh atau pimpinan partai politik, hal

³⁵² Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 8).

ini biasanya terjadi perbedaan kecil pada gaya kepemimpinan dari pimpinan partai politik yang bersangkutan.

2. Tujuan dan Fungsi Partai Politik

Pada umumnya, ahli ilmu politik membagi empat fungsi partai politik, fungsi partai politik menurut Miriam Budiardjo: (i) sebagai sarana komunikasi politik; (ii) sebagai sarana sosialisasi politik; (iii) sebagai sarana rekrutmen politik; (iv) sebagai sarana pengatur konflik.³⁵³ Sedangkan menurut Sigmund Neuman tugas utama partai politik adalah: (i) mengatur kehendak umum yang kacau; (ii) mendidik warga negara untuk bertanggung jawab secara politik; (iii) menjadi penghubung antara pemerintah dan pendapat umum; (iv) memilih para pemimpin.³⁵⁴

Fungsi partai politik adalah sebagai sarana: (a) pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; (b) penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat; (c) penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara; (d) partisipasi politik warga negara Indonesia; dan (e) rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

Partai politik pada prinsipnya memiliki tujuan, baik tujuan yang bersifat umum maupun yang bersifat khusus. Berdasarkan Pasal 10 UU No. 2 Tahun 2008 menyebutkan tujuan umum partai

353 Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2002, hlm. 163-164.

354 Miriam Budiardjo, *Partisipasi dan Partai Politik sebuah bunga rampai*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1982, hlm. 63-64.

politik adalah: (a) mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; (b) menjaga dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; (c) mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan (d) mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Sedangkan tujuan khusus Partai Politik adalah: (1) meningkatkan partisipasi politik anggota dan masyarakat dalam rangka penyelenggaraan kegiatan politik dan pemerintahan; (2) memperjuangkan cita-cita Partai Politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; dan (3) membangun etika dan budaya politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Tujuan Partai Politik diwujudkan secara konstitusional.³⁵⁵

3. Partai Politik dan Pencalonan Presiden

Salah satu fungsi partai politik sebagai sarana rekrutmen politik atau memilih para pemimpin. Partai politik dibentuk dimaksudkan untuk menjadi kendaraan yang sah untuk menyeleksi kader-kader pemimpin, termasuk menyeleksi calon Presiden.

Secara konstitusional, partai politik adalah satu-satunya lembaga yang dapat mengajukan calon presiden, akan tetapi tidak ada ketentuan yang mengatur tentang bagaimana cara partai politik menjaring calon presiden, penjaringan calon presiden oleh partai politik lazimnya dengan cara Musyawarah Nasional, Rapat Pimpinan Nasional, dan Muktamar, tidak berbeda dengan cara pemilihan ketua umum partai, penjaringan calon presiden yang relatif baru adalah dengan cara konvensi pemilihan calon presiden.

³⁵⁵ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4801).

Ketentuan yang mengatur tentang pencalonan presiden melalui partai politik pada pemilihan presiden diatur dalam Pasal 6A UUD 1945, khususnya Pasal 6A ayat (2) yang berbunyi: “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum”. Berdasarkan pasal tersebut, ada dua hal penting yang perlu ditegaskan, *pertama*, pemilihan presiden dan wakil presiden dipilih langsung oleh rakyat, artinya ada pelibatan rakyat dalam memilih presiden dan wakil presiden yang sebelumnya dipilih oleh MPR, *kedua*, calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik peserta pemilu, artinya adanya pelibatan partai politik. Selain partai politik tidak bisa mengajukan calon presiden dan wakil presiden, partai politik harus menjadi peserta pemilu yang dapat mencalonkan presiden dan wakil presiden, partai politik yang tidak menjadi peserta pemilu tidak bisa mengajukan calon presiden dan wakil presiden, karena partai politik peserta pemilu sudah memenuhi syarat-syarat tertentu untuk menjadi partai politik peserta pemilu.

Secara konstitusional, partai politik adalah satu-satunya lembaga yang mempunyai kekuatan politik untuk mengajukan calon Presiden, ketentuan yang mengatur tentang bagaimana cara partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu menjaring calon presiden dan wakil presiden, kemudian siapa tokoh yang akan di ajukan menjadi presiden dan wakil presiden oleh partai politik atau gabungan partai politik, peraturan perundang-undangan tidak mengaturnya, pelaksanaannya diserahkan berdasarkan kebijakan dan keputusan internal partai politik atau gabungan partai politik.

Tidak adanya aturan atau tatacara penjaringan calon presiden dan wakil presiden dari partai politik atau gabungan partai politik, maka partai politik menyikapinya berbeda-beda. Dalam praktek kepartain di Indonesia, ada beberapa cara mengajukan calon

presiden dan wakil presiden: (a) partai politik yang memenuhi *electoral threshold/presidensial threshold* dapat mengajukan calon presiden dan wakil presiden sendiri tanpa berkoalisi dengan partai lain, siapa yang dicalonkan, biasanya adalah ketua umum/Dewan Syuro/Dewan Pembina atau presiden partai bersangkutan yang menjadi calon presiden atau wakil presiden. (b) Partai yang tidak memenuhi *electoral threshold/presidensial threshold* harus berkoalisi, baik berkoalisi dengan 2 (dua) partai atau lebih, bersama-sama mengajukan calon dan wakil presiden, siapa yang di calonkan, tergantung dengan kebijakan dan keputusan partai berkoalisi. Pada umumnya partai yang lebih rendah *electoral threshold/presidensial threshold* akan menjadi wakil presiden.

