



BUKU AJAR

# HUKUM

TATA PEMERINTAHAN



A. Junaedi Karso

Buku Ajar

# HUKUM TATA PEMERINTAHAN

**SAMUDRA BIRU**

**Sanksi Pelanggaran Pasal 113 Undang-Undang  
Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta**

1. Hak Cipta adalah hak eksklusif pencipta yang timbul secara otomatis berdasarkan prinsip deklaratif setelah suatu ciptaan diwujudkan dalam bentuk nyata tanpa mengurangi pembatasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (Pasal 1 ayat [1]).
2. Pencipta atau Pemegang Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 memiliki hak ekonomi untuk melakukan: a. Penerbitan ciptaan; b. Penggandaan ciptaan dalam segala bentuknya; c. Penerjemahan ciptaan; d. Pengadaptasian, pengaransemenan, atau pentransformasian ciptaan; e. pendistribusian ciptaan atau salinannya; f. Pertunjukan Ciptaan; g. Pengumuman ciptaan; h. Komunikasi ciptaan; dan i. Penyewaan ciptaan. (Pasal 9 ayat [1]).
3. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah). (Pasal 113 ayat [3]).
4. Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah). (Pasal 113 ayat [4]).

Buku Ajar

# HUKUM TATA PEMERINTAHAN

A. Junaedi Karso



**SAMUDRA BIRU**

**Buku Ajar Hukum Tata Pemerintahan**

© A. Junaedi Karso

x + 246 halaman; 15,5 x 23 cm.

ISBN: 978-623-261-422-2

Hak cipta dilindungi oleh Undang-Undang.

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apa pun juga tanpa izin tertulis dari penerbit.

**Cetakan I, April 2022**

Penulis : A. Junaedi Karso

Editor : Budi Ashari

Sampul : Bagus Satrio

Layout : Bagus Satrio

Diterbitkan oleh:

**Penerbit Samudra Biru (Anggota IKAPI)**

Jln. Jomblangan Gg. Ontoseno B.15 RT 12/30

Banguntapan Bantul DI Yogyakarta

Email: [admin@samudrabiru.co.id](mailto:admin@samudrabiru.co.id)

Website: [www.samudrabiru.co.id](http://www.samudrabiru.co.id)

WA/Call: 0812-2607-5872

**SAMUDRA BIRU**

# PRAKATA

*Assalamu'alaikum Wr. Wb.*

*Bismillahirrohmanirohim*

*Alhamdulillah* rabbi 'alamin, Buku Ajar Hukum Tata Pemerintahan ini akhirnya dapat selesai, meskipun telah melewati proses yang cukup lama. Membaca buku ini, pembaca akan memperoleh pengetahuan sekitar ilmu hukum tata negara/pemerintahan. Buku ini membagi pembahasannya dalam lima bab. Bab pertama membahas tentang pemerintahan sebagai pengantar untuk masuk pada bab-bab selanjutnya. Kemudian bab kedua membahas tentang hukum tata negara. Pada bab ketiga, buku ini membahas mengenai sistem negara dan pemerintahan. Kemudian dilanjutkan bab keempat yang mengkaji tentang lembaga-lembaga negara. Terakhir, bab kelima membahas tentang praktik hukum tata negara di Indonesia. Dalam masing-masing bab juga diuraikan lebih jauh dalam beberapa subbab.

Tujuan buku ajar ini adalah sebagai buku pegangan mahasiswa program studi Ilmu Hukum Tata Negara, khususnya mata kuliah Ilmu Hukum Tata Pemerintahan/Negara. Meskipun demikian, buku ini juga dapat menjadi bahan bacaan atau acuan bagi siapa saja yang memiliki minat pada ilmu hukum tata negara/pemerintahan. Hal ini karena pembahasan dalam setiap bab buku ini cukup mendalam, sehingga sangat bermanfaat bagi yang ingin mengkaji tentang ilmu hukum tata negara/pemerintahan.

Kami selaku penulis memohon beribu-ribu maaf apabila ada kesalahan referensi, kutipan, atau salah menorehkan sumber-sumber buku ajar ini. Kami sadar bahwa penulisan buku ini bukan merupakan buah kerja keras kami sendiri, namun juga merupakan hasil dari bacaan yang kami kutip dari berbagai sumber baik dari buku, jurnal, disertasi, tesis, skripsi, website, maupun media serta sumber lainnya.

Banyak pihak yang langsung maupun tidak langsung terlibat dalam proses penulisan hingga penyelesaian buku ajar ini. Kepada mereka, penulis sampaikan ucapan terima kasih yang sedalam-dalamnya. Selain itu, penulis sangat berharap masukan, kritik, dan saran untuk perbaikan buku ini. Harapannya buku ini dapat menambah khazanah pengetahuan pembaca, khususnya tentang ilmu hukum tata negara/pemerintahan di Indonesia.

*Billahit taufiq walhidayah,  
Wassalamu'alaikum Wr. Wb.*

Makassar, 9 Maret 2022

Penulis,

**A. Junaedi Karso**

**SAMUDRA BIRU**

# DAFTAR ISI

<b>PRAKATA</b> .....	<b>v</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>vii</b>
<b>BAB I PEMERINTAHAN</b> .....	<b>1</b>
A. Pengertian Pemerintahan.....	1
B. Fungsi Pemerintahan.....	9
<b>BAB II ASAS PEMERINTAHAN</b> .....	<b>19</b>
A. Asas Pemerintahan Umum.....	19
B. Asas Pemerintah Daerah.....	23
C. Asas Pemerintahan Negara Indonesia .....	24
D. Asas Pemerintahan yang Baik dan Benar .....	26
<b>BAB III KONSEP HUBUNGAN PEMERINTAHAN PUSAT DAN DAERAH</b> .....	<b>29</b>
A. Pemerintah Pusat dan Daerah.....	29
B. Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah .....	38
<b>BAB IV HUKUM TATA NEGARA INDONESIA</b> .....	<b>53</b>
A. Pengertian Hukum Tata Negara.....	53
B. Objek dan Ruang Lingkup Hukum Tata Negara.....	58
<b>BAB V METODE DAN PENAFSIRAN DALAM HUKUM TATA NEGARA</b> .....	<b>69</b>
A. Metode dalam Hukum Tata Negara .....	69
B. Penafsiran dalam Hukum Tata Negara.....	72



<b>BAB VI SUMBER-SUMBER HUKUM TATA NEGARA.....</b>	<b>81</b>
A. Istilah dan Pengertian Hukum Tata Negara.....	81
B. Sumber Hukum Tata Negara.....	83
C. Sumber-Sumber Hukum Tata Negara Indonesia.....	84
<b>BAB VII SUMBER HUKUM ASAS DAN HUKUM TATA NEGARA INDONESIA.....</b>	<b>97</b>
A. Sumber Hukum di Indonesia .....	97
B. Asas-Asas Hukum Tata Negara .....	101
<b>BAB VIII SEJARAH KETATANEGARAAN INDONESIA.....</b>	<b>111</b>
A. Sejarah Ketatanegaraan Indonesia Periode 1945-1949.....	111
B. Sejarah Ketatanegaraan Indonesia Periode 1949-1950.....	118
C. Sejarah Ketatanegaraan Indonesia Periode 1950-1959....	120
D. Sejarah Ketatanegaraan Indonesia Periode 1959-Sekarang.....	121
<b>BAB IX LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA DI INDONESIA..</b>	<b>135</b>
A. Pengertian Sistem Pemerintahan dan Lembaga Negara .....	135
B. Mengidentifikasi Lembaga-Lembaga Negara pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.....	144
<b>BAB X TATA CARA PEMBENTUKAN, SUSUNAN, DAN KEDUDUKAN LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA.....</b>	<b>149</b>
A. Majelis Permusyawaratan Rakyat .....	149
B. Dewan Perwakilan Rakyat .....	162
C. Dewan Perwakilan Daerah .....	177

**SAMUDRA BINTANG**

<b>BAB XI KEDUDUKAN DAN HUBUNGAN ANTARLEMBAGA NEGARA DI INDONESIA.....</b>	<b>189</b>
A. Lembaga Kepresidenan dan Wakil Presiden.....	189
B. Kekuasaan Kehakiman (Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi).....	191
C. Hubungan Antarlembaga Negara.....	196
 <b>BAB XII PRAKTIK HUKUM TATA NEGARA .....</b>	<b>203</b>
A. Pergeseran Orientasi Politis ke Teknis.....	203
B. Lahan Praktik Hukum Tata Negara .....	209
 <b>BAB XIII PRAKTIK PERADILAN TATA NEGARA INDONESIA</b>	<b>217</b>
A. Peradilan Tata Negara .....	217
B. Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang.....	219
C. Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara .....	220
D. Pembubaran Partai Politik.....	222
E. Perselisihan Hasil Pemilu.....	223
F. Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden.....	224
G. Kebutuhan akan Sarjana Hukum Tata Negara.....	225
 <b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>229</b>
<b>PROFIL PENULIS .....</b>	<b>239</b>

**SAMUDRA BIRU**

**SAMUDRA BIRU**

# BAB I

## PEMERINTAHAN

### A. Pengertian Pemerintahan

Pemerintahan berasal dari kata “perintah” yang setelah ditambah awalan “pe” menjadi pemerintah, dan ketika ditambah akhiran “an” menjadi pemerintahan, dalam hal ini beda antara “pemerintah” dengan “pemerintahan” adalah karena pemerintah merupakan badan atau organisasi yang bersangkutan, sedangkan pemerintahan berarti perihal ataupun hal ikhwal pemerintahan itu sendiri. Kata perintah itu sendiri paling sedikit ada empat unsur yang terkandung di dalamnya, yaitu:

1. Ada dua pihak yang terlibat,
2. Yang pertama pihak yang memerintah disebut penguasa atau pemerintah,
3. Yang kedua adalah pihak yang diperintah yaitu rakyat,
4. Antara kedua pihak tersebut terdapat hubungan.

Secara umum, pemerintahan dapat didefinisikan sebagai organisasi yang memiliki kekuasaan untuk membuat dan menerapkan hukum serta undang-undang di suatu wilayah tertentu. Pemerintahan merupakan sebuah organisasi yang memiliki:

1. Otoritas memerintah dari sebuah unit politik;
2. Kekuasaan yang memerintah suatu masyarakat politik (*political*);

3. Aparatus yang merupakan badan pemerintahan yang berfungsi dan menjalankan kekuasaan;
4. Kekuasaan untuk membuat peraturan perundang-undangan, untuk menangani perselisihan, dan membicarakan putusan administrasi dengan monopoli atas kekuasaan yang sah.

Pemerintahan dalam bahasa Inggris disebut *government* yang berasal dari bahasa Latin: *gubernare*; Yunani: *kubernan*, yang berarti mengemudikan, atau mengendalikan. Tujuan pemerintah meliputi *external security, internal order, justice, general welfare* dan *freedom*. Tidak berbeda jauh dengan pendapat S.E. Finer yang melihat pemerintah mempunyai kegiatan terus-menerus (*process*), wilayah negara tempat kegiatan itu berlangsung (*state*), pejabat yang memerintah (*the duty*), dan cara atau metode serta sistem (*manner, method, and system*) dari pemerintah terhadap masyarakatnya. Pendapat tersebut berbeda dengan R. Mac Iver, yang memandang pemerintah dari sudut disiplin ilmu politik, “*government is the organization of men under authority... how men can be governed*”. Maksudnya, pemerintahan itu adalah sebagai organisasi dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan... bagaimana manusia itu dapat diperintah. Jadi ilmu pemerintahan bagi R. Mac Iver adalah sebuah ilmu tentang bagaimana manusia-manusia dapat diperintah (*a science of how men are governed*)”.

Kebutuhan akan pemerintahan berangkat dari fakta bahwa manusia butuh hidup dalam komunitas, juga otonomi pribadi harus dipertahankan dalam komunitas-komunitas ini. Sebuah negara yang memiliki luas dan kompleksitas yang sangat besar biasanya akan memiliki tingkatan pemerintahan: lokal, regional, dan nasional. Sehubungan dengan pengertian pemerintah sangat tergantung pada masing-masing sistem pemerintahan, antara lain:

1. Monarki (*Monarchy*). Monarki adalah pemerintahan yang dipimpin oleh seseorang yang telah diwariskan secara turun temurun. Monarki, berasal dari bahasa Yunani yaitu *monos* yang berarti satu, dan *archein* yang berarti pemerintah. Monarki merupakan sejenis pemerintahan di mana raja

menjadi kepala negara. Monarki atau sistem pemerintahan kerajaan adalah sistem tertua di dunia. Pada awal kurun abad ke-19, terdapat lebih 900 buah tahta kerajaan di dunia, tetapi menurun menjadi 240 buah dalam abad ke-20. Sedangkan pada dekade kedelapan abad ke-20, hanya 40 tahta saja yang masih ada.

2. Despotisme (*Despotism*). Despotisme adalah pemerintahan yang dipimpin oleh seorang pemimpin saja dan semua rakyatnya dianggap sebagai hamba.
3. Kediktatoran (*Dictatorship*). Kediktatoran adalah pemerintahan yang dipimpin oleh seseorang yang memiliki kekuasaan penuh atas rakyat dan negaranya.
4. Oligarki (*Oligarchy*). Oligarki adalah pemerintahan yang dipimpin oleh sekelompok kecil orang yang memiliki kepentingan bersama atau memiliki hubungan kekeluargaan.
5. Plutokrasi (*Plutocracy*). Plutokrasi adalah pemerintahan yang berasal dari kelas tertinggi atau kelompok kaya.
6. Demokrasi (*Democracy*). Demokrasi adalah pemerintahan yang rakyatnya memegang kekuasaan. Demokrasi dapat bersifat langsung (*direct democracy*) maupun melalui perwakilan (*representative democracy*). Demokrasi adalah bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warga negara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut. Salah satu pilar demokrasi adalah prinsip *trias politica* yang membagi ketiga kekuasaan politik negara (*eksekutif, yudikatif* dan *legislatif*) untuk diwujudkan dalam tiga jenis lembaga negara yang saling lepas (*independen*) dan berada dalam peringkat yang sejajar antara satu dengan lainnya. Kesejajaran dan independensi ketiga jenis lembaga negara ini diperlukan agar tiga lembaga negara ini dapat saling mengawasi dan saling mengontrol berdasarkan prinsip *checks and balances*.

7. Teokrasi (*Theocracy*). Teokrasi adalah pemerintahan yang dipimpin oleh para elit keagamaan.

S.E. Finer mengklasifikasikan pemerintah ke dalam empat pengertian, yakni:

1. Pemerintah mengacu pada proses pemerintahan, yakni pelaksanaan kekuasaan oleh yang berwenang.
2. Istilah ini juga dapat dipakai untuk menyebut keberadaan proses itu sendiri kepada kondisi adanya tata aturan.
3. Pemerintah sering berarti orang-orang yang mengisi kedudukan otoritas dalam masyarakat atau lembaga, artinya kantor atau jabatan-jabatan dalam pemerintahan.
4. Istilah ini juga dapat mengacu pada bentuk, metode, sistem pemerintah dalam suatu masyarakat, yakni struktur dan pengelolaan dinas pemerintah dan hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah.

Selain kata pemerintahan, ada juga kata kepemerintahan, yang menurut Ndraha diartikan sebagai segala sesuatu yang menyangkut keadaan pemerintah. Lebih lanjut dikatakan bahwa kata *government* dapat diartikan sebagai pemerintah (*the governing body of persons in a state*) dan dapat juga diartikan pemerintahan (*the political direction and control exercised over the action of the members, citizens or inhabitants of communities, societies, and state*). Kata *governance* menurut leksikografi diartikan juga sebagai *government, exercise of authority, control; method or system of government*. Baik *government* maupun *governance* berasal dari kata *govern* (memerintah, dari Latin: *gubernare*, Yunani: *kybernan, to steer*, mengemudi kapal, dan sebagainya). *Governing* terjadi dan terdapat di mana-mana dan kapan saja pada setiap bentuk kehidupan sosial, termasuk kehidupan sosial khusus yang oleh Aristoteles dikategorikan sebagai “*polity*”. *Governing* (dalam) “*polity*” disebut “*openbaar bestuur*”. Masih menurut sumber yang sama, hubungan antara *government* dengan *governance* diungkapkan oleh Leo Fonseka dalam *Good governance.... while the term government indicates a political unit for the function of policy making as distinguished from the administration of*

*policies, the word governance denotes an overall responsibility for both the political and the administrative functions. It also implies ensuring moral behavior and ethical conduct in the task of governing i.e. the continuous ethical exercise of authority on both the political and administrative units of governments.* Kata *governance* (*policy making, regeren, mengatur dan administration, besturen, mengurus*) lebih luas daripada *government* (*policy making* saja). Menurut Leo Fonseka, *there are three main regimes involved in good govenrnance. They are the state, the civil society, and the private sector.* Dalam *The International Encyclopedia of Social Science*, pemerintah diartikan sebagai sekelompok orang yang bertanggung jawab atas penggunaan kekuasaan.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, *pemerintah* diartikan sebagai sistem menjalankan wewenang dan kekuasaan, atau sistem menjalankan perintah, yang memerintah. Di Belanda, pemerintah disebut juga *administratie* untuk pemerintah dalam arti luas, *bestuur* dalam arti sempit. Dalam konteks lain disebut juga *overheid*, yang di Indonesia disebut penguasa. Filosof J.J. Rousseau, pencetus teori *The Social Contract*, mengartikan pemerintah sebagai suatu badan penengah yang didirikan antara rakyat sebagai subjek dan penguasa, untuk saling menyesuaikan, ditugaskan melaksanakan hukum dan memelihara dengan baik kemerdekaan sipil dan politik. Sementara, Max Weber mengartikan pemerintah sebagai apa pun yang berhasil menopang klaim bahwa dialah yang secara eksklusif berhak menggunakan kekuatan fisik untuk memaksakan aturan-aturannya dalam suatu batas wilayah tertentu. Soewargono, mengartikan pemerintah sebagai pemegang kekuasaan politik, sering disebut pula penguasa sebagai penyelenggara pemerintahan umum.

Ramlan Surbakti menjelaskan bahwa pemerintah (*government*) secara etimologis berasal dari kata Yunani: *kubernan* atau nakhoda kapal, artinya menatap ke depan, menentukan berbagai kebijakan yang diselenggarakan untuk mencapai tujuan masyarakat-negara, memperkirakan arah perkembangan masyarakat-negara pada masa yang akan datang dan mempersiapkan langkah-langkah untuk menyongsong perkembangan masyarakat serta mengelola dan mengarahkan masyarakat ke tujuan yang ditetapkan. Oleh karena itu,



kegiatan pemerintah lebih menyangkut pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik dalam rangka mencapai tujuan masyarakat-negara.

Ndraha mengartikan pemerintah sebagai badan yang memproses pemenuhan kebutuhan manusia sebagai konsumen produk-produk pemerintahan akan pelayanan publik dan sipil. Pemerintah (*government*) lahir dari delegasi kekuasaan oleh rakyat. Sedangkan pemerintah (*governance*) menunjuk pada kemampuan dan spontanitas dari kelompok-kelompok sosial dalam mengatur dirinya sendiri, menunjuk pula pada metode, manajemen, organisasi. *Governance* lebih sebagai gejala sosial, dan lebih luas dari *government*. *Government* memerlukan proses politik. *Governance* menunjukkan adanya tatanan dan kemampuan sedangkan *government* menunjuk pada organ. Konsep *government* menunjuk pada suatu organisasi pengelolaan berdasarkan kewenangan tertinggi (negara dan pemerintah). Konsep *governance* tidak sekedar melibatkan pemerintah dan negara, tetapi juga peran berbagai aktor di luar pemerintah dan negara sehingga pihak-pihak yang terlibat juga sangat luas.

Menurut W.S. Sayre, *government is best as the organized agency of the state, expressing and exercising its authority*. Maksudnya, pemerintah dalam definisi terbaiknya adalah sebagai organisasi dari negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya. Menurut C.F. Strong, *government in the broader sense is changed with the maintenance of the peace and security of state with in and with out. It must therefore, have first military power or the control of armed forces, secondly legislative power or the means of making laws, thirdly financial power or the ability to extract sufficient money from the community to defray the cost of defending of state and of enforcing the law it makes on the state's behalf*. Maksudnya, pemerintahan dalam arti luas mempunyai kewenangan untuk memelihara kedamaian dan keamanan negara, oleh karena itu pertama harus mempunyai kekuatan militer atau kemampuan untuk mengendalikan angkatan perang, yang kedua harus mempunyai kekuatan legislatif atau dalam arti pembuatan undang-undang, yang ketiga harus mempunyai kekuatan finansial atau kemampuan untuk mencukupi keuangan masyarakat dalam rangka membiayai ongkos

keberadaan negara dalam penyelenggaraan peraturan, hal tersebut dalam rangka penyelenggaraan kepentingan negara.

Menurut Robert Mac Iver, *government is the organization of men under authority... how man can be govern*. Maksudnya, pemerintah adalah sebagai suatu organisasi dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan... bagaimana manusia itu dapat diperintah. Menurut Woodrow Wilson, *government in last analysis, is organized force, not necessarily or invariably organized armed force, but two of a few man, of many man, or of a community prepared by organization to realized its own purpose with references to the common affairsor the community*. Maksudnya, pemerintah dalam akhir uraiannya, adalah suatu pengorganisasian kekuatan, tidak selalu berhubungan dengan organisasi kekuatan angkatan bersenjata, tetapi dua atau sekelompok orang dari sekian banyak kelompok orang yang dipersiapkan oleh suatu organisasi untuk mewujudkan maksud-maksud bersama mereka, dengan hal-hal yang memberikan keterangan bagi urusan-urusan umum kemasyarakatan.

Menurut David Apter, *government is most generalized membership unit prossessing (a) defined responsibilities for maintenance of the system of which it is a part and (b) a practical monopoly of coercive power*. Maksudnya, pemerintahan itu adalah merupakan satuan anggota yang paling umum yang memiliki (a) tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mencakupnya itu adalah bagian, dan (b) monopoli praktis mengenai kekuasaan paksaan. Menurut Samuel Edward Finer, pemerintah harus mempunyai kegiatan terus-menerus (*process*), negara tempat kegiatan itu berlangsung (*state*), pejabat yang memerintah (*the duty*) dan cara, metode serta sistem (*manner, method and system*) dari pemerintah terhadap masyarakat.

Menurut Soemendar, Pemerintahan sebagai badan yang penting dalam rangka pemerintahannya, pemerintah mesti memperhatikan pula ketenteraman dan ketertiban umum, tuntutan dan harapan serta pendapat rakyat, kebutuhan dan kepentingan masyarakat, pengaruh-pengaruh lingkungan, pengaturan-pengaturan, komunikasi peran serta seluruh lapisan masyarakat dan legitimasi. Menurut Prajudi Atmosudirdjo, tugas pemerintah antara lain adalah tata usaha negara,

rumah tangga negara, pemerintahan, pembangunan dan pelestarian lingkungan hidup. Sedangkan fungsi pemerintah adalah pengaturan, pembinaan masyarakat, kepolisian dan peradilan.

Dari beberapa pengertian di atas, konsep tentang pemerintah berkaitan dengan:

1. Badan-badan publik yang bertanggung jawab dalam sebagian atau seluruh rute penyediaan jasa atau layanan melalui otorisasi atau privatisasi;
2. Pemerintah dalam arti luas yang meliputi konsep trias politica (eksekutif, legislatif dan yudikatif);
3. Tingkatan pemerintah yang mulai dari pemerintah pusat hingga pemerintah daerah.

Tujuan fundamental dari pemerintahan adalah pemeliharaan keamanan (*basic security*) dan keteraturan umum (*public order*) agar individu-individu dapat menemukan kebahagiaan. Filosof Thomas Hobbes menunjukkan bahwa manusia sebagai binatang rasional (*rational animals*) menunjukkan kepatuhannya kepada pemerintahan yang dipimpin oleh seorang penguasa. Masyarakat dalam satu komunitas menciptakan dan taat pada pemerintahan untuk tujuan membangun bagi diri mereka keamanan dan ketertiban umum (*safety and public order*). Peranan pemerintahan dalam kehidupan masyarakat telah mendunia secara signifikan selama sejarah umat manusia. Peran pemerintah penting dalam menciptakan keamanan dasar (*basic security*) hingga perhatian dalam urusan keagamaan dan kepercayaan serta mengontrol ekonomi nasional dan secara kekinian menjamin keamanan kehidupan sosial. Sebagaimana masyarakat kita menjadi lebih kompleks, pemerintah juga menjadi lebih kompleks, lebih berkuasa, dan lebih mendominasi. Kontroversi mengenai betapa besar, berkuasa, dan betapa dominasinya pemerintah akan terus berlanjut dalam sisa sejarah hidup manusia.

Berkaitan dengan tujuan pemerintahan, dalam konteks *kybernology*, Ndraha berpendapat bahwa pemerintahan bertujuan melindungi hak-hak eksistensi (asasi) manusia, melestarikan

lingkungannya, dan memenuhi kebutuhan dasarnya melalui proses interaksi tiga peran, yaitu:

- 1) meningkatkan nilai sumber daya yang ada dan menciptakan (membentuk) sumber daya baru sebagai peran Sub Kultur Ekonomi (SKE);
- 2) mengontrol SKE, memberdayakan, dan mendistribusikan nilai-nilai yang telah berhasil ditingkatkan atau dibentuk oleh SKE, melalui pelayanan kepada pelanggan oleh Sub Kultur Kekuasaan (SKK);
- 3) Mengontrol SKK oleh peran Sub Kultur Pelanggan (SKP).

Jika tujuan tersebut tercapai, pemerintahan (*governance*) berkualifikasi baik (sehat, *good*). Tujuan pemerintahan erat kaitannya dengan fungsi pemerintahan. Ryas Rasyid berpendapat bahwa pemerintahan mengembangkan tiga fungsi hakiki, yaitu pelayanan, pemberdayaan, dan pembangunan (*service, empowerment, development*). Namun, secara umum dapat dikatakan bahwa pemerintah memiliki fungsi pelayanan, yaitu sebagai penyedia (*provider*) jasa publik yang tidak diprivatisasikan dan layanan sipil termasuk layanan birokrasi.

## **B. Fungsi Pemerintahan**

Pemerintah atau dalam bahasa Inggris disebut “*government*” dalam perkembangan ilmu pengetahuan di Indonesia telah menjadi ilmu yang berdiri sendiri dan bahkan telah menjadi cabang-cabang ilmu yang lain. Seperti di beberapa perguruan tinggi baik negeri dan swasta sudah cukup lama dikembangkan tidak hanya sebagai “program studi” atau jurusan, tetapi telah menjadi fakultas bahkan sebuah perguruan tinggi. Walaupun perkembangannya cukup lambat, tetapi dewasa ini sudah mulai tumbuh dengan cukup pesat misalnya “Ilmu Manajemen Pemerintahan” dan “Administrasi Pemerintahan”, sudah menjadi program studi baik tingkat magister maupun doktoral. Perhatian terhadap “ilmu pemerintahan” yang juga merupakan perkembangan dari “Ilmu Administrasi Negara”, menunjukkan bahwa peran penting “fungsi pemerintahan” sangat diperlukan seiring dinamika tuntutan

dan harapan masyarakat yang semakin kompleks dalam mencapai tingkat kesejahteraan masyarakat. Oleh sebab itu, menjadi kewajiban mutlak terutama bagi para praktisi atau aparatur negara harus mampu memahami dengan seksama mengenai “fungsi pemerintahan”. Wawasan yang bersifat konsep dan teoritik boleh jadi akan sangat membantu dalam memberikan “*judgment*” para pengambil keputusan berkenaan dengan tindakan pemerintah dalam melaksanakan setiap kebijakan yang telah ditetapkan karena fenomena yang berkembang dewasa ini sering terjadi konflik antara “pemerintah” dengan rakyatnya berkenaan dengan berbagai persoalan pelaksanaan kebijakan yang kurang dapat diterima oleh “kepentingan dan rasa keadilan masyarakat”. Misalnya, cara penanganan “sengketa lahan tanah garapan”, “eksekusi pengadilan tentang pertanahan”, “penanganan pedagang kaki lima (PKL)”, beberapa kebijakan pemerintah yang cenderung berpihak bukan terhadap kepentingan publik, dan lain-lain.

Dengan demikian, berikut akan dibahas beberapa konsep dan teori mengenai “fungsi pemerintahan”. Pemerintah merupakan suatu bentuk organisasi dasar dalam suatu negara. Menurut Ateng Syafrudin, tujuan dari pemerintah adalah, “harus bersikap mendidik dan memimpin yang diperintah, ia harus serempak dijiwai oleh semangat yang diperintah, menjadi pendukung dari segala sesuatu yang hidup di antara mereka bersama, menciptakan perwujudan segala sesuatu yang diinginkan secara samar-samar oleh semua orang, yang dilukiskan secara nyata dan dituangkan dalam kata-kata oleh orang-orang yang terbaik dan terbesar”. Berdasarkan pemikiran di atas, maka terdapat beberapa pernyataan yang menunjukkan fungsi pemerintah antara lain:

1. Bersikap mendidik dan memimpin yang diperintah artinya Pemerintah yang berfungsi sebagai *leader* (pemimpin) dan *educator* (pendidik). Para pamong, diharapkan dapat memimpin dan menjadi panutan masyarakat;
2. Serempak dijiwai oleh semangat yang diperintah artinya pemerintah dapat memahami aspirasi yang berkembang di masyarakat. Pemerintah yang baik adalah mengerti apa yang diinginkan dan menjadi kebutuhan masyarakatnya;

3. Menjadi pendukung dari segala sesuatu yang hidup di antara mereka bersama artinya pemerintah sebagai katalisator dan dinamisator masyarakat. Sebagai katalisator artinya sebagai penghubung bagi setiap kelompok kepentingan di masyarakat. Sedangkan sebagai dinamisator artinya penggerak segala bentuk kegiatan bermasyarakat;
4. Menciptakan perwujudan segala sesuatu yang diinginkan secara samar-samar oleh semua orang artinya pemerintah harus peka terhadap perubahan yang terjadi di masyarakat, jangan sampai lengah terhadap keinginan yang terjadi di kalangan masyarakat. Banyak pemerintah yang jatuh atau hancur akibat tidak peka terhadap perubahan;
5. Melukiskan semua secara nyata dan dituangkan dalam kata-kata oleh orang-orang yang terbaik dan terbesar. Artinya, pemerintah bertugas merancang dan atau membuat berbagai kebijakan yang dituangkan dalam peraturan-peraturan. Tidak kalah pentingnya, pemerintah harus mengimplementasikannya dengan benar mempersiapkan perangkat dan sumber daya yang terbaik.

Perkembangan di era globalisasi dewasa ini, meskipun upaya perubahan paradigma ke arah mengurangi peran pemerintah dan bahkan dengan tegas David Boaz (1997) seperti dikutip Rian Nugraha D. (2006) mengatakan "*The best government is the least government*", tetapi esensi fungsi pemerintahan yakni semangat memimpin, mengayomi, mendukung kepentingan publik tetap tidak boleh berkurang. Apalagi harus dikalahkan oleh kepentingan para pelaku bisnis yang sering disebut sebagai "*The Invisible Hand*". Seperti contoh, berubahnya kawasan jalur hijau menjadi gedung Mega Mall, SPBU dan lain-lain. Kecenderungan alih fungsi peruntukan lahan tersebut terjadi di beberapa pusat pertumbuhan di kota-kota besar seperti Jakarta, Medan, Surabaya dan lain-lain. Terkait dengan fenomena penataan dan pertumbuhan kota-kota di Indonesia baik kota kecil, sedang dan besar, pertumbuhannya sebagian besar semrawut dan tidak tertata dengan baik (*urban*

*sprawl*) karena “fungsi dan peran pemerintah” tidak dijalankan dengan baik, terutama “fungsi pemberian pelayanan publik”.

Menurut Van Vollenhoven dalam bukunya *Staatsrecht Ovezee*, pemerintah dibagi menjadi empat fungsi, yaitu:

1. Fungsi *bestuur* atau pemerintahan dalam arti sempit;
2. Fungsi *preventive rechtszorg* (pencegahan timbulnya pelanggaran-pelanggaran terhadap tata tertib hukum dalam usahanya untuk memelihara tata tertib masyarakat);
3. Fungsi peradilan, yaitu kekuasaan untuk menjamin keadilan di dalam negara; dan
4. Fungsi *regeling*, yaitu kekuasaan untuk membuat peraturan-peraturan umum dalam negara.

Sesuai pendapat di atas, pada dasarnya fungsi pemerintahan bertujuan terwujudnya kesejahteraan masyarakat, yaitu jika ketertiban, keadilan, dan keamanan di masyarakat dapat benar-benar terjadi. Menurut Lemaire, fungsi pemerintahan ada lima, yakni:

1. Fungsi *bestuurzorg* melaksanakan kesejahteraan umum,
2. Fungsi *bestuur* menjalankan undang-undang,
3. Fungsi kepolisian,
4. Fungsi mengadili,
5. Fungsi membuat peraturan.

Sedangkan menurut Donner, fungsi pemerintahan dibagi menjadi dua bagian, yaitu:

1. Fungsi politik (pembuat peraturan); dan
2. Fungsi administrasi (pelaksana peraturan).

Dua fungsi ini merupakan fungsi administrasi pemerintah: pemerintah sebagai eksekutif. Di samping itu, cara mengklasifikasi pemerintah banyak sekali, tetapi ada beberapa hal umum yang dapat menyatukannya. Penggolongannya cenderung berpusat pada dua kriteria, yaitu *cara pengaturan dinas/fungsi, yang konsepnya*

*lebih sempit; dan hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah.* Kriteria pertama menghasilkan dua cara klasifikasi yang banyak dipakai oleh para ahli politik, khususnya oleh mereka yang mempelajari pemerintahan demokratis.

Klasifikasi pertama ini didasarkan pada hubungan antara eksekutif dan legislatif. Dalam sistem parlementer, eksekutif sangat tergantung pada penguasaan legislatif. Anggota kabinet, termasuk kepala eksekutif, merangkap sebagai anggota legislatif dari partai mayoritas atau koalisi dan kekuasaan mereka ditentukan oleh bertahannya mayoritas atau koalisi itu. Sedangkan dalam sistem presidensial, eksekutif independen terhadap legislatif, tetapi keduanya dapat saling mendukung atau mempersulit karena sama-sama memiliki kekuasaan seimbang. Anggota kabinet tidak dapat merangkap sebagai anggota legislatif. Tidak seperti pada legislatif, proses pembuatan keputusan dalam eksekutif terpusat pada satu figur yakni presiden. Klasifikasi kedua fokus pada distribusi kekuasaan antara berbagai tingkat pemerintah (Pusat dan Daerah). Dalam negara kesatuan, seluruh kekuasaan ada di tangan Pemerintah Pusat, yang biasanya mendelegasikan sebagian ke Pemerintah Daerah. Hal yang sama berlaku untuk lembaga legislatifnya. Sedangkan dalam sistem federal, kekuasaan pusat justru dipinjamkan oleh Pemerintah Daerah yang sedikit banyak otonom.

Klasifikasi yang didasarkan pada kriteria kedua, yakni hubungan antara pemerintah dan yang diperintah biasanya membicarakan sejauhmana pemerintah dapat dibenarkan memaksa warganya untuk melakukan sesuatu demi tercapainya suatu tujuan. Formulasi rincinya bervariasi, tetapi kebanyakan berada pada titik-titik di antara dua kutub ekstrim, yakni pemerintah demokratis liberal yang paksaannya minimal, dan pemerintah totaliter yang sewenang-sewenang. Pemerintah demokratis liberal menjadikan dirinya sebagai pelayan orang-orang yang diperintah, sedangkan yang totaliter menjadikan dirinya sebagai majikan bagi yang diperintah.

Negara Indonesia dikenal dengan kekuasaan Eksekutif (pemerintah), Yudikatif (Lembaga Peradilan atau Mahkamah Agung), Legislatif dan Inspektif (Pembuat Undang-Undang



dan pengawas) yang diperankan oleh DPR, Auditif (BPK) dan Konstitutif (mengubah dan menetapkan UUD) diperankan oleh MPR serta Examinatif (lembaga penguji kebijakan) yang diperankan oleh Mahkamah Konstitusi. Menurut Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) amandemen ke-4, fungsi pemerintahan yaitu mewujudkan cita-cita negara yang termaktub dalam pembukaan alinea ke III, yaitu: “Melindungi seluruh bangsa Indonesia dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan dan keadilan sosial”. Hal ini diperkuat oleh Prajudi Atmosudirdjo yang dikutip Syafrudin yang mengatakan bahwa tugas pemerintah adalah mewujudkan cita-cita negara dan dapat dikelompokkan sebagai berikut:

1. Tugas memerintah (*regeertaak*) yang meliputi: Tugas perundang-undangan; Tugas pemerintahan dalam arti luas;
  - a. Tugas Kepolisian;
  - b. Tugas Pertahanan;
  - c. Tugas Peradilan.
2. Tugas Eksekutif, meliputi:
  - a. Tugas penyelenggaraan perundang-undangan.
  - b. Tugas penyelenggaraan pemerintah yang dilaksanakan oleh:
    - 1) Badan pemerintahan pasif dalam arti tidak terjun langsung ke tengah masyarakat umum (*bureauiesnst*);
    - 2) Badan-badan pemerintahan umum (*algemene bestuursdienst*);
    - 3) Badan-badan pemerintah teknik khusus (*technischeverticalediensten*);
    - 4) Badan-badan penyelenggaraan objek-objek kesejahteraan atau ekonomi pemerintah atau perekonomian.
  - c. Tugas pemerintahan/kepolisian (*bestruurstak*) dalam arti:

- 1) Kepolisian kehakiman;
  - 2) Kepolisian pemerintah;
  - 3) Kepolisian keamanan.
- d. Tugas Administrasi. Berdasarkan konstitusi yaitu UUD 1945 yaitu:
- 1) Melindungi segenap Bangsa Indonesia;
  - 2) Memajukan kesejahteraan umum;
  - 3) Mencerdaskan kehidupan bangsa;
  - 4) Ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia penuh dengan dinamika. Secara teoritis pada dasarnya masing-masing pembagian tugas lembaga negara dapat dirasakan seimbang sesuai dengan teori *Trias Politika* atau dalam kamus politik disebut *Check and Balance of Power*. Namun, dalam praktiknya, bentuk keseimbangan sering pula terjadi pergeseran, artinya suatu ketika akan terjadi “legislatif lebih kuat” (*legislative heavy*) atau terkadang eksekutif lebih kuat (*executive heavy*), tergantung rezim yang memegang kekuasaan memiliki kemampuan memainkan peranannya, apakah di posisi eksekutif atau legislatif yang lebih kuat.

Jika melihat sejarah ketatanegaraan di Indonesia, dalam penyelenggaraan pemerintahan pada masa kemerdekaan Republik Indonesia tahun 1945 sampai tahun 1965 atau disebut era Orde Lama, sistem pemerintahan parlementer (tahun 1945 s/d 1959), maka legislatif posisinya lebih kuat karena kepala pemerintahan (Perdana Menteri) diangkat oleh parlemen, sehingga masa itu “politik” menjadi “panglima”. Pada masa itu, penyelenggaraan pemerintahan tidak stabil dan dengan sistem parlementer kabinet pemerintahan sering jatuh bangun, bahkan kabinet yang berumur paling pendek, yaitu tiga bulan dan yang paling lama hanya satu tahun lebih.

Seiring dengan tidak stabilnya penyelenggaraan fungsi pemerintahan tentang pelayanan publik menjadi terlantar atau

tidak terurus dan bahkan runtuhnya ekonomi hampir pula terjadi disintegrasikan bangsa ketika peristiwa Gerakan 30 September Partai Komunis Indonesia (G 30 S PKI) pada akhir tahun 1965. Pergantian rezim terjadi setelah Presiden Soekarno memberi mandat “Supersemar” kepada Jenderal Soeharto untuk “memulihkan keadaan”, sampai pada akhirnya tampuk kekuasaan Soekarno berpindah ke Soeharto ketika tahun 1967 Soeharto diangkat sebagai Pejabat Presiden yang merupakan awal babak baru pemerintahan yang disebut era Orde Baru.

Pada masa penyelenggaraan pemerintahan Orde Baru tahun 1967 hingga 1997, bentuk pergeseran kekuasaan pun turut berubah seiring dengan pergeseran fokus perhatian ke arah pembangunan ekonomi. Ketika pemerintahan Orde Baru, secara bertahap stabilitas politik mulai terkendali pada penyelenggaraan pemerintahan berjalan dengan kecepatan tinggi. Seiring dengan itu pergeseran kekuasaan mulai terjadi ke arah semakin menguatnya kekuasaan eksekutif (*executive heavy*). Pada era Orde Baru memang perubahan ekonomi tumbuh dengan pesat, bahkan Indonesia yang tadinya sebagai “negara terbelakang” (*under developing country*) berubah menjadi “negara berkembang” (*developing country*), artinya perubahan ekonominya cukup signifikan. Pada hakekatnya dengan stabilitas yang cukup mantap dan penyelenggaraan pemerintahan yang berjalan dengan baik, sesungguhnya harus dapat diimbangi dengan hasil pembangunan terutama untuk pelayanan publik berjalan dengan optimal. Namun sangat disayangkan kuatnya eksekutif tidak diimbangi dengan kontrol yang memadai dari masyarakat luas sehingga mudah terjadi *abuse of power*. Ketika rezim Orde Baru di bawah Presiden Soeharto banyak terjadi “penyalahgunaan kekuasaan”, yaitu maraknya perbuatan KKN ditubuh pemerintah, maka pada saat terjadi “hantaman krisis moneter” sampai ke krisis ekonomi. Dengan situasi yang semakin tidak stabilnya roda ekonomi, pada tahun 1997 terjadi “*people power*” mengakibatkan jatuhnya rezim Orde Baru, yakni ditandai dengan “lengsernya” Soeharto pada 21 Mei 1998 dari kursi kepresidenan yang telah dikuasai selama 32

tahun. Pada periode berikutnya bangkit suatu masa yang disebut “Era Reformasi”.

Di Era Reformasi yang sudah berjalan selama tujuh belas tahun, telah terjadi pergantian lima kali presiden yaitu; Abdurahman Wahid (Gus Dur) mulai tahun 1999 s/d 2001, kemudian diganti oleh Megawati Soekarno Putri tahun 2001 s/d 2004. Adapun hasil pemilu 2004, terpilih Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), sebagai presiden ketiga yang dipilih secara langsung (demokrasi langsung) dan pada periode pemilu 2009, SBY terpilih kembali sebagai presiden keempat pada masa Era Reformasi. Tahun 2014 telah terpilih sebagai presiden kelima Joko Widodo untuk periode 2014 s/d 2019. Pada Era Reformasi ini jika mencoba mencermati hubungan antara legislatif dengan eksekutif memang cukup menarik karena menunjukkan hubungan yang cukup dinamis.