Dalam konteks Indonesia, cara yang relatif baru untuk menjaring atau menyeleksi calon presiden dan wakil presiden dari partai politik adalah dengan cara “Konvensi Nasional”, cara ini jarang dilakukan oleh partai politik, dalam sejarah kepartaian, hanya partai Golkar dan Partai Demokrat yang telah melakukan konvensi. Konvensi nasional adalah penjaringan calon presiden atau wakil presiden dari partai politik yang kemudian akan didukung untuk dicalonkan pada pemilihan Presiden.

Pengaturan tentang konvensi calon presiden dan wakil presiden dari partai politik belum diatur dalam peraturan perundang-undangan, di dalam penjelasan UUD 1945 asli, juga tidak mengatur secara jelas tentang konvensi ketatanegaraan, hanya menyatakan disamping UUD berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis. Penjelasan UUD 1945 berbunyi:

“Undang-Undang Dasar suatu negara ialah hanya sebagian dari hukum dasar negeri itu. Undang-Undang Dasar ialah hukum dasar yang tertulis sedang disampingnya Undang-Undang Dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara meskipun tidak tertulis”.

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

Konvensi atau kebiasaan ketatanegaraan mempunyai kekuatan yang sama dengan undang-undang karena diterima dan dijalankan, bahkan sering kali kebiasaan ketatanegaraan dapat mengeser peraturan hukum yang tertulis.³⁵⁶ Konvensi tidak mempunyai daya paksa secara hukum, sanksi hukum, upaya hukum atau lembaga yang dapat secara langsung digunakan untuk mendorong atau memaksa penaaan terhadap konvensi.³⁵⁷

Menurut Ismail Sunny menyebutkan bahwa konvensi ketatanegaraan dapat diartikan sebagai perbuatan ketatanegaraan yang dilakukan berulang sehingga dapat diterima dan ditaati dalam praktek ketatanegaraan suatu negara, walaupun perbuatan tersebut bukan hukum.³⁵⁸ Apa yang mendorong ketaatan terhadap konvensi, Dicey mengutarakan dua faktor yang biasanya dipergunakan sebagai dasar ketaatan pada konvensi, yaitu: (a) *the fear of impeachman*; dan (b) *the force of public opinion*.³⁵⁹

Di dalam UU Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tidak ada ketentuan yang mengatur tentang konvensi, hanya mengatur tentang Tata Cara Penentuan Pasangan Calon Presiden dan Wakil

356 Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, cet. Kelima, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, 1983), hlm. 50.

357 Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, (bandung: armico, 1987), hlm. 49.

358 Ismail Sunny, *Pengeseran Kekuasaan Eksekutif*, (Jakarta:Aksara baru, 1986), hlm 31-46.

359 *Ibid.*

Presiden. Begitu juga dalam aturan hukum konstitusi tertinggi partai seperti AD/ART partai. Dalam AD/ART partai pada umumnya melakukan pemilihan calon presiden dengan cara kongres/musyawarah nasional atau rapat Pimpinan Nasional (rapimnas). Ketentuan yang mengatur tentang konvensi belum diatur dalam AD/ART partai baik oleh partai Golkar maupun oleh partai Demokrat yang telah melaksanakan konvensi, landasan hukum konvensi partai Golkar adalah Rapat Pimpinan Nasional, sedangkan dalam AD/ART partai Demokrat, kewenangan menetapkan calon presiden partai Demokrat berada di tangan Majelis Tinggi Partai Demokrat.

Dalam perpektif hukum tatanegara, apakah konvensi pemilihan calon presiden yang dilakukan oleh partai politik termasuk dalam katagori konvensi ketatanegaraan. Jika dilihat pengertian konvensi dari beberapa ahli di atas konvensi nasional yang dilakukan oleh partai politik tidak termasuk dalam konvensi ketatanegaraan, karena konvensi ketatanegaraan harus dilakukan berulang-ulang sehingga dapat diterima dan ditaati dalam praktek ketatanegaraan. Dalam prakteknya, konvensi yang dilakukan oleh partai Golkar tidak dilaksanakan secara berkelanjutan pada masa Jusuf Kalla dan Aburizal Bakri sebagai ketua umum. Begitu juga dengan Partai demokrat akan sulit menjaga tradisi konvensi pemilihan calon presiden yang akan datang, hal ini disebabkan oleh *Presidensial Threshold* yang terlalu tinggi dan sistem multipartai yang dianut.

Konvensi nasional pemilihan calon presiden yang dilakukan oleh partai politik dapat dikembangkan menjadi konvensi ketatanegaraan, jika konvensi dilakukan berkelanjutan, ditumbuhkan, dikembangkan dan sekaligus mengisi kekosongan hukum karena belum ada peraturan yang mengaturnya, jika perlu konvensi nasional harus dikondifikasi atau dituangkan dalam peraturan-perundangan.