Perkembangan dewasa ini, hubungan antara pemerintahan eksekutif dan legislatif dari hasil pemilu tahun 2009 tersebut, kabinet pemerintahan disebut Kabinet Indonesia Bersatu Jilid II yang dikomandani oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), dalam kurun waktu perjalanan pemerintahan relatif singkat yakni satu setengah tahun (1,5 tahun) telah terjadi “kegaduhan politik” antara legislatif dengan eksekutif disebabkan oleh penggunaan “Hak Angket” dalam dua peristiwa yaitu “kasus Bank Century dan Mafia Perpajakan Gayus Tambunan”. Kecenderungan terjadi disharmoni kedua lembaga politik tersebut dikarenakan kurang solidnya antarpolisi politik yang tergabung dalam “koalisi” pemerintahan. Penggunaan sistem pemerintahan yang dapat dikatakan campuran antara “sistem pemerintahan presidensial dengan parlementer” pada akhirnya terjebak oleh pilihan yang dilematis antara konsistensi penggunaan presidensial saja atau parlementer saja. Sebab tujuan amandemen UUD 1945 dengan lebih memperkuat posisi DPR/D agar supaya efektivitas kontrol terhadap eksekutif lebih optimal dan menggigit atau lebih signifikan. Akan tetapi, di pihak lain, dengan sistem multi partai, ternyata kurang menjamin salah satu partai yang dapat memperoleh kemenangan signifikan di atas 30%, sehingga mengharuskan

pembentukan pemerintahan dengan sistem koalisi. Pada umumnya setiap partai politik akan membawa misi dan kepentingan politik sesuai dengan garis ideologinya, sehingga kecenderungan dalam koalisi mudah terjadi konflik antara legislatif dan eksekutif. Contoh di atas merupakan fakta empiris dalam penyelenggaraan pemerintahan bahwa “pembentukan pemerintahan koalisi” pada dasarnya membutuhkan “komitmen dan konsistensi antarpolitical politik anggota koalisi”.

**SAMUDRA BIRU**

## **BAB II**

# **ASAS PEMERINTAHAN**

Asas adalah dasar sesuatu, jadi asas pemerintahan adalah bahasan tentang dasar dari pemerintahan itu sendiri, ada beberapa asas pemerintahan yang digolongkan antara lain sebagai berikut.

### **A. Asas Pemerintahan Umum**

Asas pemerintahan umum adalah asas pemerintahan yang diterima di mana saja dan dapat terjadi kapan saja, misalnya terdiri dari:

#### **1. *Asas Vrij Bestuur***

*Vrij* dalam bahasa Belanda berarti dalam bahasa Indonesianya diterjemahkan sebagai “kosong”, ditiru oleh suku Betawi, yaitu “*pere*”, tanpa penekanan pada kedua bunyi “e” karena “e” pertama dibaca lunak. Sedangkan *bestuur* (bahasa Belanda) adalah pemerintahan, artinya kalau dalam suatu pemerintahan pada tingkat pusat ditemukan pos dan telekomunikasi (yang dulu digabung dengan telegram), dapat saja tidak ditemukan cabang kantor pos pada suatu kecamatan di pedalaman Papua. Oleh karena itu, camat sebagai pimpinan wilayah dapat membinanya dengan menunjuk kepala kantor kecamatan sebagai kepala kantor pos dan staf pada bagian tata usaha menjadi staf kantor pos tersebut. Jadi semua urusan pengiriman surat, dan pembelian alat-alat pos ditangani

pemerintahan kecamatan, hal ini tidak termasuk ketiraniaan karena kalau diserahkan pada swasta akan terjadi komersialisasi harga prangko dan benda pos lainnya. Dengan demikian, berbeda dengan kekosongan kekuasaan (*vacum power*) yang berangkat dari tidak ditemukannya kekuasaan dalam suatu masyarakat sehingga rakyat menyatakan kemerdekaannya, maka dalam hal kekosongan pemerintahan adalah kekosongan urusan pemerintahan itu sendiri.

## **2. *Asas Freies Ermessen***

*Freies Ermessen* adalah mencari ide baru dalam kesibukan urusan pemerintahan, misalnya ketika aparat pemerintahan melihat menumpuknya suatu bahan makanan di suatu daerah sedangkan pada daerah lain kekurangan, maka walaupun sulit dipindahkan (transportasi) pemerintah harus berusaha menanggulangnya. Misalnya, di suatu lokasi transmigrasi ditemukan penghasilan mangga yang begitu melimpah ruah kendati di kota/kabupaten sangat membutuhkan mangga sebagai pelengkap makanan empat sehat lima sempurna dalam kelengkapan buah, tetapi kemungkinan datangnya warga kota ke daerah terpencil tersebut hanya sekali dalam sebulan, karena transportasi yang sulit maka bagi wilayah kecamatan transmigrasi terpencil ini, yang mereka khawatirkan adalah busuknya buah mangga, sehingga untuk mencegah pembusukan camat dapat mengusulkan ide membuat manisan dan atau dodol, dari bahan mangga itu sendiri sambil menunggu datangnya warga kota ke tempat tersebut.

## **3. *Asas Aktif***

Pemerintah dikenal sangat banyak urusan di sepanjang hari-hari pekerjaannya sehingga dikenal dengan istilah bila seseorang hendak tidur sekalipun masyarakat masih perlu bantuan pemerintah, misalnya karena deraan kejahatan dan ketertiban yang menerpa suatu kampung, selain dari itu meninggalkan suatu kampung juga memerlukan surat jalan dari aparat pemerintahan. Itulah sebabnya disebutkan bahwa pemerintahan mengurus mulai dari orang yang belum lahir ke dunia, disebut dengan pembentukan Kantor

Keluarga Berencana sampai dengan mengurus orang yang sudah meninggal dunia disebut dengan pembentukan keberadaan suatu Dinas Pemakaman di suatu kota besar yang penduduknya padat. Oleh karena itu, pemerintah harus aktif dalam pekerjaannya itulah sebabnya pada suatu sekolah kedinasan pembentukan kader pamong praja di bidang pemerintahan seperti APDN, STPDN, IPDN dan IIP dulu diperlukan kerja cepat seperti yang diajarkan pada sekolah kepolisian dan militer.

#### **4. Asas Etis**

Dalam setiap keputusan pemerintahan menjalankan penyelenggaraan urusan pemerintahan, maka perlu diperhatikan kaidah-kaidah moral, misalnya untuk membangun suatu gedung pemerintah, ataupun untuk membangun jalan raya pada wilayah jalur hijau, begitu juga untuk menertibkan suatu lokasi pasar, maka penggusuran para pedagang kaki lima dan para penghuni liar sekalipun tetap diperlukan kaidah-kaidah moral etika, minimal dengan memberitahukan kapan akan dilakukan penggusuran, pemerintah juga harus menyiapkan tempat yang layak untuk gantinya, bahkan untuk keberadaan pasar yang dapat saja terbentuk sendiri (*alamiah*) karena merupakan pertemuan penjual dan pembeli, maka dalam pembentukan pasar yang dikehendaki pemerintah juga dipikirkan apakah para pembeli dan penjual cukup mudah menuju tempat tersebut, daripada tanpa sepengetahuan pemerintah terbentuk sendiri yang namanya pasar. Banyak catatan sejarah, hal mana pemerintah sengaja membakar perumahan penduduk demi proyek bangunan raksasa pemerintah yang akan diselenggarakan di suatu wilayah. Seperti Kaisar Nero di zaman dulu, Raja Ramses yang dikenal dengan gelar Fir'aun, bahkan sekarang pun terjadi juga saat ini di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

#### **5. Asas Historis**

Ketika pemerintah memperoleh kejadian yang serupa dari tahun ke tahun maka secara historis mesti dipelajari mengapa hal tersebut terjadi, misalnya terjadinya kecurian pada setiap datang



bulan April setiap tahunnya, pada setiap kampung. Rupanya setelah diteliti penyebabnya adalah karena masyarakat kampung tersebut semuanya pergi ke ladang pada bulan tersebut, untuk memanen hasil kebun mereka untuk itu diperlukan adanya giliran siskamling (sistem keamanan lingkungan) pada kampung tersebut secara bergantian. Sudah barang tentu dari tahun ke tahun dilakukan perubahan ke arah yang lebih baik dan benar, walaupun tetap berpedoman pada apa yang terjadi sebelumnya, karena belajar dari sejarah masa lalu asas ini disebut asas historis.

## **6. *Asas Otomatis***

Aparat pemerintahan walaupun dijabat oleh mereka yang memiliki pangkat yang relatif paling rendah dibandingkan dengan instansi lain seperti para guru, para kepala dinas dan instansi vertikal, maka tetap saja aparat pemerintah yang menjadi koordinator setiap kegiatan. Bahkan pada kesempatan lain bila pada Hari Kesehatan, Hari Sosial, Hari Perayaan apapun, maka yang menjadi Inspektur upacara adalah dari pihak aparat pemerintahan sebagai pemegang kendali pemerintahan, serendah apapun pangkat aparat pemerintah pemangkunya. Tidak menutup kemungkinan bagi aparat pemerintah yang menghadiri acara kemasyarakatan informal, seperti perhelatan, sunatan, perkawinan, perpisahan, dan lain-lain maka aparat pemerintahan diminta memberikan sambutan karena aparat pemerintah adalah otomatis menjadi orang yang dituakan pada kecamatan atau apa pun tingkatnya dalam pemerintahan.

## **7. *Detournement de Pouvoir***

Apabila suatu asas tersebut, ada yang tidak dijalankan misalnya pemerintah tidak mengisi kekosongan pejabat yang melaksanakan, tidak berinisiatif dalam pemerintahan, tidak etis dalam pelaksanaan pemerintahan, tidak otomatis menggantikan berbagai peran, tidak mempelajari sejarah masa lalu keorganisasian atau sebaliknya melakukan ide baru tetapi disalahgunakan untuk keuntungan pribadi, mengisi kekosongan tetapi disalahgunakan untuk keuntungan pribadi, aktif tetapi hanya disalahgunakan, begitu

juga etika hanya untuk dirinya sedangkan untuk masyarakat bawah tidak diperhatikan kaidah moralnya, maka hal tersebut adalah berbuat sewenang-wenang serta menyalahgunakan wewenang dan kedudukan. Inilah yang dimaksud dengan *Detuornement de Pouvoir*.

## **B. Asas Pemerintah Daerah**

### **1. Asas Desentralisasi**

Asas Desentralisasi adalah penyerahan sebagian urusan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah untuk mengurus dan mengatur daerahnya sendiri. Yang dimaksud dengan sebagian urusan adalah karena tidak semua urusan dapat diserahkan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, misalnya penyerahan urusan pertahanan dan keamanan, karena akan menimbulkan keberanian daerah untuk melawan Pemerintah Pusat secara separatis, penyerahan urusan moneter akan membuat perbedaan dan kesenjangan pada mata uang, penyerahan urusan peradilan akan membuat pemberontak yang dijatuhi hukuman oleh Pemerintah Pusat malahan menjadi pahlawan dalam peradilan di daerahnya.

Mengurus adalah penyerahan urusan pemerintahan kepada pihak eksekutif sehingga Pemerintah Daerah lalu membangun dinas-dinas sesuai urusan yang diserahkan. Sedangkan pengaturan adalah agar peraturan daerah dapat dibuat sendiri oleh Pemerintah Daerah dengan berdirinya lembaga legislatif daerah atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Keberadaan legislatif daerah dan eksekutif daerah inilah yang kemudian mereka mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri.

### **2. Asas Dekonsentrasi**

Asas Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari aparat Pemerintah Pusat atau pejabat di atasnya (misalnya pada wilayah provinsi) jadi begitu suatu departemen di tingkat pusat melimpahkan wewenangnya kepada pejabat kepala kantor wilayah provinsi, atau pejabat kepala wilayah provinsi tersebut melimpahkan wewenang kepada kepala kantor departemen di tingkat kabupaten/kota, maka

terkadang muncul egoisme sektoral karena Pemerintah Daerah tidak mengetahui pelaksanaan dan sulit untuk ikut mengawasinya. Misalnya dalam hal kemungkinan munculnya tumpang tindih pekerjaan, baik waktunya, biayanya misalnya antara pembangunan bongkar pasang jalan karena pemasangan pipa air minum, kabel telepon dan jaringan listrik.

### **3. Asas Tugas Pembantuan**

Di satu pihak Pemerintah Pusat khawatir penyerahan semua urusan kepada daerah akan membuat daerah menjadi separatis, tetapi di pihak lain Pemerintah Daerah curiga karena Pemerintah Pusat akan merongrong kekayaan daerah maka tarik-ulur antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah tidak pernah selesai dari dulu. Seperti diketahui desentralisasi pemerintahan pada zaman penjajahan sangat dibatasi, sehingga aparat dekonsentrasi sangat kewalahan, misalnya dalam keuangan sangat kecil, yaitu sekedar membiayai tugas yang tidak penting, oleh karena itu dalam urusan pemerintahan tertentu Pemerintah Daerah diikutsertakan. Kata lain dari tugas pembantuan ini adalah *Medebewind*. *Mede*, dalam bahasa Belanda artinya ikut serta atau turut serta, sedangkan "*bewind*" juga dalam bahasa Belanda artinya berkuasa atau memerintah. Jadi, Pemerintah Daerah ikut serta mengurus sesuatu urusan tetapi kemudian urusan itu harus dipertanggungjawabkan kepada Pemerintah Pusat.

## **C. Asas Pemerintahan Negara Indonesia**

### **1. Asas Kekeluargaan**

Banyak urusan dapat diselesaikan secara damai di Indonesia sehingga dengan begitu keresahan tidak terjadi, hanya saja risikonya sudah barang tentu hukum tidak tegak karena segala sesuatu diselesaikan secara kekeluargaan. Asas ini melahirkan nepotisme di berbagai daerah, risikonya penentuan berat atau ringannya hukuman ditentukan oleh kedekatan kekerabatan sehingga hukum kembali tidak terlaksanakan dengan tegas, sedangkan untuk penentuan pengangkatan suatu jabatan juga berdasarkan kekerabatan sehingga

tidak menutup kemungkinan terpilih pejabat yang bukan ahlinya (*nepotisme*).

## **2. Asas Negara Hukum**

Bila segala sesuatu dilandaskan pada hukum sudah barang tentu menjadi sederhana tetapi kaku (*zakelijk*) tanpa ada kebijaksanaan yang dapat diajak untuk berdamai. Keteraturan hukum memang dapat melahirkan ketertiban karena segala sesuatu ditentukan berdasarkan aturan yang sudah ditetapkan. Akan tetapi, apakah semua orang dapat diperlakukan secara adil menurut hukum, hal ini akan menjadi persoalan berikutnya karena bila hukum hanya dikenakan kepada masyarakat bawah, sedangkan masyarakat atas tidak tersentuh oleh hukum, maka hal ini akan menjadi bom waktu, cepat atau lambat akan meletus sebagai aksi.

## **3. Asas Kedaulatan Rakyat**

Atas dua asas tersebut, antara asas kekeluargaan dan asas negara hukum harus diseimbangkan, yaitu ketika mulai terasa kaku maka asas kekeluargaan akan menjadi jalan keluar, sedangkan bila kekeluargaan membuat tidak berjalannya hukum, maka peraturan harus menjadi landasan. Oleh karena itu, atas dasar kedaulatan rakyat yang membuat undang-undang dan peraturan daerah secara bersama-sama dibuatlah keputusan untuk menyelesaikannya. Keputusan mayoritas tidak selalu yang paling baik dan yang paling benar karena suatu keputusan yang dilakukan voting pada suatu daerah yang sakit, maka akan terpilih pemimpin yang sakit. Pada suatu daerah prostitusi, bila dilakukan kedaulatan rakyat melalui pemilihan umum, maka akan terpilih germo atau mucikari sebagai pemimpin mereka. Pada suatu daerah perjudian, bila dilakukan kedaulatan rakyat melalui pemilihan umum, maka akan terpilih bandar besarnya menjadi koordinator, banyak daerah yang sudah membuktikan kasus ini terjadi sebagai risiko demokratisasi.

## **D. Asas Pemerintahan yang Baik dan Benar**

### **1. *Zulverheid van Oogmerk***

Asas ini berkenaan dengan kemurnian tujuan pemerintah, dalam agama Islam dikenal dengan sabda Nabi Muhammad SAW, “segala sesuatu ditentukan oleh niat” (*innamal a'malu bin niat*). Misalnya, apabila pemerintah bersama polisinya mengejar sekelompok penjahat, tetapi penjahatnya kemudian memasuki jalan terlarang, maka pemerintah dapat mengikuti masuk jalan terlarang tersebut demi tidak hilangnya pengejaran. Namun, dalam melakukan pemantauan, bila memasuki lokalisasi prostitusi, pemerintah memerlukan tipuan untuk berpura-pura mabuk dan berbincang dengan wanita tunasusila, tetapi bukan hanyut dalam kemabukan dan perzinahan itu sendiri karena selain dosa besar juga akan membuat sasaran pantauan (mangsa) melarikan diri.

### **2. *Zorgvuldigheid***

Asas ini berkenaan dengan keadilan pemerintahan, dalam hal ini memang sulit untuk menyatakan keadilan misalnya dalam hal sehari-hari yang ringan, membagi sepotong roti kepada seorang yang gemuk (yang tidak pernah kenyang walau kita memberikan roti sebanyak apa pun) lalu kita berikan roti lebih sedikit kepadanya dibandingkan dengan pemberian roti kepada seorang yang kurus (yang hanya makan sedikit saja sudah muntah), maka inilah contoh ketidakadilan. Hal ini terlihat dari negara Republik Indonesia ini, 80% (delapan puluh persen) kekayaan Bangsa Indonesia berada pada segelintir orang yang siap untuk menikmati dan menganggangi kekayaan alam ini selama tujuh turunan, sedangkan lebih dari 50% (lima puluh persen) masyarakat hidup dalam keadaan di bawah garis kemiskinan, bahkan berangkat tidur dengan perut dalam keadaan lapar karena tidak tahu apa yang akan di makan.

Sebaliknya, bila antara yang kurus dan yang gemuk, kita bagi habis sama rata sama rasa, sebagaimana dengan apa yang diingini paham Komunis, yang membuat kesamaan dalam pembagian sebagai patokan keadilan, lalu bagi yang sudah memiliki kekayaan dilakukan revolusi sosial dengan menyuruh para kaum miskin, para *dhu'afa*,

para *mustadh'afin*, para fakir untuk membantai orang kaya, maka hal inilah yang menjadi cikal bakal kekejaman Komunis sepanjang sejarah. Oleh karena itu, dalam agama Islam, seseorang harus digaji sesuai dengan keringatnya, pengorbanannya, keahliannya, dan tenaganya. Inilah yang disebut dengan penggajian/penghonoran di kemudian hari.

### 3. *Rechzeckerheid*

Asas ini mengandalkan hukum yang berlaku, artinya untuk memutuskan sesuatu harus ada peraturannya baik tertulis maupun tidak tertulis (kebiasaan/adat). Peraturan yang mengatur segala sesuatu ini diharapkan akan menertibkan keadaan. Bila segala sesuatu dilandaskan pada hukum sudah barang tentu menjadi sederhana tetapi kaku, tanpa ada kebijaksanaan yang dapat diajak untuk berdamai. Namun demikian, dengan hukum menjadi teratur dan tertib, walaupun bagi yang menerima perlakuan hukum muncul keresahan.

### 4. *Fair Play*

Dalam asas ini, pemerintah diperlukan untuk jujur dan terbuka kepada masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan, walaupun untuk hal-hal rahasia negara yang menyangkut keamanan pemerintah terpaksa menutupnya. Seperti keberadaan peralatan nuklir, keberadaan rahasia penyakit kematian seseorang, keberadaan permainan intel (dinas rahasia), dan lain-lain. Namun, tentang pemerintahan harus jujur ini dapat dilihat dalam Sistem Pemerintahan Islam di bawah kepemimpinan Nabi Muhammad SAW sampai dengan para sahabat sesudah beliau, yang dikenal dengan para *Khulafa'ur Rasyidin* (pemerintahan yang jujur) dan ini berlangsung selama 30 (tiga puluh) tahun. Tercatat peristiwa bagaimana Khalifah Umar Ibn Al Khattab ra. menyelinap ke rumah penduduk melihat masyarakatnya yang tidak mempunyai gandum untuk dimasak, lalu mengambilkan sendiri dari Baitul Mal untuk dibagikan dan dimulailah sistem pensiun. Selain daripada itu tercatat peristiwa bagaimana seorang penggembala yang tidak berkenan

menjual dombanya walaupun memiliki kemungkinan untuk berbuat curang dari majikannya.

### **5. *Evenwichtigheid***

Asas ini adalah asas keseimbangan antara yang baik dan yang benar, bukan keseimbangan yang buruk dengan yang baik, bukan pula keseimbangan yang salah dengan yang benar, begitu juga bukan keseimbangan yang jelek dengan yang indah, karena berakibat kehancuran. Akan tetapi, keseimbangan baik yang bernuansa moral, kasih, pemerintah yang baik (*good governance*) yang penuh demokratis dan hak asasi manusia agar tercapai keinginan mendengarkan pendapat orang lain (*responsiveness*) di satu pihak. Hal ini diseimbangkan dengan kebenaran yang memerlukan ilmu, pemerintah yang siap untuk melakukan pembersihan (*clean government*), yang penuh menghormati arti nasionalisme dan hukum agar terjadi kecepatan pencapaian hasil (*effectiveness*).

**SAMUDRA BIRU**

# BAB III

## KONSEP HUBUNGAN PEMERINTAHAN PUSAT DAN DAERAH

### A. Pemerintah Pusat dan Daerah

Pada hakikatnya sesuai konsep “*trias politica*”, penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan dibagi tiga, yaitu:

1. Legislatif,
2. Eksekutif, dan
3. Yudikatif.

Tiga fungsi pemerintahan tersebut sesungguhnya dapat disebut sebagai “pemerintahan secara umum” atau pemerintahan dalam arti luas, sedangkan pemerintahan dalam arti sempit yaitu “pemerintahan eksekutif, yakni sebagaimana diketahui bersama merupakan ruang lingkup kajian “Ilmu Administrasi Negara”. Adapun dalam sistem pemerintahan terdapat dua konsep dan teori yaitu “sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensial”. Di samping itu, dalam kajian “ilmu pemerintahan” terdapat pengertian atau definisi dalam pemerintahan yaitu “sistem sentralisasi” yang disebut “Pemerintah Pusat” yaitu penyelenggaraan pemerintahan secara terpusat artinya semua kebijakan strategis ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Sedangkan sistem desentralisasi



atau pemerintahan daerah yakni Pemerintah Pusat memberikan kewenangan sebagian besar urusan pemerintahan kepada pemerintah di bawahnya, sehingga pemerintah di bawahnya memiliki otonomi dalam pengambilan keputusan yang lebih besar dan sering disebut “otonomi daerah”. Pembentukan otonomi daerah dapat dilakukan dengan berbagai macam model yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundangan.

Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 pada hakekatnya merupakan landasan hukum bagi pembentukan pemerintahan di daerah yang berlaku di Indonesia. Pasal 18 tersebut bermakna bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Berdasarkan makna di atas, maka dapat dikemukakan empat asumsi, yaitu:

1. Daerah tidak bersifat *staat*.
2. Wilayah Indonesia mula-mula akan dibagi dalam provinsi-provinsi dan provinsi ini kemudian dibagi lagi dalam daerah-daerah yang lebih kecil.
3. Daerah ini dapat bersifat otonom dan dapat pula bersifat administratif.
4. Di daerah otonom dibentuk badan perwakilan daerah sesuai dengan dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa Republik Indonesia merupakan negara kesatuan yang menganut sistem desentralisasi. Keadaan ini menunjukkan bahwa sistem pemerintahan di Indonesia dikenal adanya “Pemerintah Pusat” dan “Pemerintah Daerah”.

Negara kesatuan yang terdesentralisasi, di samping Pemerintah Pusat terdapat pemerintahan subnasional, yakni Pemerintah Daerah yang keduanya mempunyai tugas utama melaksanakan

pelayanan publik. Hal ini sejalan dengan pemikiran Roth, yang menyatakan bahwa “... *that are generally considered the responsibility of government whether central, regional or local*”. Untuk melaksanakan tugas pelayanan publik perlu adanya ketegasan pembagian kewenangan dalam memberikan pelayanan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pemilihan kewenangan yang dilakukan berpengaruh pada penyediaan barang dan jasa yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah. Pada hakikatnya kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah sesuai penjelasan Olson bahwa “...*a state is first of all an organization that provides public goods for its members the citizens*”.

Penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia menganut pendekatan sentralisasi dan desentralisasi yang lebih merupakan kontinum daripada bersifat dikhotomi. Sentralisasi mencerminkan pendekatan negara dan bangsa sebagai refleksi konsepsi negara kesatuan, sedangkan desentralisasi merupakan pendekatan yang merepresentasikan kemajemukan masyarakat serta sekaligus sebagai pendemokrasian. Alasan lain yang memperkuat kualitas pelayanan publik akan lebih efektif apabila dilakukan oleh Pemerintah Daerah karena ia dapat mengakomodasikan kebutuhan-kebutuhan pelayanan sesuai dengan nilai-nilai yang ada di tengah masyarakat. Sejalan dengan hal tersebut, Stewart & Clarke menjelaskan bahwa “*Management in Local Government has to be understood as part of the public domain, but also its own special purposes and conditions. The purposes and condition reflect the nature authorities as political institution constituted for local choice in government an as organization for the delivery of public services*”.

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan melalui tiga asas, yaitu: desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan (*medebewind*). Keadaan ini didasarkan pada prinsip efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan di daerah itu, maka keseimbangan dari ketiga asas tersebut senantiasa menjadi perhatian para penyelenggara pemerintahan dan pelaksana pembangunan daerah. Oleh karena itu, masalah pemerintahan daerah akan muncul ke permukaan sebagai salah satu isu yang banyak menarik

perhatian untuk dibicarakan oleh kalangan luas, walaupun sekarang ini pelaksanaan pemerintahan daerah (otonomi daerah) lebih menunjukkan sebagai harapan daripada kenyataan. Terdapat beberapa prinsip dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, salah satunya menurut Rondinelli yang membagi desentralisasi ke dalam empat asas, antara lain:

- 1) *Deconcentration*;
- 2) *Delegation*;
- 3) *Devolution*;
- 4) *Transfer of function from public to non government institutions.*

Sehubungan dengan pemikiran Rondinelli di atas, variabel yang menentukan sistem pembentukan Pemerintahan Daerah antara lain; faktor area dan kewenangan merupakan salah satu unsur utama. Pembagian pemerintahan yang berdasarkan area baik untuk kepentingan demografis, politis, administratif, ekonomis, sejarah dan budaya selalu memerlukan adanya pendelegasian kewenangan (*power*). Kekuasaan negara dijalankan melalui berbagai lembaga untuk kepentingan masyarakat. Dengan demikian, konsentrasi kekuasaan pada suatu badan atau lembaga terhindarkan dan menjadi berkurang.

Berdasarkan pandangan di atas, muncul berbagai pemikiran mengenai bagaimana kekuasaan tersebut harus dibagikan ke dalam unit-unit pemerintahan dan kewenangan-kewenangan atau fungsi-fungsi mana saja yang dijalankan oleh unit-unit yang berbeda tersebut. Thomas Jefferson dan Mahatma Gandhi bicara mengenai *Grass Roots, Wards and Village* sebagai unit pemerintahan yang utama karena di sanalah terletak keinginan dan kesejahteraan masyarakat. Thomas Jefferson menyatakan bahwa *good government* dapat dicapai melalui pembagian kekuasaan dan bukan konsentrasi kekuasaan. Unit pemerintahan daerah akan lebih responsif kepada kepentingan masyarakat dan untuk itu mereka hendaknya diberikan kewenangan sebanyak mungkin sebatas kemampuan mereka. Pemerintah hendaknya dibentuk sedekat mungkin dengan

masyarakat agar masyarakat dapat aktif berpartisipasi di dalamnya. Sebaliknya, konsentrasi pemerintahan pada satu badan atau lembaga akan mengarah pada tirani. James Madison melihat dari sudut yang berbeda. Madison menyatakan bahwa kepentingan rakyat atau masyarakat akan terlindungi apabila unit pemerintahan tersebut jauh dari masyarakat itu sendiri. Makin dekat ke masyarakat akan makin timbul kecenderungan *factionalism*. Pemerintahan dilakukan melalui perwakilan yang mewakili kepentingan masyarakat luas. Menurut Madison, Pemerintah Daerah akan menyebabkan tekanan kepada golongan minoritas. Sementara itu, De Tocqueville menganjurkan jalan tengah dari situasi preferensi yang diametrik antara sentralisasi dan desentralisasi. Lebih lanjut De Tocqueville mengusulkan adanya dua *values*, yaitu: keseimbangan antara *individual liberty* dan *sufficient government's power* untuk menciptakan kemakmuran dan keutuhan masyarakat.

Selain faktor keseimbangan kelembagaan tersebut, faktor utama yang menentukan efektivitas dan ukuran Pemerintah Daerah (Pemda) antara lain; area dan penduduk. Pertumbuhan penduduk menyebabkan perluasan pemukiman yang mempunyai implikasi terhadap aspek ekonomi, politik, administrasi dan wilayah kerja dari Pemda. Besaran fisik, ekonomi, dan jumlah penduduk akan menentukan sejauhmana Pemda mampu berperan dalam pembangunan dan kehidupan nasional. *Catchment area* Pemda menjadi bertambah luas dan pengaruh perkotaan juga menjadi besar. Untuk menjalankan kontrol yang efektif bagi *catchment area*, maka lahirlah kota yang mempunyai pola, struktur, pegawai, dan peranan yang bersifat perkotaan. Efisiensi pemerintahan metropolitan *feasible* karena *economics of scale* dari *services* yang disediakan, tetapi dari aspek demografis, unit pemerintahan ini akan menjadi semakin kompleks dan makin jauh dengan aspirasi masyarakat. Perubahan area akan terjadi secara cepat karena antara lain: pertumbuhan penduduk, sosial ekonomi, teknologi, dan transportasi. Batas-batas Pemerintah Daerah yang berdasarkan warisan historis dan tradisi secara cepat menjadi absolut, sedangkan ketergantungan antardaerah sangat dominan misalnya dalam hal air, listrik, permukiman,

persampahan dan transportasi. Oleh karena itu, pola dan karakter Pemda haruslah dibentuk sedemikian rupa untuk memungkinkan Pemda menjalankan pelayanan publik dan mampu mengayomi kepentingan warga dan mengadaptasikan diri terhadap perubahan cara hidup, pekerjaan, dan dinamika masyarakat.

Sehubungan dengan pemikiran di atas, mengemban beban yang berat bagi daerah kabupaten/kota tersebut merupakan suatu keniscayaan bahwa untuk mengelola kekuasaan yang besar mutlak didukung oleh sumber daya manusia yang profesional dan kepemimpinan pemerintahan daerah yang kuat. Sebab di era perkembangan teknologi canggih dewasa ini, pengaruh lingkungan luar yang strategik seperti misalnya arus mekanisme pasar bebas dan globalisasi yang sulit dibendung, menjadikan memudarnya sekat-sekat dan batas-batas antarnegara (*bounderless*) yang menyebabkan peningkatan harapan dan dinamika masyarakat, sehingga daerah yang memiliki potensi sumber-sumber daya yang baik tersebut, tidak mustahil akan menghadapi suatu kompleksitas baik yang bersifat kolektif maupun individual.

Pemda menghadapi masalah dalam menjalankan fungsinya. Ada beberapa kelemahan yang menyebabkan Pemda kurang mampu mengakomodasikan fungsi-fungsinya secara efektif dan efisien antara lain:

1. Areal Pemda tidak sesuai dengan pola kehidupan dan mata pencaharian warganya, kesenjangan ini akan makin melebar akibat perubahan yang cepat dari aspek sosial, ekonomi dan teknologi;
2. Pelayanan-pelayanan yang seyogyanya dilakukan oleh satu Pemda, tetapi terfragmentasi ke dalam berbagai Pemda;
3. Banyak Pemda yang sangat kecil baik dari segi ukuran maupun pendapatan daerah, sehingga tidak mampu untuk mempekerjakan tenaga-tenaga profesional dan tidak mampu mengadakan peralatan teknis akibatnya tugas-tugas tidak terlaksana secara efektif dan efisien.

Dilihat dari manajemen pemerintahan yang sentralistik cenderung menunjukkan ke arah inefisiensi. Osborne dan Gaebler dalam bukunya *Reinventing Government* menyatakan, “*Entrepreneurial leaders instinctively reach for the decentralized approach*”. They move many decision to “*the periphery*”, as we have already described into the hands of customers, community and non governmental organizations”. Pernyataan ini menunjukkan bahwa melalui desentralisasi diharapkan dapat diwujudkan program-program Pemerintah yang berorientasi kepada kebutuhan pelanggan, masyarakat dan organisasi-organisasi lembaga non pemerintah. Melalui pendekatan ini kualitas pelayanan publik dapat ditingkatkan secara efisien dan efektif. Lebih lanjut, Osborne dan Gaebler mengemukakan bahwa desentralisasi pemerintahan memberikan manfaat antara lain:

1. Dapat cepat tanggap terhadap keinginan masyarakat dan perubahan lingkungan,
2. Lebih inovatif, dan
3. Meningkatkan komitmen dan moral pegawai serta produktivitas kerja.

Namun demikian, pemerintahan daerah (otonomi daerah) juga berdampak terhadap peran dan wewenang Pemerintah Pusat. Pemerintah Pusat akan lebih banyak berorientasi pada tugas-tugas pembuat kebijakan yang bersifat nasional dan strategis yang tidak dapat diserahkan pada Pemerintah Daerah. Pemikiran yang demikian sejalan dengan usaha mewujudkan *catalytic government* yang berarti Pemerintah lebih banyak bertugas dan berfungsi sebagai *steering rather than rowing*. Lebih lanjut dijelaskan Osborne dan Gaebler, pendekatan *reinventing government* sebagai upaya untuk meningkatkan relevansi pemerintahan pada umumnya dan administrasi negara pada khususnya. Di samping itu, *reinventing government* juga menekankan pentingnya aspek organisasi, misalnya:

1. Penekanan pada bagaimana Pemerintah melaksanakan kebijaksanaan yang sudah diputuskan. Misalnya tentang mekanisme kerja dan organisasi penyelenggaraan kebijaksanaan tersebut;

2. Penekanan pada implementasi proses pemerintahan yang adaptif terhadap kebutuhan riil masyarakat (*market based public service*) kalau mungkin melakukan kegiatan swadana (*be entrepreneurial*), dan memberdayakan masyarakat (*empowering clients*) agar dapat dicapai kualitas pelayanan yang tinggi;
3. Melakukan deregulasi kehidupan perekonomian dan desentralisasi pemerintahan sehingga lebih banyak pelayanan masyarakat dapat diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah.

Selanjutnya E.S. Savas juga menyatakan bahwa "*the role of government is to steer, not to row the boat. Delivering services is rowing and government is not very good at rowing*". Dengan demikian, fungsi steering memerlukan sumber daya manusia yang mampu mengkaji dan melihat keseluruhan isi dan beberapa kemungkinan pemanfaatan sumber daya untuk kelangsungan kehidupan organisasi serta melakukan analisis kebijakan atas permintaan sumber daya yang kompetitif. Sementara fungsi *rowing* memerlukan sumber daya manusia yang lebih memusatkan perhatiannya kepada suatu misi tertentu dan melaksanakannya secara baik dan profesional. Organisasi yang berfungsi sebagai *steering* memerlukan metode terbaik untuk pencapaian suatu visi dan tujuan organisasi. Sedangkan organisasi *rowing* lebih cenderung untuk mempertahankan dan menemukan metode kerja yang baik sehingga akan berupaya mengendalikan biaya yang seefisien mungkin.

Berdasarkan uraian di atas bahwa dengan telah diberlakukan kebijakan otonomi daerah salah satu tujuannya adalah mendekatkan aspek pelayanan terpadu masyarakat yang sering disebut "pelayanan publik, meskipun dalam penyelenggaraan pemerintahan telah diperkenalkan konsep dan teori seperti *reinventing government* dari David Osborne dan Ted Gaebler yang intinya menyarankan agar Pemerintah yang efisien dan efektif diselenggarakan dengan cara-cara bisnis dan cenderung terjadinya proses "*less government*", tetapi tidak serta merta harus diikuti tanpa kajian yang mendalam ketika diimplementasikan dalam berbagai kebijakan Pemerintah.

Oleh sebab itu, menghadapi perubahan ke arah berkurangnya “fungsi pemerintah” tersebut di atas, Pemerintah harus memiliki “kewibawaan”. Artinya, meskipun kewenangan pemerintah semakin sedikit, tetapi disegani dan ditaati semua aturan oleh warga negaranya. Dengan demikian, pemerintah harus kuat (*strong government*) agar mampu melaksanakan fungsi penegakan hukum (*law of enforcement*), melakukan pengendalian atau pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan pusat dan daerah serta mampu menegakkan stabilitas sosial dan politik, ekonomi serta keamanan. Fungsi pemerintahan tersebut diperlukan jika akan menerapkan kebijakan reformasi birokrasi menuju penyelenggaraan pemerintahan yang sesuai dengan konsep “*good governance*” dan “*reinventing government*”.

Apabila kedua konsep dapat berjalan maka seiring dengan trend global dewasa ini yang terjadi yaitu persaingan di dunia justru menunjukkan persaingan antara para “pelaku bisnis” dengan “pelaku bisnis” bukan antara negara satu dengan negara yang lain, apakah negara tersebut menganut paham liberal kapitalis atautkah sosialis komunis. Dua dikhotomi tersebut kini telah berakhir semenjak pasca bubarnya “Uni Soviet” dan merupakan akhir dari “*politik détente*” yang dijalankan oleh negara-negara *super power* pada waktu yang lampau. Oleh sebab itu, negara *super power* tunggal dewasa ini yaitu pengendalian berada di tangan Amerika Serikat. Untuk itu trend kompetisi antarnegara sudah berubah menjadi persaingan antar “para pelaku bisnis”. Dampak terhadap kuatnya pengaruh para “pelaku bisnis” terutama investor asing yaitu terhadap berbagai kebijakan pemerintah. Pada akhir tahun 2010, Badan Intelijen Negara (BIN) memberikan pernyataan di media massa bahwa terdapat 73 undang-undang pesanan asing. Salah satu indikasi kebenaran pernyataan tersebut misalnya “pengaturan tentang *outsourcing*” dalam Undang-Undang Ketenagakerjaan, sampai saat ini secara laten masih ditentang oleh kaum buruh, melalui berbagai demonstrasi yang dapat berdampak terhadap stabilitas keamanan. Demikian pula dampak terhadap pembangunan berbagai sektor yang terkait dengan pengaturan dampak lingkungan ketika kawasan industri tidak dilengkapi dengan teknik penanggulangan limbah



yang beracun, sesungguhnya memiliki tingkat eksternalitas yang tinggi, tidak ditangani secara memadai, sedangkan sikap Pemerintah cenderung tidak berdaya, pada akhirnya kepentingan pelayanan publik sering dikorbankan. Seperti contohnya efek rumah kaca mengakibatkan pemanasan global, limbah beracun mengalir ke sungai-sungai, polusi udara dan kebisingan suara semakin sulit dikendalikan.

Dampak eksternalitas seperti ini yang memang oleh swasta sering menjadi alasan tidak sanggup untuk menangani atau mengelolanya karena biayanya yang sangat besar. Peristiwa tersebut sudah menjadi perdebatan publik cukup lama tentang “kerusakan lingkungan” yang mengkhawatirkan. Gugatan publik mengenai “pembangunan yang ramah lingkungan”, pada kenyataannya sampai saat ini belum juga terwujud. Semua itu boleh jadi kebijakan dalam peraturan perundangan sektor yang lemah, dalam arti kurang berpihak kepada kepentingan publik, tetapi lebih berkiblat terhadap pesanan asing tersebut, sebagaimana data yang ditunjukkan oleh BIN. Adapun kerusakan lingkungan yang parah tersebut, untuk memperbaiki tidak sebanding dengan investasi yang harus dikeluarkan oleh pemerintah.

Hal ini menjelaskan bahwa era otonomi daerah di masa depan banyak warisan “persoalan dampak pembangunan” yang selama ini dilaksanakan menunjukkan fenomena yang tidak ringan dan harus dihadapi oleh Pemerintah Pusat maupun Daerah. Konsolidasi kekuasaan pemerintahan selama tiga kali pemilu seharusnya sudah tertata dengan mantap dan mapan.

## **B. Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah**

Bagi kalangan Marxian pada umumnya, tidak relevan untuk membedakan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Mereka semua adalah “*monolithic state apparatus*” yang “*unity*”, yang tidak perlu untuk dideferensiasikan menurut level geografis. Pemerintah Daerah tidak lebih sekedar institusi yang mereproduksi kehadiran negara di daerah bagi penciptaan kondisi yang memungkinkan proses akumulasi kapital berlangsung. Walaupun pandangan ini kemudian direvisi oleh kalangan Marxian

berikutnya, tetapi tetap tidak terdapat perubahan substansial yang dilakukan. Kalangan liberalis cenderung mempunyai pandangan yang lebih positif dan optimistik. Pemerintahan di daerah yang dijalankan secara demokratis akan memberikan ruang yang lebih besar kepada masyarakat untuk ikut menuangkan kedaulatannya. Hal ini bukan saja akan memperkuat proses demokrasi lokal tetapi juga memberikan kontribusi bagi demokrasi dan integrasi nasional. Bagi kalangan Marxist, antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah tidak perlu dipisahkan, oleh karena itu tidak ada pembicaraan tentang hubungan. Sementara, bagi kelompok liberalis, hubungan antara pusat dan daerah harus dilihat bukan semata-mata sebagai fenomena hubungan internal negara, tetapi sebagai antar-“*polity*”. Oleh karena itu, istilah yang tepat digunakan adalah hubungan antara “*national polity*” dengan “*local polity*”.

Model hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah secara teoritis menurut Clarke dan Stewart dapat dibedakan menjadi tiga, yakni: *Pertama, The Relative Autonomy Model*. Memberikan kebebasan yang relatif besar kepada Pemerintah Daerah dengan tetap menghormati eksistensi Pemerintah Pusat. Penekanannya adalah pada pemberian kebebasan bertindak bagi Pemerintah Daerah dalam kerangka kekuasaan/tugas dan tanggung jawab yang telah dirumuskan oleh peraturan perundangan. *Kedua, The Agency Model*. Model di mana Pemerintah Daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti sehingga keberadaannya terlihat lebih sebagai agen Pemerintah Pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijaksanaan Pemerintah Pusatnya. Oleh karena itu, pada model ini, berbagai petunjuk rinci dalam peraturan perundangan sebagai mekanisme kontrol sangat menonjol. Pada model ini pendapatan asli daerah bukanlah hal penting dan sistem keuangan daerahnya didominasi oleh bantuan dari Pemerintah Pusat. *Ketiga, The Interaction Model*. Merupakan suatu bentuk model di mana keberadaan dan peran Pemerintah Daerah ditentukan oleh interaksi yang terjadi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Upaya menemukan format hubungan antara pusat dan daerah yang ideal dalam kerangka negara kesatuan bukanlah persoalan yang mudah, karena hal itu merupakan proses yang berjalan seiring dengan perjalanan sejarah bangsa Indonesia. Persoalan hubungan pusat dan daerah dalam negara kesatuan dengan satuan otonomi selain bertalian dengan cara-cara penentuan urusan rumah tangga daerah, bersumber pula pada hubungan kewenangan hubungan keuangan, hubungan pengawasan, dan hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintahan di daerah.

### **1. Hubungan Kewenangan**

Organisasi yang besar (dilihat dari berbagai dimensi) yang menganut paham demokrasi di dalamnya diselenggarakan selain asas sentralisasi dan asas dekonsentrasi, diselenggarakan pula asas desentralisasi. Dengan asas desentralisasi, terjadi pembentukan dan implementasi kebijakan yang tersebar di berbagai jenjang pemerintahan subnasional. Asas ini berfungsi untuk menciptakan keanekaragaman dalam penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan kondisi dan potensi masyarakat. Dengan perkataan lain, desentralisasi berfungsi untuk mengakomodasi keanekaragaman masyarakat, sehingga terwujud variasi struktur dan politik untuk menyalurkan aspirasi masyarakat setempat. Dianutnya desentralisasi dalam organisasi negara tidak berarti ditanggalkannya asas sentralisasi, karena kedua asas tersebut tidak bersifat dikotomis, melainkan kontinum. Pada prinsipnya, tidaklah mungkin diselenggarakan desentralisasi tanpa sentralisasi. Sebab desentralisasi tanpa sentralisasi, akan menghadirkan disintegrasi. Oleh karena itu, otonomi daerah yang pada hakikatnya mengandung kebebasan dan keleluasaan berprakarsa, memerlukan bimbingan dan pengawasan Pemerintah, sehingga tidak menjelma menjadi kedaulatan. Otonomi daerah dan daerah otonom adalah ciptaan Pemerintah. Walaupun demikian, hubungan antara daerah otonom dan pemerintah adalah hubungan antarorganisasi dan bersifat resiprokal.

Dalam sistem pemerintahan lokal, di samping dekonsentrasi dan desentralisasi, diselenggarakan pula tugas pembantuan

(*medebewind; co-administration; co-government*) oleh pemerintah kepada daerah otonom. Berdasarkan asas ini, pemerintah menetapkan kebijakan makro, sedangkan daerah otonom membuat kebijakan mikro beserta implementasinya. Sentralisasi, dekonsentrasi, desentralisasi dan tugas pembantuan melibatkan distribusi urusan pemerintahan oleh pemerintah dalam jajaran organ pemerintahan. Pada hakikatnya, urusan pemerintahan terbagi dalam dua kelompok. *Pertama*, urusan pemerintahan yang sepenuhnya diselenggarakan oleh pemerintah tanpa asas desentralisasi. Berbagai urusan pemerintahan tersebut secara eksklusif menjadi wewenang pemerintah, baik pemerintah negara kesatuan maupun pemerintah negara federal. Sejumlah urusan pemerintahan tersebut diselenggarakan dengan asas sentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Rondinelli pernah mengatakan, “...that not all function of the state can or should be decentralized. Those functions that are essential to the survival of a nation, services the benefit from economies of scale and standardization in production, that depend on large networks of facilities or hierarchy of services, that can only be distributed equitably by a government large and powerful enough to redistribute wealth in the face of opposition, that create territorial spillover effects, or that depend on massive capital investments, may be better administered by central government than by decentralized units”.

*Kedua*, meski sejumlah urusan pemerintahan lain dapat diselenggarakan dengan asas desentralisasi, berbagai urusan pemerintahan tersebut tidak pernah secara eksklusif (sepenuhnya) menjadi wewenang daerah otonom. Di luar dari sejumlah urusan pemerintahan yang tidak dapat diselenggarakan oleh pemerintah subnasional, Maddick (1966: 39) menjelaskan bagian dari urusan pemerintahan tersebut juga menjadi wewenang pemerintah. Sementara bagian-bagian lainnya didesentralisasikan. Prinsip kedua menunjukkan salah satu perbedaan yang mendasar antara daerah otonom (*local government*) di negara kesatuan atau di negara bagian dalam negara federal dengan negara bagian. Negara bagian memiliki sejumlah urusan pemerintahan secara eksklusif (sepenuhnya). Oleh

karena itu, baik pemerintah federal maupun negara bagian masing-masing berdaulat dalam urusan pemerintahan yang dimiliki menurut konstitusi federal.

*Ketiga*, perlu disadari bahwa urusan pemerintahan bersifat dinamis. Urusan pemerintahan yang pada suatu saat tidak dapat didesentralisasikan, pada saat lain mungkin dapat didesentralisasikan kepada daerah otonom. Sebaliknya, urusan pemerintahan yang pada suatu saat telah didesentralisasikan, pada saat lain dapat diresentralisasikan. Banyak faktor yang perlu dipertimbangkan dalam sentralisasi dan desentralisasi urusan pemerintahan. *Keempat*, desentralisasi dalam arti penyerahan urusan pemerintahan hanya dilakukan oleh pemerintah kepada daerah otonom. Oleh karena itu, tidak terjadi penyerahan wewenang legislasi dari lembaga legislatif dan wewenang yudikasi dari lembaga yudikatif kepada daerah otonom. Dalam negara federal sekali pun desentralisasi dari negara bagian ke pemerintah lokal tidak pernah mencakup aspek legislasi dan yudikasi. Daerah otonom hanya mempunyai wewenang untuk membentuk peraturan daerah (*local ordonance*) dan bukan undang-undang.

Hubungan kewenangan antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila: *Pertama*, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. *Kedua*, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. *Ketiga*, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.

## 2. Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah

Pada umumnya, hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah terefleksi dalam *intergovernmental fiscal relations*. Pelimpahan tugas kepada Pemerintah Daerah dalam otonomi harus disertai dengan pelimpahan keuangan (*money follows functions*). Pendelegasian pengeluaran (*expenditure assignment*) sebagai konsekuensi diberikannya kewenangan yang luas serta tanggung jawab pelayanan publik tentunya harus diikuti dengan adanya pendelegasian pendapatan (*revenue assignment*). Tanpa pelimpahan ini, otonomi daerah menjadi tidak bermakna. Seiring dengan perkembangan waktu, masalah hubungan keuangan dan pembagian wewenang antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah terus mengalami evolusi. Hubungan keuangan pusat dan daerah tersebut pada akhirnya sangat tergantung pada tingkatan atau derajat desentralisasi (*degree of decentralization*) yang tercermin dalam pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Apabila derajat desentralisasinya rendah (*dekonsentrasi dominan*), maka Pemerintah Pusat akan memegang kendali utama dalam perencanaan dan penganggaran pembangunan daerah. Sebaliknya, apabila tingkatan desentralisasinya tinggi (*desentralisasi dominan*), maka Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab penuh dalam perencanaan dan penganggaran pembangunan di daerah.

Adanya kaitan yang erat antara kegiatan pemerintahan dengan sumber pembiayaan pada hakikatnya memberikan petunjuk bahwa pengaturan hubungan keuangan pusat dan daerah tidak terlepas dari masalah pembagian tugas antara pemerintahan pusat dan daerah. Suatu sistem hubungan keuangan pusat dan daerah hendaknya dapat memberikan kejelasan mengenai berapa luas kewenangan yang dipunyai Pemerintah Daerah dalam kebebasannya untuk mengadakan pungutan-pungutan, menetapkan tarif dan ketentuan-ketentuan penerapan sanksinya; dan seberapa luas kebebasan Pemerintah Daerah dalam menentukan besar dan arah pengeluarannya. Oleh karena itu, untuk melihat suatu sistem hubungan keuangan pusat dan daerah perlu dilihat dari keseluruhan tujuan hubungan keuangan pusat dan daerah. Dalam hal ini, ada

empat kriteria yang perlu diperhatikan untuk menjamin adanya sistem hubungan keuangan pusat dan daerah, yaitu:

- a. Sistem tersebut seharusnya memberikan distribusi kekuasaan yang rasional di antara berbagai tingkat pemerintah mengenai penggalan sumber-sumber dana pemerintah dan kewenangan penggunaannya, yaitu suatu pembagian yang sesuai pola umum desentralisasi;
- b. Sistem tersebut seharusnya menyajikan suatu bagian yang memadai dari sumber-sumber dana masyarakat secara keseluruhan untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi penyediaan pelayanan dan pembangunan yang diselenggarakan oleh pemerintah Daerah;
- c. Sistem tersebut seharusnya sejauh mungkin mendistribusikan pengeluaran pemerintah secara adil di antara daerah-daerah, atau sekurang-kurangnya memberikan prioritas pada pemerataan pelayanan kebutuhan dasar tertentu;
- d. Pajak dan retribusi yang dikenakan oleh Pemerintah Daerah harus sejalan dengan distribusi yang adil atas beban keseluruhan dari pengeluaran pemerintah dalam masyarakat.

Masalah hubungan keuangan antara pusat dengan daerah dapat dipecahkan dengan sebaik-baiknya hanya apabila masalah pembagian tugas dan kewenangan antara pusat dan daerah juga dipecahkan dengan jelas. Pemerintah Daerah sudah tentu harus memiliki kewenangan membelanjakan sumber-sumber daya keuangannya agar dapat menjalankan fungsi-fungsi yang menjadi tanggung jawabnya. Dalam praktiknya, kebebasan ini dapat terbatas bila sumber-sumber pendapatan yang diserahkan kepada mereka oleh konstitusi tidak mencukupi untuk menjelaskan fungsi-fungsi, sehingga ketergantungan mereka kepada subsidi dari Pemerintah Pusat.

Dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan, pelayanan masyarakat, dan pembangunan, maka pemerintahan suatu negara

pada hakikatnya mengemban tiga fungsi utama, yakni fungsi alokasi, yang meliputi antara lain, sumber-sumber ekonomi dalam bentuk barang dan jasa pelayanan masyarakat; fungsi distribusi, yang meliputi antara lain, pendapatan dan kekayaan masyarakat, pemerataan pembangunan; dan fungsi stabilisasi, yang meliputi antara lain pertahanan-keamanan, ekonomi dan moneter. Fungsi distribusi dan fungsi stabilisasi pada umumnya lebih efektif dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat sedangkan fungsi alokasi pada umumnya lebih efektif dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah karena daerah pada umumnya lebih mengetahui kebutuhan serta standar pelayanan masyarakat. Dengan demikian, pembagian ketiga fungsi dimaksud sangat penting sebagai landasan dalam Penentuan dasar-dasar perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah secara jelas dan tegas.

Hubungan keuangan pusat dan daerah di mana pun dipandang sangat menentukan kemandirian otonomi. Akan tetapi, yang umum dipersoalkan adalah “minimnya” jumlah uang yang ‘dimiliki’ daerah dibandingkan dengan yang “dimiliki” pusat. Berdasarkan premis ini maka inti hubungan keuangan pusat dan daerah adalah “perimbangan keuangan”. Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah adalah suatu sistem pembiayaan pemerintahan dalam kerangka negara kesatuan, yang mencakup pembagian keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah serta pemerataan antardaerah secara proporsional, demokratis, adil, transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah, sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan serta tata cara penyelenggaraan kewenangan tersebut, termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangannya.

Suatu daerah dapat dikatakan mampu melaksanakan otonomi apabila telah memiliki kemampuan keuangan daerah, yang berarti daerah tersebut memiliki kemampuan dan kewenangan untuk menggali sumber-sumber keuangan, mengelola dan menggunakan keuangannya sendiri untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan; dan tingkat ketergantungan kepada bantuan pusat yang rendah. Peningkatan pengelolaan keuangan daerah untuk



membiayai urusan yang telah dilimpahkan sangatlah penting. Selama ini yang selalu menjadi pusat perhatian adalah peningkatan pusat-pusat pendapatan. Sangat jarang atau bahkan belum terdengar adanya optimalisasi dari pusat-pusat pengeluaran. Yang menjadi inti persoalan adalah berapa sebenarnya kebutuhan objektif Pemda untuk menjalankan urusan-urusan yang telah dilimpahkan pusat kepada daerah yang bersangkutan. Tidak adanya standar pengoperasian yang jelas dari setiap urusan telah menyebabkan kaburnya kebutuhan objektif besarnya pembiayaan dari setiap urusan otonomi tersebut. Inilah pangkal kerancuan dari ketidakjelasan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Terdapat tiga aspek yang menentukan terjadinya perimbangan keuangan yang adil, yaitu:

1. Sampai sejauh mana Pemda telah diberi sumber-sumber keuangan yang cukup terutama yang bersumber dari pajak daerah dan retribusi daerah;
2. Sampai sejauh mana Pemda telah memperoleh akses ke pendapatan yang bersumber dari bagi hasil pajak dan SDA; dan
3. Sampai sejauh mana Pemda telah memperoleh subsidi yang adil dan efektif.

Dalam upaya pemberdayaan pemerintahan daerah, maka perspektif perubahan yang diinginkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah adalah sebagai berikut:

1. Pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik (*public oriented*). Hal ini tidak saja terlihat pada besarnya porsi pengalokasian anggaran untuk kepentingan publik, tetapi juga terlihat pada besarnya partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan keuangan daerah.
2. Kejelasan tentang misi pengelolaan keuangan daerah pada umumnya dan anggaran daerah pada khususnya.
3. Desentralisasi pengelolaan keuangan dan kejelasan peran para partisipan yang terkait dalam pengelolaan anggaran,

seperti DPRD, Kepala Daerah, Sekretaris Daerah dan perangkat daerah lainnya.

4. Kerangka hukum dan administrasi bagi pembiayaan, investasi, dan pengelolaan uang daerah berdasarkan kaidah mekanisme Pasar, *value for money*, transparansi dan akuntabilitas.
5. Kejelasan tentang kedudukan keuangan DPRD, Kepala Daerah dan PNS Daerah, baik ratio maupun dasar pertimbangannya.
6. Ketentuan tentang bentuk dan struktur anggaran, anggaran kinerja dan anggaran multi-tahunan.
7. Prinsip pengadaan dan pengelolaan barang daerah yang lebih profesional.
8. Prinsip akuntansi Pemerintah Daerah, laporan keuangan, peran DPRD, dan akuntan publik dalam pengawasan, pemberian opini dan rating kinerja anggaran dan transparansi informasi anggaran kepada publik.
9. Aspek pembinaan dan pengawasan yang meliputi batasan pembinaan, peran asosiasi, dan peran anggota masyarakat guna pengembangan profesionalisme aparat Pemerintah Daerah.
10. Pengembangan sistem informasi keuangan daerah untuk menyediakan informasi anggaran yang akurat dan pengembangan komitmen Pemerintah Daerah terhadap penyebaran informasi sehingga memudahkan pelaporan dan pengendalian, serta mempermudah memperoleh informasi.

Berdasarkan uraian di atas, jelaslah bahwa desentralisasi merupakan salah satu *new strategy* kita untuk menghadapi era *new game* yang penuh dengan *new rules* di milenium ketiga. Dengan desentralisasi tersebut diharapkan akan mampu menghasilkan pemerintahan daerah otonom yang efisien, efektif, akuntabel, transparan, dan responsif secara berkesinambungan. Arahkan

seperti ini adalah keharusan karena dengan model pemerintahan daerah seperti inilah pembangunan bagi seluruh rakyat Indonesia di seluruh penjuru tanah air dapat dilaksanakan. Di sisi yang lain, kebijakan desentralisasi itu akan menghasilkan wadah bagi masyarakat setempat untuk berperan serta dalam menentukan cara-caranya sendiri untuk meningkatkan taraf hidupnya sesuai dengan peluang dan tantangan yang dihadapi dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Untuk meningkatkan efisiensi dan profesionalisme, Pemerintah Daerah perlu melakukan perekayasaan ulang terhadap birokrasi yang selama ini dijalankan (*bureaucracy reengineering*). Hal tersebut karena pada saat ini dan di masa yang akan datang Pemerintah (pusat dan daerah) akan menghadapi gelombang perubahan baik yang berasal dari tekanan eksternal maupun dari internal masyarakat. Dari sisi eksternal, pemerintah akan menghadapi globalisasi yang sarat dengan persaingan dan liberalisasi arus informasi, investasi, modal, tenaga kerja, dan budaya. Di sisi internal, pemerintah akan menghadapi masyarakat yang cerdas (*knowledge based society*) dan masyarakat yang semakin banyak tuntutananya (*demanding community*). Shah meramalkan bahwa pada era seperti ini, ketika *globalization cascade* sudah semakin meluas, pemerintah (termasuk Pemerintah Daerah) akan semakin kehilangan kendali pada banyak persoalan, seperti pada perdagangan internasional, informasi dan ide, serta transaksi keuangan. Di masa depan, negara menjadi terlalu besar untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan kecil, tetapi terlalu kecil untuk dapat menyelesaikan semua masalah yang dihadapi oleh masyarakat.

### **3. Hubungan Pengawasan**

Umumnya pemakaian pengertian pengawasan lebih sering dipergunakan dalam hubungannya dengan manajemen, oleh karena itu secara terminologis, istilah pengawasan disebut juga dengan istilah *controlling, evaluating, appraising, correcting* maupun kontrol. Ditinjau dari hubungan pusat dan daerah, pengawasan merupakan “pengikat” kesatuan, agar bandul kebebasan berotonomi tidak

bergerak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan (*unitary*): “ ... if local autonomy is not to produce a state of affairs bordering on anarchy, it must be subordinated to national interest by means devised to keep its actions within bounds”.

Apabila “pengikat” tersebut ditarik begitu kencang, napas kebebasan desentralisasi akan berkurang bahkan mungkin terputus. Apabila hal itu terjadi, pengawasan bukan lagi merupakan satu sisi dari desentralisasi tetapi menjadi “pembelenggu” desentralisasi. Untuk itu, pengawasan harus disertai pembatasan-pembatasan. Pembatasan-pembatasan tersebut akan mencakup pembatasan macam atau bentuk pengawasan, yang sekaligus mengandung pembatasan tata cara menyelenggarakan pengawasan dan pejabat atau badan yang berwenang melakukan pengawasan.

George R. Terry mendefinisikan istilah pengawasan adalah “Control is to determine what is accomplished, evaluate it, and apply corrective measures, if needed to ensure result in keeping with the plan” (Pengawasan adalah menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu, memastikan hasil yang sesuai dengan rencana). Menurut Muchsan, pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berwujud suatu rencana/*plan*). Sedangkan Bagir Manan memandang kontrol sebagai “sebuah fungsi dan sekaligus hak, sehingga lazim disebut fungsi kontrol, atau hak kontrol. Kontrol mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian. Pengawasan bertalian dengan pembatasan dan pengendalian bertalian dengan arahan (*directive*)”.

Robert J. Mockler memberikan pengertian bahwa pengawasan adalah suatu usaha sistemik untuk menetapkan standar pelaksanaan dengan tujuan-tujuan perencanaan, merancang sistem informasi maupun umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya, menentukan dan mengukur penyimpangan-penyimpangan, serta mengambil tindakan koreksi yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua

sumber daya yang dipergunakan dengan cara paling efektif dan efisien dalam pencapaian tujuan.

Pengawasan (*controle*) terhadap pemerintah menurut Paulus Effendi Lotulung adalah upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik sengaja maupun tidak disengaja, sebagai usaha preventif, atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan itu, sebagai usaha represif. Ditinjau dari segi saat/waktu dilaksanakannya suatu kontrol atau pengawasan, menurut Paulus Effendi Lotulung, kontrol dapat dibedakan dalam dua jenis, yaitu *Kontrol A-Priori* dan *Kontrol A-Posteriori*. Dikatakan sebagai *Kontrol A-Priori*, bila pengawasan itu dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan pemerintah ataupun peraturan lainnya yang pengeluarannya memang menjadi wewenang pemerintah. Dalam hal ini tampak jelas unsur preventif dari maksud kontrol itu, sebab tujuan utamanya adalah mencegah atau menghindari terjadinya kekeliruan. Misalnya, pengeluaran suatu peraturan yang untuk berlaku sah dan dilaksanakan harus terlebih dahulu memperoleh persetujuan dan pengesahan dari instansi atasan, atau peraturan pemerintah daerah-daerah kabupaten/kota harus memperoleh pengesahan terlebih dahulu dari Pemerintah Daerah Provinsi, demikian seterusnya. Sebaliknya, *Kontrol A-Posteriori* adalah bila pengawasan itu baru terjadi sesudah terjadinya tindakan/putusan/ketetapan pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan/perbuatan pemerintah. Dengan kata lain, arti pengawasan di sini adalah dititikberatkan pada tujuan yang bersifat korektif dan memulihkan suatu tindakan yang keliru.

Apabila dihubungkan dengan pengawasan terhadap pemerintah, terlihat bahwa pengertian umum pengawasan masih tetap relevan, alasannya: *Pertama*, pada umumnya sasaran pengawasan terhadap pemerintah adalah pemeliharaan atau penjagaan agar negara hukum kesejahteraan dapat berjalan dengan baik dan dapat pula membawa kekuasaan pemerintah sebagai penyelenggara kesejahteraan masyarakat kepada pelaksanaan yang baik pula dan tetap dalam batas kekuasaannya. *Kedua*, tolok ukurnya adalah hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan dan tindakan Pemerintah dalam bentuk

hukum material maupun hukum formal (*rechtmatigheid*), serta manfaatnya bagi kesejahteraan rakyat (*doelmatigheid*). *Ketiga*, adanya pencocokan antara perbuatan dan tolok ukur yang telah ditetapkan. *Keempat*, jika terdapat tanda-tanda akan terjadi penyimpangan terhadap tolok ukur tersebut dilakukan tindakan pencegahan. *Kelima*, apabila dalam pencocokan menunjukkan telah terjadi penyimpangan dari tolok ukur, kemudian diadakan koreksi melalui tindakan pembatalan, pemulihan terhadap akibat yang ditimbulkan dan mendisiplinkan pelaku kekeliruan itu.

#### **4. Hubungan dalam Susunan Organisasi Pemerintahan Daerah**

Aspek lain yang dapat mempengaruhi pola hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah adalah susunan organisasi pemerintahan daerah, terlebih dalam negara kesatuan yang desentralistik. Kewenangan yang dijalankan oleh Pemerintah Pusat dalam negara kesatuan sangatlah luas dan mencakup seluruh warga negara yang ada di dalam maupun di luar negeri. Oleh karena itu, mutlak dilakukan delegasi kewenangan (*delegation of authority*) baik dalam rangka desentralisasi maupun dekonsentrasi.

Susunan organisasi pemerintahan daerah merupakan salah satu aspek yang dapat mempengaruhi hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, persoalan yang dapat diketengahkan adalah benarkah hal tersebut dapat mempengaruhi hubungan antara satuan pemerintahan pusat dan daerah? Untuk menjawab persoalan tersebut, maka dapat diketengahkan bahwa sebagai konsekuensi dibentuknya satuan pemerintahan di tingkat daerah, sudah barang tentu disertai dengan tindakan lain yakni urusan-urusan pemerintahan apa saja yang dapat diserahkan dan dijalankan oleh satuan pemerintahan di daerah. Atau urusan-urusan pemerintahan yang akan diserahkan kepada Pemerintah Daerah sebagai konsekuensi pelaksanaan desentralisasi, titik berat pelaksanaannya akan diletakkan pada daerah yang mana?

Berdasarkan hal tersebut, maka susunan organisasi pemerintahan di daerah akan berpengaruh terhadap hubungan antara pusat dan daerah. Hal ini dapat dilihat dari peran dan fungsi masing-masing

susunan atau tingkatan dalam penyelenggaraan otonomi. Artinya peran dan fungsi tersebut dapat ditentukan oleh pelaksanaan titik berat otonomi yang dijalankan. Pengaturan dan pelaksanaan titik berat otonomi sangat dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu: (a) sistem rumah tangga daerah, (b) ruang lingkup urusan pemerintahan, dan (c) sifat dan kualitas suatu urusan.

Kewenangan yang dijalankan oleh Pemerintah Pusat dalam negara kesatuan sangatlah luas dan mencakup seluruh warga negara yang ada di dalam maupun di luar negeri. Oleh karena itu, mutlak dilakukan delegasi kewenangan (*delegation of authority*) baik dalam rangka desentralisasi maupun dekonsentrasi. Pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan pemerintah subnasional (daerah) akan sangat tergantung pada karakteristik dari masing-masing negara. Secara teoritis Smith membagi kewenangan tersebut menurut 2 (dua) sistem yaitu sistem ganda (*dual system*) dan sistem gabungan (*fused system*). Di bawah sistem ganda, Pemerintah Daerah dijalankan secara terpisah dari Pemerintah Pusat atau dari eksekutifnya di daerah. Sedangkan di bawah sistem gabungan, Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dilaksanakan bersama-sama dalam satu unit, dengan seorang pejabat pemerintah yang ditunjuk untuk mengawasi jalannya pemerintahan setempat. Dari sudut pandang yang lain, misalnya dari Campo & Sundaram, membedakan pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah berdasarkan dua prinsip. *Pertama*, prinsip ultra vires (*beyond the power principle*), di mana entitas daerah menjalankan kekuasaan termasuk membuat keputusan yang didelegasikan secara spesifik oleh Pemerintah Pusat. *Kedua*, prinsip kompetensi umum (*general competence principle*), di mana entitas daerah dapat menyelenggarakan semua kekuasaan yang tidak dicadangkan untuk Pemerintah Pusat.

**SAMUDRA BIRU**

# BAB IV

## HUKUM TATA NEGARA INDONESIA

### A. Pengertian Hukum Tata Negara

Istilah Hukum Tata Negara merupakan padanan dari istilah dalam Bahasa Belanda *Staatsrecht*, dalam Bahasa Inggris *Constitutional Law*, dalam Bahasa Jerman *Verfassungsrecht*, atau dalam Bahasa Perancis *Droit Constitutionel*. Mengenai pengertian Hukum Tata Negara, E.C.S Wade dan G. Godfrey Phillips mengatakan bahwa *there is no hard and fast definition of constitutional law. According to one very wide definition, constitutional law is that part of the law which relates to the system of government of the country.* Oleh karena itu, menurut mereka, *it is more convenient to define constitutional law as meaning those laws which regulate the structure of the principle organs of govern-ment and their relationship to each other and to the citizen, and determine their main functions.*

Sementara itu, M. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim mengutip, beberapa definisi sampai pada simpulan bahwa Hukum Tata Negara adalah sekumpulan peraturan hukum yang mengatur organisasi dari pada negara, hubungan antaralat perlengkapan negara dalam garis vertikal dan horizontal, serta kedudukan warga negara dan hak-hak azasnya. Hampir sama dengan definisi ini, R.G. Kartasapoetra mengemukakan bahwa Hukum Tata Negara adalah sebagai sekumpulan hukum yang mengatur tentang keorganisasian suatu negara, atau tentang hubungan antar-alat perlengkapan negara



dalam garis koordinasi vertikal dan horizontal, tentang kedudukan warga negara pada negara itu beserta hak-hak dasarnya. Definisi-definisi tersebut menunjukkan bahwa belum ada kesatuan pendapat mengenai pengertian Hukum Tata Negara. Ada suatu pengertian yang luas mengenai Hukum Tata Negara, tetapi tidak mendalam. Dalam pengertian tersebut dikatakan bahwa Hukum Tata Negara merupakan bagian dari hukum mengenai sistem pemerintahan suatu negara.

Sebaliknya, ada pengertian yang sempit dari Hukum Tata Negara, seperti dikemukakan oleh Maurice Duverger. Dalam definisinya Maurice mengemukakan bahwa Hukum Tata Negara hanya peraturan mengenai lembaga-lembaga politik (lembaga-lembaga negara) dan fungsi-fungsinya, mengenai kedudukan warga negara tidak dinyatakan secara eksplisit. Dalam kaitan ini, Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa sebagai doktrin ilmu pengetahuan hukum, Hukum Tata Negara lazimnya dipahami sebagai bidang ilmu hukum tersendiri yang mengenai struktur ketatanegaraan dalam arti statis, mekanisme hubungan antara kelembagaan negara, dan hubungan antara negara dengan warga negara. Dalam arti luas, Hukum Tata Negara mencakup pula Hukum Administrasi Negara (HAN) sebagai aspek Hukum Tata Negara dalam arti dinamis. Selanjutnya dikatakan bahwa untuk membedakan antara bidang Hukum Tata Negara yang bersifat umum, dalam arti tidak terbatas kepada satu negara dengan bidang Hukum Tata Negara dari suatu negara, maka Hukum Tata Negara Indonesia dibedakan antara Hukum Tata Negara Umum dan Hukum Tata Negara Positif. Hukum Tata Negara Umum disebut pula Pengantar Hukum Tata Negara, yakni mengenai teori-teori ketatanegaraan secara umum, sedangkan Hukum Tata Negara Positif hanya membahas konstitusi yang berlaku di Indonesia saja. Di samping itu, menurut Jimly Asshiddiqie, Hukum Tata Negara memiliki pula cabang ilmu khusus yang melakukan kajian perbandingan antar berbagai konstitusi, yaitu Hukum Tata Negara Perbandingan atau Ilmu Perbandingan Hukum Tata Negara.

Dengan demikian, Hukum Tata Negara dapat diartikan secara luas, secara sempit, dalam arti umum, dan dalam arti hukum positif. Dalam hal ini, Hukum Tata Negara yang dimaksudkan adalah Hukum Tata Negara dalam arti sempit, sebab Hukum Administrasi Negara, sebagai salah satu bidang Hukum Tata Negara, sudah merupakan satu mata kuliah tersendiri. Namun, mencakup Hukum Tata Negara Umum dan Hukum Tata Negara Positif, sebab bidang telaah tidak hanya mengenai konstitusi di Indonesia, melainkan juga disertai dengan teori-teori ketatanegaraan secara umum. Oleh karena itu, Hukum Tata Negara adalah sekumpulan peraturan mengenai organisasi negara, lembaga-lembaga negara, kekuasaannya, hubungannya satu dengan yang lain, dan hubungan negara dengan warga negaranya.

Hukum Tata Negara berasal terdiri dari tiga kata: hukum, tata, dan negara. *Hukum* diartikan sebagai peraturan-peraturan mengenai tingkah laku orang perorang dalam masyarakat yang mempunyai sanksi yang dipaksakan. Oleh karena itu, hukum sifatnya memaksa. Hukum lahir untuk mengatur dan menyelaraskan pelaksanaan kepentingan yang berbeda-beda di antara anggota masyarakat. *Tata* sering disebut dengan pengaturan dan pengelolaan. Dalam konsep ini, negara diatur dan dikelola sistem hukum yang memaksa tersebut. Sedangkan *negara* adalah organisasi tertinggi di antara satu kelompok atau beberapa kelompok masyarakat yang mempunyai cita-cita untuk bersatu, hidup dalam daerah tertentu dan mempunyai pemerintahan yang berdaulat. Dengan demikian, tata negara berarti sistem pengaturan, penataan, dan pengelolaan negara, yang berisi ketentuan mengenai struktur kenegaraan dan substansi norma kenegaraan.

Sebelum melangkah jauh, lebih dulu kita lihat pandangan para ahli tentang negara. Menurut Roger dan Soultau, negara adalah alat (*agency*) atau wewenang (*authority*) yang mengatur atau mengendalikan persoalan-persoalan bersama atas nama masyarakat. Sedangkan menurut Max Weber, negara adalah suatu masyarakat yang mempunyai monopoli dalam penggunaan kekerasan fisik secara sah dalam suatu wilayah. Menurut Logemann, negara adalah

organisasi kekuasaan yang diciptakan kelompok manusia yang disebut bangsa. Sementara menurut Kranenburg, negara merupakan organisasi kekuasaan yang menyatukan kelompok manusia yang disebut bangsa. Sedangkan menurut Wiryono Projodikoro, negara adalah suatu organisasi di antara sekelompok/beberapa kelompok manusia bersama-sama mendiami suatu wilayah tertentu dengan menyangkut adanya pemerintahan yang mengurus tata tertib dan keselamatan kelompok manusia tersebut.

Dari beragam definisi negara tersebut akan membantu memahami pengertian hukum tata negara. Di kalangan ahli hukum tata negara, banyak yang mendefinisikan makna hukum tata negara. Misalnya, Robert Morrison MacIver mengatakan bahwa hukum tata negara adalah hukum yang mengatur negara. Hukum tata negara merupakan hukum yang memerintah negara. W.F. Prins mengatakan bahwa hukum tata negara menentukan aparatur negara yang fundamental yang langsung berhubungan dengan setiap warga masyarakat. Sedangkan J.H.A. Logemann berpendapat, hukum tata negara adalah hukum yang mengatur organisasi negara. Atau dalam bahasa yang berbeda, hukum tata negara adalah serangkaian kaidah hukum mengenai jabatan atau kumpulan jabatan dalam negara dan mengenai lingkungan berlakunya hukum dari suatu negara.

Sedangkan menurut Christian Van Vollenhoven, hukum tata negara mengatur semua masyarakat hukum atasan dan masyarakat hukum bawahan menurut tingkatan-tingkatannya yang masing-masing menentukan wilayah atau lingkungan rakyatnya sendiri-sendiri, dan menentukan badan-badan dalam lingkungan masyarakat hukum yang bersangkutan beserta fungsinya masing-masing, serta menentukan pula susunan dan kewenangan badan-badan yang dimaksud. A.V. Dicey dalam bukunya *An Introduction to the study of the law of the constitution* (1968) menyebutkan bahwa hukum tata negara mencakup semua peraturan yang secara langsung atau tidak langsung mempengaruhi distribusi atau pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat dalam negara. A.V. Dicey menitikberatkan mengenai persoalan distribusi atau pembagian kekuasaan dan pelaksanaan kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Sementara menurut

Maurice Duverger, hukum tata negara adalah salah satu cabang publik yang mengatur organisasi dan fungsi-fungsi politik suatu lembaga negara.

Para ahli hukum tata negara Indonesia juga memberikan rumusan berbeda. Menurut Kusumadi Pudjosewojo, hukum tata negara adalah hukum yang mengatur bentuk negara dan bentuk pemerintahan yang menunjukkan masyarakat hukum yang atasan maupun bawahan, beserta tingkatan-tingkatannya, yang selanjutnya menegaskan wilayah dan lingkungan rakyat dari masyarakat-masyarakat hukum itu dan akhirnya menunjukkan alat-alat perlengkapan yang memegang kekuasaan penguasa dari masyarakat hukum itu, beserta susunan, wewenang, tingkatan imbalan dari dan antara alat perlengkapan itu. Jimly Asshidiqie berpendapat, hukum tata negara haruslah diartikan sebagai hukum dan kenyataan praktik yang mengatur tentang 1) nilai-nilai luhur dan cita-cita kolektif rakyat suatu negara, 2) format kelembagaan organisasi negara, 3) mekanisme hubungan antarlembaga negara, 4) mekanisme hubungan antara lembaga negara dengan warga negara. Dengan demikian, ilmu Hukum Tata Negara dapat dirumuskan sebagai cabang ilmu hukum yang mempelajari prinsip-prinsip dan norma-norma hukum yang tertuang secara tertulis atau pun yang hidup dalam kenyataan praktik kenegaraan berkenaan dengan (a) konstitusi yang berisi kesepakatan kolektif suatu komunitas rakyat mengenai cita-cita untuk hidup bersama dalam suatu negara, (b) institusi-institusi kekuasaan negara beserta fungsinya, (c) mekanisme hubungan antarinstansi itu, dan (d) prinsip-prinsip hubungan antara institusi kekuasaan negara dengan warga negara.

Sesudah mempelajari rumusan-rumusan definisi tentang hukum tata negara di atas, dapat diketahui bahwa bahwa sebenarnya:

- a) Hukum tata negara itu adalah ilmu yang termasuk salah satu cabang ilmu hukum, yaitu hukum kenegaraan yang berada di ranah hukum publik,
- b) Definisi hukum tata negara telah dikembangkan oleh para ahli, sehingga tidak hanya mencakup kajian mengenai

organ negara, fungsi dan mekanisme hubungan antarorgan negara itu, tetapi mencakup pula persoalan-persoalan yang terkait dengan mekanisme hubungan antara organ-organ negara itu dengan warga negara,

- c) Hukum tata negara tidak hanya merupakan Recht atau hukum dan apalagi hanya sebagai wet atau norma hukum tertulis, tetapi juga adalah lehre atau teori, sehingga pengertiannya mencakup apa yang disebut sebagai verfassungsrecht (hukum konstitusi) dan sekaligus verfassungslehre (teori konstitusi), dan
- d) Hukum tata negara dalam arti luas mencakup baik hukum yang mempelajari negara dalam keadaan diam (*staat in rust*) maupun yang mempelajari negara dalam keadaan bergerak (*staat in beweging*).

Dengan demikian, hukum tata negara dapat didefinisikan sebagai sekumpulan peraturan hukum yang mengatur organisasi negara, hubungan antar-alat perlengkapan negara, baik dalam garis vertikal maupun horizontal, serta kedudukan warga negara dan hak-hak asasinya.

## **B. Objek dan Ruang Lingkup Hukum Tata Negara**

Berdasarkan pada pengertian Hukum Tata Negara seperti tersebut di atas, dapat diketahui bahwa objek Hukum Tata Negara adalah negara, yaitu negara dalam arti konkret negara tertentu atau negara yang terikat oleh kurun waktu dan tempat. Sedangkan mengenai ruang lingkup kajian Hukum Tata Negara adalah mengenai organisasi negara yang mencakup mengenai lembaga-lembaga negara, hubungannya satu dengan yang lain, dan kekuasaannya. Di samping itu, juga mengenai warga negara (dalam hal ini termasuk hak asasi manusia atau HAM), dan wilayah negara.

Dalam kaitan dengan ruang lingkup kajian Hukum Tata Negara, Logemann dalam bukunya *Het Staatsrecht van Indonesie*, seperti dikutip oleh Usep Ranawidjaja, mengatakan bahwa Hukum Tata Negara adalah hukum mengenai organisasi (tata susunan)

negara yang mencakup dua bidang pokok, yaitu: hukum mengenai kepribadian hukum dari jabatan-jabatan; dan hukum mengenai lingkungan kekuasaan negara yaitu lingkungan manusia tertentu, lingkungan wilayah tertentu dan lingkungan waktu tertentu. Mengenai kepribadian hukum dari jabatan-jabatan. Logemann dalam bukunya *College-aantekeningen over het Staatsrecht van Nederlands Indie* mengatakan bahwa hal itu merupakan objek kajian Hukum Tata Negara (dalam arti sempit) yakni mengenai:

1. Jabatan-jabatan apa yang terdapat dalam susunan negara;
2. Siapa yang mengadakan jabatan;
3. Cara pengisian jabatan dengan pejabat;
4. Tugas jabatan;
5. Wewenang jabatan;
6. Hubungan antarjabatan; serta
7. Batas-batas dari tugas-tugas organisasi negara.

Sedangkan menurut Usep Ranawidjaja, Hukum Tata Negara mengatur persoalan-persoalan ketatanegaraan, yaitu:

1. Struktur umum dari organisasi negara yang terdiri dari bentuk negara, bentuk pemerintahan, sistem pemerintahan, corak pemerintahan (diktator atau demokrasi), sistem pemencaran kekuasaan negara (*desentralisasi*), garis-garis besar tentang organisasi pelaksana (perundang-undangan, pemerintahan, peradilan), wilayah negara, hubungan antara negara dengan rakyat, cara rakyat menjalankan hak-hak ketatanegaraan (hak politiknya), dasar negara, ciri-ciri lahir dari kepribadian negara Republik Indonesia (lagu kebangsaan, bahasa nasional, lambang, bendera, dan sebagainya).
2. Badan-badan ketatanegaraan yang memunyai kedudukan di dalam organisasi negara. Mengenai hal ini, penyelidikan mencakup cara pembentukan, susunannya, tugas dan wewenangnya, cara bekerjanya masing-masing, hubungannya satu dengan yang lain, dan masa jabatannya.

3. Pengaturan kehidupan politik rakyat. Substansi ini mencakup partai politik, hubungan antara kekuatan-kekuatan politik dengan badan-badan negara, kekuatan politik dan pemilihan umum, arti dan kedudukan golongan kepentingan dan golongan penekan, pencerminan pendapat, dan cara kerja sama antarkekuatan politik (koalisi, oposisi, kerja sama atas dasar kerukunan).
4. Sejarah perkembangan ketatanegaraan sebagai latar belakang dari keadaan yang berlaku.

Dengan demikian, ada empat hal pokok ruang lingkup Hukum Tata Negara, yaitu struktur umum organisasi negara, badan-badan ketatanegaraan, pengaturan kehidupan politik rakyat, dan sejarah perkembangan ketatanegaraan suatu negara. Sementara itu, Bagir Manan dan Kuntana Magnar dalam bukunya *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia* mengemukakan bahwa yang juga merupakan masalah Hukum Tata Negara Indonesia adalah “bentuk dan teknik perancangan peraturan perundang-undangan”.

Berbeda dengan beberapa pandangan tersebut di atas, Ni'matul Huda lebih menekankan pada segi kajian teoritis dan yuridis terhadap konstitusi Indonesia sebagai objek kajian Hukum Tata Negara. Oleh karena itu, ruang lingkup kajiannya mencakup mengenai gagasan cita negara dalam UUD NRI 1945; analisis yuridis terhadap naskah UUD NRI 1945, konstituante dan Dekrit Presiden 5 Juli 1959; hukum darurat negara di Indonesia; masa jabatan, peralihan kekuasaan dan pertanggungjawaban presiden; kedudukan, peranan, dan pertanggungjawaban wakil presiden; jaminan hak asasi manusia dalam konstitusi Indonesia; hak uji materiil terhadap undang-undang; reformasi konstitusi Indonesia; susunan dan kedudukan MPR, DPR, dan DPRD; dan konvensi ketatanegaraan di Indonesia.

Hal di atas menunjukkan adanya perbedaan perspektif dalam melakukan kajian terhadap masalah Hukum Tata Negara, dan hal itu bersifat situasional dan kondisional, yang mengekspresikan adanya kesulitan dalam menentukan batasan yang tegas mengenai ruang lingkup Hukum Tata Negara. Hal itu sangat disadari oleh Padmo

Wahjono yang mengatakan bahwa sulit untuk menentukan materi Hukum Tata Negara sebab banyak hal yang belum membaku sebagai “tata negara” karena masalah ketatanegaraan Indonesia masih dalam proses perkembangan. Oleh karena itu, diidentifikasi ada 16 masalah pokok ketatanegaraan sebagai ruang lingkup kajian Hukum Tata Negara yang terdapat di dalam UUD 1945, yaitu pembentukan lembaga negara, pembentukan UUD dan GBHN, kepemimpinan nasional, fungsi legislatif, fungsi eksekutif, fungsi yudikatif, fungsi kepenasehatan, fungsi pengaturan keuangan negara, fungsi pemeriksaan keuangan negara, fungsi kepolisian, fungsi hubungan luar negeri, masalah hak asasi, kewarganegaraan, otonomi daerah, kelembagaan negara dan wawasan nusantara.