Pilihan konvensi dalam penjaringan calon presiden oleh partai politik tentu lebih baik dibandingkan dengan mekanisme

penjaringan calon presiden dengan cara-cara lain. Konvensi dapat memutus mata rantai sistem kepartaian di Indonesia yang cenderung oligarkis. Tradisi partai politik di Indonesia, pimpinan tertinggi partai secara otomatis akan dicalonkan menjadi presiden, atau paling tidak keputusan siapa yang menjadi calon presiden itu ditentukan oleh para elite partai. elit politik yang berkuasa biasanya tidak menyukai konvensi partai politik, karena konvensi dianggap sebagai ancaman terhadap status quo politik. Penjaringan calon presiden dengan cara konvensi dapat memberikan kesempatan pada calon diluar partai (independent) ikut berkompetisi untuk menjadi calon presiden.

Dalam konteks Indonesia, konvensi yang dilakukan partai politik untuk pemilihan calon presiden atau wakil presiden sulit dilakukan, karena sistem kepartaian menganut sistem multipartai, hanya partai yang memiliki *presidential threshold* yang dapat mengajukan calon presiden, untuk mencapai kemenangan mutlak dalam pemilu legislatif sulit dilakukan, partai politik yang memiliki *presidential threshold* akan sulit melakukan konvensi partai selama sistem kepartaian masih multipartai, karena belum tentu pemilu selanjutnya akan mendapatkan *presidential threshold* lagi. Apalagi partai yang tidak mencapai *presidential threshold* tidak ada gunanya melaksanakan konvensi partai politik. selama sistem multi partai yang dianut akan sulit melakukan tradisi untuk melaksanakan konvensi partai. Hal ini dapat dibuktikan dengan hasil konvensi partai Demokrat, pemenang konvensi partai Demorat Dahlan Iskan tidak bisa maju menjadi calon presiden, karena partai Demokrat tidak bisa mencapai *presidential threshold* yang disyaratkan oleh undang-undang.

Konsep konvensi “diadopsi” atau “adaptasi” dari sistem konvensi yang telah dilakukan oleh Amerika Serikat, dalam wacana politik di Indonesia proses adopsi dan adaptasi terhadap konvensi telah dilakukan oleh Partai Golkar dan Partai Demokrat, berbeda dengan

Partai PKS menggelar Pemilihan Raya (Pemira) untuk menjaring nama-nama calon presiden dari kalangan internal.

Konvensi yang telah dilakukan oleh Partai Golkar dan Partai Demokrat tidak dilaksanakan *by design*, akan tetapi dilakukan karena *by accident*, *by design* adalah diatur dan direncanakan secara baik, sedangkan *by accident* karena ada hal-hal yang khusus seperti: a) Elektabilitas partai turun, disebabkan oleh kader yang tersangkut masalah hukum dan tindak pidana korupsi; b) Konvensi dilakukan untuk meningkatkan elektabilitas dan popularitas partai.

Pelaksanaan konvensi partai Golkardikarenakan masalah hukum yang menjerat Akbar Tanjung selaku ketua umum dalam kasus Dana Non Budgeter Bulog,³⁶⁰ dan stigma Partai Golkar sebagai penyokong utama Soeharto pada masa Orde Baru. Sedangkan masalah hukum partai Demokrat yang menjerat elit partai yang dituduhkan kasus tindak pidana korupsi yang membawa akibat turunya elektalibilits partai demokrat seperti kasus proyek Hambalang. Hal-hal khusus tersebut yang melatarbelakngani partai Golkar dan Partai Demokrat melaksanakan konvensi pemilihan calon presiden.

Konvensi yang dilakukan oleh Partai Golkar merupakan bentuk konvensi secara internal, karena diikuti oleh orang-orang dalam Partai Golkar dan hak pemilih berada pada pengurus/atau utusan dari cabang, daerah, maupun pusat dari partai tersebut. Berbeda dengan partai Demokrat, peserta konvensi diikuti oleh orang dalam partai dan orang diluar partai dengan sistem diundang oleh Majelis Tinggi, tidak dilakukan pembukaan pendaftaran untuk ikut konvensi, dan hak pemilihnya disamping pengurus partai tingkat pusat hingga pengurus tingkat daerah, ditambahkan dengan sistem Survei.

360 Untuk lebih jelas masalah hukum akbar tanjung, lihat Amir Syamsudin, Nurhasyim Ilyas, Yosef B. Badeoda, *Putusan Perkara Akbar Tanjung: Analisis Yuridis Para Ahli Hukum*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2004).

Bercermin pada hasil konvensi partai Golkar dan partai Demokrat, hasil konvensi partai Golkar yang dimenangkan oleh Wiranto sebagai pemenang konvensi kalah dengan Susilo Bambang Yudoyono dari partai Demokrat dalam Pemilu 2004, padahal saat itu partai Demokrat tidak melakukan konvensi, tetapi partai Golkar memenangi kemenangan Pemilu Legislatif tahun 2004. Salah satu penyumbang citra positif Golkar saat itu di antaranya adalah konvensi. Sedangkan konvensi partai demokrat yang dimenangkan oleh Dahlan Iskan tidak dapat dicalonkan karena partai Demokrat tidak memenuhi *presidensial threshold* yang telah diamanatkan oleh undang-undang, bahkan pemenang konvensi partai Demokrat tidak mampu mengungguli popularitas dan elektabilitas kandidat capres nonkonvensi seperti Jokowi dan Prabowo Subianto. Konvensi partai Demokrat menjadi preseden buruk bagi sejarah partai Demokrat itu sendiri, ada pemenang konvensi, tapi tak bisa mengajukan calon presiden.