Paralel dengan pandangan Padmo Wahjono, Bagir Manan mengatakan bahwa kesulitan menulis dan mempelajari Hukum Tata Negara (sebagai hukum positif) karena bidang hukum ini sangat dinamis, sangat mudah diadakan perubahan. Ini dialami oleh Indonesia, di mana pernah berlaku tiga Undang-Undang Dasar dalam empat periode. Bahkan, UUD 1945 mengalami empat kali perubahan dalam kurun waktu tahun 1999 hingga tahun 2002. Perubahan dilakukan terhadap hal-hal yang sangat pokok, bahkan sampai menghapuskan Dewan Pertimbangan Agung (DPA) dan sebaliknya mengintrodusir lembaga-lembaga negara baru seperti Mahkamah Konstitusi (MK) dan Komisi Yudisial (KY). Akibatnya, buku-buku Hukum Tata Negara di Indonesia mudah sekali “usang” dan menuntut pembaharuan yang cepat. Berbeda halnya dengan negara-negara yang sistem ketatanegaraannya sudah mapan, seperti Amerika Serikat, Inggris, Belanda, Jepang, India, Malaysia, dan Singapura, walaupun terjadi perubahan terhadap konstitusi, tetapi tidak menyangkut dasar-dasar sistem ketatanegaraannya. Undang-Undang di bidang ketatanegaraan jarang mengalami perubahan. Perubahan sering ditimbulkan oleh yurisprudensi ketatanegaraan terutama melalui putusan judicial review.

Mengenai perkembangan studi Hukum Tata Negara ini, Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa studi Hukum Tata Negara di mana-mana berkembang sangat pesat. Di Amerika maupun



Eropa, perkembangannya sudah sangat jauh. Studi Hukum Tata Negara tidak terbatas hanya pada memahami bunyi teks konstitusi, melainkan sudah menggunakan analisis Ilmu Politik, analisis-analisis sosial dan ekonomi untuk memahami objek studi Hukum Tata Negara. Menurut Jimly Asshiddiqie, studi Hukum Tata Negara di Indonesia sepatutnya memperhatikan perkembangan itu, termasuk mengaitkannya dengan penerapan konstitusi di dalam praktik. Bahkan, karena konstitusi merupakan hukum dasar yang melandasi semua bidang hukum, maka studi Hukum Tata Negara juga perlu mempertimbangkan kajian-kajian dasar mengenai semua bidang hukum itu. Artinya, studi Hukum Tata Negara perlu dikembangkan ke dalam wilayah-wilayah nonkonvensional seperti hukum pertambangan dan industri, hukum lingkungan, hukum yang menyangkut hak-hak perempuan, hukum perkawinan, hukum agama, hukum kesehatan, hukum tanah, hukum ekonomi dan perdagangan, dan lain-lain, terutama dalam kaitannya dengan UUD 1945 sebagai sumber Hukum Tata Negara.

Dengan demikian, maka studi Hukum Tata Negara Indonesia terpusat pada substansi dan penerapan UUD NRI 1945 di dalam kenyataan, serta berkembang pada semua bidang hukum, sejauh mengenai prinsip-prinsip konstitusional yang melandasi penerapannya dalam praktik. Di atas sudah dikemukakan bahwa UUD NRI 1945 sudah diubah empat kali. Jika diidentifikasi masalah ketatanegaraan yang terdapat di dalamnya, maka dapat dikategorikan sebagai berikut:

- 1) Struktur umum organisasi negara, meliputi: bentuk negara dan pemerintahan (pasal 1 ayat (1)); Sistem ketatanegaraan negara hukum yang demokratis (pasal 1 ayat (2) dan (3)); Wilayah negara dan otonomi daerah (Bab VI, pasal 18, 18A, 18B dan Bab IXA, Pasal 25 A); Warga negara dan HAM (Bab X dan XA); dan faktor-faktor pemersatu bangsa: pemilihan Umum (Bab VIIIB, Bendera, Bahasa dan Lambang negara serta Lagu Kebangsaan (Bab XV).
- 2) Lembaga-lembaga negara: Majelis Permusyawaratan Rakyat (Bab II), Presiden, Wakil Presiden dan Menteri-

menteri (Bab III dan Bab V), Dewan Perwakilan Rakyat (Bab VII), Dewan Perwakilan Daerah (Bab VIIA), Komisi Pemilihan Umum (Bab VIIB, Pasal 22E), Bank Sentral (Bab VIII, Pasal 23D), Badan Pemeriksa Keuangan (Bab VIIIA), Mahkamah Agung (Bab IX, Pasal 24 ayat 2 dan Pasal 24A), Komisi Yudisial (Bab IX, Pasal 24B), dan Mahkamah Konstitusi (Bab IX, Pasal 24C), Tentara Nasional Indonesia (Bab XI, Pasal 30 ayat (3)), dan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Bab XI, Pasal 30 ayat (4)).

- 3) Hal Keuangan negara (Bab VIII)
- 4) Pertahanan dan keamanan negara (Bab XII).
- 5) Pendidikan dan kebudayaan (Bab XIII).
- 6) Perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial (Bab XIV).

Paparan di atas menunjukkan bahwa ruang lingkup kajian Hukum Tata Negara bermuara pada Undang-Undang Dasar (UUD NRI 1945). Hal itu karena di dalam UUD NRI 1945 terdapat mengenai tipe negara; struktur organisasi negara; lembaga-lembaga negara, kekuasaan, dan hubungan antarlembaga negara; warga negara beserta hak-hak dan kewajibannya; wilayah negara dan asas-asas kenegaraan. Di samping itu, juga mengatur mengenai perekonomian dan kesejahteraan sosial, serta mengenai pertahanan dan keamanan. Bahkan, Wirjono Prodjodikoro mengatakan bahwa sebagian besar kaidah-kaidah Hukum Tata Negara terdapat di dalam Undang-Undang Dasar. Hal ini terkait dengan kedudukan Undang-Undang Dasar dalam suatu negara yaitu sebagai *the supreme law of the land*, bahkan sebagai *the highest authority*.

Dalam pengertian ini, maka siapa pun dan segala cabang pemerintahan baik legislatif, eksekutif, dan yudikatif, bahkan, termasuk polisi yang sedang berpatroli, tidak dapat mengabaikan Undang-Undang Dasar sebab bahasa dan aturannya adalah hukum. Namun demikian, ruang lingkup kajian Hukum Tata Negara tidak terpaku pada teks UUD NRI 1945 secara dogmatis, melainkan juga mengenai aplikasinya dan pengembangannya ke semua bidang

hukum. Dengan demikian, Hukum Tata Negara norma-normanya sebagian besar untuk tidak mengatakan seluruhnya terdapat di dalam Undang-Undang Dasar. Undang-Undang Dasar itu sendiri merupakan hukum dasar negara yang menjadi induk atau *master of the rule* bagi semua bidang hukum dalam negara.

Hukum Tata Negara memiliki hubungan dengan ilmu-ilmu kenegaraan lainnya seperti Ilmu Negara, Ilmu Politik, Hukum Administrasi Negara (HAN), Hukum Tata Negara Perbandingan, dan Hukum Internasional (HI).

Ilmu Negara memberikan dasar-dasar teoritis kepada Hukum Tata Negara positif, sedangkan Hukum Tata Negara merupakan konkretisasi dari teori-teori Ilmu Negara. Ilmu Negara sebagai ilmu yang bersifat teoritis memberikan pengetahuan dasar mengenai pengertian-pengertian pokok dan asas-asas pokok tentang negara pada umumnya. Misalnya, Ilmu Negara menyediakan teori-teori mengenai bentuk negara dan pemerintah: pengertian, jenis-jenis, kualifikasi, dan sebagainya untuk lebih mudah memahami mengenai bentuk negara dan bentuk pemerintahan suatu negara tertentu yang dipelajari oleh Hukum Tata Negara.

Hubungan Hukum Tata Negara dan Ilmu Politik pertama kali dikemukakan oleh J. Barent dalam bukunya *De Wetenschap der Politiek*. Hubungan antara dua cabang ilmu kenegaraan itu diungkapkan dengan suatu perumpamaan, *het vices omhet geraamte van de staat*. Maksudnya adalah bahwa Hukum Tata Negara sebagai kerangka manusia, sedangkan Ilmu Politik sebagai daging yang melekat di sekitarnya. Kusnardi dan Harmaily menerangkan bahwa pertautan Hukum Tata Negara dan Ilmu Politik disebabkan Ilmu Politik diperlukan untuk mengetahui latar belakang dari suatu perundang-undangan. Di samping itu, keputusan-keputusan politik merupakan peristiwa yang banyak pengaruhnya terhadap Hukum Tata Negara. Bahkan, studi Hukum Tata Negara tidak mungkin dapat dipisahkan dari politik.

Mengenai hubungan Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, Van Vollenhoven dalam bukunya *Omtreck*

*van het Administratiefrecht mengemukakan bahwa staatsorganen zander Staatsrecht is vluegellan, want hun bevoegdheid onbreek of is onzeker. Staatsorganen zonder Administratiefrecht is vluegelvrij, want zij kunnen hun bevoegdheid niet zo toepassen als zii zelfit Hefts willen.* Maksudnya, badan-badan negara tanpa Hukum Tata Negara itu lumpuh bagaikan tanpa sayap, karena badan-badan negara itu tidak memiliki wewenang. Sebaliknya, badan-badan negara tanpa adanya Hukum Administrasi Negara menjadi bebas tanpa batas, sebab dapat berbuat menurut kehendaknya. Dengan demikian, Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara memunyai hubungan yang bersifat komplementer dan interdependen. Oleh karena itu, keduanya sukar untuk dipisahkan.

Hal itu disadari pula oleh Wade dan Phillips. Ia mengatakan:

*“There is no precise demarcation between Constitutional and Administrative Law in Britain... A rough distinction may be drawn by suggesting that Constitutional Law is mainly concerned with the structure of the primary organs of government, whereas Administrative Law is concerned with the work of official agencies in providing services and in regulating the activities of citizens. Because Administrative Law is directly affected by the constitutional structure of government, ...”*

Di negara-negara Eropa kontinental, ada paham yang membedakan secara prinsipil antara Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, seperti dianut oleh Van Vollenhoven (pada mulanya), Logemann dan Stellinga. Sebaliknya, ada pula paham yang mengatakan bahwa antara Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara tidak ada perbedaan prinsip. Paham kedua ini dianut oleh aliran Relativisme (Vegting dan Wiarda) dan aliran Historis Utilitis (van der Pot, Kranenburg, van Poelje, dan de Vries).

Di atas sudah dikemukakan bahwa salah satu bidang Hukum Tata Negara yang khusus melakukan kajian perbandingan antarkonstitusi adalah Hukum Tata Negara Perbandingan. Sri Soemantri mengatakan bahwa dalam mempelajari Hukum Tata Negara (positif) seringkali tidak dapat dilepaskan dari penggunaan

perbandingan dengan Hukum Tata Negara lainnya. Sebagai contoh, dikemukakan mengenai pasal 7 UUD 1945 (pra-perubahan) yang menimbulkan pertanyaan mengenai berapa kali seseorang dapat dipilih kembali sebagai presiden. Saat itu, Penjelasan UUD 1945 sama sekali tidak memberikan jawabannya. Oleh karena itu, untuk dapat memberikan arti yang tepat pada ketentuan Pasal 7 itu, diperlukan metode perbandingan. Dalam hal ini, perbandingan dapat dilakukan dengan Hukum Tata Negara Amerika Serikat, di mana seseorang dapat menjadi presiden hanya dua kali masa jabatan (dua kali empat tahun sesuai dengan Pasal 2 Ayat 1 Konstitusi Amerika Serikat). Hasil perbandingan seperti itu tampaknya diakomodasi di dalam Perubahan Pertama UUD 1945, sehingga kemudian Pasal 7 menentukan “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.” Pada Perubahan Ketiga UUD 1945, diintrodusir suatu norma baru, yakni mengenai mekanisme pemberhentian presiden dalam masa jabatan melalui *impeachment process* (Pasal 7B UUD 1945). Model ini semula dikenal di dalam Hukum Tata Negara Amerika Serikat (Pasal 2 ayat 4 Konstitusi Amerika Serikat). Oleh karena itu, untuk memahami ketentuan Pasal 7B itu, ada baiknya jika dilakukan perbandingan dengan Hukum Tata Negara Amerika Serikat. Dengan demikian, penggunaan metode perbandingan dalam Hukum Tata Negara sangat penting untuk dikembangkan, paling tidak untuk dua hal: *pertama*, dalam rangka mengembangkan teori Hukum Tata Negara yang bersifat umum, dan *kedua*, dalam rangka lebih mendalami dan mengembangkan studi Hukum Tata Negara Positif.

Akhirnya, di sini akan ditunjukkan mengenai hubungan antara Hukum Tata Negara dan Hukum Internasional. Dalam kaitan ini, A. Parry dalam bukunya *Manual of Public International Law*, seperti dikutip oleh Wade dan Phillips mengatakan bahwa:

*“International Law thus deals with the external relations of a state with other states; Constitutional Law deals with the legal structure of the state and internal relations with its citizens and others present on its territory. Both are*

*concerned with the problem of regulating by legal process and values the great power which modern states wield. In principle, the systems of National and International Law operate at two distinct levels, but one important branch of Constitutional Law is the National Law relating to a governments power to enter into treaties with other states and thus to create new international obligations ...” (Hukum Internasional berkaitan dengan hubungan luar negeri suatu negara dengan negara-negara lain; Hukum Tata Negara mengatur mengenai hubungan negara dengan warga negaranya dan pihak-pihak lain di dalam wilayah negara. Keduanya memperhatikan mengenai masalah pengaturan nilai-nilai dan proses hukum kekuasaan besar yang dimiliki negara modern. Pada prinsipnya, sistem hukum nasional dan Hukum Internasional berlaku pada level yang berbeda, tetapi satu cabang penting Hukum Tata Negara adalah hukum nasional yang berhubungan dengan kekuasaan pemerintah untuk mengadakan perjanjian internasional atau traktat dengan negara-negara lain yang menimbulkan kewajiban-kewajiban internasional baru).*

Dengan demikian, menurut pandangan di atas, walaupun antara Hukum Internasional dan Hukum Tata Negara berlaku dalam level yang berbeda, tetapi keduanya memiliki hubungan. Urusan hubungan antarnegara menjadi bidang pengaturan Hukum Internasional, tetapi kapasitas pemerintah untuk dapat mengadakan hubungan antarnegara itu ditentukan di dalam Hukum Tata Negara. Oleh karena itu, pandangan tersebut dapat dikelompokkan ke dalam paham dualisme mengenai hubungan antara Hukum Tata Negara dan Hukum Internasional.

Sementara itu, para penganut *selbst-limitation theorie*, yang diintrodusir oleh penganut paham monisme, terutama yang terkenal yakni Georg Jellinek dan Zorn berpendapat bahwa Hukum Internasional itu tidak lain dari pada Hukum Tata Negara yang mengatur hubungan luar suatu negara (*Auszere Staatsrecht*). Hukum Internasional bukan suatu yang lebih tinggi yang memunyai kekuatan mengikat di luar kemauan negara. Dua pandangan di atas

menunjukkan bahwa Hukum Tata Negara dan Hukum Internasional memiliki hubungan yang saling membutuhkan di mana Hukum Tata Negara memiliki fungsi-fungsi yang bermanfaat bagi penerapan Hukum Internasional. Sebaliknya, Hukum Internasional pun memiliki fungsi-fungsi penting bagi penerapan Hukum Tata Negara. Dalam UUD NRI 1945, ditentukan mengenai kekuasaan presiden untuk mengadakan hubungan internasional antara lain dengan mengadakan perjanjian internasional dan hubungan diplomatik atau konsuler. Mengenai hal ini, kualifikasi dan mekanismenya di samping diatur di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, juga ditentukan di dalam Hukum Internasional, terutama di dalam *Vienna Convention on the Law of Treaties* 1969, *Vienna Convention on Diplomatic Relations* 1961, dan *Vienna Convention on Consular Relations* 1963.

**SAMUDRA BIRU**

# BAB V

## METODE DAN PENAFSIRAN DALAM HUKUM TATA NEGARA

### A. Metode dalam Hukum Tata Negara

Djokosoetono mengatakan bahwa metode mempunyai empat arti yaitu metode dalam arti ilmu pengetahuan, dalam arti sebagai cara bekerja, dalam arti pendekatan dan dalam arti tujuan. Para penulis Hukum Tata Negara menggunakan metode dalam arti cara bekerja dan pendekatan. Kusnardi dan Harmaily menggunakan kata pendekatan. Dikatakan bahwa dalam menyelidiki persoalan Hukum Tata Negara, di samping menggunakan pendekatan yuridis formal yang lazim dipakai dalam ilmu pengetahuan hukum, juga perlu menggunakan metode filsafat, metode kemasyarakatan (*sosiologis*), dan metode sejarah (*historis*) sebab ruang lingkup kajian Hukum Tata Negara tidak hanya terbatas pada bangunan-bangunan hukumnya saja, melainkan juga meliputi asas-asas dan pengertian-pengertiannya yang merupakan dasar bagi terwujudnya bangunan-bangunan hukum itu. Sebagai contoh dikemukakan salah satunya ialah mengenai kaitan antara Pancasila dengan asas kekeluargaan, musyawarah, dan Ketetapan MPR/MPRS. Namun demikian, mereka mengingatkan bahwa cara pendekatan yang lain dari pada yuridis formal dapat digunakan sebagai alat pembantu, dengan ketentuan jangan sampai penulis terlibat dalam suatu metode *syncretismus*.



Sama halnya dengan Harmaily dan Kusnardi, Usep Ranawijaya juga menggunakan metode dalam arti pendekatan. Dikatakan bahwa Hukum Tata Negara tidak dapat dimengerti dengan hanya semata-mata melihat dan mempelajari bentuk-bentuk perumusan kaidah hukum yang dapat diketahui dari hasil perundang-undangan, kebiasaan, yurisprudensi, dan penemuan ilmu pengetahuan, melainkan juga harus mendekati persoalan Hukum Tata Negara dari segi sejarah, kenyataan-kenyataan yang terdapat dalam masyarakat dan perbandingan dengan tertib hukum negara-negara lainnya.

Dalam Hukum Tata Negara, pada mulanya tidak disadari untuk mengadakan metode tertentu. Usaha pertama yang secara sadar untuk mengadakan suatu metode tertentu dilakukan oleh Paul Laband dari aliran *Deutsche Publizisten Schule* (Mazab Hukum Publik Jerman). Dalam bukunya yang berjudul *Das Staatsrecht des Deutzen Reiches*, diintrodusir metode *yuridis dogmatis* (1876-1882). Menurut metode yuridis dogmatis, pengkajian masalah Hukum Tata Negara dilakukan dengan memahami berbagai peraturan ketatanegaraan, mulai dari Undang-Undang Dasar hingga peraturan perundang-undangan yang terendah. Jika suatu persoalan tidak ada pengaturannya dalam peraturan-peraturan ketatanegaraan tersebut, maka hal tersebut bukan masalah Hukum Tata Negara.

Metode *yuridis dogmatis* dalam kenyataannya tidak sesuai dengan perkembangan ketatanegaraan. Kekurangan metode ini ditunjukkan oleh Struycken, yang mengatakan bahwa Hukum Tata Negara tidak cukup hanya menyelidiki Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang. Di luar itu, masih terdapat berbagai peraturan Hukum Tata Negara lainnya, yang walaupun tidak tertulis, tetapi mempunyai kekuatan hukum sama dengan UUD, misalnya *conventions* (kebiasaan ketatanegaraan atau kelaziman ketatanegaraan atau konvensi ketatanegaraan). Kelemahan metode yuridis dogmatis juga ditunjukkan oleh Thoma dari aliran *Sociological Jurisprudence* dalam bukunya *Handbuch des Deutzen Staatsrecht*. Menurut Thoma, dengan metode historis yuridis pemahaman terhadap masalah Hukum Tata Negara tidak cukup dengan memahami lembaga-lembaga ketatanegaraan yang terdapat dalam peraturan-peraturan

ketatanegaraan melainkan juga harus memahami aspek sosiologis dan politis yang menjadi latar belakang perkembangan lembaga-lembaga ketatanegaraan tersebut. Akan tetapi, menurut van der Pot dalam bukunya *Handboek van Nederland Staatsrecht*, metode historis yuridis menyebabkan penyelidik bersifat subyektif dan tidak dapat mengungkapkan latar belakang yang sebenarnya dari masalah yang dikaji.

Oleh karena itu, dalam perkembangan Hukum Tata Negara, dikenal pula metode historis sistematis (*historische systematische methode*) yang dikembangkan oleh S.W. Couwenberg dalam bukunya *Modern Constitutioneelrecht Emancipate van de Mens*. Dengan metode ini, permasalahan didekati dari sudut historis dan dianalisa secara sistematis untuk memperoleh pengertian yang tepat, baik mengenai teori maupun peraturan ketatanegaraan. Hal itu hanya dapat dipahami secara tepat berdasarkan kondisi-kondisi historis yang melahirkannya. Setiap konsep maupun ide, betapa pun abstraknya, terikat pada situasi tertentu. Oleh karena itu, pemahamannya secara tepat tidak dapat dilepaskan dari situasi yang melahirkannya.

Philipus M. Hadjon mengatakan bahwa metode historis sistematis menggantikan metode historis yuridis yang sudah ditinggalkan oleh negara asalnya sebab metode ini hanya berorientasi pada masa lampau dan hanya menerima apa adanya saja serta tidak mengadakan analisa lebih lanjut terhadap masalah yang ditelaahnya. Sedangkan, metode historis sistematis dengan tajam mengadakan analisa dan penilaian terhadap suatu masalah dan berusaha mencari relevansi masalah tersebut terhadap perkembangan ketatanegaraan. Dengan demikian, metode ini berorientasi pada masa lampau, masa sekarang dan masa depan. Satu contoh yang dikemukakan ialah mengenai pemahaman terhadap Dekrit presiden 5 Juli 1959.

Di negara Republik Indonesia, dikembangkan suatu metode Hukum Tata Negara, yaitu *metode yuridis historis sosiologis* atau *yuridis historis fungsional* oleh Djokosoetono. Willy Voll menegaskan bahwa metode ini memenuhi syarat ilmu pengetahuan modern dan dapat memberikan kejelasan yang tepat tentang negara modern. Di samping itu, dengan metode yuridis historis fungsional dapat

diketahui adanya wewenang khusus atau fungsi khusus dari presiden. Dicontohkannya mengenai pembentukan Komando Operasional Pemulihan Keamanan dan Ketertiban (KOPKAMTIB). Sementara itu, Sri Soemantri dalam bukunya Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi menggunakan pendekatan historik-yuridik-komparatif dan analitik dalam melakukan penelitian dan pembahasan terhadap “Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi dalam Undang-undang Dasar 1945.

Dengan demikian, dapat dikemukakan bahwa pada awalnya kajian-kajian dalam Hukum Tata Negara dilakukan secara dogmatis yakni dilakukan hanya terhadap ketentuan-ketentuan konstitusi secara tekstual. Kemudian, kajian secara dogmatis tersebut ditinggalkan, melainkan dilakukan eksplanasi analisis mengenai studi Hukum Tata Negara dengan menggunakan pendekatan historis, sosial, politik, komparatif, filosofis, dan bahkan pendekatan ekonomi.

## **B. Penafsiran dalam Hukum Tata Negara**

Penafsiran (*interpretasi*) merupakan salah satu langkah dalam penerapan hukum, yang dimaksudkan untuk menentukan makna yang tepat bagi suatu peraturan perundang-undangan. Dalam studi ilmu hukum, adanya penafsiran tidak dapat dihindari. Hal itu berkaitan dengan adanya kata-kata dalam peraturan perundang-undangan yang menimbulkan arti ganda dan ketidakpastian hukum. Di samping itu, juga karena ide dan semangat yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan ketika peraturan perundang-undangan itu dibentuk dapat mengalami perubahan sesuai dengan perkembangan waktu dan situasi sebagai akibat dari tuntutan perkembangan masyarakat.

Dalam studi Hukum Tata Negara, kebutuhan untuk mengadakan penafsiran itu timbul karena naskah konstitusi (UUD 1945) tidak memuat semua ketentuan normatif yang diperlukan untuk menata kehidupan kenegaraan dan kemasyarakatan. Apalagi setelah konstitusi itu mengalami perjalanan waktu cukup lama sejak dirumuskan, berbagai peristiwa kenegaraan terjadi dan timbul perkembangan

politik dan sosial yang semakin kompleks, yang mungkin belum diprediksikan pada waktu konstitusi itu disusun. Oleh karena itu, dalam Hukum Tata Negara, mutlak diperlukan penafsiran. Namun demikian, hal itu dilakukan dengan menggunakan metode dan teknik-teknik tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara rasional dan ilmiah, sehingga usaha untuk menegakkan konstitusi sesuai dengan tuntutan perkembangan sosial-politik yang ada, tetapi tetap sesuai dengan semangat rumusan konstitusi yang lazim digunakan sebagai pegangan normatif dalam menata kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Di samping itu, aspek otoritatif juga harus jelas, sehingga penafsiran tidak dilakukan secara sewenang-wenang, melainkan memiliki legitimasi konstitusional. Dengan demikian, dalam hal ini, kajian terhadap penafsiran dalam Hukum Tata Negara ditekankan pada segi metode penafsiran dan segi otoritas yang berwenang untuk melakukan penafsiran.

Dalam Hukum Tata Negara, selain menggunakan metode penafsiran yang sudah umum dikenal di dalam Ilmu Hukum, dalam penafsiran konstitusi digunakan metode penafsiran kontemporer yang digandengkan dengan metode penafsiran historis. Hal itu dimaksudkan untuk memberikan perlindungan hak hukum dan hak politik rakyat. Di samping itu, sudah saatnya hakim menggunakan penafsiran antisipatif sebagai upaya memberantas kejahatan yang merugikan kepentingan sosial ekonomi rakyat. Sebaliknya, dalam usaha meningkatkan kualitas demokrasi, sehingga penggunaan teori penafsiran predestinata oleh pemerintah sudah saatnya diakhiri.

Dalam kaitannya dengan penafsiran konstitusi, dalam *Hukum Tata Negara Amerika (Constitutional Law)*, kebanyakan teori mewarnai mengenai dasar pembenar *Supreme Court* untuk menafsirkan konstitusi. Menurut Robert A. Burt, ada empat mazhab yang memberikan pandangan berbeda dalam menentukan titik tolak hakim menafsirkan konstitusi. Mazhab *Originalis (The Originalists)* yang berpendapat bahwa maksud yang sesungguhnya dari pembentuk konstitusi yang dapat dibenarkan sebagai dasar melakukan penafsiran terhadap konstitusi. Ini dibantah oleh Mazhab *Interpretasionis (The Interpretationists)* bahwa sulit dan

bahkan mungkin tidak dapat diketahui maksud dari pembentuk konstitusi. Oleh karena itu, hakim dalam melakukan interpretasi berdasarkan pada nilai-nilai fundamental (*fundamental values*) yang terdapat dalam kebudayaan Amerika, seperti kebajikan, moralitas, kebenaran, dan integritas. Sedangkan Mazhab *Prosessis* (*The Process School*) berpandangan bahwa *fundamental values* itu tidak tepat dijadikan dasar untuk menyatakan hukum tidak berlaku. Akan tetapi,, hanya jaminan yang cukup terbuka bagi semua pesaing untuk mempengaruhi lembaga-lembaga politik yang merupakan legitimasi uji yudisial (*judicial review*). Berbeda dengan pendapat ketiga mazhab tersebut, Mazhab Teori Hukum Kritis (*The Critical Legal Theory School*) mengatakan bahwa pertanyaan *What gives legitimacy to the Supreme Court's interpretation of constitutional issues?* merupakan pertanyaan yang tidak perlu diindahkkan. Kebanyakan kata-kata yang tidak berguna sebagai kedok atas realita sosial yang tidak prinsipil, yang tidak lain hanya tuntutan atas ligitimasi pelaksanaan kekuasaan. Sementara itu, Burt mengatakan bahwa ketiga mazhab sebelumnya menyatakan pemecahan masalah penafsiran konstitusi melalui rute-rute yang tidak konsisten satu dengan yang lain. Sedangkan mazhab keempat terhadap pertanyaan itu *their answer is nothing*.

Jimly Asshidiqie, dengan mengacu pada pandangan John Hart Ely, mengatakan bahwa berbagai pendapat yang berkembang mengenai penafsiran konstitusi itu pada pokoknya dapat dibagi dalam dua kelompok besar, yaitu *pertama*, kelompok *originalist* atau *foundationalist* yang konservatif, dan *kedua*, kelompok kontekstualisme nilai-nilai dasar yang mengutamakan upaya menemukan nilai-nilai dasar yang melandasi perumusan suatu konstitusi.

Kelompok pertama mengandalkan pada kekuatan bahasa atau bahkan cenderung menafsirkan konstitusi secara *letterlijk* atau harfiah dalam memahami teks konstitusi. Pandangan yang dianut oleh Raoul Berger itu sangat ketat menuntut ketaatan mutlak kepada teks konstitusi. Semua tindakan hakim harus berdasarkan pada perintah tekstual konstitusi. Pandangan yang cenderung merujuk secara ketat kepada suasana kebatinan ketika konstitusi

itu dirumuskan oleh para perancangnya, menurut Jimly Asshidiqie, dikatakan cukup berpengaruh di kalangan ahli Hukum Tata Negara di Amerika Serikat. Hal itu disebabkan pandangan itu lebih sederhana dan memang mempunyai daya tarik untuk dikembangkan.

Pandangan *originalis in* ini dikembangkan oleh Hanna Fenichel Pitkin dan Richard Epstein, yang berusaha untuk tidak terjebak ke dalam cara-cara dogmatis yang kaku. Mereka mengakui penerapan hukum secara luas asalkan tidak bertentangan dengan semangat konstitusi yang orisinal. Mereka tidak lagi menekankan pada kesesuaian suatu tindakan hukum dengan teks konstitusi, melainkan menekankan prinsip agar tindakan hukum itu tidak bertentangan saja dengan konstitusi sudah cukup. Di samping itu, semangat para perumus konstitusi harus dipahami sesuai dengan perkembangan semangat zaman. Menurut Jimly Asshidiqie, mereka dapat digolongkan sebagai *originalisme* umum yang berhasil merespon secara kritis terhadap kemunculan paham *originalisme* sempit. Akan tetapi, mereka tetap berpatokan pada pentingnya merujuk kepada semangat para perumus konstitusi dalam menyelesaikan setiap kasus ketatanegaraan yang muncul.

Kelompok kedua merupakan kebalikan dari kelompok pertama, yang lebih mengutamakan pada nilai-nilai fundamental yang terkandung dalam teks konstitusi dengan mengaitkan dengan moralitas konvensional sekarang, bukan pada bunyi teks yang tertulis dari konstitusi. Harry Wellington yang menganut pandangan ini menekankan bahwa dalam melakukan penafsiran terhadap teks konstitusi haruslah berdasarkan pada standar moralitas yang secara konvensional berlaku ketika konstitusi dirumuskan. Dalam menyelesaikan setiap kasus hukum, pengadilan harus berdasarkan pada pandangan moral tertentu, sehingga putusannya akan dilandasi oleh prinsip-prinsip yang umum bentuknya dan universal penerapannya. Pandangan Wellington dikembangkan oleh Michael Perry yang mengatakan bahwa kewenangan pengadilan terbatas pada tugas untuk memastikan dan menegakkan *conventional morality*. Perry menegaskan bahwa jika seorang hakim mengetahui bahwa pendapatnya sendiri berbeda dengan moral yang umum,

maka ia harus bertanggung jawab untuk menghormati pandangan moral publik itu.

Dari perbedaan pandangan kelompok pertama dan kedua itu, timbul suatu usaha ke arah konvergensi seperti yang dilakukan antara lain oleh Roberto Mangabiera Unger dan Sanford Levinson. Unger menawarkan pemecahan ekstrim dengan mengintroduksi teori *experimental democracy*, sedangkan Levinson mengajukan gagasan konstitusi sebagai *civil religion*, yakni konstitusi merupakan konsep keimanan atau kepercayaan dalam masyarakat. Mereka sama-sama berusaha untuk meliberalisasikan hak-hak untuk menafsirkan konstitusi. Mereka berpendapat bahwa usaha untuk menafsirkan konstitusi tidak hanya dapat diserahkan kepada petinggi hukum dan kalangan akademisi saja, melainkan kepada setiap orang perlu diberikan kesempatan untuk menafsirkan konstitusi sesuai dengan hak-haknya yang paling dasar yang dijamin oleh konstitusi itu sendiri. Namun, Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa John Hart Elylah sebenarnya yang berhasil menemukan pemecahan terhadap kesimpangsiuran ilmiah dalam teori mengenai penafsiran konstitusi. Dalam Hukum Tata Negara Indonesia, selain uji yudisial dikenal pula adanya uji legislatif (*legislative review*), seperti ditentukan di dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor III/MPR/2000 (selanjutnya disebut: Tap MPR No. III/MPR/2000) tentang “Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan” dan UUD 1945 (pasca Perubahan Ketiga).

Uji yudisial merupakan suatu cara untuk melakukan pengujian yang dilakukan oleh pengadilan (hakim) terhadap produk hukum yang ditetapkan oleh cabang kekuasaan legislatif, eksekutif maupun yudikatif. Itu merupakan penerapan prinsip *checks and balances* berdasarkan sistem pemisahan kekuasaan negara. Di dalam UUD 1945, ditentukan ada dua badan pelaksana kekuasaan kehakiman yang memiliki wewenang itu, yakni Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK), tetapi dengan kewenangan yang berbeda. Mahkamah Agung berwenang untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang (UU) terhadap Undang-undang (UU). Pengaturan kewenangan Mahkamah Agung

itu terdapat pula di dalam Tap MPR Nomor III/MPR/2000, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Sedangkan, Mahkamah Konstitusi berwenang untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Dalam hal ini, Mahkamah Konstitusi merupakan badan peradilan tingkat pertama dan terakhir dan putusannya bersifat final.

Uji legislatif merupakan pengujian peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh parlemen (legislatif), bukan oleh hakim. Dalam UUD 1945, wewenang itu dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu). Setiap Perpu yang ditetapkan oleh Presiden harus diajukan ke DPR untuk dilakukan uji legislatif, sehingga DPR akan memutuskan disetujui atau ditolak terhadap Perpu itu. Di samping itu, ada pula uji legislatif yang dilakukan oleh MPR. Namun, wewenang itu tidak ditentukan dalam UUD 1945, melainkan dalam Pasal 5 ayat (1) Tap. MPR Nomor III/MPR/2000 bahwa MPR berwenang menguji Undang-Undang terhadap UUD dan TAP MPR. Pengujian yang dilakukan oleh MPR itu tidak dapat disebut sebagai uji yudisial, melainkan sebagai uji legislatif. Walaupun ketentuan itu sah, tetapi ada pandangan pesimis bahwa ketentuan itu tidak akan mungkin dapat dilaksanakan karena isinya salah total. Pandangan demikian dapat dimaklumi karena, fungsi pengujian Undang-Undang merupakan fungsi yang bersifat permanen dan rutin, sedangkan MPR tidak memiliki forum seperti itu.

Wewenang MPR (S) untuk menguji produk-produk legislatif di luar produk MPR (S) pernah ditetapkan berdasarkan Ketetapan MPRS Nomor XIX/MPRS/1966 jo. Ketetapan MPRS Nomor XXXIX/MPRS/1968 tentang "Peninjauan Kembali Produk-produk Legislatif Negara di Luar Produk-produk MPRS yang Tidak Sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945." Produk legislatif



yang akan ditinjau kembali adalah semua Penetapan Presiden (Penpres) dan Peraturan Presiden (Perpres) yang dikeluarkan sejak Dekrit Presiden 5 Juli 1959 serta Undang-Undang dan Perpu yang bertentangan dengan UUD 1945. MPRS menugaskan kepada Pemerintah bersama-sama dengan DPR Gotong Royong untuk melaksanakan tugas itu. Dalam kaitan ini, maka diklasifikasikan bahwa Penpres dan Perpres yang isi dan tujuannya sesuai dengan kehendak rakyat dituangkan menjadi Undang-Undang. Sebaliknya, yang tidak sesuai dengan suara hati nurani rakyat dinyatakan tidak berlaku. Peninjauan kembali itu harus selesai dalam jangka waktu dua tahun sejak dikeluarkannya Ketetapan MPRS tersebut.

Wewenang MPR untuk menguji Ketetapan MPR sudah pernah diatur dan dilaksanakan pada Sidang Umum MPR Tahun 1973. Dalam Ketetapan MPR Nomor I/MPR/1973 tentang Peraturan Tata Tertib MPR, ditentukan salah satu wewenang MPR yaitu “memberikan penjelasan yang bersifat penafsiran terhadap Putusan-putusan Majelis”. MPR Tahun 1973 melakukan peninjauan terhadap Ketetapan-ketetapan MPRS RI dan memutuskan bahwa *pertama*, menyatakan tidak berlaku dan mencabut beberapa Ketetapan MPRS; *kedua*, menyatakan tidak berlaku beberapa Ketetapan MPRS karena materinya sudah tertampung dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN); *ketiga*, menyatakan tetap berlaku dan perlu disempurnakan beberapa Ketetapan MPRS.<sup>43</sup> Pada Tahun 2003, MPR melakukan pengujian terhadap Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dari Tahun 1960 hingga Tahun 2002. Hasil pengujian menunjukkan bahwa *pertama*, delapan Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dicabut dan dinyatakan tidak berlaku; *kedua*, tiga Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dinyatakan tetap berlaku dengan kualifikasinya masing-masing; *ketiga*, delapan Ketetapan MPR dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya pemerintahan hasil pemilihan umum (pemilu) Tahun 2004; *keempat*, 11 Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR dinyatakan tetap berlaku sampai dengan terbentuknya Undang-Undang; *kelima*, lima Ketetapan MPR dinyatakan masih berlaku sampai dengan ditetapkannya Peraturan Tata Tertib yang baru oleh MPR hasil

Pemilu 2004; *keenam*, ada 104 Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR yang dinyatakan tidak perlu dilakukan tindakan hukum lebih lanjut, baik karena bersifat *einmalig* (final), telah dicabut, maupun telah selesai dilaksanakan.

Paparan di atas menunjukkan bahwa penafsiran dalam Hukum Tata Negara, selain menggunakan metode dan teknik penafsiran yang umumnya digunakan dalam studi ilmu hukum, juga terdapat berbagai aliran dalam penafsiran konstitusi, seperti aliran originalis, interpretasionis, nilai-nilai dasar, dan teori hukum kritis. Dalam Hukum Tata Negara Indonesia, dikenal adanya uji yudisial dan uji legislatif. Uji yudisial merupakan wewenang kekuasaan kehakiman yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung, sedangkan uji legislatif dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Majelis Permusyawaratan Rakyat.

**SAMUDRA BIRU**

**SAMUDRA BIRU**

# BAB VI

## SUMBER-SUMBER HUKUM TATA NEGARA

### A. Istilah dan Pengertian Hukum Tata Negara

Menelaah dan mempelajari sumber hukum memerlukan kehati-hatian karena istilah sumber hukum mengandung berbagai pengertian tanpa kehati-hatian dan kecermatan, maka apa yang dimaksud sumber hukum dapat menimbulkan kekeliruan. Dalam hubungan ini, Paton menyatakan bahwa sumber hukum menurut tinjauan sejarah, berbeda dengan pengertian sumber hukum menurut tinjauan filsafat, sumber hukum menurut tinjauan agama berbeda dengan pengertian menurut tinjauan ilmu hukum.

1. Sumber hukum menurut tinjauan sejarah: *Pertama*, stelsel hukum apakah yang memainkan peranan pada waktu hukum yang sedang berlaku sekarang. *Kedua*, kitab-kitab hukum manakah yang telah diperhatikan pembuat undang-undang pada waktu menetapkan hukum yang berlaku sekarang.
2. Sumber hukum menurut tinjauan filsafat: *Pertama*, sumber untuk atau menentukan isi hukum. *Kedua*, sumber untuk menentukan kekuatan mengikat suatu kaidah hukum.
3. Sumber hukum menurut tinjauan agama adalah ketentuan Allah yang diwahyukan kepada manusia melalui Rasulnya.

Bagi seorang ahli hukum, sumber hukum dapat dibagi dalam dua pengertian, yaitu:

- 1) Sumber hukum dalam arti formil adalah sumber hukum yang dikenal dari segi bentuknya, karena bentuknya itu menyebabkan hukum berlaku umum, diketahui dan ditaati selama hukum itu belum mempunyai bentuk, mungkin hukum itu baru merupakan perasaan hukum dalam masyarakat atau baru merupakan cita-cita hukum, dan oleh karena itu belum mempunyai kekuatan mengikat.
- 2) Sumber hukum dalam arti materiil adalah sumber hukum yang menentukan isi hukum sumber hukum dalam arti materiil ini diberlakukan ketika akan menyelidiki asal-usul hukum, dan menentukan isi hukum.

Yang penting dari dua sumber hukum itu adalah sumber hukum dalam arti formal hal ini disebabkan hukum itu berlaku dan mengikat apabila sudah mempunyai bentuk. Baru bila dirasa perlu akan asal-usul hukum itu, maka akan dicari dalam sumber hukum dalam arti materiil.

Menurut Usep Ranawijay, perkataan sumber hukum sebenarnya mempunyai dua arti, yakni:

- 1) Sumber hukum dalam arti sebagai penyebab timbulnya atau lahirnya aturan hukum. Sumber hukum sebagai penyebab adanya hukum adalah tidak lain dari pada keyakinan hukum dari orang-orang yang melakukan peranan menentukan tentang apa yang harus jadi hukum dalam negara. Sumber hukum dalam arti demikian dalam bahasa Belanda dikenal dengan nama "*welborn*", bagi hukum tatanegara Indonesia sumber hukum demikian kuranglah penting karena lebih pada tempatnya untuk diselidiki oleh ilmu politik.
- 2) Sumber hukum sebagai bentuk perumusan kaidah-kaidah hukum tatanegara yang terdapat dalam masyarakat dari mana kita dapat mengetahui apa yang menjadi hukum. Sumber hukum dalam arti bentuk atau dalam arti formil dalam bahasa Belanda dikenal dengan nama "*kenborn*",

sumber hukum dalam arti inilah yang perlu diketahui dan diselidiki bagi hukum tatanegara Indonesia.

Menurut Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia adalah sumber hukum yang dijadikan bahan untuk penyusunan peraturan perundang-undangan.

## **B. Sumber Hukum Tata Negara**

Pengertian sumber Hukum Tata Negara secara etimologis berasal dari istilah “sumber” dan “Hukum Tata Negara”. *Sumber* berarti tempat/sumber asal usul hukum positif yang dijadikan bahan untuk penyusunan peraturan perundang-undangan. Sumber hukum terdiri dari sumber hukum tertulis dan tidak tertulis. Sedangkan Hukum Tata Negara, menurut Logemann adalah hukum yang mengatur organisasi negara. Jadi, sumber Hukum Tata Negara adalah sumber/asal-usul dari mana Hukum Tata Negara itu berasal, apakah dari hukum tertulis dan/atau tidak tertulis.

Sumber Hukum Tata Negara menurut Bagir Manan terdiri atas dua yaitu:

- 1) Sumber hukum materiil adalah sumber hukum yang menentukan sisi hukum Hukum Tata Negara, yang termasuk misalnya: Dasar dan pandangan hidup. Kekuatan politik yang berpengaruh pada saat perumusan Hukum Tata Negara.
- 2) Sumber hukum formal adalah sumber hukum yang dilihat dari segi bentuknya terdiri atas:
  - a) Hukum perundang-undangan ketatanegaraan
  - b) Traktat
  - c) Doktrin
  - d) Konvensi
  - e) Hukum Adat Ketatanegaraan.

**SAMUDRA BIRU**

Menurut Joeniarto, istilah sumber hukum digunakan dalam tiga pengertian, yakni:

- 1) Sumber hukum dalam penggunaan pengertian sebagai asalnya hukum positif ialah: berupa keputusan dari yang berwenang untuk mengambil keputusan mengenai soal yang bersangkutan. Keputusan itu diberikan oleh yang berwenang untuk itu, ini berarti harus didasarkan atas adanya kewenangan hukum yang diberikan tata hukum positif yang bersangkutan. Keputusan penguasa yang berwenang ini dapat berbentuk:
  - a) *Peraturan*. Peraturan menurut Attamimi adalah semua peraturan hukum yang dibuat oleh semua tingkat lembaga dalam bentuk tertentu dan prosedur tertentu.
  - b) *Ketetapan*. Lebih dikenal dengan ketetapan administrasi yaitu perubahan hukum pemerintah atau penguasa berdasarkan wewenang yang diberikan, misalnya ijin, dispensasi.
- 2) Sumber hukum dalam penggunaan pengertian sebagai bentuk-bentuk hukum di mana sekaligus merupakan tempat diketemukannya aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan hukum positifnya dan ini wujudnya ialah berupa peraturan-peraturan atau ketetapan-ketetapan tertulis atau tidak tertulis.
- 3) Sumber hukum dalam pengertian sebagai hal yang seharusnya menjadi isi hukum positif, dengan perkataan sumber hukum di sini diartikan sebagai hal-hal yang seharusnya dijadikan pertimbangan oleh penguasa yang berwenang dalam menentukan isi hukum.

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

Sumber hukum dalam Hukum Tata Negara terbagi atas sumber hukum materiil dan sumber hukum formil.

SAMUDRA BIRU

## 1. Sumber Hukum Materiil

Dalam Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966, dikenal istilah “Sumber dari segala Sumber Hukum”, yang merupakan sumber hukum dari segala sumber hukum adalah Pancasila, yang menjadi pandangan hidup, kesadaran dan cita-cita hukum dan cita-cita moral, kejiwaan serta watak dari rakyat negara yang bersangkutan. Ketetapan tersebut diubah dengan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/ 2000 menurut Pasal 1 ayat 3 Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000, sumber hukum dasar nasional adalah Pancasila, sebagaimana tertulis dalam Pembukaan UUD NRI 1945.

Pancasila merupakan Sumber Hukum Materiil dalam Hukum Tata Negara Indonesia di mana perwujudannya sebagai sumber segala sumber hukum yakni melalui:

- a) Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945.
- b) Dekrit Presiden 5 Juli 1959.
- c) UUD 1945.
- d) Surat Perintah Sebelas Maret.

### ***a. Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945***

Proklamasi merupakan pernyataan bangsa Indonesia merdeka dan membentuk negara Republik Indonesia, yang merupakan tindakan pertama bangsa Indonesia untuk mewujudkan cita-cita Pancasila. Dari segi hukum, bangsa Indonesia mulai menyusun, mengatur negaranya sendiri, dan akan menentukan hukumnya sendiri. Jadi, proklamasi merupakan dasar hukum dalam tata hukum Indonesia, sehingga proklamasi dikatakan sebagai “norma pertama”. Dasarnya adalah kenyataan sejarah dan penerimaan seluruh rakyat serta kesanggupan untuk mempertahankan dan memperjuangkan kemerdekaan.

### ***b. Dekrit Presiden 5 Juli 1959***

Dekrit Presiden adalah merupakan dasar berlakunya kembali UUD 1945, Dekrit keluar atas dasar hukum darurat negara (*staatsnoodrecht*). Adapun isi Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yakni:



- a) Pembubaran Konstituante.
- b) Berlakunya kembali UUD 1945 dan tidak berlakunya UUDS 1950.
- c) Pembentukan MPRS dan DPAS.

Hukum darurat negara dibedakan atas dua, yakni:

- a. Hukum darurat negara yang objektif/konstitusional (*objectief staatsnoodrecht*), yaitu hukum yang mengatur kemungkinan penguasa untuk mengambil tindakan dalam keadaan darurat. Adapun tindakan yang diambil tersebut berdasarkan atas peraturan yang sudah ada sebelumnya. Objektif berarti syarat suatu keadaan bahaya telah ditentukan terlebih dahulu baik tindakan serta akibatnya.
- b. Hukum darurat negara subyektif/inkonstitusional (*subjectief staatsnoodrecht*), ialah tindakan penguasa tidak didasarkan atas peraturan yang sudah ada tetapi didasarkan atas penilaian penguasa sendiri. Contohnya dengan keluarnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959.

### c. UUD NRI 1945

Merupakan Undang-Undang Dasar pertama bagi bangsa Indonesia yang bila ditelaah pasal-pasalny merupakan perwujudan dari Pancasila. Perwujudannya antara lain dalam pasal-pasal berikut.

- 1) Sila Pertama pada Pasal 9, 29 ayat (1) dan (2).
- 2) Sila Kedua pada Pasal 27, 28, 29 ayat (2), 30, 31, dan 34.
- 3) Sila Ketiga pada Pasal 1 ayat (1), 18, 26, 31 ayat (2), 32, 35, dan 36.
- 4) Sila Keempat pada Pasal 1 ayat (2), 2 ayat (1), 3, 5 ayat (1), 6, 18, 23, 27 ayat (1).
- 5) Sila Kelima pada Pasal 27 ayat (2), 29 ayat (2), 31, 33, dan 34.

#### **d. Surat Perintah Sebelas Maret (Supersemar)**

Pada Bagian I Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 disebutkan Supersemar sebagai dasar dan sumber hukum bagi Letjen Soeharto untuk mengambil segala tindakan guna mengamankan pelaksanaan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Dengan Supersemar memberikan landasan bagi pengembangan untuk mengambil langkah mewujudkan negara berdasarkan Pancasila.

## **2. Sumber Hukum Moril**

Bagir Manan dan Kuntana Magnar memberikan pengertian peraturan perundang-undangan ialah setiap putusan tertulis yang dibuat, ditetapkan dan dikeluarkan oleh lembaga dan atau pejabat yang mempunyai (menjalankan) fungsi legislatif sesuai dengan tata cara yang berlaku. Dalam pembahasan ini secara singkat akan dijelaskan beberapa sumber Hukum Tata Negara formal.

### **a. Hukum Kebiasaan Internasional**

Mengenai hukum kebiasaan ini, terdapat dua istilah yang biasanya digunakan secara bergantian, yaitu *usage* (adat istiadat) dan *custom* (kebiasaan). Adat istiadat (*usage*) merupakan tahapan yang mendahului adanya kebiasaan (*custom*). Kebiasaan mulai apabila adat istiadat berakhir. Adat istiadat adalah suatu kebiasaan bertindak yang belum sepenuhnya memperoleh pengesahan hukum. Adat istiadat bertentangan, tetapi kebiasaan harus terunifikasi dan bersesuaian (*self-consistent*). Kebiasaan, sebagaimana dimaksudkan oleh hukum, adalah suatu adat istiadat yang telah memperoleh kekuatan hukum.

Dalam Pasal 38 (1) sub b Statuta MI, dinyatakan bahwa *international custom as evidence of a general practice accepted as law* (kebiasaan internasional yang merupakan bukti dari adanya praktik atau perilaku yang berlaku umum dan diakui atau diterima sebagai hukum). Dengan demikian, kebiasaan sebagai sumber hukum mengandung dua unsur, yakni perilaku (kebiasaan) itu merupakan fakta dari *praktik atau perilaku yang secara umum telah dilakukan atau dipraktikkan oleh negara-negara (the evidence of material fact)*

dan perilaku yang telah dipraktikkan secara umum oleh negara-negara atau masyarakat internasional tersebut *telah diterima* atau ditaati *sebagai perilaku yang memiliki nilai sebagai hukum (opinio juris sive necessitates)*. Untuk mengetahui bukti adanya Hukum Kebiasaan Internasional dapat dilihat dan diamati serta dibuktikan eksistensinya, misalnya, dalam bentuk perilaku atau tindakan pejabat-pejabat negara, perjanjian-perjanjian internasional, perundang-undangan nasional negara-negara, putusan-putusan pengadilan internasional maupun nasional, tulisan-tulisan atau karya-karya yuridis para sarjana, dan pernyataan-pernyataan pejabat tinggi negara.

Perilaku/tindakan pejabat negara maksudnya adalah perilaku negara-negara yang dilakukan oleh pejabat-pejabatnya, dari perilaku-perilaku tersebut sebagai cermin adanya kebiasaan internasional, dan perilaku baik aktif maupun pasif. Perjanjian-perjanjian internasional yang dimaksud adalah jika dibuat perjanjian bilateral atau multilateral mengenai hal tertentu, kemudian negara-negara lain meniru dan mengikutinya dengan jalan membuat perjanjian yang serupa, maka pokok masalah yang dituangkan dan dirumuskan dalam perjanjian-perjanjian itu sebagai petunjuk tentang adanya atau lahirnya hukum kebiasaan internasional. Kemudian, yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan nasional negara-negara adalah dari perundang-undangan nasional yang mengundang aspek-aspek hukum internasional, pengaturannya dalam perundang-undangan nasional tiap-tiap negara terdapat kesamaan antara satu dengan lainnya. Adanya kesamaan ini menunjukkan adanya perilaku atau praktik yang sama antara negara-negara mengenai masalah yang bersangkutan. Contohnya, Undang-Undang tentang Batas Wilayah Negara, Undang-undang tentang Kewarganegaraan, Undang-undang tentang Laut Teritorial, Undang-undang tentang Lintas Damai, Undang-undang tentang Zona Ekonomi Eksklusif.

Yang dimaksud dengan putusan badan peradilan nasional dan internasional adalah putusan pengadilan yang telah memengaruhi praktik dan perilaku negaranya masing-masing. Dari putusan-putusan tersebut dapat dilihat bahwa negara-negara dalam kasus yang sama

tampak berperilaku sama, sehingga dapat dikatakan disini ada hukum kebiasaan internasional. Sementara yang dimaksud dengan tulisan-tulisan atau karya-karya yuridis para sarjana adalah tulisan-tulisan yang dibatasi pada isinya yang menguraikan atau mengungkapkan fakta-fakta yang mempunyai nilai hukum kebiasaan internasional, yakni sebagai pembenaran atas adanya perilaku atau praktik negara-negara mengenai suatu masalah tertentu. Artinya, bukan tulisan yang merupakan pendapat atau pandangan pribadinya mengenai suatu persoalan tertentu. Sedangkan pernyataan-pernyataan pejabat tinggi negara yang dimaksud adalah peristiwa yang sama atau sejenis, yang terjadi berulang-ulang dalam kurun waktu yang berbeda-beda seringkali menimbulkan reaksi yang sama dari negara-negara di dunia. Peristiwa yang sama berulang-ulang terjadi, menimbulkan reaksi yang sama dan berulang-ulang pula.

#### **b. *Yurisprudensi***

Istilah yurisprudensi berasal bahasa Latin, yaitu dari kata *jurisprudentia* yang berarti pengetahuan hukum. Kata yurisprudensi sebagai istilah teknis peradilan sama artinya dengan kata *jurisprudentie* dalam bahasa Belanda dan *jurisprudence* dalam bahasa Perancis, yaitu peradilan tetap atau hukum peradilan. Dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, kata yurisprudensi diartikan sebagai ajaran hukum melalui peradilan; himpunan putusan hakim. Menurut istilah, terdapat berbagai definisi yang dikemukakan pada ahli hukum. Menurut Kansil, yurisprudensi adalah keputusan hakim terdahulu yang sering diikuti dan dijadikan dasar keputusan oleh hakim kemudian mengenai masalah yang sama. Menurut Sudikno Mertokusumo, yurisprudensi adalah pelaksanaan hukum dalam hal konkret terjadi tuntutan hak yang dijalankan oleh suatu badan yang berdiri sendiri dan diadakan oleh negara serta bebas dari pengaruh apa dan siapapun dengan cara memberikan putusan yang bersifat mengikat dan berwibawa. Secara ringkas singkat, menurut Sudikno, yurisprudensi adalah putusan pengadilan. Menurut, A. Ridwan Halim, yang dimaksud yurisprudensi adalah suatu putusan hakim atas suatu perkara yang belum ada pengaturannya dalam undang-undang yang untuk selanjutnya menjadi pedoman bagi hakim-hakim

lainnya yang mengadili kasus-kasus serupa. Sedangkan menurut Subekti, yurisprudensi adalah putusan hakim atau pengadilan yang tetap dan dibenarkan oleh Mahkamah Agung sebagai Pengadilan Kasasi atau putusan Mahkamah Agung sendiri yang sudah tetap.

Di Inggris, Amerika, Kanada, dan Australia, istilah *jurisprudence* berarti ilmu hukum karena hukum dalam tradisi Anglo Saxon memang tumbuh dari putusan-putusan pengadilan. Ilmu hukum dikembangkan dengan cara mempelajari kasus-kasus dan putusan pengadilan. Oleh karena itu, lama kelamaan istilah *jurisprudence* di Inggris dan negara berbahasa Inggris lainnya, yang dipengaruhi oleh sistem hukum Anglo Saxon, berkembang dalam pengertian ilmu hukum. Dalam sistem *continental*, seperti di Jerman, Perancis, dan Belanda, putusan pengadilan dianggap sebagai salah satu dari norma hukum yang dipelajari dan dijadikan sumber hukum. *Jurisprudentie* di Belanda menunjuk kepada pengertian putusan pengadilan yang bersifat tetap yang kemudian dijadikan referensi bagi hakim lainnya dalam memeriksa perkara serupa di kemudian hari. Contohnya, di Indonesia adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 008/PUU-IV/2006 pelarangan anggota partai terlarang menjadi caleg.

### c. **Konvensi ketatanegaraan**

Konvensi-konvensi ketatanegaraan (*conventions of the constitution*) yang berlaku dan dihormati dalam kehidupan ketatanegaraan, walaupun tak dapat dipaksakan oleh pengadilan apabila terjadi pelanggaran terhadapnya. Namun demikian, konvensi ketatanegaraan tersebut harus memenuhi ciri-ciri bahwa konvensi itu berkenaan dengan hal-hal dalam bidang ketatanegaraan; konvensi tumbuh, berlaku, diikuti, dan dihormati dalam praktik penyelenggaraan negara, dan konvensi sebagai bagian dari konstitusi, apabila ada pelanggaran terhadapnya tak dapat diadili oleh badan pengadilan.

Dalam praktik ketatanegaraan Inggris, sebagian besar konvensi ketatanegaraan mengatur hubungan antarcabang kekuasaan pemerintahan pusat (*central government*), khususnya mengatur

(i) the relationship between the monarch, ministers, and parliament, (ii) the relationship between ministers among themselves, and (iii) the relationship between ministers and civil servants. Kadang, konvensi berfungsi sebagai *devices for adjusting the strict law to meet the changing demands of politics*. Peraturan di Inggris yang tertulis tegas menentukan bahwa *the Queen's assent is required for a valid of parliament*. Dalam praktiknya, hal itu berubah dan berkembang menjadi sebuah konvensi, yaitu *the Queen must always assent to a bill*. Peraturan lain tertulis, *parliament must meet at least every three years* kemudian berubah karena konvensi menjadi *parlement must meet annually*. Peraturan di Inggris juga menentukan bahwa *the Queen constitutes the executive branch of government but cannot make law nor raise taxes except through an act of parliament*. Akan tetapi, praktiknya hal tersebut berubah karena konvensi menjadi beberapa norma, yaitu: (a) *The Queen acts only on the advice of ministers*, (b) *The cabinet is collectively responsible to parliament for the conduct of the government*, (c) *ministers are individually responsible to parliament for the conduct of their departments*, (d) *Legislation involving taxation and public expenditure can be introduced only by ministers*, dan (e) *executive powers are exercised through ministers, who are collectively and individually responsible to parliament*.

Di Indonesia juga dapat ditemukan banyak konvensi ketatanegaraan yang dipraktikkan sejak dulu sampai sekarang. Dalam kurun waktu pertama berlakunya UUD 1945, yaitu sejak tanggal 18 Agustus 1945 sampai dengan tanggal 27 Desember 1949, maupun kurun waktu kedua, yaitu sejak Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 sampai sekarang. Sebagaimana telah disinggung di atas timbulnya konvensi adalah hal yang wajar karena UUD 1945 mengakomodasi adanya hukum dasar yang tak tertulis yang timbul dan terpelihara dalam praktik penyelenggaraan negara. Dengan Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945, terjadi perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, yaitu dengan digantinya Kabinet Presidensial menjadi Kabinet Parlementer. Akibat perubahan itu, kekuasaan eksekutif yang semula berada pada Presiden Soekarno beralih kepada Perdana Menteri (Syahrir).

Terlepas dari adanya anggapan bahwa perubahan tersebut adalah penyimpangan dari Kabinet Presidensial yang dianut oleh UUD 1945, tetapi, menurut Menteri Penerangan RI pada waktu itu, perubahan sistem tersebut adalah ditimbulkan dengan cara kebiasaan politik (*convention*). Perubahan ke arah sistem parlementer ini tidak diatur oleh UUD 1945, melainkan karena konvensi ketatanegaraan. Dalam bukunya *Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia*, Prof. Soepomo menyatakan bahwa dengan Kabinet Syahrir telah timbul konvensi ketatanegaraan mengenai Kabinet Parlementer.

Dalam kurun waktu kedua berlakunya kembali UUD 1945, yaitu sejak Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, sejarah ketatanegaraan Indonesia juga mencatat adanya konvensi-konvensi yang timbul dan terpelihara dalam praktik penyelenggaraan negara. Seperti kita ketahui, pada periode Orde Lama, setiap tanggal 17 Agustus Presiden Republik Indonesia, mempunyai kebiasaan untuk berpidato dalam suatu rapat umum yang mempunyai kualifikasi tertentu, seperti rapat raksasa, rapat samodra dan lainnya. Dalam pidato itu dikemukakan hal-hal di bidang ketatanegaraan. Namun, di bawah Orde Baru, kebiasaan di atas telah ditinggalkan, sebagai gantinya pada setiap tanggal 16 Agustus Presiden Republik Indonesia menyampaikan pidato kenegaraan di hadapan Sidang Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat.

Sebagaimana telah kita ketahui bahwa di bawah pemerintahan Orde Baru telah diikrarkan tekad untuk melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Hal ini berarti juga UUD 1945 harus dilestarikan. Upaya pelestarian ditempuh antara lain dengan cara tidak memperkenankan UUD 1945 untuk diubah. Untuk keperluan itu telah ditempuh upaya hukum antara lain:

- a. Melalui TAP No.1/MPR/1983, Pasal 104: Majelis berketetapan untuk mempertahankan UUD 1945, tidak berkehendak dan tidak akan melakukan perubahan terhadapnya serta akan melaksanakannya secara murni dan konsekuen.

- b. Diperkenalkannya Referendum dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia lewat TAP No.IV/MPR/1983 untuk memperkecil kemungkinan mengubah UUD 1945.

Maka, pada periode Orde Baru, sejak tahun 1966 terdapat beberapa praktik ketatanegaraan yang dapat dipandang sebagai konvensi yang sifatnya melengkapi dan tidak bertentangan dengan UUD 1945. Contoh konvensi-konvensi yang timbul dan terpelihara dalam praktik penyelenggaraan negara, yang sedang berjalan:

- a. Praktik di Lembaga Tertinggi Negara, yakni Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), mengenai pengambilan keputusan berdasarkan musyawarah untuk mufakat.
- b. Seperti telah diuraikan di atas, yaitu pidato Presiden setiap tanggal 16 Agustus di depan Sidang Paripurna DPR, yang di satu pihak memberi laporan pelaksanaan tugas pemerintah dalam tahun anggaran yang lewat, dan di lain pihak 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 pada DPR dan tidak bertanggung jawab pada DPR, melainkan presiden bertanggung jawab kepada MPR. Kebiasaan ini tumbuh sejak Orde Baru.
- c. Jauh hari sebelum MPR bersidang presiden telah menyiapkan rancangan bahan-bahan untuk Sidang Umum MPR yang akan datang itu. Dalam UUD 1945 hal ini tidak diatur, bahkan menurut Pasal 3 UUD 1945 MPR-lah yang harus merumuskan dan akhirnya menetapkan GBHN. Namun, untuk memudahkan MPR, presiden menghimpun rancangan GBHN yang merupakan sumbangan pikiran presiden sebagai mandataris MPR yang disampaikan dalam upacara pelantikan anggota-anggota MPR. Hal tersebut merupakan praktik ketatanegaraan yang timbul dan terpelihara dalam praktik penyelenggaraan negara,



meskipun tidak tertulis, yang sudah berulang kali dilakukan pada masa pemerintahan Orde Baru.

- d) Pada setiap pekan pertama bulan Januari, Presiden Republik Indonesia selalu menyampaikan penjelasan terhadap Rancangan Undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara di hadapan DPR. Perbuatan presiden tersebut termasuk dalam konvensi. Hal ini pun tidak diatur dalam UUD 1945, dalam Pasal 23 ayat 1 UUD 1945 hanya disebutkan bahwa “Anggaran Pendapatan dan Belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun lalu”. Penjelasan oleh presiden mengenai RUU tentang APBN di depan DPR yang sekaligus juga diketahui rakyat sangat penting karena keuangan negara itu menyangkut salah satu hak dan kewajiban rakyat yang sangat pokok. Bagaimana caranya rakyat sebagai bangsa akan hidup dan dari mana diperoleh belanja buat hidup, harus ditetapkan oleh rakyat itu sendiri, dengan perantaraan Dewan Perwakilan Rakyat, demikian penjelasan UUD 1945.
- e) Adanya Menteri Negara Nondepartemen dalam praktik ketatanegaraan di bawah Pemerintahan Orde Baru. Pasal 17 ayat 3 UUD 1945 menyebutkan bahwa “Menteri-menteri itu memimpin Departemen Pemerintahan”. Jika ditinjau dari ketentuan Pasal 17 ayat 3 UUD 1945, maka menteri-menteri itu harus memimpin departemen. Namun demikian, dalam praktik ketatanegaraan di masa Orde Baru dengan kabinet yang dikenal Kabinet Pembangunan, komposisi menteri dalam tiap-tiap periode Kabinet Pembangunan, di samping ada Menteri yang memimpin departemen, terdapat juga Menteri Negara Nondepartemen. Adanya Menteri Nondepartemen berkaitan dengan kebutuhan pada era pembangunan dewasa ini karena adanya Menteri Negara Nondepartemen sudah berulang-ulang dalam

praktik penyelenggaraan negara, maka dapatlah dipandang sebagai konvensi dalam ketatanegaraan kita dewasa ini. Hal ini bukan berarti dapat diartikan bahwa adanya Menteri Negara Nondepartemen mengubah UUD 1945 karena baru terjadi perubahan terhadap UUD 1945 apabila prinsip-prinsip konstitusional yang dianut telah bergeser, misalnya menteri-menteri yang kedudukannya tidak lagi tergantung presiden dan bertanggung jawab pada presiden. Dalam hal ini, misalnya menteri-menteri tersebut bertanggung jawab kepada DPR dan kedudukannya tergantung DPR.

- f) Pengesahan Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui oleh DPR. Secara konstitusional presiden sebenarnya mempunyai hak untuk menolak mengesahkan Rancangan Undang-undang yang telah disetujui DPR, sebagaimana diisyaratkan oleh Pasal 21 ayat 2 UUD 1945. Akan tetapi, dalam praktik, presiden belum pernah menggunakan wewenang konstitusional tersebut. Presiden selalu mengesahkan Rancangan Undang-undang yang telah disetujui oleh DPR, meskipun Rancangan Undang-undang itu telah mengalami berbagai pembahasan dan amandemen di DPR. Rancangan Undang-undang 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 c.q pemerintah. Maka pengesahan rancangan undang-undang oleh presiden sangat dimungkinkan karena RUU tersebut akhirnya merupakan kesepakatan antara DPR dengan Pemerintah.

#### ***d. Hukum Internasional Tertentu***

Hukum publik internasional, secara umum, dianggap menjadi sumber hukum tata negara. Namun demikian, meskipun sama-sama menjadikan negara selaku subjek hukum sebagai objek kajiannya, antara hukum tata negara dengan hukum internasional publik jelas dapat dibedakan satu sama lainnya. Hukum tata negara dari

segi internalnya, sedangkan hukum internasional melihat negara dari hubungan eksternalnya dengan subyek-sebyek negara lain. Contohnya, Konvensi Wina 1961 tentang Hubungan Diplomatik, Konvensi Wina 1969 tentang Hubungan Konsuler, Konvensi New York 1969 tentang Misi Khusus, Konvensi Wina 1975 tentang Perwakilan Negara Pada Organisasi Internasional.

**e. Doktrin Ilmu Hukum Tata Negara**

Keberadaan Doktrin Tobar adalah contoh dari pembahasan bagian ini. Doktrin Tobar yaitu doktrin tentang kesepakatan lima negara yang tidak mengakui pemerintahan hasil pemberontak atau perebutan kekuasaan dan hanya akan mengakui apabila secara konstitusionalitas negara terpenuhi. Artinya, meskipun pemerintah itu efektif memegang kekuasaan, pengakuan harus ditangguhkan sampai rakyat di negara itu, melalui suatu pemilu yang bebas, telah menyatakan sikapnya terhadap pemerintahan baru itu. Doktrin ini disetujui Presiden AS Woodrow yang berbeda dengan Presiden Jefferson dengan *de factoisme*-nya sejak 1913.

Gambaran singkat di atas dapat disimpulkan bahwa sumber hukum dapat dibedakan antara yang bersifat formal (*source of law in formal sense*) dan material (*source of law in material sense*). Hukum tata negara pada umumnya yang dapat diakui sebagai sumber hukum ada lima, yaitu Undang-Undang Dasar dan peraturan perundang-undangan tertulis, yurisprudensi peradilan, konvensi ketatanegaraan, hukum internasional tertentu, dan doktrin ilmu hukum tata negara.

**SAMUDRA BIRU**

# **BAB VII SUMBER HUKUM ASAS DAN HUKUM TATA NEGARA INDONESIA**

## **A. Sumber Hukum di Indonesia**

Di Indonesia, sumber hukum yang pertama yaitu UUD dan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam UU No 12 Tahun 2011. Dalam Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 yang mengubah Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 juncto Ketetapan MPR Nomor V/MPR/1973, maka sumber hukum formal Hukum Tata Negara sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Dasar 1945
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI
- 3) Undang-Undang
- 4) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)
- 5) Peraturan Pemerintah
- 6) Keputusan Presiden
- 7) Peraturan Daerah.

**SAMUDRA BIRU**

Berikut uraian dari Sumber-Sumber Hukum Formal berdasarkan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000, tetapi dalam perkembangannya sudah berubah baik melalui Undang-undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 dan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011, melalui visualisasi tabel sebagai berikut.

Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan

TAP MPR/III/2000	UU NO. 10/2004	UU NO. 12/2011
1. UUD 45	1. UUD 45	1. UUD 45
2. TAP MPR	2. UU/PERPU	2. TAP MPR
3. UU	3. PP	3. UU/PERPU
4. PERPU	4. PERATURAN PRES	4. PP
5. PP	5. PERDA	5. PERATURAN PRES
6. KEPPRES		6. PERDA (Pasal 7)
7. PERDA		

### 1) Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Dasar 1945 mengandung muatan pemberian jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dari warga negara dan membebaskan kekuasaan dari kontrol mutlak penguasa, serta menetapkan bagi para penguasa tersebut batas-batas kekuasaan mereka. Undang-Undang Dasar 1945 ini pernah diamandemen empat kali. Amandemen I terjadi pada tahun 1999. Perubahan pertama ini diambil dalam suatu putusan majelis pada tanggal 19 Oktober 1999 dengan mengubah 9 pasal. Amandemen II terjadi pada tahun 2000. Perubahan kedua disahkan pada tanggal 18 Agustus 2000 dengan mengubah dan menambah beberapa pasal. Amandemen III pada tahun 2001. Amandemen ketiga disahkan tanggal 10 November 1945. MPR mengubah dan menambah 23 pasal. Sedangkan Amandemen IV terjadi pada tahun 2002. Perubahan ini disahkan tanggal 10 Agustus 2002 yang berlaku hingga sekarang, yang mengubah dan atau menambah 13 pasal, tiga Aturan Peralihan dan dua Aturan Tambahan.

## 2) *Ketetapan MPR*

Dalam Pasal 3 UUD 1945 ditentukan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-Garis Besar Haluan Negara. Dengan istilah menetapkan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa produk hukum yang dibentuk oleh MPR disebut *Ketetapan MPR*. Sampai saat ini, ada delapan ketetapan MPR yang masih berlaku mengikat umum, yaitu Ketetapan MPRS nomor XXV/MPRS/1996 tentang pembubaran PKI, Pernyataan sebagai Organisasi Terlarang di Seluruh Wilayah Negara RI bagi PKI dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebabkan atau Mengembangkan Faham atau Ajaran Komunis/Marxisme-Leninisme dinyatakan tetap berlaku, dengan ketentuan seluruh ketentuan dalam ketetapan MPRS-RI Nomor XXV/MPRS/1966 ini, ke depan diberlakukan dengan berkeadilan dan menghormati hukum, prinsip demokrasi, dan hak asasi manusia, Ketetapan MPR-RI Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi, Ketetapan MPRS Nomor XXIV/MPRS/1996 Tentang Pengangkatan Pahlawan Ampera yang tetap berlaku dengan menghargai Pahlawan Ampera yang telah ditetapkan hingga terbentuknya UU tentang pemberian gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan, Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1998 Tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas KKN sampai terlaksananya seluruh ketentuan dalam ketetapan tersebut, Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika dan Kehidupan Berbangsa Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2001 Tentang Visi Indonesia Masa Depan, Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/2001 Tentang Rekomendasi Arah Kebijakan Pemberantasan dan Pencegahan KKN sampai Terlaksananya seluruh ketentuan dalam ketetapan tersebut, dan Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 Tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam sampai terlaksananya ketentuan dalam ketetapan tersebut

### **3) Undang-Undang**

Undang-undang mengandung dua pengertian, yaitu undang-undang dalam arti materiil berupa peraturan yang berlaku umum dan dibuat oleh penguasa, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Dan undang-undang dalam arti formal berupa keputusan tertulis yang dibentuk dalam arti formal sebagai sumber hukum dapat dilihat pada Pasal 5 ayat (1) dan pasal 20 ayat (1) UUD 1945. Contoh UU yang ada di Indonesia adalah Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

### **4) Peraturan Pemerintah**

UUD 1945 memberi kewenangan kepada presiden untuk menetapkan Peraturan Pemerintah guna melaksanakan undang-undang yang dibentuk presiden dengan DPR. Dalam hal ini berarti tidak mungkin bagi presiden menetapkan Peraturan Pemerintah sebelum ada undang-undang. Sebaliknya, suatu undang-undang tidak berlaku efektif tanpa adanya Peraturan Pemerintah. Contoh Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

### **5) Peraturan Presiden**

Peraturan Presiden adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh presiden. Materi muatannya adalah materi yang diperintahkan oleh Undang-Undang atau materi untuk melaksanakan peraturan pemerintah. Contohnya, Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 Tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara dan Peraturan Presiden Nomor 24 Tahun 2010 Tentang Kedudukan, Tugas, Dan Fungsi Kementerian Negara Serta Susunan Organisasi, Tugas, dan Fungsi Eselon I Kementerian Negara.

### **6) Peraturan Daerah Provinsi**

Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama gubernur.

## 7) *Peraturan Daerah Kabupaten/Kota*

Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama bupati/walikota.

## **B. Asas-Asas Hukum Tata Negara**

### **1. Asas Kekeluargaan**

Asas kekeluargaan terdapat di dalam Pasal 33 dan penjelasan UUD 1945. Ide mengenai asas kekeluargaan dicantumkan dalam UUD 1945 berasal dari Prof. Soepomo dalam pidatonya tanggal 31 Mei 1945 ketika diadakan Sidang BPUPKI di Jakarta. *Staatside Integralistik* dari bangsa Indonesia terlihat dari sifat tata negara Indonesia ialah pemimpin yang bersatu jiwa dengan rakyat dan para pejabat negara senantiasa wajib memegang teguh persatuan keseimbangan dalam masyarakat. Menurut H.M. Koesnoe, dalam bahasa Jawa asas ini disebut asas kerakyatan atau asas kebersamaan, kebrayatan dalam bahasa Indonesia menjadi kerakyatan.

Ide asas kekeluargaan kemudian diusulkan dalam perencanaan UUD RI oleh Prof. Mr. Soepomo dalam sidang BPUPKI tanggal 31 Mei 1945. Ide tersebut kemudian berhasil dituangkan dalam UUD 1945. Perumusan asas kekeluargaan dapat dilihat baik dalam Pembukaan maupun dalam Batang Tubuh UUD 1945. Dalam Pembukaan:

Alenia Pertama: "... kemerdekaan itu adalah hak segala bangsa ...".

Alenia Kedua: "...mengantarkan rakyat Indonesia ke depan ...".

Alenia Ketiga: "... dengan didorong oleh keinginan luhur ...".

Alenia Keempat: "... membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi ...".

Dalam Batang Tubuh UUD NRI 1945, yakni pada Pasal 33 ayat (1) yang tegas-tegas menyatakan asas kekeluargaan. Dalam pasal itu disebutkan: "Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan".



Menurut pengertian negara integralistik, sebagai bangsa yang teratur, sebagai persatuan rakyat yang tersusun, maka pada dasarnya tidak akan ada dualisme antara staat dan individu”. Tidak akan ada pertentangan antara susunan “*staat*” dan susunan hukum individu. Dalam pelaksanaannya, semangat kekeluargaan itu dapat diketahui pula pada hal-hal seperti berikut: (1) Cara pengambilan keputusan yang dilakukan dalam lembaga Majelis Permusyawaratan rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan lembaga-lembaga lainnya, dan (2) Hubungan kerja sama antara Presiden dan DPR dalam rangka penyusunan Undang-undang. Penjelasannya sebagai berikut:

#### **a. Cara Pengambilan keputusan**

Cara pengambilan keputusan bersumber pada sila ke-4 Pancasila yang tertuang pada pembukaan alenia keempat: “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”. Cara seperti ini disebut musyawarah mufakat yang berarti kepuasan yang diambil adalah hasil kesepakatan bersama. Atau dengan kata lain, mufakat berarti persetujuan bulat atau kesepakatan bersama.

Menyadari bahwa kemungkinan mufakat akan mengalami kesukaran karena heterogennya masyarakat Indonesia, maka alternatif lain untuk mengambil keputusan seperti dirumuskan dalam Pasal 2 ayat (3), Pasal 6 ayat (2) dan Pasal 37, yaitu bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan dengan suara terbanyak. Adapun dalam Hukum Tata Negara, ada jenis-jenis keputusan suara terbanyak sebagai berikut.

- (1) Suara terbanyak sederhana (*simple majority*). Keputusan diperoleh apabila yang setuju lebih banyak dari yang tidak setuju dan yang setuju sekurang-kurangnya  $1/2 + 1$ .
- (2) Suara terbanyak mutlak (*absolute majority*). Suara yang setuju jauh lebih banyak dari pada yang tidak setuju.
- (3) Suara terbanyak ditentukan (*qualified majority*). UUD atau UU atau peraturan tata tertib suatu lembaga negara

menentukan bahwa keputusan adalah sah apabila memenuhi syarat-syarat yang ditentukan.

Suara terbanyak relatif. Ini dapat terjadi jika dalam pemilihan presiden dan wakil presiden calon yang dijauhkan lebih dari dua orang sehingga salah seorang akan memperoleh suara relatif lebih banyak dari yang lainnya. Dua cara tersebut masing-masing mempunyai kebaikan dan keburukan:

- Musyawarah Mufakat. Kebaikannya, semua pihak merasa terlibat, dihargai pendapatnya, keputusan yang diambil adalah bagian dari kepentingannya. Keburukannya, pemecahan masalah memakan waktu lama, dapat terjadi *diktator minoritas*, di mana pihak minoritas yang tidak setuju memungkinkan dapat memaksakan pengambilan keputusan.
- Suara Terbanyak. Kebaikannya, memakan waktu yang relatif lebih pendek. Keburukannya, timbul *diktator mayoritas*. Pihak mayoritas memaksakan kehendaknya, sehingga golongan minoritas tidak mempunyai kesempatan bila golongan minoritas tidak setuju.

### ***b. Hubungan Kerja Sama antara Presiden dan DPR***

Dalam pembentukan Undang-Undang, sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) jo. Pasal 20 UUD NRI 1945 (Hubungan kerja sama itu tampak di mana wakil pemerintah akan selalu bermusyawarah dengan DPR dalam proses pembicaraan penyusunan Undang-Undang).

## **2. Asas Kedaulatan Rakyat**

Istilah kedaulatan dipergunakan dalam berbagai pengertian. Pengertian berdaulat ditujukan pada negara-negara yang berhak menentukan urusannya sendiri, baik masalah-masalah dalam negeri maupun masalah-masalah luar negeri tanpa ada campur tangan negara lain. Pengertian kedaulatan adalah wewenang yang tertinggi yang menentukan segala wewenang yang ada dalam

suatu negara.<sup>23</sup> Kata ini merupakan terjemahan dari *Sovereignty* (Inggris), *souvereiniteit* (Belanda), *souvereinite* (Prancis), *sovranus* (Italia) dan dalam bahasa Latin dikenal dengan istilah *supranus* yang berarti “yang tertinggi”. Jean Bodin dalam bukunya *Six Livre de la Republika* adalah yang pertama-tama mengartikan bahwa kedaulatan adalah tidak dipecah-pecah, asli, permanen dan sempurna atau tidak terbatas. Tak terbatas artinya tidak ada kekuasaan lain yang lebih tinggi yang dapat membatasi kekuasaan tersebut permanen berarti abadi tetap sepanjang negara itu ada. Konsep itu disebut juga konsep *negara monistis*.

Dalam Ilmu Negara, masalah kedaulatan yang memperlumahkan legitimasi sumber kekuasaan negara, melahirkan teori kedaulatan, yaitu teori kedaulatan Tuhan, dengan penganut Thomas Aquinas dan Agustinus, kedaulatan negara penganutnya Jean Bodin dan Jellinek, Kedaulatan Hukum penganutnya Krabbe, dan kedaulatan Rakyat dipelopori oleh J.J. Rousseau. Menurut J.J. Rousseau dalam pemikiran tentang asal muasal negara, manusia dalam keadaan alamiah, dalam keadaan ada negara (*in state of nature*) asalnya baik. Akan tetapi, dalam keadaan alam bebas, manusia yang asalnya baik itu rusak oleh peradaban. Oleh karena itu, dalam keadaan alam bebas, orang memerlukan jaminan keselamatan. Lantas mereka menyelenggarakan perjanjian masyarakat untuk membentuk negara dalam bukunya *du contract social*. Dalam perjanjian masyarakat, rakyat tidak menyerahkan kekuasaan kepada penguasa, tetapi kepada rakyat sendiri sebagai satu keseluruhan. Penguasa menjalankan kekuasaan bukan karena haknya sendiri.

Dalam UUD NRI 1945, asas ini dinyatakan secara tegas dalam:

- a. Pembukaan, yakni pada rumusan “...Negara Republik Indonesia berkedaulatan Rakyat ...kerakyatan yang dipimpin oleh permusyawaratan perwakilan”.
- b. Batang Tubuh yakni di dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 Pra-Amandemen yang berbunyi, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD” Pasal 2 ayat (1) yang berbunyi, “MPR terdiri atas anggota” maupun

pasal-pasal yang lain, seperti Pasal 3, Pasal 5 ayat (1), Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22C, Pasal 23 ayat (1), Pasal 28, dan Pasal 37.

Hubungan asas kedaulatan dengan pemilu terlihat dari arti kedaulatan yang berarti wewenang untuk menentukan wewenang yang berada di bawahnya sehingga dalam asas kedaulatan rakyat, rakyatlah yang berdaulat dan menentukan segala wewenang dalam Negara. Asas kedaulatan rakyat disebut juga asas demokrasi. Terdapat dua bentuk demokrasi, yakni demokrasi langsung dan demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan. Adapun syarat-syarat dari *representative government under the Rule of Law*, yakni:

- 1) Proteksi konstitusional.
- 2) Pengadilan-pengadilan yang bebas dan tidak memihak.
- 3) Pemilihan-pemilihan yang bebas.
- 4) Kebebasan menyatakan pendapat.
- 5) Kebebasan berserikat dan tugas oposisi.
- 6) Pendidikan civics.

### **3. Asas Pembagian Kekuasaan**

Pembagian kekuasaan berbeda dengan pemisahan kekuasaan. Pemisahan kekuasaan berarti kekuasaan terpisah tanpa ada hubungan antara satu dengan yang lainnya. Sedangkan pembagian berarti kekuasaan terbagi atas beberapa bagian, tetapi tidak terpisah dan mempunyai hubungan antara satu dengan yang lainnya. Pencetus teori pemisahan kekuasaan adalah John Locke dalam bukunya *Two Treaties on Civil Government* yang memisahkan antara legislatif, eksekutif dan federatif. Diilhami pendapat John Locke, Montesquieu dalam bukunya *L' esprit des Lois* mengemukakan bahwa dalam setiap pemerintahan, terdapat tiga jenis kekuasaan yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Dalam praktik ketatanegaraan, tidak mungkin untuk melaksanakan ajaran *trias politica* murni. Prof. Ivor Jennings, dalam

bukunya *The Law and the Constitution*, membedakan pengertian pemisahan kekuasaan dalam:

- I. Pemisahan Kekuasaan *dalam arti material*. Yakni pemisahan dalam arti pembagian kekuasaan dengan mempertahankan secara tegas pembagian tugas-tugas ketatanegaraan antara eksekutif, legislatif dan yudikatif. Hal ini disebut pemisahan kekuasaan (*separation of power*).
- II. Pemisahan Kekuasaan dalam arti formal. Yakni pembagian kekuasaan yang tidak dipertahankan dengan tegas. Inilah yang disebut Pembagian kekuasaan (*division of power*).