Berdasarkan pengalaman konvensi yang dilakukan oleh partai Golkar dan partai Demokrat, pelaksanaan konvensi yang akan datang dapat dilakukan dengan cara, *pertama*, ketentuan tentang *Presidensial threshold* 20 persen suara DPR atau 25 persen suara nasional dalam UU Pilpres diturunkan minimal sama dengan *parlementary threshold* sebesar 3,5 persen suara sah. Jika *Presidensial threshold* 20 persen akan di dominasi oleh partai-partai besar, partai menengah dan partai kecil tidak dapat melakukan konvensi. Partai besar juga belum tentu dapat melakukan konvensi secara berkelanjutan, karena pemilu yang akan datang belum tentu mencapai *presidensial threshold* yang di syaratkan dalam undang-undang pemilihan presiden, misalnya partai Demokrat, saat pemilu 2009 sebagai pemenang pemilu baik pemilu presiden maupun pemilu legislatif, pada pemilu 2014 tidak lagi menjadi pemenang pemilu, *kedua*, Sistem multi partai yang dianut akan menyulitkan

pelaksanaan konvensi, karena akan sulit mencapai suara mayoritas, suara akan tersebar dalam partai.

Konvensi pemilihan calon presiden yang dilakukan oleh partai politik adalah cara yang baik dalam menata kehidupan demokratis di internal partai, cara yang harus di tradisikan, dikembangkan, di budayakan, dan diatur dalam Peraturan perundang-undangan, baik dalam undang-undang Pemilihan Presiden maupun dalam AD/ART partai, sehingga konvensi mempunyai kedudukan hukum dan politik yang kuat dalam pelaksanaannya. Hasil konvensi mempunyai kekuatan yang tetap, hasil konvensi dapat langsung diusung menjadi calon presiden.

Konvensi nasional di Indonesia baru merupakan wacana dan fenomena ketatanegaraan dan belum mempunyai tradisi kemapanan, konvensi hanya digunakan dalam kepentingan tertentu. Karena hal-hal khusus, saat sebuah partai terganjal permasalahan akut seperti korupsi yang membuat elektabilitas partai turun, disamping itu konvensi belum menjadi tradisi yang kukuh dalam sistem kepartaian di Indonesia sebagaimana di Amerika, sehingga dalam pelaksanaannya menjadi polemik hukum dan politik di masyarakat. Walaupun konvensi menjadi polemik hukum dan politik, tetapi terkandung hal-hal positif: *Pertama*, sebagai pendidikan politik berdemokrasi di internal partai, *kedua*, konsolidasi di internal partai, *ketiga*, memperbaiki citra positif, *keempat*, konvensi sebagai proses rekrutmen calon pemimpin nasional menegaskan oligarki akut dalam tubuh partai politik.

4. Pembubaran Partai Politik

Partai politik merupakan cermin kemerdekaan berserikat, berkumpul, serta mengeluarkan pikiran dan pendapat merupakan hak asasi manusia yang diakui dan dijamin oleh UUD 1945.

Pada prinsipnya negara harus mengakui hak setiap orang untuk berorganisasi secara bebas dalam partai politik, pelarangan dan

pembubaran paksa partai politik hanya dimungkinkan dalam kasus partai politik itu melakukan tindakan yang bertentangan dengan ideologi, asas, tujuan, program partai politik bertentangan dengan UUD 1945 serta kegiatan partai politik atau akibat yang ditimbulkan bertentangan dengan UUD 1945.³⁶¹

Partai politik dapat dibubarkan apabila: a) membubarkan diri atas keputusan sendiri sesuai dengan AD/ART partai politik, b) menggabungkan diri dengan partai politik lain, dapat dilakukan dengan cara menggabungkan diri membentuk partai politik baru dengan nama, lambang, dan tanda gambar baru, dengan konsekuensi mendaftarkan kembali sesuai syarat-syarat yang telah ditentukan undang-undang dalam pembentukan partai politik atau menggabungkan diri dengan menggunakan nama, lambang, dan tanda gambar salah satu partai politik, tidak diwajibkan untuk memenuhi ketentuan tentang pembentukan partai politik, c) dibubarkan oleh Mahkamah Konstitusi, dengan pemohon adalah Pemerintah yang dapat diwakili oleh Jaksa Agung dan/atau Menteri yang ditugasi oleh Presiden.

Dalam hal permohonan pembubaran partai politik dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi, maka pelaksanaannya dilakukan dengan membatalkan status badan hukumnya. Dengan memerintahkan kepada Pemerintah untuk: (a) menghapuskan partai politik yang dibubarkan dari daftar pada Pemerintah paling lambat dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari kerja sejak putusan Mahkamah diterima; (b) mengumumkan putusan Mahkamah dalam Berita Negara Republik Indonesia paling lambat 14 (empat belas) hari sejak putusan diterima. Terhadap akibat hukum putusan Mahkamah antara lain berkaitan dengan:³⁶²

361 Lihat Pasal 2 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 12 Tahun 2008 tentang Prosedur Beracara Dalam Pembubaran Partai Politik.

362 *Ibid*, Pasal 10.

- a) pelarangan hak hidup partai politik dan penggunaan simbol-simbol partai tersebut di seluruh Indonesia;
- b) pemberhentian seluruh anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berasal dari partai politik yang dibubarkan;
- c) pelarangan terhadap mantan pengurus partai politik yang dibubarkan untuk melakukan kegiatan politik;
- d) pengambilalihan oleh negara atas kekayaan partai politik yang dibubarkan.