Setelah amandemen UUD 1945, Indonesia memiliki kecenderungan menganut “pemisahan kekuasaan” dengan diintroduksikannya asas *checks and balances system*. Amerika Serikat menganut asas pemisahan kekuasaan antara legislatif, eksekutif dan yudikatif, tetapi pemisahan kekuasaan ini hanya berlaku pada situasi khusus, yakni jika Veto Presiden ditolak oleh Kongres. Namun secara konstitusional, Kongres dapat membuat Undang-Undang tanpa persetujuan Presiden. Akan tetapi, dalam keadaan biasa, Presiden dapat mencampuri urusan Kongres. Dalam hal Undang-Undang yang telah disetujui oleh Kongres tetapi Presiden tidak melaksanakannya, Presiden dapat mengajukan veto terhadap Undang-Undang tersebut. Pada umumnya, kongres selalu memperhatikan veto dari presiden. Padahal, kongres memiliki kekuasaan penuh untuk menentukan apakah veto presiden diterima atau ditolak. Inilah sistem pengawasan dan keseimbangan (*checks and balances system*) dalam konstitusi Amerika Serikat, antara legislatif, yudikatif, eksekutif yang saling mengimbangi dan saling mengawasi.

Di Indonesia, asas pemisahan kekuasaan dengan sistem *checks and balances* berarti bahwa kekuasaan yang diberikan kepada lembaga-lembaga negara oleh pembuat Undang-Undang Dasar dipandang sebagai *balances* (keseimbangan), dan sebaliknya kewajiban penerima kekuasaan untuk mempertanggungjawabkan kepada pemberi kekuasaan dipandang sebagai *checks* (pengawasan). Oleh karena itu, hubungan antara pemberi kekuasaan dan penerima

kekuasaan terdapat hubungan pengawasan badan pemberi kekuasaan terhadap badan penerima kekuasaan.

Dalam UUD NRI 1945, hal itu tampak pada:

- a. Dalam proses pembuatan Undang-Undang, yaitu tampak pada Pasal 5 Ayat (1) UUD NRI 1945 yang berbunyi, “*Presiden memegang kekuasaan membentuk UU dengan persetujuan DPR*”, juga Anggota DPR berhak mengajukan usulan rancangan Undang-Undang Pasal 20 Ayat (1) UUD NRI 1945 yang berbunyi, “*DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-undang*”, dan Pasal 21 UUD NRI 1945 yang berbunyi, “”.
- b. Pemberhentian presiden, yaitu pada Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945 yang berbunyi, “*Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar*” (kewenangan atributif) menunjukkan bukan pelimpahan oleh MPR, sehingga presiden tidak dapat diberhentikan oleh MPR, tetapi ada pengecualian apabila dipandang melakukan pelanggaran hukum sesuai dengan Pasal 7A UUD NRI 1945 yang berbunyi, “*Presiden dan /wakil presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR baik apabila telah terbukti melakukan pelanggaran hukum*”, dan menurut Pasal 24C Ayat (2) pendapat DPR tersebut harus disampaikan dahulu kepada Mahkamah Konstitusi serta mekanisme pemberhentian harus berdasarkan Pasal 7B UUD NRI 1945.
- c. Pengangkatan Menteri, bahwasanya Undang-Undang Dasar menganut sistem presidensial di mana presiden mempunyai kekuasaan mengangkat dan memberhentikan menteri. Pasal 17 ayat (2) UUD NRI 1945 berbunyi, “*Menteri-Menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh presiden.*”
- d. Pengujian terhadap Undang-Undang yang nampak dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 yang berbunyi, “*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji UU terhadap UUD.*”

Selain itu, setelah amandemen UUD 1945, kekuasaan Negara dilaksanakan:

- a. Kekuasaan eksekutif yang dilaksanakan oleh Presiden. Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945 berbunyi, “*Presiden RI memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.*”
- b. Kekuasaan Legislatif yang dilaksanakan oleh Presiden dan DPR. Pasal 5 ayat (1) UUD NRI 1945 berbunyi, “*Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang dengan persetujuan DPR*”, Pasal 20 ayat (1) UUD NRI 1945 yang berbunyi, “*DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang*”, dan Pasal 21 UUD NRI 1945 yang berbunyi, “*Anggota DPR berhak mengajukan usulan rancangan Undang-Undang*”.

#### **4. Asas Negara Hukum**

Negara hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilan merupakan syarat bagi terciptanya kebahagiaan hidup bagi warga negaranya. Dalam sejarah ketatanegaraan, selanjutnya dikenal negara hukum sempit sebagai ajaran dari Immanuel Kant dan Fichte. Negara hukum liberal atau negara hukum dalam arti sempit dikenal dua (2) unsur, yakni perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia dan pemisahan kekuasaan.

Pada negara hukum formil, unsur-unsurnya bertambah menjadi empat unsur, yakni perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia, pemisahan kekuasaan, setiap tindakan pemerintah didasarkan atas Undang-Undang, dan Adanya peradilan administrasi yang berdiri sendiri. *The Rule of Law* dikenalkan A.V. Dicey, yang meliputi tiga unsur, yakni supremasi hukum, persamaan kedudukan dan hukum bagi setiap orang, dan konstitusi bukan sumber Hak Asasi Manusia, jika Hak Asasi Manusia dituangkan dalam konstitusi hanya sebagai penegasan. Sementara, negara hukum dicirikan tiga hal, yakni pengakuan dan perlindungan HAM yang mengandung persamaan dalam bidang politik, hukum, sosial, ekonomi dan kebudayaan,

peradilan yang bebas dan tidak memihak, dan legalitas dalam segala bentuknya.

UUD 1945 menunjukkan bahwa Indonesia merupakan negara hukum. Hal itu terlihat dalam:

- a. Pembukaan UUD NRI 1945, yakni Alenia Pertama yang berbunyi, “Bahwa sesungguhnya...perikeadilan”. Alenia Kedua yang berbunyi, “Dan perjuangan pergerakan...adil dan makmur”, dan Alenia Keempat yang berbunyi, “Kata keadilan sosial dan kemanusiaan yang adil dan beradab”.
- b. Dalam Batang Tubuh UUD NRI 1945 yakni dalam Pasal 1 ayat (3), Pasal 4, Pasal 9, Pasal 24, Pasal 27, dan Pasal 28.

**SAMUDRA BIRU**



**SAMUDRA BIRU**

# **BAB VIII**

## **SEJARAH KETATANEGARAAN INDONESIA**

Pembahasan tentang sejarah ketatanegaraan dapat dilakukan berdasarkan beberapa cara, antara lain; berdasarkan periode berlakunya UUD (Konstitusi), pergantian Orde, pergantian pemerintahan dan lain sebagainya. Dalam pembahasan ini, sejarah ketatanegaraan Indonesia didasarkan pada periode berlakunya UUD, yaitu; Periode Tahun 1945 - Tahun 1949 (UUD 1945), Tahun 1949 - Tahun 1950 (KRIS), Tahun 1950 - Tahun 1959 (UUDS), Tahun 1959 - sekarang (berlakunya kembali UUD 1945, yang terbagi menjadi tiga masa, yakni Tahun 1959 - Tahun 1966, Tahun 1966 - Tahun 1999 dan Tahun 1999 - sekarang. Pembagian dalam 3 masa ini adalah berkaitan dengan pergantian pemerintahan dan terjadinya amandemen terhadap UUD 1945).

### **A. Sejarah Ketatanegaraan Indonesia Periode 1945-1949**

#### **1. Perencanaan dan Pengesahan UUD 1945**

Sehari setelah kemerdekaan Indonesia, yaitu tanggal 18 Agustus 1945, ditetapkanlah UUD Negara Republik Indonesia, yang lebih dikenal dengan nama UUD 1945. Persiapan penyusunan UUD 1945 telah dilakukan sejak bulan Mei 1945 dengan dibentuknya “Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia” (BPUPKI), atau dalam Bahasa Jepang disebut dengan *Dokuritsu Zyunby Tyoosakai* pada tanggal 29 April 1945. Badan ini diketuai oleh

Dr. K.R.T. Radjiman Wedyodiningrat dan R. Pandji Soeroso dan *Itjibangase* sebagai wakil ketua. Badan ini dibentuk oleh pemerintah balatentara Jepang sehubungan dengan kesanggupan pihak Jepang untuk dalam jangka waktu sesingkat-singkatnya memberikan kemerdekaan kepada Indonesia.

Setelah badan ini dilantik oleh panglima tentara Jepang (Saiko Sjikikan), kemudian pada tanggal 29 Mei - 1 Juni 1945 diadakan sidang pertama untuk mendengarkan pandangan umum dari anggota. Pada sidang pertama ini, pokok pembicaraan adalah tentang Dasar Negara Indonesia. Pada hari pertama sidang tanggal 29 Mei 1945, Moh. Yamin mengucapkan pidato mengenai “*Asas dan Dasar Kebangsaan Republik Indonesia*” yang terdiri atas Perikebangsaan, Perikemanusiaan, Periketuhanan, Perikerakyatan dan Kesejahteraan Rakyat. Kemudian pada tanggal 31 Mei 1945, pembicaraan dilanjutkan untuk membahas Dasar Negara Indonesia, Daerah Negara dan Kebangsaan Indonesia. Pada sidang ini Moh. Yamin juga berpidato mengenai “*Daerah-daerah Negara Indonesia*”. Pada hari terakhir tanggal 1 Juni 1945, Ir. Soekarno berpidato mengenai “*Dasar Indonesia Merdeka*” atau *Philosophische Grondslag* atau *Weltanschauung* dari Indonesia merdeka, yang terdiri dari:

- 1) Kebangsaan Indonesia;
- 2) Internasionalisme atau perikemanusiaan;
- 3) Mufakat atau demokrasi;
- 4) Kesejahteraan sosial.
- 5) Dan prinsip yang kelima menurut Ir. Soekarno, hendaknya menyusun Indonesia merdeka dengan “bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa”.

Lima prinsip tersebut disebut dengan Pancasila. Panca artinya lima dan sila artinya asas atau dasar. Di atas kelima asas atau dasar itulah, kita mendirikan negara Indonesia kekal dan abadi.

Pada akhir sidang pertama, dibentuk panitia kecil yang beranggotakan 9 orang yaitu; Ir. Soekarno, Drs. Moh. Hatta, Abikusno Tjokrosujoso Abdulkaharmuzakir, H.A. Salim, Mr. Achmad

Soebardjo, Wachid Hasjim dan Mr. Moh. Yamin untuk merumuskan pandangan umum dan pendapat para anggota. Panitia ini pada tanggal 22 Juni 1945 berhasil merumuskan Piagam Jakarta. Piagam ini berisi garis-garis pemberontakan melawan kapitalisme, imperialisme dan fasisme (Belanda dan sekutu-sekutunya serta Jepang), serta memuat dasar pembentukan negara RI.

Pada masa sidang kedua tanggal 10-16 Juli 1945, oleh panitia kecil piagam tersebut dilaporkan ke BPUPKI, dan sidang kemudian membentuk panitia hukum dasar yang diketuai oleh Ir. Soekarno dan beranggotakan 19 orang. Panitia ini kemudian membentuk panitia kecil perancang UUD (ic. pembukaan) yang beranggotakan tujuh orang yaitu: Prof. Dr. Mr. Soepomo, Mr. Wongsonegoro, AA. Maramis, A. Soebardjo, R.P. Singgih, H. Agus Salim dan Dr. Sukiman. Pada tanggal 16 Juli 1945 hasil rumusan dari panitia kecil tersebut disahkan oleh BPUPKI, termasuk pembukaan UUD 1945 yang isinya berdasarkan Piagam Jakarta. Dengan selesainya tugas dari BPUPKI, pada tanggal 8 Agustus 1945 dibentuklah Panitia Penyelidik Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) atau dalam Bahasa Jepang disebut "*Dokuritsu Zyunbi Inkai*", yang dipimpin oleh Soekarno dan Moh. Hatta selaku wakil ketua. Tugas dari panitia ini adalah mempersiapkan segala sesuatu sehubungan dengan kemerdekaan Indonesia.

PPKI tidak dapat melaksanakan tugasnya akibat dibomatomnya Hiroshima dan Nagasaki pada tanggal 6 dan 9 September 1945 oleh sekutu, yang berakibat Jepang menyerah tanpa syarat kepada sekutu pada tanggal 15 Agustus 1945. Akibat peristiwa tersebut, pada tanggal 17 Agustus 1945 Indonesia memproklamkan kemerdekaannya. Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia kemudian dibentuk sehari setelah proklamasi kemerdekaan yaitu pada tanggal 18 Agustus 1945. PPKI dalam rapatnya kemudian mengesahkan UUD 1945 yang terdiri dari Pembukaan (*Preamble*) dan Batang Tubuh, belum ada penjelasan. Penjelasan yang terdapat dalam Berita Negara RI tahun II No. 7 merupakan susunan dari Prof. Dr. Mr. Soepomo yang pernah dikemukakan pada tanggal 15 Juli di depan sidang BPUIPKI. Sesuai dengan asas negara hukum (*Rechtstaat*), maka

UUD 1945 tersebut merupakan hukum dasar tertulis dari negara RI (*lois fundamentals*). Dilihat dari sejarah pembentukannya, UUD 1945 merupakan hasil revolusi Bangsa Indonesia yang mencapai titik kulminasinya pada tanggal 17 Agustus 1945.

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

## **2. Sifat UUD 1945**

Oleh pembentuknya, UUD 1945 dimaksudkan bersifat "sementara". Hal tersebut dapat dilihat dari ketentuan Pasal III ayat (2) Aturan Tambahan yang menyebutkan: "dalam enam bulan sesudah MPR dibentuk, majelis itu bersidang untuk menetapkan UUD". Demikian pula ketentuan dalam Pasal 3 yang menyatakan bahwa salah satu tugas MPR adalah menetapkan UUD.

## **3. Kelembagaan Negara dan Sistem Pemerintahan**

Bila dilihat ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945, maka tampak bahwa yang memegang kekuasaan yang tertinggi dan sebagai

pelaku kedaulatan rakyat adalah MPR (Pasal 1 ayat 2). Sebagian kekuasaan itu oleh MPR disalurkan kepada lembaga-lembaga lain yang ada di bawahnya (*Opdracht Van Bevoegheid*). Dengan demikian, maka lembaga-lembaga lain seperti DPR, Presiden, BPK, DPA, dan MA berada di bawah majelis (*untergeordnet*). Presiden dan DPR menerima mandat dari majelis di bidang eksekutif, legislatif dan *legislative control*, di mana presiden dan DPR harus mampu bekerja sama, terutama dalam melaksanakan kekuasaan pembentukan UU (Pasal 5 ayat 1 jo Pasal 20 ayat 1 UUD 45). Presiden sebagai pelaksana kekuasaan pemerintahan harus benar-benar memperhatikan suara DPR, meskipun presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR dan juga DPR tidak dapat memberhentikan presiden (ic. menteri-menteri negara), sesuai dengan sistem presidensiil yang dianut oleh UUD 45. Meskipun demikian, dewan berhak meminta kepada majelis untuk diadakannya sidang istimewa jika presiden dianggap melanggar haluan negara (Penjelasan Umum UUD 45).

Dalam praktik ketatanegaraan, kekuasaan presiden pada masa ini sangat luas, karena selain memegang kekuasaan pemerintahan negara tertinggi juga memegang kekuasaan terhadap lembaga MPR, DPR dan DPA selama lembaga tersebut belum terbentuk. Selain itu di bidang eksekutif sesuai dengan ketentuan Pasal 4 ayat 2 jo Pasal 17 presiden dibantu oleh wakil presiden, menteri, dan di bidang pelaksanaan kekuasaan MPR, DPR dan DPA dibantu oleh KNIP (Pasal IV Aturan Peralihan UUD '45). Yang menunjuk menteri dan anggota KNIP adalah Presiden. Sehingga di sini presiden dengan bantuan KNIP berhak menetapkan haluan negara, UU dan memberikan pertimbangan (nasihat), sehingga di sini tampak bahwa kekuasaan presiden dapat dikatakan sebagai *Constitutional Dictatorship*. Selain itu, pada tanggal 16 Oktober 1945, dikeluarkan Maklumat Wakil Presiden No. X dan Maklumat Presiden tanggal 14 Nopember 1945, di mana dengan maklumat tersebut telah terjadi perubahan sistem pemerintahan dari sistem kabinet presidensial ke sistem parlementer. Di sini, kabinet dipimpin oleh wakil presiden selaku Perdana Menteri. Menteri negara diangkat dan diberhentikan oleh presiden. Namun mereka bertanggung jawab kepada BP KNIP.

Setelah kekalahan Jepang melawan sekutu Belanda berkeinginan untuk kembali berkuasa di Indonesia. Belanda mengkonsolidir kekuatan militernya di Indonesia dan melakukan politik “*divide et impera*” atau “*verdeel en heers*”, yang artinya memecah belah untuk tetap berkuasa. Belanda mencoba untuk mendirikan negara-negara bagian seperti negara Sumatera Timur, Negara Indonesia Timur, Negara Pasundan, Negara Jawa Timur dan sebagainya. Kenyataan bahwa ketika Belanda masuk kembali ke Indonesia sudah merupakan negara yang merdeka, memaksa Belanda untuk mengadakan perundingan-perundingan antara lain:

**a. Persetujuan Linggarjati**

Ditandatangani pada tanggal 25 Maret 1947, yang isinya antara lain:

- 1) Belanda mengakui pemerintahan Republik Indonesia berkuasa de facto atas Jawa, Madura, dan Sumatera.
- 2) Kedua pemerintah akan bekerja sama untuk dalam waktu singkat membentuk suatu negara federasi yang berdaulat dan demokratis bernama “Republik Indonesia Serikat”. RIS akan terdiri dari negara Republik Indonesia (Jawa, Madura dan Sumatera), Kalimantan, dan Negara Indonesia Timur.
- 3) Republik Indonesia Serikat akan bergabung dengan Belanda dalam bentuk “Uni” dan sebagai kepala uni adalah Ratu Belanda.
- 4) Pembentukan RIS dan uni diusahakan terlaksana sebelum tanggal 1 Januari 1949.

Persetujuan ini belum dapat terlaksana, karena pada Tanggal 20 Juli 1947 Belanda melaksanakan “Aksi Militer I” (perang kemerdekaan I) terhadap Republik Indonesia sehingga berhasil menduduki beberapa kota besar seperti Jawa, Madura dan Sumatera. Atas desakan Dewan Keamanan PBB pada Tanggal 4 Agustus 1947, pemerintah Belanda menjalankan perintah gencatan senjata. Selanjutnya, Tanggal 17 Januari 1948 di kapal “*Renville*” ditandatangani persetujuan Renville.

## **b. Persetujuan Renville**

Isi dari persetujuan Renville antara lain:

- 1) Belanda tetap berdaulat atas seluruh wilayah Indonesia sampai kedaulatan diserahkan kepada Republik Indonesia Serikat, yang harus segera dibentuk.
- 2) Sebelum RIS dibentuk Belanda dapat serahkan sebagian dari kekuasaannya kepada pemerintah federal sementara.
- 3) RIS sebagai negara yang merdeka dan berdaulat akan menjadi peserta yang sejajar dengan Kerajaan Belanda dalam Uni Nederland-Indonesia dengan Ratu Belanda sebagai kepala Uni.
- 4) Republik Indonesia akan menjadi Negara Bagian dari RIS.<sup>41</sup>

Persetujuan ini pun tidak dapat dilaksanakan oleh Belanda, dan pada Tanggal 19 Desember 1948 Belanda melakukan “Aksi Militer II” dan berhasil menduduki ibukota Republik Indonesia Yogyakarta serta menahan Presiden Soekarno dan Wakil Presiden Moh. Hatta serta beberapa pejabat negara lainnya. Atas tindakan Belanda menimbulkan reaksi di forum internasional, dan karena itu kemudian Dewan Keamanan PBB pada Tanggal 28 Januari 1949 mengeluarkan resolusi yang berisi:

- 1) Supaya dilakukan “*Cease Fire*” (pemberhentian tembak menembak).
- 2) Supaya pemimpin-pemimpin RI segera dibebaskan dan kembali ke Yogyakarta.

Dalam rangka itu kemudian di bawah pimpinan Cochran dari Komisi Jasa-jasa baik PBB pada Tanggal 14 April 1949 diadakan perundingan antara Dr. Van Royen dari pihak Belanda dan Mohamad Roem, SH dari pihak Indonesia. Pada Tanggal 7 Mei 1949 tercapailah “*Persetujuan Roem Van Royen*”. Isi persetujuan tersebut antara lain:

- 1) RI akan menghentikan perang gerilya. Bekerja sama keamanan,



- 2) Belanda menyetujui pengembalian pemerintah RI ke Yogyakarta,
- 3) Menghentikan operasi militer dan membebaskan pemimpin-pemimpin RI, serta selekasnya mengadakan Konferensi Meja Bundar.

**c. Konferensi Meja Bundar (KMB)**

Pada tanggal 23 Agustus 1949 - 2 Nopember 1949 kemudian diadakan Konferensi Meja Bundar di Den Haag, yang diikuti oleh Belanda, Republik Indonesia, BFO (*Byeenkomst voor Vederal Overleg*) yang diawasi oleh UNCI (*United Nations Commission for Indonesia*). Selama berlangsungnya KMB oleh delegasi-delegasi RI dan BFO telah membentuk Panitia Perancang konstitusi RIS yang bertugas untuk merancang naskah konstitusi RIS. Hasilnya dirumuskan dalam Piagam Persetujuan delegasi RI dan BFO tentang Konstitusi Sementara RIS. Naskah tersebut kemudian disetujui oleh Pemerintah Belanda, Pemerintah RI, BFO dan juga oleh KNIP dan lembaga-lembaga perwakilan rakyat dari BFO, yang mulai berlaku pada tanggal 27 Desember 1949.

**B. Sejarah Ketatanegaraan Indonesia Periode 1949-1950**

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

UUD 1945 Pasal 1 ayat (1), bentuknya adalah “kesatuan” dengan bentuk pemerintahan “Republik”.

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

Dengan ketentuan tersebut di atas, maka jelas KRIS menganut sistem pertanggungjawaban menteri atau lazim disebut dengan “sistem parlementer”. Hal ini sesuai dengan Sistem *Representative and Responsible Government*. Lembaga Perwakilan Rakyat menurut KRIS menganut sistem *bicameral* yang terdiri dari Majelis Tinggi dan Majelis Rendah. Majelis Tinggi dilakukan oleh senat dan Majelis Rendah oleh DPR. Keanggotaan Senat terdiri dari wakil negara bagian (masing-masing dua orang), sedangkan DPR mewakili seluruh rakyat Indonesia (Pasal 99-111 KRIS). Kekuasaan perundang-undangan federal menurut Pasal 127 KRIS dilakukan oleh pemerintah bersama-sama dengan DPR dan Senat. Pengesahan suatu perundang-undangan selain ditandatangani oleh presiden juga ditandatangani oleh menteri yang harus bertanggung jawab terhadap materi UU tersebut sebagai *contrasign*. Bentuk negara federasi dan sistem parlementer yang dianut KRIS tidak sesuai dengan jiwa proklamasi maupun kehendak sebagian besar rakyat di beberapa daerah/negara bagian. Hal ini terbukti dengan terjadinya

penggabungan beberapa daerah/negara bagian dengan negara RI. Penggabungan tersebut memang dimungkinkan berdasarkan ketentuan Pasal 44 KRIS yang menyatakan bahwa suatu negara bagian atau daerah bagian dari RIS dapat menggabungkan diri dengan negara bagian lainnya yang harus dilakukan sesuai dengan UU Federal dan berdasarkan kehendak rakyat. Untuk mengatasi hal tersebut, kemudian diadakan persetujuan antara pemerintah RI dengan RIS untuk mengubah bentuk Negara Federal menjadi bentuk Negara Kesatuan.

### **C. Sejarah Ketatanegaraan Indonesia Periode 1950-1959**

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

1. Berisi ketentuan perubahan KRIS menjadi UUDS dengan diikuti naskah UUDS selengkapnya.
2. Tentang UUDS berlaku Tanggal 17 Agustus 1950, 2) Aturan Peralihan bahwa alat-alat perlengkapan negara sebelum pengundangan undang-undang ini tetap berlaku.

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

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

Karena keadaan tersebut, kemudian pada tanggal 5 Juli 1959, Presiden Soekarno mengeluarkan *Dekret Presiden*, yang isinya adalah: Pembubaran Konstituante, UUD 1945 berlaku kembali untuk seluruh wilayah RI dan tidak berlakunya UUDS dan pembentukan MPRS/DPRS dan DPAS dalam waktu sesingkat-singkatnya. Dasar hukum keluarnya Dekrit Presiden ini tidak akan dijumpai dalam peraturan perundang-undangan yang ada, tetapi keluar didasarkan pada “*Staatsnoodrecht*” (Hukum/Hak Darurat Negara), yaitu hukum yang memberi hak kepada penguasa untuk mengambil tindakan atau keputusan yang penting demi kesatuan bangsa dan keselamatan negara. *Staatsnoodrecht* ada yang bersifat objektif dan subyektif. Dikatakan *objektif*, bila tindakan penguasa didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang sudah ada sebelumnya. Sedangkan yang *subyektif* bilamana tindakan penguasa tidak didasarkan pada peraturan yang sudah ada, tetapi didasarkan pertimbangan subyektif dari penguasa sendiri. Dasar dari penguasa untuk melaksanakan Hukum Darurat Negara yang ekstra konstitusional adalah pada asas *Salus Populi Suprema Lex* (kepentingan rakyat merupakan hukum yang tertinggi). Dekrit Presiden tersebut kemudian dikuatkan dengan TAP MPRS XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR GR mengenai Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia.

#### **D. Sejarah Ketatanegaraan Indonesia Periode 1959-Sekarang**

Sejalan dengan perkembangan ketatanegaraan yang terjadi, maka periode berlakunya UUD 1945 pada masa ini akan dibagi menjadi tiga bagian yaitu:

##### **1. Masa antara 1959 -1966**

UUD 1945 yang berlaku kembali atas dasar Dekrit Presiden 5 Juli 1959 terdiri dari Pembukaan dan Batang Tubuh (16 Bab, 37

Pasal, 4 Aturan Peralihan dan 2 aturan Tambahan) serta Penjelasan. Sebagaimana halnya dengan UUD 1945 yang pertama kali berlaku tanggal 18 Agustus 1945, maka UUD 1945 yang berlaku kembali dengan dekrit ini juga masih bersifat “sementara”, karena tidak ditetapkan oleh MPR sekalipun kemudian telah dibenarkan oleh TAP MPRS XX/MPRS/ 1966 jo TAP MPR V/MPR/1973. Dekrit itu sendiri hanya menetapkan bahwa UUD '45 berlaku bagi seluruh Bangsa Indonesia. Jadi dengan demikian, berlaku pulalah ketentuan Pasal 3 dan ayat 2 Aturan Tambahan UUD'45, yang berdasarkan kedua pasal tersebut, maka UUD 1945 masih bersifat sementara.

Dengan berlakunya kembali UUD 1945, maka asas ketatanegaraan dan sistem pemerintahan mengalami perubahan, yaitu dari asas Demokrasi Liberal menjadi asas Demokrasi Terpimpin, dan dari sistem parlementer menjadi sistem presidensiil. Tentang asas demokrasi terpimpin, presiden dalam sidang konstituante tanggal 22 April 1959 menegaskan bahwa Demokrasi Terpimpin adalah demokrasi yang didasarkan atas “kerakyatan” yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan. Jadi, inti dari demokrasi terpimpin adalah permusyawaratan, tetapi suatu permusyawaratan yang “dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan”, bukan oleh perdebatan dan penyiasatan yang diakhiri dengan pengadaaan kekuatan dan perhitungan suara pro dan kontra.

Dengan sistem presidensiil yang dianut oleh UUD 1945, maka presiden adalah pemegang kekuasaan eksekutif (pemerintahan) tertinggi (*concentration of power and responsibility upon president*), yang dalam melaksanakan kekuasaannya dibantu oleh seorang wakil presiden dan menteri-menteri (Pasal 4 dan 17 UUD 1945). Dalam praktik ketatanegaraan yang terjadi sejak Dekrit Presiden 5 Juli 1959 hingga meletusnya peristiwa G30 S, UUD 1945 belum dilaksanakan secara murni dan konsekuen. Banyak penyimpangan (*deviasi*) yang terjadi baik dari segi kelembagaan negara, sistem pemerintahan maupun dari segi hukum. Dilihat dari segi kelembagaan negara, maka lembaga tertinggi atau tinggi negara kedudukannya tidak neben atau tidak sejajar, tetapi *undergeordnet* dengan presiden. Hal ini terlihat dari didudukkannya ketua dan wakil ketua lembaga

tertinggi/tinggi negara sebagai pembantu presiden dengan jabatan menteri. Contohnya adalah pengangkatan anggota DPR GR oleh presiden dengan Penetapan Presiden No. 4 Tahun 1960, di mana ketua dan wakil ketua Dewan masing-masing menjabat sebagai Menteri Koordinator dan Menteri. Dalam sistem pemerintahan, kekuasaan presiden sangat besar, di samping sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan juga sebagai Pemimpin Besar Revolusi yang memegang kekuasaan seumur hidup, sebagaimana diatur dalam TAP MPRS III/MPRS/1963 tentang Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia Bung Karno menjadi presiden republik Indonesia seumur hidup. Hal ini jelas bertentangan dengan ketentuan UUD 1945. Di bidang hukum, banyak hal yang seharusnya diatur/ dibentuk dengan undang-undang tetapi dibentuk dengan Penetapan Presiden; Peraturan Presiden atau Keputusan Presiden.

Jadi, secara konstitusional, seharusnya kekuasaan negara tidak terletak di tangan “presiden”, tetapi MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat, tetapi dalam praktik ketatanegaraan UUD 1945 yang menjadi landasan konstitusional dikesampingkan. Dalam kondisi seperti tersebut, kemudian muncul pemberontakan G 30 S, yang membawa korban beberapa jenderal, aparatur negara, dan masyarakat Indonesia. Presiden/Kepala Negara/Pemimpin Besar Revolusi tidak mampu mengendalikan stabilitas politik dan keamanan, sehingga kemudian meletuslah TRI TURA (Tiga Tuntutan Rakyat) dari angkatan 1966 yang isinya:

- a. Pelaksanaan kembali secara murni dan konsekuen UUD 1945,
- b. Pembubaran PKI, dan
- c. Penurunan harga barang.

## **2. Masa antara 1966-1999**

Untuk mengatasi keamanan negara dan kesatuan bangsa pada saat itu, kemudian oleh Presiden Soekarno dikeluarkanlah Surat Perintah Sebelas Maret (*Supersemar*) Tahun 1966, yang memberi wewenang kepada Jenderal Soeharto, Panglima Komando Staf Angkatan Darat

untuk mengendalikan situasi. Supersemar kemudian dikukuhkan dengan TAP MPRS IX/ MPRS/1966. Kemudian pada tanggal 12 Maret 1967 dengan TAP MPRS XXXIII/MPRS/1967 mencabut kekuasaan Ir. Soekarno, dan kemudian mengangkat pemegang Ketetapan MPRS IX/ MPRS/1966 sebagai pejabat presiden. Soeharto diangkat sebagai pejabat presiden berdasarkan TAP MPRS No.XLIX/MPRS/1968. Untuk melakukan penertiban terhadap produk peraturan perundang-undangan, kemudian dikeluarkan TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR GR Mengenai Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia, yang terdiri dari:

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

Dalam sejarah berlakunya UUD 1945, kemudian pada Tanggal 3 Juli 1971 diadakan Pemilihan Umum yang pertama, dan berhasil membentuk MPR, DPR, dan DPRD yang definitif sesuai ketentuan Pasal 2 ayat (1), Pasal 19 ayat (1), dan Pasal 18 UUD 1945. Kemudian pada Bulan Maret 1973, MPR mengangkat Jenderal Soeharto sebagai presiden, dan untuk selanjutnya dalam 5 kali pemilihan presiden, MPR terus menerus memilih Jenderal Soeharto sebagai calon tunggal. Terakhir, Soeharto dipilih dan diangkat sebagai presiden pada pemilu yang ke-6 era Orde Baru, yaitu pada bulan Maret 1998. Pada masa pemerintahan Soeharto, dikeluarkan UU yang mengatur mengenai lembaga negara, antara lain: UU No. 5

Tahun 1973 tentang BPK, UU No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Dalam perkembangan sejarah ketatanegaraan pada masa Soeharto berkuasa, terjadi pula deviasi, baik di bidang politik maupun hukum. Antara lain dengan pelemahan fungsi MPR, yang diawali dengan adanya konsensus nasional Tahun 1967 sebagai hasil kesepakatan partai politik dan Golongan Karya, yang disahkan dengan Keputusan pimpinan DPR-GR tanggal 16 Desember 1967 dengan adanya anggota MPR yang diangkat di samping melalui pemilu. Isi Keputusan tersebut antara lain:

- (1) Adanya anggota MPR/DPR yang diangkat, di samping yang dipilih melalui pemilu,
- (2) Yang diangkat adalah perwakilan ABRI dan Non ABRI, untuk Non ABRI harus non massa,
- (3) Jumlah anggota yang diangkat untuk MPR adalah 1/2 dari jumlah seluruh anggota DPR.

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



Penyimpangan lainnya adalah berkaitan dengan perubahan UUD 1945, di mana UUD 1945 dianggap final dan merupakan karya agung The Founding Fathers yang harus dilaksanakan Bangsa Indonesia. UUD tidak dapat diubah, karena mengubah UUD negara akan kacau dan mengubah UUD berarti membubarkan negara proklamasi 17 Agustus 1945. Keinginan untuk tidak mengubah tampak dari ketentuan Pasal 115 TAP MPR I/MPR/ 1978 tentang Peraturan Tata Tertib MPR/DPR yang menyatakan bahwa;” majelis tidak akan mengubah UUD 1945 dan Pancasila dan tidak berkehendak dan tidak akan melakukan perubahan terhadapnya serta akan melaksanakan secara murni dan konsekuen”. Peraturan tersebut sangat kontradiktif dengan semangat Pasal 37 UUD 1945 dan terlalu dipaksakan. Hal tersebut dipertegas lagi dalam TAP MPR IV/MPR/1983 tentang Referendum, di mana untuk mengubah UUD 1945 harus dilakukan referendum. Ketetapan ini dimaksudkan agar Pasal 37 UUD 1945 tidak mudah digunakan. Jadi, pada era pemerintahan Soeharto Asas Kedaulatan Rakyat sebagaimana ditentukan dalam UUD 1945 tidak pernah dilaksanakan, yang dilaksanakan adalah kedaulatan penguasa.

Akibat pendekatan kekerasan yang dilakukan dan terpuruknya ekonomi Indonesia sejak 1977, gelombang aksi mahasiswa yang menghendaki mundurnya Soeharto sebagai presiden kemudian terjadi. Akibatnya pada Tanggal 21 Mei 1998, Soeharto yang sudah memegang jabatan selama tujuh periode mengundurkan diri sebagai presiden dan digantikan oleh BJ. Habibie yang sebelumnya menjabat sebagai wakil presiden.

### **3. Masa 1998-sekarang**

Pemerintahan pada masa Habibie disebut sebagai pemerintahan Transisional, yang menurut Mulyoto Mulyosudarmo terdapat dua pemahaman tentang pemerintahan transisi. *Pertama*, pemerintahan transisi digunakan untuk merujuk “pemerintahan sementara” yang masa jabatannya dibatasi sampai terbentuknya pemerintahan baru hasil pemilu. *Kedua*, pemerintahan transisi merupakan pemerintahan yang otoriter dan sentralistik menjadi pemerintahan yang desentralistik dan demokratis. Pada masa Habibie, terjadi

perubahan ketatanegaraan yang lebih demokratis, yakni dengan keluarnya beberapa ketentuan yang penting, Undang-undang serta dilakukannya amandemen I (pertama) terhadap UUD 1945. Dalam bidang politik, dikeluarkan undang-undang yang menggantikan undang-undang sebelumnya, yaitu: UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilu dan UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Dengan keluarnya undang-undang tersebut, maka terdapat sejumlah perubahan yakni; *Pertama*, dari sistem politik kepartaian, di mana jumlah partai yang ikut pemilu tidak lagi terbatas PDI, PPP dan Golkar tetapi multi partai. *Kedua*, diakhirinya peran militer secara bertahap di MPR. *Ketiga*, asas tunggal Pancasila dalam partai tidak berlaku lagi. Masing-masing partai bebas menentukan asas yang dipakai. *Keempat*, pemilu dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU).

Setelah terbentuknya MPR hasil pemilu 1999, kemudian dilakukan perubahan pertama terhadap UUD 1945 dalam sidangnya tanggal 14-21 Oktober 1999. Beberapa pasal yang diamandemen antara lain: Pasal 5 ayat 1, Pasal 7, 9, 13 ayat 2, 14, 15, 17 ayat 2 dan 3, 20 serta Pasal 21. Perubahan terhadap Pasal 5 ayat 1 jo Pasal 20 adalah berkaitan dengan kekuasaan pembentukan UU. Bila sebelum amandemen kekuasaan membentuk UU ada pada presiden, maka kemudian beralih kepada DPR. RUU tersebut dibahas oleh presiden bersama dengan DPR untuk memperoleh persetujuan bersama, dan jika tidak memperoleh persetujuan bersama, maka tidak boleh diajukan dalam persidangan masa itu (Pasal 20 ayat 2 dan 3 amandemen I UUD 1945). Yang mengesahkan RUU tersebut adalah presiden (Pasal 20 ayat 4). Masalahnya kemudian adalah jika RUU tersebut ternyata kemudian tidak disahkan oleh presiden, maka bagaimana status RUU tersebut, apakah langsung menjadi UU atau batal? Bila dahulu sebelum amandemen, maka RUU tersebut tidak boleh diajukan dalam persidangan DPR masa itu (Pasal 21 ayat 2).

Dengan amandemen, maka ketentuan tersebut dihapus. Amandemen juga dilakukan terhadap Pasal 7, yaitu berkaitan dengan pembatasan masa jabatan presiden, yakni maksimal hanya

untuk dua kali masa jabatan. Sedangkan dalam Pasal 9, yaitu menyangkut sumpah presiden, ditambah satu ketentuan lagi yaitu bahwa jika MPR/DPR tidak mengadakan sidang, maka presiden dan atau wakil presiden bersumpah/berjanji di hadapan pimpinan MPR dengan disaksikan oleh pimpinan MA. Pasal 13 berkaitan dengan pengangkatan/penerimaan duta bila dahulu sepenuhnya adalah merupakan hak presiden selaku kepala negara, maka dengan amandemen presiden harus memperhatikan pertimbangan DPR. Demikian pula dengan ketentuan Pasal 14 ayat 2 dalam hal pemberian Amnesti dan Abolisi. Sedangkan dalam hal pemberian Grasi dan Rehabilitasi, harus memperhatikan pertimbangan MA.

Sidang Umum MPR bulan Oktober 1999 mengakhiri pula masa pemerintahan BJ. Habibie, yakni dengan ditolaknya pidato pertanggungjawabannya di depan Sidang Umum MPR dengan TAP MPR III/MPR/1999. Kemudian dalam Sidang Umum MPR tanggal 20 dan 21 Oktober 1999, Bangsa Indonesia menorehkan sejarah penting bagi perkembangan demokrasi, yakni dengan terpilihnya presiden dan wakil presiden, yaitu Abdurrahman Wahid dan Megawati Soekarno Putri melalui voting sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 6 ayat 2 UUD 1945. Pengangkatan tersebut kemudian dikukuhkan dengan TAP MPR VII/MPR/1999 dan TAP MPR VIII/MPR/1999. Dalam sidang tahunannya tanggal 7-18 Agustus 2000, MPR melakukan amandemen ke-II terhadap UUD 1945 yang meliputi perubahan dan atau penambahan yaitu; Bab VI tentang Pemerintahan Daerah, mencakup Pasal 18, 18A, 18 B; Bab VII tentang DPR, mencakup Pasal 19, 20 ayat 5, 20A, 22 A dan 22 B; Bab IX tentang Wilayah Negara, mencakup Pasal 25 E; Bab X tentang Warga: Negara dan Penduduk, mencakup Pasal 26 ayat 2 dan 3, Pasal 27 ayat 3; Bab XII tentang HAM, mencakup Pasal 28 A-J dan Bab XII tentang Bendera, Bahasa dan Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan, mencakup Pasal 36 A-C.

Beberapa hal penting berkaitan dengan amandemen tersebut di atas adalah ketentuan Pasal 18 tentang Pemerintahan Daerah, di mana dengan tegas ditentukan bahwa daerah Indonesia terbagi atas daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota serta diakuinya dan

dihormatinya satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus dan istimewa. Perubahan terhadap Pasal 19 ayat 1, berkaitan dengan penyusunan anggota DPR di mana dalam amandemen, ditentukan bahwa “anggota DPR dipilih melalui pemilu”. Jadi tidak lagi dikenal adanya mekanisme pengangkatan sebagaimana yang terjadi sebelumnya. Dalam amandemen ke-III Pasal 20 ,ditambah satu ayat lagi yaitu ayat (5), yang menentukan bahwa bilamana RUU yang telah disetujui bersama tidak disahkan olehpresiden, maka dalam jangka waktu tiga bulan sejak RUU tersebut disetujui, sah menjadi UU.

Selama pemerintahan KH. Abdurrahman Wahid, tuntutan reformasi berjalan lambat dan gejolak disintegrasi bangsa di berbagai daerah belum berhasil diatasi, terakhir adalah terjadinya skandal Bulloggate dan Bruneigate, yang berakibat DPR mengeluarkan *Memorandum I* pada tanggal 1 Februari Tahun 2001 dan diikuti dengan *Memorandum II* pada Tanggal 30 April 2001.<sup>58</sup> Kewenangan DPR mengeluarkan *Memorandum* tersebut didasarkan pada TAP MPR No.III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/ atau Antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara, di mana dalam Pasal 7 ayat (2) disebutkan: Apabila DPR menganggap presiden melanggar Haluan Negara, maka DPR menyampaikan memorandum untuk mengingatkan presiden. Kemudian dalam Pasal 7 ayat (3) disebutkan: Apabila dalam waktu tiga bulan presiden tidak memperhatikan Memorandum DPR tersebut pada ayat (2), maka DPR akan menyampaikan *Memorandum kedua*. Jika dalam waktu satu bulan *Memorandum II* tidak diindahkan, DPR dapat meminta MPR mengadakan Sidang Istimewa untuk meminta pertanggungjawaban presiden.

Konflik antara presiden dan DPR terus berlanjut, dan presiden pada Tanggal 22 Juli 2001 mengeluarkan Maklumat yang berisi:

- 1) Pembekuan MPR/DPR,
- 2) Mengembalikan kedaulatan rakyat dan melaksanakan pemilu dalam waktu satu tahun,
- 3) Membekukan Partai Golkar.

Keluarnya Maklumat tersebut menimbulkan reaksi dari berbagai kalangan, dan akhirnya atas permintaan MPR, MA mengeluarkan fatwa mengenai substansi maklumat tersebut, yaitu bahwa: Maklumat tersebut bertentangan dengan konstitusi (penjelasan). Demikian pula, presiden tidak berwenang membubarkan Golkar karena yang berwenang adalah MA sesuai dengan ketentuan dalam UU tentang Parpol. Dari segi kelembagaan, tindakan presiden juga tidak tepat, karena MPR adalah merupakan lembaga tertinggi negara sehingga tidak dapat dibubarkan oleh lembaga tinggi negara lainnya.