Putusan Mahkamah tentang pembubaran partai politik disampaikan kepada Pemerintah sebagai pemohon, termohon, Komisi Pemilihan Umum, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung, Kepolisian Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung.³⁶³

363 *Ibid*, Pasal 11.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku, Makalah dan Artikel.

Adolf, Huala, *Aspek-Aspek Negara Dalam Hukum Internasional*, Jakarta: Raja Grafindo, 2003.

Adji, Indrianto Seno, “*Overheidsbeleid*” Asas “*Materiele Wederrechtelijkheid*” Dalam Perpektif Tindak Pidana Korupsi di Indonesia, Makalah yang disampaikan pada Penataran Nasional “Hukum Pidana dan Krimonologi ke XI Tahun 2005” kerjasama antara Fakultas Hukum Universitas Surabaya, Forum 2004, dan ASPEHUPIKI di Hotel Hyatt Surabaya, 13-16 Maret 2005.

_____, “*Prasaran*” Dalam Seminar Ketatanegaraan Undang-Undang Dasar 1945, Jakarta, 1966.

Ali, Achmad, *Menguak Tabir Hukum; Suatu kajian Filosois dan Sosiologis*, Cet.II Jakarta: Gunung Agung

Alrasid, Harun, *Naskah UUD 1945 Sesudah Empat Kali Diubah Oleh MPR*, Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2004.

_____, “*Pemilihan Presiden dan Pengantian Presiden Dalam Hukum Positif Indonesia*”, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru besar Madya Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta, 29 Juli 1995.

_____, *Pengisian Jabatan Presiden*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1999.

- _____, *Pemilihan Umum Sebagai Perwujudan Kedaulatan Rakyat*, Jakarta: STIH IBLAM, 2004.
- Arifin, Firmansyah, dkk. *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Jakarta: KRHN bekerjasama dengan MKRI didukung oleh The Asia Foundation dan USAID, 2005.
- Arinanto, Satya, *Hukum dan Demokrasi*, Jakarta: Ind Hill Co, 1991.
- Asplund, Knut D. Suparman Marzuki, Eko Riyadi, Ed. *Hukum Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta: PUSHAM UII, 2008.
- Asshiddiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata negara*, Cet. Pertama, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kesekretariatan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- _____, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, cet. 2, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010.
- _____, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013.
- _____, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, (Jakarta: Sekjend Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- _____, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Cet. Ke-1, Jakarta: UI Press, 1996.
- _____, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia di Masa Depan*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002.
- _____, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi; Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM*, Cetakan Pertama, Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- _____, *Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- _____, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006.

- _____, *Konsolidasi Naskah Undang-Undang Dasar 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Jakarta: Pusat Studi HTN Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002.
- _____, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Cet. ke II, Yogyakarta: FH UII Press, 2005.
- _____, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaanya Di Indonesia*, Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994.
- _____, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, disampaikan dalam Forum Dialog Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI pada tanggal 22-24 Nopember 2011 di Jakarta.
- _____, *Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD 1945 dan Tantangan Pembaharuan Pendidikan Hukum Indonesia*, Makalah disampaikan dalam Seminar Nasional “Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD dan Lokakarya Pembaharuan Kurikulum Pendidikan Tinggi Hukum Indonesia”, diselenggarakan oleh Asosiasi Pengajar HTN dan HAN, Di Jakarta, 7 September 2004.
- _____, *Presidensialisme Versus Parleментарisme*, dalam *The Center for Presidential and Parliamentary Studies (CPPS) dan Partnership for Governance Reform In Indonesia, Gerak Politik; Mengagas Ulang Prinsip-prinsip Lembaga Kepresidenan*.
- _____, Makalah Workshop tentang Koordinasi, Konsultasi, Evaluasi Implementasi MOU Helsinki dan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh serta Penyelenggaraan Pemilu pada Aceh 2011 yang Aman, Tertib, dan Damai, di Jakarta, Kamis, 8 Desember, 2011,
- _____, *Pembangunan dan Penegakan Hukum*, malakah disampaikan pada acara seminar “Menyoal Moral Penagak Hukum” dalam

rangka Lustrum XI Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 17 Febuari 2006

_____, *Demokrasi dan Hak Asasi Manusia*, Materi yang disampaikan dalam *Studium General* pada acara The 1st National Convergence Corporate Forum for Community Development, Jakarta, 19 Desember 2005.

_____, dan M. Ali Safaat, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 200).

Apeldorn, L.J. Van, *Inleiding Tot De Studie Van Het Nederlandse Recht*. diterjemahkan oleh Oetarid Sadino, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cet.ketiga puluh, Jakarta: Pradnya Paramita, 2004.

Azed, Abdul Bari, *Hukum Tata Negara Indonesia; Kumpulan Tulisan*, Jakarta: In-Hill-Co, 1991.

Bahar, Syaфроedin, *Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI*, Jakarta: Sekretariat Negara, 1995.

Budiarjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cet. Dua puluh dua, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2002.

_____, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Ed. Revisi, Cet. 3, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008.

_____, *Partisipasi dan Partai Politik: Sebuah Bunga Rampai*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1982.

Buchori, Mochtar, "Mengembangkan Demokrasi di Indonesia: Prospek dan Tantangan", dalam Sukowaluyo Mintorahardjo, Ed. *Demokrasi Indonesia Dalam Proses Menjadi* Jakarta: LkaDe, 2003.