Akhirnya melalui Sidang Istimewa tanggal 22 Juli 2001, MPR mencabut mandatnya dan mengangkat Megawati Soekarno Putri sebagai presiden RI ke-V dan Hamzah Haz sebagai wakil Presiden. Kemudian pada Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001, MPR mengeluarkan 12 Ketetapan dan melakukan amandemen ke III terhadap UUD 1945. Dalam amandemen ke III ini, beberapa pasal yang diubah atau ditambah adalah; Pasal 1 ayat (2 dan 3), 3 ayat (1, 3 dan 4), 6 ayat (1 dan 2), 6A ayat (1, 2, 3 dan 5), 7A, 7B ayat (1, 2, 3, 5, 6 dan 7), 7C, 8 ayat (1 dan 2), 11 ayat (2 dan 3), 17 ayat (4), 22C ayat (1, 2, 3 dan 4), 22D ayat (1, 2, 3 dan 4), 22E ayat (1, 2, 3, 4, 5 dan 6), 23 ayat (1, 2 dan 3), 23A, 23C, 23E ayat (1, 2 dan 3), 23F ayat (1 dan 2), 23G ayat (1 dan 2), 24 ayat (1 dan 2), 24A ayat (1, 2, 3, 4 dan 5), 24B ayat (1, 2, 3 dan 4) dan Pasal 24C ayat (1, 2, 3, 4, 5 dan 6).

Perubahan yang penting dalam amandemen ke-III ini antara lain berkaitan dengan Pasal 1 ayat 1 yang menyatakan bahwa: “kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD”. Jadi tidak lagi dilaksanakan oleh MPR. Demikian pula dalam ayat 2-nya yang menegaskan bahwa “Indonesia adalah negara hukum”. Berdasarkan amandemen ke III ini, maka perubahan yang mendasar terjadi pada lembaga MPR, yang dahulu adalah merupakan lembaga tertinggi negara sekarang kedudukannya sama dengan lembaga lainnya. Selain itu, diatur pula beberapa lembaga baru seperti DPD (Pasal 22 C dan D), Komisi Yudisial (Pasal 24 B), Mahkamah Konstitusi (Pasal 24 C), dan sebagainya.

Kemudian pada Agustus 2002 dalam sidang tahunannya, MPR melakukan amandemen yang ke IV terhadap UUD 1945. Perubahan dan atau penambahan meliputi Pasal 2 ayat (1), 6A ayat (4), 8 ayat (3), 11 ayat (1), 16, 23B, 23D, 24 ayat (3), BAB XIII, Pasal 31 ayat (1, 2, 3 dan 4), 37 ayat (1, 2, 3, 4 dan 5), Aturan Peralihan Pasal 1, 11 dan III, Aturan Tambahan Pasal I dan II.

Dalam amandemen ke IV ini, salah satu perubahannya adalah: mencakup susunan lembaga MPR, di mana keanggotaannya terdiri atas anggota DPR dan DPD yang dipilih melalui pemilu, serta dihapuskannya lembaga DPA. Dengan amandemen ini juga ditegaskan bahwa UUD 1945 terdiri atas Pembukaan dan Pasal-Pasal (Aturan Tambahan Pasal II), sehingga penjelasan tidak termasuk lagi sebagai bagian dari UUD 1945.

Dengan diamandemennya UUD 1945 tersebut, maka kemudian dikeluarkan peraturan perundang-undangan sebagai peraturan pelaksana dari UUD 1945, yaitu antara lain; UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum, UU No. 31 Tahun 2003 tentang Partai Politik, UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, UU No. 23 Tahun 2003 tentang pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan sebagainya.

Pemilu Legislatif Tahun 2004 yang dilaksanakan pada Tanggal 5 April 2004 telah berhasil memilih anggota MPR, DPR, DPD dan DPRD. Pemilu Tahun 2004 ini menghasilkan 10 partai yang memperoleh suara terbanyak dari 24 partai politik yang ikut pemilu. Partai tersebut antara lain: Partai Demokrasi Indo-nesia Perjuangan (PDIP) memperoleh suara (18,53%), Partai Golkar (21,58%), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) (10,57 %), PPP (8,15%), Partai Demokrat (7,45%), PAN (6,44%), PBB (2,62%), PER (2,44%), dan PDS (2,13%).

Dengan perolehan suara tersebut, maka konsekuensinya pada pemilu selanjutnya, yaitu tahun 2009, partai yang berhak ikut pemilu adalah tujuh partai yang memperoleh suara terbanyak. Pemilu 2004 ini menunjukkan terjadinya perubahan dominasi dan pemerataan

kekuatan, misalnya PDIP dan Golkar hanya menguasai 20% dan 23% kursi. Hal tersebut disebabkan karena:

- 1) Pertambahan kursi di DPR, dari 500 pada pemilu Tahun 1999 menjadi 550 kursi, sehingga ada 50 kursi tambahan yang diperebutkan.
- 2) Dikosongkannya kursi ABRI di DPR. Hal ini berarti ada 38 kursi yang diperebutkan dalam pemilu 2004.
- 3) Merosotnya perolehan suara PDIP dalam yang kehilangan 44 kursi di DPR. Hal ini berarti bahwa ada 132 kursi yang akan diperebutkan.

Berdasarkan hasil Pemilu Legislatif Tahun 2004 tersebut, maka pada Tanggal 5 Juli Tahun 2004 kemudian dilakukan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat dan ini merupakan hal yang baru bagi Bangsa Indonesia karena sebelumnya pemilihan presiden dan wakil presiden dilakukan oleh MPR. Dalam Pemilu Tahun 2004 ini, Calon Presiden (capres) dan Calon wakil Presiden diusulkan oleh partai politik/gabungan partai politik pemenang pemilu (Pasal 6A ayat (2) UUD 1945) jo Pasal 25 UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Kemudian berdasarkan ketentuan Peralihan Pasal 101 UU No. 23 Tahun 2003, maka untuk pemilu Tahun 2004 partai politik/gabungan partai politik yang berhak mengajukan capres dan cawapres adalah yang memenuhi persyaratan perolehan suara pada pemilu anggota DPR sekurang-kurangnya 3% dari jumlah kursi DPR atau 5% dari perolehan suara sah secara nasional hasil pemilu anggota DPR Tahun 2004.

Atas dasar ketentuan tersebut, maka pada awalnya terdapat 6 pasangan capres dan cawapres yaitu: (a) Wiranto dan Salahudin Wahid dari Golkar, (b) Megawati dan Hasyim Muzadi dari PDIP, (c) Amien Rais dan Siswono Yudhohusodo dari PAN, (d) Susilo Bambang Yudoyono dan Jusuf Kalla dari Partai Demokrat, (e) Hamzah Haz dan Agum Gumelar dari PPP, dan (f) Abdurrahman Wahid (Gus Dur) dan Marwah Daud Ibrahim dari PKB. Namun pasangan Gus Dur dan Marwah Daud Ibrahim dinyatakan gugur

oleh KPU karena tidak memenuhi persyaratan. Gugurnya pasangan ini akibat terganjal ketentuan Pasal 6 huruf d UU No. 23 Tahun 2003 yang menyatakan: “mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai presiden dan wakil presiden”, dan SK KPU No. 31 Tahun 2004 tentang Petunjuk Teknis Penilaian Kemampuan Rohani dan Jasmani Calon Presiden dan Wakil Presiden yang dalam salah satu klausulnya menyebutkan bahwa: ”Capres atau cawapres memenuhi syarat apabila tidak ditemukan distabilitas dalam kesehatan jasmani, termasuk di dalamnya perihal penglihatan”.

Pada pemilu putaran pertama yang diselenggarakan pada tanggal 5 Juli 2004 tersebut, ternyata dari lima pasangan capres dan cawapres tidak ada pasangan yang memenuhi syarat peroleh suara untuk dapat dilantik sebagai presiden dan wakil presiden. Oleh karena itu, kemudian atas dasar Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 jo Pasal 66 UU No. 23 Tahun 2003, maka dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua yang akan maju pada pemilu putaran kedua. Hasil pemilu putaran pertama ini membawa pasangan Megawati soekarno Putri dan Kiai Hasyim Muzadi serta pasangan Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla maju pada pemilu putaran kedua.

Pemilu putaran kedua yang dilaksanakan pada Tanggal 5 Oktober 2004, memenangkan Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla sebagai presiden wakil presiden RI periode Tahun 2004-2009. Hal tersebut berdasarkan Keputusan KPU No. 28/ MK/ KPU/2004 tentang Penetapan hasil rekapitulasi pemilu. KPU memutuskan dan menetapkan bahwa pasangan Megawati-Hasyim Muzadi memperoleh suara sebanyak 44.990.704, sedangkan Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla memperoleh suara sebanyak 69.266.350. Pelantikan Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla sebagai presiden dan wakil presiden dilakukan dalam Rapat Paripurna MPR pada Tanggal 20 Oktober 2004.



**SAMUDRA BIRU**

# BAB IX

## LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA DI INDONESIA

### A. Pengertian Sistem Pemerintahan dan Lembaga Negara

Sebagaimana dalam kajian Ilmu Negara terkait bentuk negara, bentuk pemerintahan, sistem pemerintahan di dunia, dan berdasarkan penelusuran bahan hukum di bidang Hukum Tata Negara yang berkaitan dengan sistem pemerintahan dan lembaga negara, maka dapat ditemukan konsep dan pengertian mendasar dari sistem pemerintahan dan lembaga-lembaga negara. *Pertama*, dalam bahan hukum primer, yakni pada bagian Penjelasan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebelum perubahan, ditegaskan berkaitan dengan tujuh kunci pokok sistem pemerintahan negara atau yang dalam nomenklaturnya disebut sebagai “*Sistem pemerintahan negara yang ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar...*” sebagai rujukan mendasar membahas dimensi sistem pemerintahan di Indonesia pada masa sebelum amandemen Undang-undang Dasar Tahun 1945, yang, meliputi hal-hal berikut ini:

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

- 3) Kekuasaan negara yang tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (*Die gesamte Staatsgewalt liegt allein bei der Majelis*), sebagaimana dirumuskan pada Penjelasan Undang-undang Dasar, disebutkan maknanya ialah kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu badan, bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*). Majelis ini menetapkan Undang-Undang Dasar dan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara. Majelis ini mengangkat Kepala Negara (presiden) dan Wakil Kepala Negara (wakil presiden). Majelis inilah yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi, sedang presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh majelis. Presiden yang diangkat oleh majelis, tunduk dan bertanggung jawab kepada majelis. Ia ialah “mandataris” dari majelis. Ia wajib menjalankan putusan-putusan majelis. Presiden tidak “*neben*” (sejajar, tambahan dari penulis), tetapi “*untergeordnet*” kepada majelis. Perlu dicatat, bahwa terhadap sistem kekuasaan negara tertinggi berada di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebelum Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 pada Pasal 1 Ayat (2) ditentukan bahwa “*Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*”, tetapi kemudian pasca Amandemen, bunyi dari Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 menjadi “*Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”.
- 4) Presiden ialah penyelenggara pemerintahan negara yang tertinggi di bawah majelis. Di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat, presiden ialah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi dan dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab adalah di tangan presiden (*concentration of power and responsibility upon the president*).

- 5) Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Artinya, di samping presiden ada Dewan Perwakilan Rakyat. Hal ini mengindikasikan adanya kedudukan sederajat antara presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Presiden harus memperoleh persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat untuk membentuk undang-undang (*Gesetzgebung*) dan untuk menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara (*Staatsbegrooting*). Oleh karena itu, presiden harus bekerja bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Akan tetapi, presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Artinya, kedudukan presiden tidak tergantung pada Dewan Perwakilan Rakyat.
- 6) Menteri negara ialah pembantu presiden. Menteri negara tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Artinya, presiden mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri negara. Menteri-menteri itu tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Kedudukannya tidak tergantung pada Dewan, tetapi tergantung pada presiden. Mereka ialah pembantu presiden.
- 7) Kekuasaan Kepala Negara tidak tak terbatas bermakna, meskipun Kepala Negara tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Kepala Negara bukan “diktator”, artinya kekuasaan tidak tak terbatas.

*Kedua*, dalam bahan hukum sekunder, Mahfud MD memaparkan bahwa sistem pemerintahan landasannya adalah pembagian kekuasaan negara. Di samping itu, materi konstitusi tentang wewenang dan bekerjanya lembaga-lembaga negara juga disebut sebagai sistem pemerintahan negara. Dipandang dari sudut penataan kekuasaan negara, selanjutnya ditegaskan bahwa sejarah pembagian kekuasaan negara adalah bermula dari pemisahan kekuasaan. Mahfud MD menjelaskan bahwa wacana mengenai pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan telah berkembang sejak dahulu. Pada tahun 1690-an, John Locke menulis ajaran mengenai pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dalam bukunya “Two

*Treaties on Civil Government*". Menurut John Locke, kekuasaan Negara, meliputi 3 (tiga) kekuasaan, yakni kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan federatif yang masing-masing terpisah satu sama lain. Kekuasaan legislatif ialah membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif ialah melaksanakan undang-undang dan di dalamnya termasuk kekuasaan pengadilan. Oleh karenanya, dalam konteks ini, John Locke memandang pengadilan itu sebagai "*Uitvoering*", yakni pelaksanaan undang-undang, sedangkan kekuasaan federatif adalah kekuasaan yang berhubungan dengan keamanan negara dalam kaitan hubungan luar negeri. Setengah abad kemudian, Montesquieu menulis sebuah buku yang berjudul "*L'Esprit Des Lois*". Montesquieu memandang kekuasaan pengadilan harus dipisahkan dari kekuasaan eksekutif, sedangkan kekuasaan federatif termasuk dalam kekuasaan eksekutif.

Dalam rangka menelusuri dan menjelaskan penataan kekuasaan negara di Indonesia, dua teori tersebut dapat dipakai untuk mengklarifikasi apakah di Indonesia dianut teori pemisahan kekuasaan atau teori pembagian kekuasaan. Mahfud MD mengemukakan bahwa, ditinjau dari segi cara bekerja dan berhubungan, tiga kekuasaan negara tersebut dapat disebut sebagai sistem pemerintahan negara. Dengan demikian, yang dimaksud sistem pemerintahan negara adalah sistem hubungan dan tata kerja antara lembaga-lembaga negara. Philipus Mandiri Hadjon berpendapat bahwa sistem pemerintahan Indonesia sebelum Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 merupakan sistem yang "unik". Dikatakan "unik" karena sistem yang dianut Indonesia tidak ada duanya di dunia, meskipun tidak diingkari bahwa dalam beberapa hal terdapat kesamaan dan kemiripannya dengan sistem dan praktik ketatanegaraan di negara lain. Adapun setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, ditegaskan bahwa sistem pemerintahan yang dianut adalah sistem presidensial. Penegasan yang dimaksud telah meng"amin"-kan apa yang telah disepakati sebagai lima kesepakatan dasar dalam amandemen atas Undang-undang Dasar Tahun 1945 tersebut. Penegasan tersebut menyatakan bahwa presiden dipilih langsung oleh rakyat, masa jabatan presiden yang pasti dan presiden

tidak dapat dijatuhkan di tengah-tengah masa jabatannya. Perlu dicatat, demi memperoleh pemahaman yang utuh dan menyeluruh, maka patut ditelusuri sejarah perumusan dan pembahasan Undang-Undang Dasar oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia, proses perdebatan pada Panitia Ad Hoc I Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dalam melakukan perubahan terhadap batang tubuh dan penjelasan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, dan bila dinilai perlu dapat juga digunakan pendekatan perbandingan Hukum Tata Negara untuk memperoleh hasil yang lebih tajam dan maksimal.

Ditinjau dari sejarah ketatanegaraan sebelum Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, tidak terdapat ketentuan yang menentukan penggunaan nomenklatur lembaga negara. Istilah lembaga negara tersebut mulai dikenal sejak ditetapkannya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/Majelis Permusyawaratan Rakyat/1978 dengan menggunakan istilah Lembaga Tertinggi Negara untuk Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Lembaga Tinggi Negara untuk penyebutan Dewan Perwakilan Rakyat, presiden dan wakil presiden, Badan Pemeriksa Keuangan, Dewan Pertimbangan Agung, dan Mahkamah Agung. Sedangkan dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat, digunakan istilah "*alat-alat perlengkapan Federal*" dan dalam Undang-Undang Dasar Sementara 1950 digunakan istilah "*alat-alat perlengkapan negara*". Dalam dua konstitusi tersebut, disebutkan secara rinci siapa saja alat-alat perlengkapan negara yang dimaksud.

Dipandang dari tujuan pembentukannya, lembaga negara merupakan perwujudan dari kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Kemudian, dibentuklah dalam Undang-Undang Dasar 1945 lembaga-lembaga negara seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, presiden, Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan dan lembaga negara yang lainnya. Dan kepada lembaga-lembaga negara tersebut diberikan fungsi, kedudukan, dan wewenang pemerintahan yang meliputi berbagai segi. Lembaga negara sebelum dan setelah amandemen Undang-Undang Dasar 1945 terdapat

perbedaan. Ada beberapa yang dihapus dan ada pula beberapa lembaga negara baru yang dibentuk. Adapun sebelum Undang-Undang Dasar 1945 diamandemen, dipandang dari kedudukannya, terdapat lembaga tertinggi negara, yakni Majelis Permusyawaratan Rakyat dan lembaga tinggi negara, yakni, meliputi Dewan Perwakilan Rakyat, presiden, Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Dewan Pertimbangan Agung. Pasca Undang-Undang Dasar 1945 diamandemen, Majelis Permusyawaratan Rakyat berubah kedudukannya sebagai lembaga negara, sedangkan mengenai Dewan Pertimbangan Agung dihapuskan, secara khusus melalui perubahan keempat Undang-Undang Dasar 1945, adapun ketentuan Pasal 16 sebelum amandemen mengalami perubahan menjadi rumusan perbandingan sebagai berikut:

#### **BAB IV**

### **DEWAN PERTIMBANGAN AGUNG**

#### **Pasal 16**

- 1) Susunan Dewan Pertimbangan Agung ditetapkan dengan undang-undang.
- 2) Dewan ini berkewajiban memberi jawab atas pertanyaan Presiden dan berhak memajukan usul kepada pemerintah.

#### **BAB IV**

### **DEWAN PERTIMBANGAN AGUNG (Dihapus)**

#### **Pasal 16**

Presiden membentuk suatu Dewan Pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam Undang-Undang.

Di samping itu, dalam Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 juga terdapat pembentukan lembaga negara baru yakni Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana dirumuskan dalam Bab VII A tentang Dewan Perwakilan Daerah pada Pasal 22C dan 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

## **BAB VIIA (Dihapus)**

### **DEWAN PERWAKILAN DAERAH**

#### **Pasal 22C**

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

#### **Pasal 22D**

- 1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. **(Dihapus)**
- 2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. **(Dihapus)**



- 3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. **(Dihapus)**
- 4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang. **(Dihapus)**

Dalam Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 pula, terdapat penambahan pada Kekuasaan Kehakiman Nasional yaitu dengan munculnya Mahkamah Konstitusi sebagaimana dirumuskan dalam Bab IX Kekuasaan Kehakiman pada Pasal 24 Ayat (2) dan Pasal 24C Ayat (1) sampai (6) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

## BAB IX

### KEKUASAAN KEHAKIMAN

#### **Pasal 24**

- 2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”.

#### **Pasal 24C**

- 1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang

kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. **(Dihapus)**

- 2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar. **(Dihapus)**
- 3) Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden. **(Dihapus)**
- 4) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi. **(Dihapus)**
- 5) Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara. **(Dihapus)**
- 6) Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang. **(Dihapus)**

Masalah pokok yang dibahas dalam bab ini yakni mengenai lembaga-lembaga negara menurut Perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Penataan kekuasaan Negara di Indonesia baik sebelum maupun pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 “sarat akan diskusi dan pembahasan” dan “menjadi wacana baru”. Disebut “sarat akan diskusi dan pembahasan”, dikarenakan dipandang dari pembagian kekuasaan negara beserta lembaga-lembaga negaranya sebelum maupun sesudah Undang-Undang Dasar Tahun 1945 diamandemen, tidaklah mengikuti ajaran pemisahan kekuasaan dari Montesquieu yang lazim dikenal melalui ajaran *trias politica*, tidak pula mengikuti pola dan praktik Amerika Serikat, dan tidak pula mengikuti pola dan praktik negara-negara Eropa khususnya Belanda yang pernah menjajah Indonesia. Terlebih lagi, penataan lembaga-

lembaga Negara setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, menjadi wacana baru yang kemudian menjadi hal substansial dalam kajian ketatanegaraan. Dikatakan “menjadi wacana baru” akibat dari adanya lembaga negara yang dihapus dan terdapat pembentukan lembaga negara yang baru, sehingga sangat tepat pembahasan mengenai lembaga-lembaga negara ini diangkat, khususnya dalam konteks sebagai bahan perkuliahan.

Di Indonesia, runtuhnya kekuasaan Orde Baru berdampak pada runtuhnya sakralisasi pandangan terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang didesak dan dimotori oleh paradigma pemikiran reformasi. Hal ini menjadikan Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia melakukan perubahan dan penyempurnaan terhadap batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945. Salah satu wacana penting yang patut ditindaklanjuti setelah perubahan Undang-undang Dasar 1945 bahwa ketatanegaraan negara Republik Indonesia telah berubah. Perubahan Ketatanegaraan tersebut akan membawa implikasi pada perubahan atas paradigma berpikir dan praktik ketatanegaraan di Indonesia, khususnya yang berkaitan dengan lembaga-lembaga negara pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945.

## **B. Mengidentifikasi Lembaga-Lembaga Negara pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945**

Dalam rangka melakukan identifikasi terhadap lembaga-lembaga negara pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, dapat dilakukan pendekatan melalui beberapa sudut pandang berikut ini:

### **1. Teori Pemisahan dan Teori Pembagian Kekuasaan**

Teori yang berkaitan dengan pemisahan atau pembagian kekuasaan adalah “teori pemisahan kekuasaan” yang dipopulerkan oleh Montesquieu dan “teori pembagian kekuasaan” yang dipopulerkan oleh Hans Kelsen. Kedua teori tersebut merupakan cikal bakal pembentukan lembaga negara (atau dengan nama lain penyebutannya) lahirnya lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Ditinjau dari segi fungsinya, ketiga lembaga negara tersebut berfungsi melaksanakan kedaulatan rakyat.

Di Indonesia, ketiga kategori lembaga negara tersebut dikenal dalam Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, terdapat Bab III mengenai kekuasaan Pemerintahan Negara, yang lazim disebut sebagai kekuasaan eksekutif, Bab VII mengenai Dewan Perwakilan Rakyat, yang lazim disebut sebagai kekuasaan legislatif, serta Bab IX mengenai Kekuasaan Kehakiman yang lazim dikenal sebagai kekuasaan yudikatif. Dalam konteks perkembangan ketatanegaraan Indonesia pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, secara eksplisit ditentukan lebih dari 3 (tiga) mengenai lembaga negara, malahan dengan penyebutan atau penamaan yang berbeda.

## **2. Penamaan dan Dasar Hukum Atribusi Wewenang dalam Perubahan Undang-Undang Dasar 1945**

Berdasarkan penamaan dan atribusi wewenang mengenai lembaga-lembaga negara dalam Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, maka dapat diidentifikasi sebagai berikut:

- a) Majelis Permusyawaratan Rakyat, dengan dasar hukum atribusi wewenang dalam Perubahan Undang-Undang Dasar 1945,, meliputi Pasal 3 Ayat (1) dan (2), Pasal 7A, Pasal 7B Ayat (7), dan Pasal 8 ayat (1), (2), dan (3) Undang-Undang Dasar tahun 1945.
- b) Presiden, dengan dasar hukum atribusi wewenang dalam Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, meliputi Pasal 4 Ayat (1), Pasal 5 Ayat (1), dan (2), Pasal 10, Pasal 11 Ayat (1), Pasal 12, Pasal 13 Ayat (1), pasal 14 Ayat (1), dan (2), Pasal 15, Pasal 16, Pasal 17 Ayat (2), Pasal 20 Ayat (2), dan (4), Pasal 22 Ayat (1), Pasal 23 Ayat (2), Pasal 23F Ayat (1), Pasal 24A Ayat (3), Pasal 24B Ayat (3), dan Pasal 24C Ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945.
- c) Dewan Perwakilan Rakyat, dengan dasar hukum atribusi wewenang dalam Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, meliputi Pasal 20 Ayat (1) dan (2), Pasal 22 Ayat (2), Pasal

- 22D Ayat (1) dan (2), Pasal 23 Ayat (2), Pasal 20A Ayat (1) dan Pasal 22D Ayat (3), Pasal 22F Ayat (1), Pasal 22E Ayat (2) dan (3), Pasal 24B Ayat (3), Pasal 24A Ayat (3), Pasal 24C Ayat (3), Pasal 13 Ayat (2) dan (4), Pasal 14 Ayat (2), dan Pasal 11 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945.
- d) Dewan Perwakilan Daerah, dengan dasar hukum atribusi wewenang dalam Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, meliputi Pasal 22D Ayat (1), (2), (3) dan Pasal 22F Ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945.
  - e) Mahkamah Agung, dengan dasar hukum atribusi wewenang dalam Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, meliputi Pasal 24 Ayat (2), Pasal 24 A Ayat (1), dan Pasal 24 C Ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945.
  - f) Mahkamah Konstitusi, dengan dasar hukum atribusi wewenang dalam Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 pada Pasal 24C Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945.
  - g) Komisi Yudisial, dengan dasar hukum atribusi wewenang dalam Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 pada Pasal 24A Ayat (3), dan Pasal 24B Ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945.
  - h) Badan Pemeriksa Keuangan, dengan dasar hukum atribusi wewenang dalam Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 pada Pasal 23E Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945.
  - i) Pemerintah Daerah, dengan dasar hukum atribusi wewenang dalam Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pasal 18 ayat (2), ayat (5), ayat (6) Undang-Undang Dasar Tahun 1945.
  - j) Komisi Pemilihan Umum, dengan dasar hukum atribusi wewenang dalam Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 pada Pasal 22E ayat (1), (2), dan (5) Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

- k) Bank Sentral, dengan dasar hukum atribusi wewenang dalam Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 pada Pasal 23 D Undang-Undang Dasar Tahun 1945.
- l) Tentara Nasional Indonesia, dengan dasar hukum atribusi wewenang dalam Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 pada Pasal 30 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945.
- m) Kepolisian Negara Republik Indonesia, dengan dasar hukum atribusi wewenang dalam Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 pada Pasal 30 ayat (4) Undang-Undang Dasar Tahun 1945.
- n) Dewan Pertimbangan, dengan dasar hukum atribusi wewenang dalam Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 pada Pasal 16 Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Terminologi atau istilah yang digunakan dalam Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 untuk menyebut lembaga-lembaga negara tersebut tidak seragam. Sebagai lembaga-lembaga negara disebutkan, yakni Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan ada pula Komisi Yudisial. Selain itu, ada pula disebut Pemerintahan Daerah, Kepolisian Republik Indonesia, Tentara Nasional Indonesia, Komisi Pemilihan Umum dan Bank Sentral.

Bila dikaji lebih mendalam, maka dalam Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 terdapat lembaga yang menggunakan nomenklatur atau nama komisi, yaitu Komisi Yudisial dan Komisi Pemilihan Umum. Adapun diluar ketentuan Undang-Undang Dasar, keberadaan lembaga komisi yang merupakan lembaga-lembaga pembantu (*state auxiliary agencies*), yang dibentuk berdasarkan Undang-undang maupun Peraturan lainnya di bawah Undang-undang. Pembentukan lembaga-lembaga yang disebut komisi ini sangat pesat perkembangannya sejak reformasi. Lembaga-lembaga tersebut diposisikan setingkat lembaga negara, idealnya bersifat "*independen*" dan secara khusus ditujukan untuk menjalankan fungsi dan kewenangan tertentu.

Dalam kenyataannya, di Indonesia telah dibentuk beberapa komisi, yakni Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Komisi pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), Komisi Penyiaran (KPI), Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU), Komisi Nasional untuk Anak (Komnas Anak), Komisi Nasional Perempuan (Komnas Perempuan), Komisi Ombudsman Nasional (KON), Komisi untuk Kebenaran dan Rekonsiliasi, Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas), Komisi untuk Perlindungan Saksi dan Korban, dan Komisi Hukum Nasional (KHN), dan lain-lain.

**SAMUDRA BIRU**

# BAB X

## TATA CARA PEMBENTUKAN, SUSUNAN, DAN KEDUDUKAN LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA

### A. Majelis Permusyawaratan Rakyat

Ditinjau dari segi tata cara pembentukannya dikaitkan dengan dasar hukumnya yakni pada Bab II tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat Pasal 2 dan Pasal 3 Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dan perundang-undangan nasional yakni dikaitkan beberapa peraturan perundang-undangan pasca Amandemen atas Pasal 2 dan Pasal 3 tersebut, yakni melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003, kemudian diubah dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009, dan terakhir dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014, Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana dirumuskan dalam Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 Ayat (1) dari ketiga peraturan perundang-undangan tersebut yakni, "*...Majelis Permusyawaratan Rakyat yang selanjutnya disingkat Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945...*" yang dikaitkan dengan Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, merupakan lembaga Negara yang terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang.



Dengan ketentuan baru ini, Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa eksistensi utusan golongan dihapus dari sistem perwakilan yang berpilar tiga tersebut pra Amandemen, yakni perwakilan politik melalui sistem kepartaian di Dewan Perwakilan Rakyat (*Political Representatives*), perwakilan daerah atau utusan daerah (*Regional Representatives*), dan perwakilan golongan fungsional berupa utusan daerah (*Functional Representatives*) seperti yang diadopsi dalam naskah asli Undang-Undang Dasar 1945.

Adapun susunan dan keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat dikaji dari rumusan Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, merupakan lembaga Negara yang terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang, demikian pula dalam Pasal 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003 ditentukan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum, selanjutnya dalam Pasal 3 dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003 ditentukan bahwa Keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat diresmikan dengan Keputusan Presiden.

Kemudian pula ditegaskan kembali dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 dan terakhir dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 yang menentukan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara serta Pasal 6 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 dan Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 yang menyatakan bahwa Keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat diresmikan dengan Keputusan Presiden.

Kemudian berkaitan dengan pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat, baik pada Pasal 7 Ayat (1) dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003 disebutkan bahwa pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas seorang Ketua dan tiga orang wakil ketua yang mencerminkan unsur Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih dari dan oleh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam Sidang Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Kemudian dalam Pasal 14 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009, disebutkan bahwa pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas 1 (satu) orang ketua yang berasal dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan 4 (empat) orang wakil ketua yang terdiri atas 2 (dua) orang wakil ketua berasal dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan 2 (dua) orang wakil ketua berasal dari anggota Dewan Perwakilan Daerah, yang ditetapkan dalam sidang paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat, serta Pasal 15 Ayat (1), (2) dan (5) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014, disebutkan bahwa Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 4 (empat) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dipilih dari dan oleh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam satu paket yang bersifat tetap yang berasal dari fraksi dan/atau kelompok anggota disampaikan di dalam sidang paripurna, yang dapat mengajukan 1 (satu) orang bakal calon pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan dipilih secara musyawarah untuk mufakat dan ditetapkan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Berkaitan dengan tugas Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat, disebutkan dalam Pasal 8 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003 menentukan bahwa tugas Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah sebagai berikut.

- a) Memimpin sidang-sidang dan menyimpulkan hasil sidang untuk diambil keputusan.

- b) Menyusun rencana kerja dan mengadakan pembagian kerja antara ketua dan wakil ketua.
- c) Menjadi juru bicara Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- d) Melaksanakan dan memasyarakatkan putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- e) Mengadakan konsultasi dengan Presiden dan Pimpinan lembaga negara lainnya sesuai dengan putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- f) Mewakili Majelis Permusyawaratan Rakyat dan/atau alat perlengkapan Majelis Permusyawaratan Rakyat di Pengadilan.
- g) Melaksanakan putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat berkenaan dengan penetapan sanksi atau rehabilitasi anggota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- h) Menetapkan arah, kebijakan umum dan strategi pengelolaan anggaran Majelis Permusyawaratan Rakyat, dan
- i) Mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya dalam sidang Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Sedangkan dalam Pasal 15 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 menentukan bahwa tugas Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah sebagai berikut.

- a) memimpin sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dan menyimpulkan hasil sidang untuk diambil keputusan;
- b) menyusun rencana kerja dan mengadakan pembagian kerja antara ketua dan wakil ketua;
- c) menjadi juru bicara Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- d) melaksanakan putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- e) mengoordinasikan anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

- f) mewakili Majelis Permusyawaratan Rakyat di pengadilan;
- g) menetapkan arah dan kebijakan umum anggaran Majelis Permusyawaratan Rakyat; dan
- h) menyampaikan laporan kinerja pimpinan dalam sidang paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat pada akhir masa jabatan.

Serta dalam Pasal 16 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 menentukan bahwa tugas Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah sebagai berikut:

- a) memimpin sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dan menyimpulkan hasil sidang untuk diambil keputusan;
- b) menyusun rencana kerja dan mengadakan pembagian kerja antara ketua dan wakil ketua;
- c) menjadi juru bicara Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- d) melaksanakan putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- e) mengoordinasikan anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- f) mewakili Majelis Permusyawaratan Rakyat di pengadilan;
- g) menetapkan arah dan kebijakan umum anggaran Majelis Permusyawaratan Rakyat; dan
- h) menyampaikan laporan kinerja pimpinan dalam sidang paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat pada akhir masa jabatan.

Dalam Pasal 8 Ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003, Pasal 15 Ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009, dan Pasal 16 Ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tersebut, ditegaskan bahwa mengenai tugas dan tata cara pelaksanaan

sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut dalam Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat dirumuskan dalam Pasal 10 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003, Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009, serta Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang menentukan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara.

Kemudian, berkaitan dengan tugas dan wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat, berdasarkan ketentuan Pasal 3 Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 serta Pasal 11 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003, ditegaskan bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut.

- a) Mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar;
- b) Melantik Presiden dan wakil presiden berdasarkan hasil Pemilihan umum, dalam Sidang Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c) Memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan untuk menyampaikan penjelasan di dalam Sidang Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- d) Melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya dalam masa jabatannya;
- e) Memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diajukan Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari;

- f) Memilih Presiden dan wakil presiden apabila keduanya berhenti secara bersamaan dalam masa jabatannya, dari dua paket calon Presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh Partai politik atau gabungan partai politik yang paket calon Presiden dan wakil presiden meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan sebelumnya, sampai habis masa jabatannya selambat-lambatnya dalam waktu tiga puluh hari;
- g) Menetapkan Peraturan Tata Tertib dan Kode etik Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Sedangkan dalam Pasal 4 dan Pasal 5 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009, disebutkan bahwa tugas dan wewenang dari Majelis Permusyawaratan Rakyat yakni sebagai berikut:

- a) mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden hasil pemilihan umum;
- c) memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat untuk mem-berhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya, setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presidendan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- d) melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;
- e) memilih Wakil Presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya; dan

- f) memilih Presiden dan wakil presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, dari 2 (dua) pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan wakil presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

Pasal 5 merupakan tata cara pelaksanaan dari Pasal 4 sebagaimana telah dirumuskan berikut ini.

- 1) Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyusun anggaran yang dituangkan dalam program dan kegiatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 2) Dalam menyusun program dan kegiatan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), untuk memenuhi kebutuhannya, Majelis Permusyawaratan Rakyat dapat menyusun standar biaya khusus dan mengajukannya kepada Pemerintah untuk dibahas bersama.
- 3) Pengelolaan anggaran Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 4) Majelis Permusyawaratan Rakyat menetapkan pertanggungjawaban pengelolaan anggaran Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 5) Majelis Permusyawaratan Rakyat melaporkan pengelolaan anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (3) melalui Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat kepada publik pada akhir tahun anggaran.

Sedangkan dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014, disebutkan bahwa wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat secara terpisah dijabarkan sebagai berikut.

- a) mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) melantik presiden dan/atau wakil presiden hasil pemilihan umum;
- c) memutuskan usul Dewan Perwakilan Rakyat untuk memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya, setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa presiden dan/atau wakil presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau terbukti bahwa presiden dan/atau wakil presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden;
- d) melantik wakil presiden menjadi presiden apabila presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya;
- e) memilih wakil presiden dari 2 (dua) calon yang diusulkan oleh presiden apabila terjadi kekosongan jabatan wakil presiden dalam masa jabatannya; dan
- f) memilih presiden dan/atau wakil presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, dari 2 (dua) pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon presiden dan wakil presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.



Sedangkan Pasal 5 terkait dengan tugas dari Majelis Permusyawaratan Rakyat yakni sebagai berikut.

- a) memasyarakatkan ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- b) memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- c) mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya; dan
- d) menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Hak dan kewajiban Majelis Permusyawaratan Rakyat ditegaskan dalam Pasal 12 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003. Bahwa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 pada undang-undang tersebut, anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat mempunyai hak sebagai berikut.

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

Pada Pasal 12 Ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003, ditegaskan bahwa tata cara penggunaan hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Tata

Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dalam Pasal 13 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003, ditentukan bahwa anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat mempunyai kewajiban sebagai berikut:

- a) Mengamalkan Pancasila;
- b) Melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dan Peraturan Perundang-undangan;
- c) Menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Kerukunan Nasional;
- d) Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan; dan
- e) Melaksanakan peranan sebagai wakil rakyat dan wakil daerah.

Sedangkan hak dan kewajiban Majelis Permusyawaratan Rakyat kembali ditegaskan dalam Pasal 9 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009, anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat mempunyai hak sebagai berikut:

- a) mengajukan usul perubahan pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) menentukan sikap dan pilihan dalam pengambilan keputusan;
- c) memilih dan dipilih;
- d) membela diri;
- e) imunitas;
- f) protokoler; dan
- g) keuangan dan administratif.

Dalam Pasal 10 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009, ditentukan bahwa anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat mempunyai kewajiban sebagai berikut.

- a) memegang teguh dan mengamalkan Pancasila;
- b) melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati peraturan perundang-undangan;
- c) mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d) mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan; dan
- e) melaksanakan peranan sebagai wakil rakyat dan wakil daerah.

Sedangkan hak dan kewajiban Majelis Permusyawaratan Rakyat kembali ditegaskan dalam Pasal 10 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 bahwa anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat mempunyai hak sebagai berikut.

- a) mengajukan usul perubahan pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) menentukan sikap dan pilihan dalam pengambilan keputusan;
- c) memilih dan dipilih;
- d) membela diri;
- e) imunitas;
- f) protokoler; dan
- g) *keuangan dan administratif.*

Dalam Pasal 11 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009, ditentukan bahwa anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat mempunyai kewajiban sebagai berikut:

- a) memegang teguh dan mengamalkan Pancasila;
- b) melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati peraturan perundang-undangan;

- c) memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- d) mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- e) mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan; dan
- f) melaksanakan peranan sebagai wakil rakyat dan wakil daerah.

Hubungan antara Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan Lembaga Negara selain Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah adalah hubungan dengan presiden dan wakil presiden, yaitu melantik Presiden dan wakil presiden, memberhentikan presiden dan atau wakil presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar serta memilih wakil presiden dalam hal kekosongan jabatan Wakil Presiden.

Sedangkan, hubungan antara Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan Mahkamah Konstitusi dalam kaitan Putusan Mahkamah Konstitusi atas dugaan Dewan Perwakilan Rakyat bahwa presiden/wakil presiden telah melanggar hukum atau telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden/wakil presiden seperti yang ditentukan dalam Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 termasuk peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar 1945, yakni peraturan perundang-undangan terkait Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa dalam konteks hubungan seperti itu, Undang-Undang Dasar 1945 pasca amandemen menempatkan bahwa kekuasaan legislatif berada di Majelis Permusyawaratan Rakyat. Majelis Permusyawaratan Rakyat juga berbeda dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah secara personal. Selain itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat bersifat permanen dan berdiri sendiri disamping pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Sistem parlemen dengan gaya tersebut merupakan "*trikameralisme*". Dalam konteks ini, Indonesia adalah

negara pertama di dunia yang menggunakan sistem parlemen seperti model tersebut.

## **B. Dewan Perwakilan Rakyat**

Ditinjau dari segi tata cara pembentukannya Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat Pasal 19, Pasal 20, Pasal 20A, Pasal 21, Pasal 22, Pasal 22A dan Pasal 22B pada Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003 yang kemudian diubah dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009, dan terakhir dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 yang telah diubah dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2014, dinyatakan bahwa anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui Pemilihan Umum dan susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan Undang-Undang.

Adapun susunan dan keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat dapat dikaji dari rumusan Pasal 19 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 16 dan Pasal 17 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003, Pasal 67 dan Pasal 74 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009, serta Pasal 67, Pasal 68 dan Pasal 76 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014, bahwa Dewan Perwakilan Rakyat merupakan lembaga Negara yang terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum, yang berjumlah lima ratus lima puluh orang pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003 dan menjadi lima ratus enam puluh dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014, yang kemudian diresmikan keanggotaannya dengan Keputusan Presiden, serta berdomisili di ibukota negara Republik Indonesia.

Kemudian, berkaitan dengan pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat, pada Pasal 21 Ayat (1) dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003 disebutkan bahwa pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat terdiri atas seorang ketua dan tiga orang

wakil ketua yang dipilih dari dan oleh Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dalam Sidang Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat. Sedangkan dalam Pasal 82 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009, disebutkan bahwa pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat terdiri atas seorang ketua dan empat orang wakil ketua yang ditentukan dalam Ayat (2) hingga Ayat (5) bahwa yang berasal dari partai politik berdasarkan urutan perolehan kursi terbanyak pertama langsung menjadi Ketua Dewan Perwakilan Rakyat dan bagi partai politik berdasarkan urutan perolehan kursi terbanyak kedua hingga kelima menjadi Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat.

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014, tugas Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat disebutkan pada Pasal 84 bahwa pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat terdiri atas seorang ketua dan empat orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Kemudian ditentukan dalam Ayat (2) bahwa pimpinan dipilih dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat dalam satu paket yang bersifat tetap yang berasal dari fraksi dan diumumkan di dalam sidang paripurna Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana disebutkan Ayat (3). Kemudian setiap fraksi hanya dapat mengajukan 1 (satu) bakal calon pimpinan saja, dan tidak seperti halnya dirumuskan dalam Pasal 82 Ayat (1) hingga Ayat (5) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009, bahwa pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat berasal dari partai politik berdasarkan urutan perolehan kursi terbanyak pertama langsung menjadi Ketua Dewan Perwakilan Rakyat dan bagi partai politik berdasarkan urutan perolehan kursi terbanyak kedua hingga kelima menjadi Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat.