Busroh, Abu Daud, *Ilmu Negara*, Cet.ke- 3, Jakarta: Bumi Aksara, 2001.

_____, dan Abu Bakar Busro, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1991.

Campbell, Henry, *Black's Law Dictionary: Deinitions of term and Phrase of American and English Jurisprudence, Ancient and*

modern, St.Paul, Minn: West Group, 1991

- Chaidir, Al, Zulfikar Salahuddin, dan Herdi Sahrasad, *Federasi Atau Disintegrasi; Telaah Awal Wacana Unitaris versus Federalis Dalam Perspektif Islam, Nasionalisme dan Sosial Demokrasi*, Jakarta: Madani Press, 2000.
- Cruz, Peter de, *Perbandingan Sistem Hukum*, Bandung: Nusamedia, 2010.
- Daman, Rozikin, *Hukum Tata Negara, Suatu Pengantar*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1993.
- Davidson, Scott, *Hak Asasi Manusia, Sejarah, Teori dan Praktek dalam Pergaulan Internasional*, Jakarta: Grafiti, 1994.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* Jakarta: Balai Pustaka, 2002.
- Djokosutono, *Hukum Tata Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985.
- Echols, Jhon M. dan Hasan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia: An English-Indonesian Dictionary*, cet XXV, Jakarta: Gremedia Pustaka Utama, 2000.
- Fadjar, Abdul Mukthie, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Farida Indrati S, Maria, *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- Fukuyama, Francis, *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Washington: Free Press, 1995.
- George H, Shabine, *A History of Political Theory*, Terj. Suwarno Hadiatmodjo. *Teori-Teori Politik, Sejarah Pertumbuhan dan perkembangannya*, Bandung: Binacipta, 1992.
- Hadjon, Philipus M. dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia: Introduction to the Indonesian Administrative Law*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2008.

- Haramain, A. Malik dan MF.Nurhuda Y, *Mengawal Transisi; Repleksi atas Pemantauan Pemilu 1999*, Cet 1 (Jakarta: Jaringan Masyarakat Pemantau Pemilu Indonesia Pengurus Besar Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia (JAMPPI-PB PMII dan United Nations Development Program (UNDP), 2000.
- Haricahyono, Cheppy, *Ilmu Politik dan Perspektifnya*, Yogyakarta: Tiara Wacana, 1991.
- Haris, Syamsudin, *Demokrasi di Indonesia: Gagasan dan Pengalaman*, Jakarta: LP3ES, 1995.
- Holden, Barry, ed, *Global Democracy Key Debates*, London and New York: Routledge, 2000.
- HR, Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Kedua, Yogyakarta: Universitas Islam Negeri Press, 2003.
- Huda, Ni'matul, *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, Jogjakarta: FH UUI Press, 2003.
- Huntington, Samuel P, *Benturan Antar Peradaban dan Masa Depan Politik Dunia* (The Clash of Civilizations and The Remaking of World Order), diterjemahkan oleh M Sadat Ismail, Yogyakarta: Qalam, 2003.
- Hutabarat, Martin H. Zairin Harahab, Dahlan Thaib, Ed. *Hukum dan Politik Indonesia; Tinjauan Analitis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996.
- Joniarto, *Selayang Pandang Sumber-Sumber Hukum Tata negara di Indonesia*, Cet. Kedua, Yogyakarta: Liberty, 1991.
- _____, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jakarta: Bina Aksara, 1984.
- Kartasapoetra, R.G, *Sistematika Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rineka Cipta, 1993.
- Kasim, Ifdhal, Seri Bahan Bacaan Kursus HAM Untuk Pengacara XI Tahun 2007 Materi: *Kovenan Hak-Hak Sipil Dan Politik Kovenan Hak-Hak Sipil dan Politik, Sebuah Pengantar*, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, ELSAM.

- Kelsen, Hans, *General Theory Of Law and State*, Russell & Russell, New York, 1961, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, Cetakan I, Bandung: Penerbit Nusamedia dan Penerbit Nuansa, 2006.
- Kusnardi, Moh dan Haimaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet. Kelima, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1983.
- Logeman, J.H.A, *Over de Theorie van Een Stelling Staatsrecht*, terjemahan oleh Makkatutu dan J.C. Pangkrego, *tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*, Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, tanpa tahun.
- Loqman, Loebby, *Delik Politik di Indonesia*, Cet. Pertama, Jakarta: Ind-Hill-co, 1993
- Ma'arif, Ahmad Syafii, *Islam dan Masalah Negara*, Jakarta: LP3ES, 1985.
- Mahfud MD, Moh, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, edisi revisi, Cet ke-2, Yogyakarta: Rineka Cipta, 2001.
- _____, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia; Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Cet kedua, Jakarta: Rineka Cipta 2003.
- _____, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gema Media, 1999.
- _____, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta, 1999.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI), *Panduan dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Bahan Tayangan Materi Sosialisasi Undang-Undang Dasar Negara Republik*

- Indonesia Tahun 1945*, Cet. Ke-2, Sekretariat Jendral MPR RI, 2006.
- Mejelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Putusan Sidang Istimewa MPR RI Tahun 2001*, Jakarta: Sekretariat Jendral MPR RI, 2001.
- Manan, Bagir, *Teori dan Politik Konstitusi*, Jakarta: UII Press, 2003..
- _____, *Konvensi Ketatanegaraan*, Bandung: armico, 1987.
- _____, *Lembaga Kepresidenan*, Cet Pertama, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia berkerjasama dengan Gama Media, 1999.
- _____, Bagir Manan, dkk, *Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Hak Asasi Manusia di Indonesia*, Bandung: Alumni, 2001.
- M Alfian, Alfian M, *Mahalnya Harga Demokrasi: Catatan atas dinamika transisi politik Indonesia pasca orde baru, naik dan jatuhnya Abdurahman Wahid*, Jakarta: Instrans.
- Marbun, SF. dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Adminstrasi Negara*, Cetakan Ketiga, Yogyakarta: Liberty, 2004.
- Marzuki, Suparman, Eko Riyadi, ed, *Hukum Hak Asasi Manusia*. Yogyakarta : Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia, 2008.
- Mertokusumo, Sudikno, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Edisi Keempat, Yogyakarta: Liberty, 1999.
- M.J. Kasiyanto, *Masalah Sospol dalam Pembangunan; Kharismatik, Fundamentalis, Revolusi, Gagal Membangun*, Jakarta: Yayasan Tri Mawar, 1995.
- M. Mutaaruk, *Kenalilah Perserikatan Bangsa-Bangsa*, Jakarta: Erlangga, 1983.
- Mulyosudarmo, Suwoto, *Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara*, Jakarta: Gramedia, 1997.

- Naning, Ramdlon, *Cita dan Citra Hak-Hak Asasi Manusia di Indonesia*, Jakarta: Lembaga Kriminolog UI Program Bantuan Hukum Indonesia, 1983.
- Nasution, Adnan Buyung, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional Di Indonesia: Studi Sosio-Legal Atas Konstituante 1956-1959*, Jakarta: Grafiti, 1995.
- Noor, Deliar, *Pengantar Ke pemikiran Politik*, Jakarta: Rajawali, 1983.
- Nurtjahjo, Hendra, *Politik Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, 2004.
- Rais, M. Amien, *Membangun Politik Adiluhung; Membumikan Tauhid Sosial Menegakan Amar Ma'ruf Nahi Munkar*, Cet. Pertama, Jakarta: Zaman Wacana Mulia, 1998.
- Ranawijaya, Usep, *Hukum "T"ata Negara Indonesia Dasar-Dasarnya*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983.
- Ranggawijaya, *Wewenang Menafsirkan UUD*, Bandung: Cita Bakti Akademika, 1996.
- Rasyd, Ryaas, *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan dan Politik Orde Baru*, Jakarta: Yayasan Wantapone, 1997.
- Reksodiputro, Mardjono, *Kemajuan Perkembangan Ekonomi dan Kejahatan*, Buku Kesatu, Cetakan kesatu, Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Universitas Indonesia, 1994.
- Roestandi, Achmad, *Mahkamah Konstitusi Dalam Tanya Jawab*, Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Rauf, Maswadi, *Teori Demokrasi dan Demokratisasi*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap Pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Jakarta, 1997.
- Saragih, Bintang R., *Majelis Permusyawaratan Rakyat*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 1992.

- Sekretariat Jendral Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sekjen MPR RI, 2003.
- Sekretariat Jenderal KPU Biro Teknis dan Hupmas, *Modul 1 Pemilih Untuk Pemula*, November 2010.
- Siahaan, Maruarar, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006.
- Smith, Smith, Rhona K. M. *et. al*, *Hukum Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta: PUSHAM UII, 2008.
- Soeharto, *Pemikiran, Ucapan, dan Tindakan Saya*, Jakarta: Citra Lamtoro Gung Perkasa, 1989.
- Soehino, *Hukum Tata Negara; Sumber-Sumber Hukum Tatanegara Indonesia* Yogyakarta: 1985.
- _____, *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty, 1980.
- _____, *Hukum Tata Negara: Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 adalah Negara Hukum*, Yogyakarta, 1985.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011.
- _____, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2012.
- _____, dan Purnadi Purbacaraka, *Sendi-Sendi Ilmu Hukum dan Tata Hukum*, Bandung: Citra Aditia Bakti, 1993.
- Soemantri, Sri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Disertasi, Alumni, Bandung, 1987.
- _____, *Susunan ketatanegaraan Menurut UUD 1945 Dalam Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik*

- Indonesia, Jakarta: Sinar Harapan, 1993.
- _____, *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Bandung: Citra Bakti, 1993.
- _____, *Perbandingan (Antar) Hukum Tata Negara*, Bandung: Alumni, 1971.
- _____, *Releksi HAM di Indonesia*, makalah disampaikan dalam Penataran Hukum Humaniter Internasional dan Hukum HAM, diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 22 s.d. 25 Juni 1998 bekerjasama dengan International Committee of Red Cross (ICRC).
- _____, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara*, Bandung, 1992.
- Soetoprawiro, Koeniatmanto, *Konstitusi: pengertian dan Perkembangannya*, Pro Justitia, No.2 Tahun V, Mei. 1987.
- Subono, Nur Iman, *Perempuan dan Partisipasi Politik* Panduan untuk *Jurnalis*, Gadis Arivia, Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan dan the Japan Foundation, 2003.
- Sukardja, Ahmad, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Sulistiyanto, Joko, *Hak Asasi Manusia di Negara Pancasila: Suatu Tinjauan Yuridis Normatif tentang Sejarah Hak Asasi Manusia dalam Hubungannya dengan Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta: Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1997.
- Sukriono, Didik, *Menggagas Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Vol. II, No. 1, Juni 2009.
- Sumarno dan Yeni R. Lukiswara, *Pengantar Studi Ilmu Politik*, Bandung: Citra Adhya Bakti, 1992.
- Sunny, Ismail, *Pengeseran Kekuasaan Eksekutif*, Jakarta: Aksara Baru, 1986.

- Suseno, Frans Magnis, *Mencari Sosok Demokrasi Sebuah Telaah Filosois*, Gramedia: Pustaka Utama, 1995.
- _____, *Etika Politik: Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern* Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2001.
- Strong, C.F, *Modern Political Constitution; An Introduction to the Comparative Study and Existing Forms*, Edited with a New Introduction, London: Sidwick & Jackson, 1963
- St. Sularto, *Masyarakat Warga dan Pergulatan Demookrasi*, Cet.1 Jakarta: Kompas, 2001.
- S.V. Parma, *Teori Politik Modern*, Cet.ke-7, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007
- Syahuri, Taufiqqurrohman, *Hukum Konstitusi; Proses dan Prosedur Perubahan UUD Di Indonesia 1945-2002 serta Perbandinganya Dengan Konstitusi Negara Lain Di Dunia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004.
- Syamsudin, Amir, Nurhasyim Ilyas, Yosef B. Badeoda, *Putusan Perkara Akbar Tanjung: Analisis Yuridis Para Ahli Hukum*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2004.
- Taher, Elza Peldi, ed. *Demokratisasi Politik, Budaya dan Ekonomi; Pengalaman Indonesia Masa Orde Baru*, Cet. 1, Jakarta: Yayasan Paramadina, 1994.
- Tiko, Sumbodo, *Hukum Tata Negara*. Bandung: PT Eresco, 1988.
- Thalib, Dahlan et.al, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta, 2001.
- The Center for Presidential and Parliamentary Studies (CPPS) dan Partnership for Governance Reform In Indonesia, *Gerak Politik; Mengagas Ulang Prinsip-prinsip Lembaga Kepresidenan*, Jakarta: kandidat Press, 2000.
- Thontowi, Djawahir, "HAM dalam Hukum Internasional dan Prospeknya dalam Kabinet Persatuan Nasional", dalam *Jurnal Magister Hukum* Vol. 2 No. 1, Februari 2000.

- Triwahyuningsih, *Pemilihan Presiden Langsung: Dalam Kerangka Negara Demokrasi*, Yogyakarta: Tiara Wacana, 2001.
- Pandoyo, S. Toto, *Ulasan Terhadap Beberapa Ketentuan UUD 1945*, dalam M. Rusli Karim, *Perjalanan Partai Politik di Indonesia; Sebuah Potret Pasang Surut*, Cat. 3, Jakarta: Rajawali Press, 1993.
- Prakoso, Djoko et.al, *Kejahatan-kejahatan yang Merugikan dan Membahayakan Negara*, Cet. Pertama, Jakarta: PT. Bina Aksara, 1987.
- Prodjodikoro, Wirjono, *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik*, cet. 2, Bandung: PT Eresco, 1981.
- _____, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Jakarta: Dian Rakyat, 1989.
- Pudjosewojo, Kusumadi, *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*, Cet. Ke-10 Jakarta: Sinar Grafika, 2004.
- Purbacaraka, Purnadi, dan Soerjono Soekanto, *Perundang-Undangan dan Yurisprudensi*, Bandung: Alumni, 1979.
- Utrecht, E, dan Moh. Saleh djindang, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Cet Kesebelas, Jakarta: Ichtiar Baru, 1989.
- Where, K.C, *Modern Constitutions*, Terjemahan oleh Muhammad Hardani, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, Cet 1, Surabaya: Pustaka Eureka, 2003.
- Wahyono, Padmo, *Pembangunan Hukum Indonesia*, Jakarta: INDHILL, 1989
- Webster's New World Dictionary*, College Edition, New York: The World Publishing, 1962.
- Yamin, Moh, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Cet 1. Jakarta: Yayasan Prapanca.
- Yara, Muhyar, *pengisian jabatan presiden dan wakil presiden di Indonesia; Suatu Tinjauan Sejarah Hukum Tata Negara*, Jakarta: Nahdilah Ceria Indonesia, 1995.

Yudhoyono, Susilo Bambang, *Menuju Perubahan Menegakkan Civil Society*, Cetakan ke II, Jakarta: Relawan Bangsa, 2004.

Zoelva, Hamdan, *Impeachment Presiden, Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden menurut UUD 1945*, Cet. 1, Jakarta: Konstitusi Pres, 2005.

Wiranata, I Gede Arya B. *Hak Asasi (Anak) Dalam Realitas Quo Vadis?* (Bandung: Refika Aditama, 2007), hlm. 229..

B. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 8)

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4801)

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5316)

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

Undang-Undang tentang Pengesahan International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, UU No. 11 Tahun 2005, (LN No. 118 Tahun 2005 TLN No. 4557).

HUKUM TATA NEGARA

Rachmat Ihya' SH., MH., M.IP

Penerbit

LPPM UNSURI SURABAYA

Jl. Brigjend Katamso II Waru – Sidoarjo 61256

Email : lppm@unsuri.ac.id