Berkaitan dengan tugas Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat, disebutkan dalam Pasal 22 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003 bahwa tugas Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat adalah sebagai berikut:

- a) Memimpin sidang-sidang dan menyimpulkan hasil sidang untuk diambil keputusan;

- b) Menyusun rencana kerja dan mengadakan pembagian kerja antara ketua dan wakil ketua;
- c) Menjadi juru bicara Dewan Perwakilan Rakyat;
- d) Melaksanakan dan memasyarakatkan putusan Dewan Perwakilan Rakyat;
- e) Mengadakan konsultasi dengan Presiden dan pimpinan lembaga negara lainnya sesuai dengan putusan Dewan Perwakilan Rakyat;
- f) Mewakili Dewan Perwakilan Rakyat dan/atau alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat di Pengadilan;
- g) Melaksanakan putusan Dewan Perwakilan Rakyat berkenaan dengan penetapan sanksi atau rehabilitasi anggota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- h) Menetapkan arah, kebijakan umum dan strategi pengelolaan anggaran Dewan Perwakilan Rakyat; dan
- i) Mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya dalam sidang Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat.

Sedangkan tugas Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat yang disebutkan dalam Pasal 22 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 adalah sebagai berikut:

- a) memimpin sidang Dewan Perwakilan Rakyat dan menyimpulkan hasil sidang untuk diambil keputusan;
- b) menyusun rencana kerja pimpinan;
- c) melakukan koordinasi dalam upaya menyinergikan pelaksanaan agenda dan materi kegiatan dari alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat;
- d) menjadi juru bicara Dewan Perwakilan Rakyat;
- e) melaksanakan dan memasyarakatkan keputusan Dewan Perwakilan Rakyat;
- f) mewakili Dewan Perwakilan Rakyat dalam berhubungan dengan lembaga negara lainnya;

- g) mengadakan konsultasi dengan Presiden dan pimpinan lembaga negara lainnya sesuai dengan keputusan Dewan Perwakilan Rakyat;
- h) mewakili Dewan Perwakilan Rakyat di pengadilan;
- i) melaksanakan keputusan Dewan Perwakilan Rakyat berkenaan dengan penetapan sanksi atau rehabilitasi anggota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- j) menyusun rencana anggaran Dewan Perwakilan Rakyat bersama Badan Urusan Rumah Tangga yang pengesahannya dilakukan dalam rapat paripurna; dan
- k) menyampaikan laporan kinerja dalam rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat yang khusus diadakan untuk itu.

Adapun tugas pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 dapat disimak pada Pasal 86 Ayat (1) sebagai berikut:

- a) memimpin sidang Dewan Perwakilan Rakyat dan menyimpulkan hasil sidang untuk diambil keputusan;
- b) menyusun rencana kerja pimpinan;
- c) melakukan koordinasi dalam upaya menyinergikan pelaksanaan agenda dan materi kegiatan dari alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat;
- d) menjadi juru bicara Dewan Perwakilan Rakyat;
- e) melaksanakan dan memasyarakatkan keputusan Dewan Perwakilan Rakyat;
- f) mewakili Dewan Perwakilan Rakyat dalam berhubungan dengan lembaga negara lainnya;
- g) mengadakan konsultasi dengan Presiden dan pimpinan lembaga negaralainnya sesuai dengan keputusan Dewan Perwakilan Rakyat;
- h) mewakili Dewan Perwakilan Rakyat di pengadilan;
- i) melaksanakan keputusan Dewan Perwakilan Rakyat



berkenaan dengan penetapan sanksi atau rehabilitasi anggota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

- j) menyusun rencana anggaran Dewan Perwakilan Rakyat bersama Badan Urusan Rumah Tangga yang pengesahannya dilakukan dalam rapat paripurna; dan
- k) menyampaikan laporan kinerja dalam rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat yang khusus diadakan untuk itu.

Dalam tiga peraturan perundang-undangan tersebut, yakni Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003 Pasal 22 Ayat (2), Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 Pasal 84 Ayat (2), dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 Pasal 86 Ayat (2), ditegaskan mengenai tugas dan tata cara pelaksanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) lebih lanjut diatur dalam Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat. Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat dirumuskan dalam Pasal 24 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003, Pasal 68 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009, serta Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 yang menentukan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Sedangkan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 25 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003, Pasal 69 dan Pasal 70 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009, serta Pasal 69 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 ditentukan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Ditambahkan pula penegasan baik pada Pasal 69 Ayat (2) dan Pasal 70 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 maupun Pasal 69 Ayat (2) serta Pasal 70 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 perihal ketiga fungsi tersebut dan tujuannya dalam kerangka representasi rakyat.

Kemudian, tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan ketentuan Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22, Pasal 22A dan Pasal 23F Perubahan Undang-Undang Dasar 1945/69 serta Pasal 26 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003 adalah sebagai berikut:

- a. Membentuk Undang-Undang yang dibahas dengan Presiden untuk memperoleh persetujuan bersama;
- b. Membahas dan memberikan persetujuan peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang;
- c. Menerima dan membahas usulan rancangan Undang-Undang yang diajukan Dewan Perwakilan Daerah yang berkaitan dengan bidang tertentu dan mengikutsertakannya dalam pembahasan;
- d. Memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah atas rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- e. Menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah;
- f. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, serta kebijakan pemerintah;
- g. Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Daerah terhadap pelaksanaan Undang-Undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, pajak pendidikan, dan agama;
- h. Memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah;

- i. Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pertanggungjawaban keuangan negara yang disampaikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan;
- j. Memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;
- k. Memberikan persetujuan calon hakim Agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim Agung oleh Presiden;
- l. Memilih tiga orang calon anggota hakim Konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk ditetapkan;
- m. Memberikan pertimbangan kepada Presiden untuk mengangkat duta, menerima penempatan duta negara lain, dan memberikan pertimbangan dalam pemberian amnesti dan abolisi;
- n. Memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain, serta membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau pembentuk Undang-Undang;
- o. Menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat; dan
- p. Melaksanakan tugas dan wewenang lainnya yang ditentukan dalam Undang-Undang.

Sedangkan, tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 dikaitkan dengan Pasal 72 dalam Undang-Undang tersebut, dirumuskan sebagai berikut:

- a. membentuk Undang-Undang yang dibahas dengan Presiden untuk memperoleh persetujuan bersama;
- b. memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti

Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden untuk menjadi Undang-Undang;

- c. menerima rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Daerah berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- d. membahas rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam huruf c bersama Presiden dan Dewan Perwakilan Daerah sebelum diambil persetujuan bersama antara Dewan Perwakilan Daerah dan Presiden;
- e. membahas rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden atau Dewan Perwakilan Daerah yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan Dewan Perwakilan Daerah sebelum diambil persetujuan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden;
- f. memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah atas rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- g. membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan memberikan persetujuan atas rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diajukan oleh Presiden;
- h. melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;

- i. membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh Dewan Perwakilan Daerah terhadap pelaksanaan Undang-Undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, pajak, pendidikan, dan agama;
- j. memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain, serta 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;
- k. memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi;
- l. memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar negara lain;
- m. memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah;
- n. membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan;
- o. memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;
- p. memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden;
- q. memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk diresmikan dengan keputusan Presiden;

- r. memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset negara yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan terhadap perjanjian yang berakibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara;
- s. menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat; dan
- t. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam Undang-Undang.

Sedangkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014, terkait dengan tugas dan wewenang disebutkan secara terpisah, yang dapat disimak dari kutipan Pasal 71 terkait wewenang Dewan Perwakilan Rakyat sebagai berikut.

- a. membentuk Undang-Undang yang dibahas dengan Presiden untuk memperoleh persetujuan bersama;
- b. memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden untuk menjadi Undang-Undang;
- c. membahas rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden atau Dewan Perwakilan Rakyat yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan Dewan Perwakilan Daerah sebelum diambil persetujuan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden;
- d. memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah atas rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;

- e. membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan memberikan persetujuan atas rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diajukan oleh Presiden;
- f. membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh Dewan Perwakilan Daerah atas pelaksanaan Undang-Undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, pajak, pendidikan, dan agama;
- g. memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang dan membuat perdamaian dengan negara lain;
- h. memberikan persetujuan atas perjanjian internasional tertentu yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan Undang-Undang;
- i. memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi;
- j. memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar negara lain;
- k. memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah;
- l. memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;
- m. memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden; dan

- n. memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk diresmikan dengan keputusan Presiden.

Kemudian, dalam Pasal 72 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 disebutkan perihal tugas dari Dewan Perwakilan Rakyat, sebagaimana kutipan berikut:

- a. menyusun, membahas, menetapkan, dan menyebarluaskan program legislasi nasional;
- b. menyusun, membahas, dan menyebarluaskan rancangan Undang-Undang;
- c. menerima rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Daerah berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- d. melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, dan kebijakan pemerintah;
- e. membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan;
- f. memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset negara yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan terhadap perjanjian yang berakibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara;
- g. menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat; dan
- h. melaksanakan tugas lain yang diatur dalam Undang-Undang.



Adapun hak dan kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat ditegaskan dalam Pasal 27 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003, Pasal 77 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009, dan Pasal 79 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014, bahwa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak sebagai berikut.

- a. interpelasi;
- b. angket; dan
- c. menyatakan pendapat.

Ditegaskan pada Pasal 12 Ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003 bahwa tata cara penggunaan hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat. Sedangkan tata cara penggunaan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tersebut dalam Pasal 77 Ayat (2), Ayat (3) dan Ayat (4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009.

Demikian halnya, bila dikaji dalam peraturan perundang-undangan terbaru terkait Dewan Perwakilan Rakyat yakni pada Pasal 79 Ayat (2), Ayat (3) maupun pada Pasal 79 Ayat (4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014. Secara terperinci, ketiga hak tersebut juga dijabarkan baik pada Bagian Kesepuluh Pelaksanaan Hak Dewan Perwakilan Rakyat Pasal 173 sampai dengan Pasal 176 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang Hak Interpelasi, kemudian Pasal 177 sampai dengan Pasal 183 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang Hak Angket serta Pasal 184 sampai dengan Pasal 189 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang Hak Menyatakan Pendapat, dan pada Pasal 194 sampai dengan Pasal 198 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 mengenai Hak Interpelasi, Pasal 199 sampai dengan Pasal 209 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang Hak Angket, serta Pasal 210 sampai dengan Pasal 216 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 khusus mengenai Hak Menyatakan Pendapat.

Kemudian, dalam Pasal 28 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003, Pasal 78 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009, maupun Pasal 80 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014, ditentukan bahwa anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak anggota yang dapat disimak dalam kutipan berikut:

- a. mengajukan rancangan Undang-Undang;
- b. mengajukan pertanyaan;
- c. menyampaikan usul dan pendapat;
- d. memilih dan dipilih;
- e. membela diri;
- f. imunitas;
- g. protokoler; dan
- h. keuangan dan administratif.

Serta dalam Pasal 29 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003, ditentukan bahwa anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai kewajiban sebagai berikut:

- a. mengamalkan Pancasila;
- b. melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati segala peraturan perundang-undangan;
- c. melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan;
- d. mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan negara kesatuan Republik Indonesia;
- e. memperhatikan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat;
- f. menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
- g. mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;

- h. memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada pemilih dan daerah pemilihannya;
- i. menaati kode etik dan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat; dan
- j. menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.

Sedangkan dalam Pasal 79 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 maupun pada Pasal 81 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014, ditentukan bahwa anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai kewajiban sebagai berikut:

- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila;
- b. melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati peraturan perundang-undangan;
- c. mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;
- e. memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat;
- f. menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara;
- g. menaati tata tertib dan kode etik;
- h. menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain;
- i. menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala;
- j. menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat; dan
- k. memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.

Maka, dapat disimpulkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat sebagai representasi politik (political representatives) dari rakyat Indonesia tidaklah dapat bergelut hanya dengan sebuah peraturan perundang-undangan, tetapi dengan dinamika yang ada, maka terjadi perubahan peraturan perundang-undangan atas kelebagaannya pula.

### **C. Dewan Perwakilan Daerah**

Tata cara pembentukan Dewan Perwakilan Daerah yang merupakan salah satu Lembaga Negara baru pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dapat dilihat pada Bab VII A tentang Dewan Perwakilan Daerah pada Pasal 22C dan Pasal 22D Perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Di samping itu, terdapat peraturan perundang-undangan nasional terkait dengan Dewan Perwakilan Daerah, yakni melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003, yang kemudian diubah dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009, dan terakhir dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014.

Adapun dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maupun pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009, serta Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 dinyatakan bahwa Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap Provinsi melalui Pemilihan Umum. Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap Provinsi jumlahnya sama. Jumlah seluruh Dewan Perwakilan Daerah tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Selain itu, ditentukan pula bahwa Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun. Segala hal perihal susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan Undang-Undang.

Adapun susunan dan keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah dapat dikaji dari rumusan Pasal 22C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 32, Pasal 33 dan Pasal 40

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003, Pasal 222 dan Pasal 227 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009, serta Pasal 246, Pasal 247 dan Pasal 252 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014. Disebutkan bahwa Dewan Perwakilan Daerah merupakan lembaga Negara yang terdiri atas wakil-wakil daerah provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum, di mana Anggota Dewan Perwakilan Daerah tersebut berasal dari setiap Provinsi ditetapkan sebanyak empat orang, di mana jumlah seluruh Anggota Dewan Perwakilan Daerah tidak melebihi dari 1/3 (sepertiga) dari jumlah Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, yang kemudian keanggotaannya diresmikan dengan Keputusan Presiden, berdomisili di daerah pemilihannya dan selama bersidang bertempat tinggal di ibukota negara Republik Indonesia, dan dengan masa jabatan 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota Dewan Perwakilan Daerah yang baru mengucapkan sumpah/janji.

Berkaitan dengan pimpinan Dewan Perwakilan Daerah, disebutkan dalam Pasal 37 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003 bahwa:

- 1) Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah terdiri atas seorang ketua dan sebanyak-banyaknya dua orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh Anggota Dewan Perwakilan Daerah dalam Sidang Paripurna Dewan Perwakilan Daerah.
- 2) Selama Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) belum terbentuk, Dewan Perwakilan Daerah dipimpin oleh Pimpinan Sementara Dewan Perwakilan Daerah.
- 3) Pimpinan Sementara Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas seorang ketua sementara dan seorang wakil ketua sementara yang diambilkan dari anggota tertua dan anggota termuda usianya.
- 4) Dalam hal anggota tertua dan/atau anggota termuda usianya sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berhalangan,

sebagai penggantinya adalah anggota tertua dan/atau anggota termuda berikutnya.

- 5) Ketua dan wakil ketua Dewan Perwakilan Daerah diresmikan dengan Keputusan Dewan Perwakilan Daerah.

Sedangkan dalam Pasal 235 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009, maupun Pasal 260 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014, disebutkan bahwa:

- 1) Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah terdiri atas 1 (satu) orang ketua dan 2 (dua) orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Dewan Perwakilan Daerah dalam sidang paripurna Dewan Perwakilan Daerah.
- 2) Dalam hal pimpinan Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) belum terbentuk, Dewan Perwakilan Daerah dipimpin oleh pimpinan sementara Dewan Perwakilan Daerah.
- 3) Pimpinan sementara Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas 1 (satu) orang ketua sementara dan 1 (satu) orang wakil ketua sementara yang merupakan anggota tertua dan anggota termuda usianya.
- 4) Dalam hal anggota tertua dan/atau anggota termuda sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berhalangan, sebagai penggantinya adalah anggota tertua dan/atau anggota termuda berikutnya.
- 5) Ketua dan wakil ketua Dewan Perwakilan Daerah diresmikan dengan keputusan Dewan Perwakilan Daerah.
- 6) Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah sebelum memangku jabatannya mengucapkan sumpah/janji yang teksnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 229 (dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009) atau Pasal 258 (dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014) yang dipandu oleh Ketua Mahkamah Agung.

Kemudian, mengenai tata cara pemilihan Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah, hal itu diatur dalam Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 37 Ayat (6) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003, Pasal 235 Ayat (7) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009, dan Pasal 260 Ayat (7) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014. Adapun tugas pimpinan Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 38 Ayat (1) dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003 yakni sebagai berikut:

- a) Memimpin sidang-sidang dan menyimpulkan hasil sidang untuk diambil keputusan;
- b) menyusun rencana kerja dan mengadakan pembagian kerja antara ketua dan wakil ketua;
- c) menjadi juru bicara Dewan Perwakilan Daerah;
- d) melaksanakan dan memasyarakatkan putusan Dewan Perwakilan Daerah;
- e) mengadakan konsultasi dengan Presiden dan pimpinan lembaga negara lainnya sesuai dengan putusan Dewan Perwakilan Daerah;
- f) mewakili Dewan Perwakilan Daerah dan/atau alat kelengkapan Dewan Perwakilan Daerah di Pengadilan;
- g) melaksanakan putusan Dewan Perwakilan Daerah berkenaan dengan penetapan sanksi atau rehabilitasi anggota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- h) menetapkan arah, kebijakan umum dan strategi pengelolaan anggaran Dewan Perwakilan Daerah; dan
- i) pelaksanaan tugasnya dalam Sidang Paripurna Dewan Perwakilan Daerah.

Dalam Pasal 236 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 dan Pasal 261 Ayat (1) Undang-Undang

Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014, disebutkan bahwa tugas pimpinan Dewan Perwakilan Daerah yakni sebagai berikut:

- a) memimpin sidang Dewan Perwakilan Daerah dan menyimpulkan hasil sidang untuk diambil keputusan;
- b) menyusun rencana kerja pimpinan;
- c) menjadi juru bicara Dewan Perwakilan Daerah;
- d) melaksanakan dan memasyarakatkan keputusan Dewan Perwakilan Daerah;
- e) mengadakan konsultasi dengan Presiden dan pimpinan lembaga negaralainnyasesuai dengankeputusan Dewan Perwakilan Daerah;
- f) mewakili Dewan Perwakilan Daerah di pengadilan;
- g) melaksanakan keputusan Dewan Perwakilan Daerah berkenaan dengan penetapan sanksi atau rehabilitasi anggota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- h) menetapkan arah dan kebijakan umum anggaran Dewan Perwakilan Daerah; dan
- i) menyampaikan laporan kinerja dalam sidang paripurna Dewan Perwakilan Daerah yang khusus diadakan untuk itu.

Ketentuan lebih lanjut mengenai tugas dan tata cara pelaksanaannya diatur dalam Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 38 Ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003, Pasal 236 Ayat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009, dan Pasal 261 Ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014. Berkaitan dengan kedudukan dari Dewan Perwakilan Daerah, ditentukan dalam Pasal 40 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003, Pasal 222 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009, maupun Pasal 247 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014,



bahwa Dewan Perwakilan Daerah merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara.

Berkaitan dengan fungsi Dewan Perwakilan Daerah, ditentukan dalam Pasal 41 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003 bahwa Dewan Perwakilan Daerah mempunyai fungsi sebagai berikut:

- a. pengajuan usul, ikut dalam pembahasan dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu;
- b. pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang tertentu.

Dalam Pasal 223 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 maupun dalam Pasal 248 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014, disebutkan perihal fungsi dari Dewan Perwakilan Daerah sebagai berikut:

- a. pengajuan usul kepada Dewan Perwakilan Rakyat mengenai rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- b. ikut dalam pembahasan rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- c. pemberian pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan Undang-Undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama; dan

- d. pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, pajak, pendidikan, dan agama.

Keseluruhan fungsi Dewan Perwakilan Daerah tersebut ditunjukkan dalam kerangka perwakilan daerah sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 223 Ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 dan Pasal 248 Ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014. Terkait dengan tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Daerah, hal ini ditentukan dalam Pasal 42 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003:

- 1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan Otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- 2) Dewan Perwakilan Daerah mengusulkan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat mengundang Dewan Perwakilan Daerah untuk membahas sesuai tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat.
- 3) Pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan sebelum Dewan Perwakilan Rakyat membahas Rancangan Undang-Undang dimaksud pada ayat (1) dengan Pemerintah.

Dalam Pasal 224 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 dan Pasal 249 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014, tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Daerah ditentukan sebagai berikut:

- a) dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- b) ikut membahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- c) ikut membahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dan presiden rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden atau Dewan Perwakilan Rakyat, yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- d) memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- e) dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, pajak, pendidikan, dan agama;
- f) menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, pajak, pendidikan, dan agama kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;
- g) menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari Badan Pemeriksa Keuangan sebagai bahan membuat

pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;

- h) memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dalam pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan; dan
- i) ikut serta dalam penyusunan program legislasi nasional yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Adapun hak Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 48 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003 adalah sebagai berikut:

- a. mengajukan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (1) dan ayat (2) kepada Dewan Perwakilan Rakyat;
- b. ikut membahas Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 ayat (1).

Sedangkan dalam Pasal 231 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 maupun dalam Pasal 256 Ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014, hak Dewan Perwakilan Daerah adalah sebagai berikut:

- a. mengajukan rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- b. ikut membahas rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah,

- pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- c. memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dalam pembahasan rancangan Undang-Undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
  - d. melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, pajak, pendidikan, dan agama.

Sedangkan, hak yang dimiliki oleh tiap-tiap anggota Dewan Perwakilan Daerah dalam Pasal 49 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003, yakni:

- a. menyampaikan usul dan pendapat;
- b. memilih dan dipilih;
- c. membela diri;
- d. imunitas;
- e. protokoler; dan
- f. keuangan dan administratif.

Dalam Pasal 232 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009, dan Pasal 257 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014, disebutkan perihal hak yang dimiliki oleh tiap-tiap anggota Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana rumusan berikut ini:

- a. bertanya;
- b. menyampaikan usul dan pendapat;
- c. memilih dan dipilih;
- d. membela diri;
- e. imunitas;

**SAMUDRA BIRU**

- f. protokoler; dan
- g. keuangan dan administratif.

Terkait dengan kewajiban yang dimiliki oleh tiap-tiap anggota Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 50 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003, yakni:

- a. mengamalkan Pancasila;
- b. melaksanakan Undang-Undang Dasar negara RI tahun 1945 dan mentaati segala peraturan perundang-undangan;
- c. melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan;
- d. mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan negara kesatuan RI;
- e. memperhatikan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat;
- f. menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat dan daerah;
- g. mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;
- h. memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada pemilih dan daerah pemilihannya;
- i. menaati kode etik dan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah; dan
- j. menjaga etika dan moral adat daerah yang diwakilinya.

Dalam Pasal 233 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009, maupun dalam Pasal 258 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014, terjadi perubahan frasa mengenai kewajiban dari anggota Dewan Perwakilan Daerah sebagai berikut.

- a) memegang teguh dan mengamalkan Pancasila;
- b) melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati peraturan perundang-undangan;

- c) mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d) mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, golongan, dan daerah;
- e) menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara;
- f) menaati tata tertib dan kode etik;
- g) menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain;
- h) menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat; dan
- i) memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada masyarakat di daerah yang diwakilinya.

Terakhir, Dewan Perwakilan Daerah sebagai Perwakilan atau Representasi Daerah di tingkat nasional atau “Regional Representatives”, merupakan lembaga negara yang baru yang merupakan bagian dari Majelis Permusyawaratan Rakyat dan diatur dengan dasar hukum Bab VII A Dewan Perwakilan Daerah pada Pasal 24C dan Pasal 24D serta Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

**SAMUDRA BIRU**

# BAB XI

## KEDUDUKAN DAN HUBUNGAN ANTARLEMBAGA NEGARA DI INDONESIA

### A. Lembaga Kepresidenan dan Wakil Presiden

Dari awal kemerdekaan, lembaga kepresidenan di Indonesia menjadi satu-satunya lembaga Negara yang pembentukannya tidak diatur dengan Undang-Undang tertentu dan hanya dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar sebelum terjadinya Amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena itu, lembaga kepresidenan lazim disebut sebagai masa “*executive heavy*”. Setelah amandemen atas Undang-Undang Dasar 1945, mulai terjadi perubahan yang sangat mendasar terkait dengan lembaga kepresidenan, yang lazim disebut sebagai pergeseran kekuasaan eksekutif yang “*executive heavy*” menjadi “*legislative heavy*”.

Dalam Amandemen Pertama atas Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan terjadi perubahan atas pasal-pasal dengan fokus pada lembaga kepresidenan yakni melalui perubahan pada Pasal 5 Ayat (1), Pasal 7, Pasal 9, Pasal 13 Ayat (2), Pasal 14, Pasal 15, maupun Pasal 17 Ayat (2) dan (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang berfokus pada pergeseran “*executive heavy*” menjadi “*legislative heavy*” dan mulai diadopsinya konsep “*checks and balances systems*” dalam sistem ketatanegaraan di



Indonesia. Kemudian, dalam Amandemen Ketiga atas Undang-Undang Dasar 1945, disebutkan pula perihal perubahan pasal-pasal terkait lembaga kepresidenan, di antaranya Pasal 6 Ayat (1) dan (2), Pasal 6A Ayat (1), Ayat (2), Ayat (3), Ayat (4) dan Ayat (5), Pasal 7A, Pasal 7B Ayat (1), Ayat (2), Ayat (3), Ayat (4), Ayat (5), Ayat (6), dan Ayat (7), Pasal 7C, Pasal 8 Ayat (1) dan (2), Pasal 11 Ayat (2) dan Ayat (3), serta Pasal 17 Ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam hal ini, penting untuk mengkaji bagaimana dalam amandemen tersebut, terjadi perubahan terkait cara pengisian jabatan kepresidenan. Dalam Undang-Undang Dasar 1945, lembaga kepresidenan menjadi satu-satunya lembaga negara yang tidak dipilih secara langsung namun melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat. Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, ditentukan dalam Pasal 6 Ayat (1) bahwa calon presiden dan calon wakil presiden harus warga negara Indonesia 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. Adapun syarat-syarat untuk menjadi presiden dan wakil presiden yang diatur lebih lanjut melalui Undang-Undang Pemilihan Umum presiden dan wakil presiden pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2003 maupun Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 menjadi hukum positif terkait pemilihan Presiden dan wakil presiden. Berkaitan dengan kedudukan, tugas dan wewenangnya, Lembaga Kepresidenan dipimpin oleh seorang presiden dan seorang wakil presiden. Pada masa sesudah amandemen Undang-Undang Dasar 1945, terdapat perbedaan kedudukannya (dalam hal ini kedudukan presiden): presiden berkedudukan sebagai Kepala Negara dan sebagai Kepala Pemerintahan.

Di samping kekuasaan sebagai Kepala Pemerintahan dan sebagai Kepala Negara, Presiden Republik Indonesia juga berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang, membahas rancangan undang-undang bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat, mengesahkan,

mengundangan Undang-Undang dalam Lembaran Negara dan beberapa kewenangan di bidang legislatif. Dalam hal ini, berdasarkan paparan di atas, maka kekuasaan Presiden dapat dikelompokkan menjadi empat yakni kekuasaan Penyelenggaraan Pemerintahan, kekuasaan di bidang Perundang-undangan, kekuasaan di bidang Yudisial, dan pula kekuasaan dalam hubungan luar negeri. Dilihat dari penjelasan tersebut, dapat disimpulkan bahwa betapa besar kekuasaan seorang Presiden menurut Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, meskipun telah terjadi pergeseran dari “*executive heavy*” menjadi “*legislative heavy*” setelah terjadi amandemen atas Undang-Undang Dasar 1945.

## **B. Kekuasaan Kehakiman (Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi)**

Berkaitan dengan kekuasaan kehakiman di Indonesia, terdapat dua kekuasaan kehakiman yakni Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Berikut akan dipaparkan lebih lanjut terkait dua lembaga negara tersebut.

### **1. Mahkamah Agung**

Adapun dasar hukumnya dapat ditelusuri pada Bab IX Kekuasaan Kehakiman dalam Pasal 24 Ayat (1), Pasal 24 Ayat (2), dan Pasal 24A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang intinya menentukan bahwa Kekuasaan kehakiman Indonesia dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan Peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, di samping oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh Undang-Undang. Dalam Mahkamah Agung, para Hakim Agung harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum.

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman juncto Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2004 dan terakhir, dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2009, Mahkamah Agung tidak hanya melaksanakan fungsi peradilan saja, tetapi berbagai fungsi lainnya yakni fungsi peradilan, fungsi mengatur, fungsi penasihat, fungsi pengawasan dan fungsi administratif. Dalam konteks “negara hukum”, memang diperlukan adanya Mahkamah Agung sebagai badan atau lembaga yang mempunyai tugas menegakkan tertib hukum, di samping sebagai peradilan kasasi, mengawasi kegiatan-kegiatan peradilan bawahan dan melakukan hak uji material peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang. Bagir Manan memaparkan bahwa Mahkamah Agung merupakan badan kekuasaan kehakiman tertinggi atau badan pengadilan negara tertinggi. Sebagai penyelenggara negara, Mahkamah Agung adalah lembaga tinggi negara seperti Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Badan Pemeriksa Keuangan (pada masa sebelum Undang-Undang Dasar 1945 diamandemen).

Dari segi hubungan kelembagaan (*institutional*), Mahkamah Agung hanya memiliki hubungan kelembagaan dengan Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan lembaga negara yang lain, hanya ada hubungan kepenasihatian. Perlu dicatat, hubungan tersebut ada yang bersifat searah dan ada yang dua arah. Adapun hubungan dengan Presiden bersifat dua arah, di mana dari Presiden hubungan berkaitan dengan pengangkatan dan pemberhentian Hakim Agung, sedangkan dari Mahkamah Agung kepada Presiden terdapat hubungan kepenasihatian yaitu memberikan nasihat atau pertimbangan hukum kepada Presiden. Demikian juga, hubungan Mahkamah Agung dengan Dewan Perwakilan Rakyat yang bersifat dua arah, di mana dari Dewan Perwakilan Rakyat terdapat hubungan berkaitan dengan pencalonan Hakim Agung, sedangkan dari Mahkamah Agung berkaitan dengan kepenasihatian, sehingga

dapat disimpulkan, bahwa Mahkamah Agung memiliki peranan yang penting dan fundamental dalam lingkup kekuasaan kehakiman nasional di Indonesia dengan pengembangan hal-hal yang terkait dengan Mahkamah Agung dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maupun Undang-Undang terkait dengan Mahkamah Agung.

## **2. *Mahkamah Konstitusi***

Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga Negara yang baru dimunculkan pasca terjadinya Amandemen atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Secara eksplisit, disebutkan Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu Kekuasaan Kehakiman di Indonesia dan secara jelas disebutkan pada Pasal 24 Ayat (2) serta Pasal 24C Ayat (1) sampai dengan Ayat (6) pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan yang diatur secara tegas dalam Pasal 24C Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yakni mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran Partai Politik, dan memutus perselisihan tentang hasil Pemilihan Umum, serta wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Adapun Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota Hakim Konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga Orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh presiden di mana ketua dan wakil ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh Hakim Konstitusi. Dicatatkan pula bahwa Hakim Konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara. Pengangkatan dan

pemberhentian Hakim Konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan Undang-Undang. Dalam tinjauan sejarah ketatanegaraan di Indonesia, ide awal munculnya pembentukan Mahkamah Konstitusi adalah sejak dilontarkannya usul Yamin dalam sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada Juli 1945 yakni agar Mahkamah Agung “Balai Agung” diberikan wewenang membanding Undang-Undang, tetapi usul Yamin tersebut ditolak oleh Soepomo dengan alasan Undang-Undang Dasar yang dibentuk tidak menganut “*Trias Politika*” dan jumlah Sarjana Hukum pada saat itu jumlahnya sedikit.

Kemudian, ide pembentukan Mahkamah Konstitusi ini berkembang terus. Sekitar tahun 1980-an, muncul ide pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang yang diajukan oleh para Sarjana Hukum terutama dari Pengacara. Namun, usul pengujian konstitusionalitas Undang-Undang seperti usul IKADIN ditolak dengan alasan tidak tepat berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945. Kemudian dikaitkan dengan tujuan pembentukannya, pembentukan Mahkamah Konstitusi dilandasi oleh pemikiran: *pertama*, perubahan struktur ketatanegaraan dari “*sistem Supremasi Majelis Permusyawaratan Rakyat*” ke pemisahan kekuasaan berdasarkan prinsip “*Checks and Balances System*” di mana mekanisme demokrasi dapat dikontrol dan diimbangi dengan “*nomokrasi*”, dan *kedua*, Penegasan dan penguatan prinsip negara hukum di mana “*rule of the Constitution and Constitutional democracy*” diutamakan serta ingin dijalankan secara nyata dengan cara melakukan pengawalan terhadap Undang-Undang Dasar melalui Mahkamah Konstitusi.

Bila dibandingkan dengan negara lain, maka ditemukan istilah sebagai berikut, *pertama*, dalam sistem Perancis disebut *Dewan Konstitusi*, sedangkan dalam sistem Jerman dikenal *Mahkamah Konstitusi*. *Kedua*, dalam tradisi “*Common Law*” dan sistem Konstitusi Amerika Serikat, lembaga Mahkamah Konstitusi yang tersendiri tidak dikenal, tetapi fungsinya langsung ditangani oleh Mahkamah Agung yang disebut “*the Guardian of American Constitution*”. Di Eropa Kontinental disebut demikian adalah Mahkamah Konstitusi.

*Ketiga*, di negara-negara komunis dan negara lainnya yang menganut sistem supremasi parlemen, Mahkamah Konstitusi juga tidak dikenal. Sistem komunis atau pun tradisi Inggris dan Belanda menganut doktrin “*king or queen in Parliament*”.

### **3. BPK (Badan Pemeriksa Keuangan)**

Berbicara terkait dengan Badan Pemeriksa Keuangan memiliki Kekuasaan Eksaminatif yang telah diamanatkan dalam Bab VIII A tentang Badan Pemeriksa Keuangan pada Pasal 23E sampai dengan Pasal 23G Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Adapun tujuan adanya Badan Pemeriksa Keuangan yakni untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara yang diadakan melalui satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri. Dalam hal ini, hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan Undang-Undang. Kemudian, hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan Undang-Undang. Adapun anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden. Dalam hal ini, Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota, di mana baik pimpinan maupun anggota dari Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibukota Negara, dan memiliki perwakilan di setiap Provinsi, yang mana segala ketentuan lainnya lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan Undang-Undang.

Menurut Philipus M. Hadjon, Badan Pemeriksa Keuangan negara merupakan kelanjutan dari badan semacam itu yang pernah ada pada zaman Hindia Belanda. Di mana Prof. Soepomo pada rapat Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia mengatakan: “... *ada lagi satoe badan keuangan (rekenkamer) yang mengontrol keuangan negara...*”. Perlu diketahui, pada zaman Hindia Belanda, terdapat *Algemene Reken Kamer* yang semula adalah alat eksekutif dengan tugas mengurus pembukuan. Badan ini pertama kali di Hindia

Belanda didirikan oleh Herman William Daendels dengan nama “*Generate Reken Kamer*”. Dan kemudian, dengan ditetapkan “*Indische Comtabilaitais Wet*” pada 1864, Parlemen Belanda menyerahkan tugas untuk mengadakan pemeriksaan dan penelitian tentang pelaksanaan anggaran negara yang telah ditentukan, maka didirikanlah “*Algemene Reken Kamer*” yang terlepas dari pengaruh kekuasaan eksekutif. Hingga kemudian, terbentuklah Badan Pemeriksa Keuangan pasca ditetapkannya Undang-Undang Dasar 1945 pada 18 Agustus 1945, yang melanjutkan tugas badan “*Algemene Reken Kamer*” tersebut, dan kemudian pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945, terdapat penegasan hukum dalam Bab VIII A tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

### **C. Hubungan Antarlembaga Negara**

#### **1. Hubungan antara Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah**

Pasca perubahan Undang-Undang Dasar 1945, kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah sebagai Lembaga Negara, tidak lagi sebagai Lembaga Tertinggi Negara. Bila dilihat dari perspektif kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai Lembaga Negara, pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, maka seharusnya tugas dan wewenangnya sejajar dengan Lembaga Negara yang lainnya.

Akan tetapi, bila dipandang dari segi Pasal 3 Ayat (1), Pasal 3 Ayat (2) dan Pasal 3 Ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka tugas dan wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat sesungguhnya masih seperti yang dahulu dengan alasan Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, melantik presiden dan/atau wakil presiden serta hanya dapat memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar, dan hanya berkurang kekuasaannya, yakni Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak lagi memilih presiden dan wakil presiden, dan memberikan “mandat” kepada Presiden karena ditegaskan bahwa kedaulatan adalah berada di tangan rakyat dan

dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar serta presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh Rakyat.

## **2. Hubungan antara Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Presiden**

Hubungan antara Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan presiden dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, yakni sebagai berikut.

- a) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik presiden dan/ atau wakil presiden (Pasal 3 Ayat (2) Perubahan Undang-undang Dasar 1945)
- b) Sebelum memangku jabatannya, presiden dan wakil presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat (Baca sumpah atau Janji Presiden dan Wakil Presiden, Pasal 9 Ayat (1) Perubahan Undang-Undang Dasar 1945).
- c) Jika Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat mengadakan sidang, presiden dan wakil presiden bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan disaksikan oleh Pimpinan Mahkamah Agung (Pasal 9 Ayat (2) Perubahan Undang-undang Dasar 1945).
- d) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar (Pasal 3 Ayat (3) Perubahan Undang-undang Dasar 1945).
- e) Presiden dan/atau wakil presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pelanggaran pengkhianatan terhadap negara, korupsi,



penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden (Pasal 7A Perubahan Undang-undang Dasar 1945).

### **3. Hubungan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden**

Hubungan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan presiden dapat ditelusuri dalam bidang legislasi nasional sebagaimana dikutip dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 sebagai berikut:

- a) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang (Pasal 20 Ayat (1) Perubahan Undang-undang Dasar 1945).
- b) Presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 5 Ayat (1) Perubahan Undang-undang Dasar 1945).
- c) Setiap Rancangan Undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan presiden untuk memperoleh persetujuan bersama (Pasal 20 Ayat (2) Perubahan Undang-undang Dasar 1945).
- d) Presiden mengesahkan Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi Undang-Undang (Pasal 20 Ayat (4) Perubahan Undang-undang Dasar 1945).
- e) 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.
- f) Rancangan Undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 23 Ayat (2) Perubahan Undang-Undang Dasar 1945).

- g) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui Rancangan Undang-undang pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu (Pasal 23 Ayat (3) Perubahan Undang-undang Dasar 1945).
- h) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti Undang-Undang (Pasal 22 Ayat (1) Perubahan Undang-undang Dasar 1945).
- i) Peraturan Pemerintah tersebut harus memperoleh persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan masa itu (Pasal 22 Ayat (2) Perubahan Undang-undang Dasar 1945).
- j) Jika tidak memperoleh persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut. (Pasal 22 Ayat (3) Perubahan Undang-Undang Dasar 1945).
- k) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain (Pasal 11 Ayat (1) Perubahan Undang-undang Dasar 1945).
- l) 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 (Pasal 11 Ayat (2) Perubahan Undang-Undang Dasar 1945).
- m) Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibat keadaan bahaya ditetapkan dengan Undang-Undang (Pasal 12 Perubahan Undang-undang Dasar 1945).
- n) Dalam hal mengangkat duta, presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 13 Ayat (2) Perubahan Undang-undang Dasar 1945).

- o) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 13 Ayat (2), (3) Perubahan Undang-Undang Dasar 1945).
- p) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 14 Ayat (2) Perubahan Undang-Undang Dasar 1945).

#### **4. Hubungan antara Presiden dan Dewan Pertimbangan Agung**

Sebelum Undang-Undang Dasar 1945 diamandemen, ditentukan dalam Bab IV Dewan Pertimbangan Agung pada Pasal 16 Undang-undang Dasar 1945 bahwa Dewan ini berkewajiban memberi jawab atas pertanyaan presiden dan berhak mengajukan usul kepada pemerintah. Kemudian, setelah terjadi amandemen atas Undang-Undang Dasar 1945, di mana Bab IV Dewan Pertimbangan Agung dihapus, maka Dewan Pertimbangan Agung dihapuskan sebagai salah satu lembaga negara di Indonesia, dan kemudian fungsinya digantikan dengan adanya suatu Dewan Pertimbangan yang dibentuk oleh presiden, dan memiliki tugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada presiden, yang selanjutnya diatur dalam Undang-Undang.

#### **5. Hubungan Presiden dan Kementerian Negara**

Dalam Undang-undang Dasar 1945 sebelum diamandemen, presiden dibantu oleh menteri-menteri negara yang diangkat dan diberhentikan oleh presiden. Dalam hal membantu presiden, menteri-menteri tersebut memimpin departemen pemerintahan. Kemudian setelah Undang-undang Dasar 1945 diubah, terjadi perubahan hanya pada Pasal 17 Ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang menjadi, “*Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan*”. Dalam hal ini, dipertegas pula bahwa pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam Undang-Undang.

## **6. Hubungan Presiden/Pemerintah dengan Mahkamah Agung**

Menurut Mohammad Koesnardi dan Bintan R. Saragih, hubungan antara presiden/pemerintah dengan Mahkamah Agung terdapat dalam konteks melakukan peradilan, mengadakan pengawasan tertinggi atas jalannya peradilan, serta dalam konteks memberikan pertimbangan-pertimbangan kepada presiden tentang permohonan grasi. Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 14 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.

## **7. Hubungan Dewan Perwakilan Rakyat dengan Badan Pemeriksa Keuangan**

Dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hubungan antara Dewan Perwakilan Rakyat dengan Badan Pemeriksa Keuangan terdapat dalam konteks hasil pemeriksaan keuangan negara yang diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan Undang-Undang, di mana hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh Lembaga Perwakilan dan/atau badan sesuai dengan Undang-Undang. Kemudian, menurut Mohammad Kusnardi dan Bintan R. Saragih, dalam bukunya Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-undang Dasar 1945, dikemukakan bahwa hubungan Dewan Perwakilan Rakyat dan Badan Pemeriksa Keuangan meliputi perihal mengikuti dan memeriksa penggunaan anggaran belanja oleh pemerintah, memberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat mengenai hasil pemeriksaannya sebelum pemerintah memberikan nota keuangan beserta rancangan anggaran belanja tahun berikutnya, serta berdasarkan penilaian tersebut Dewan Perwakilan Rakyat memberikan pertimbangan-pertimbangan penetapan rancangan anggaran belanja negara tahun berikutnya, dan memberikan penjelasan tambahan tentang laporan penilaian tersebut serta memberikan nasihat-nasihat teknis kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

**SAMUDRA BIRU**

# BAB XII

## PRAKTIK HUKUM TATA NEGARA

### A. Pergeseran Orientasi Politis ke Teknis

Selama lebih dari 50 tahun sejak Indonesia merdeka, atau tepatnya dari tahun 1945 sampai tahun 1998 ketika terjadinya reformasi nasional (53 tahun sejak kemerdekaan), bidang ilmu hukum tata negara atau *constitutional law* agak kurang memperoleh pasaran di kalangan mahasiswa di Indonesia. Penyebabnya ialah bahwa selama kurun waktu tersebut, orientasi bidang studi hukum tata negara ini sangat dekat dengan politik, sehingga siapa saja yang berminat menggelutinya sebagai bidang kajian yang rasional, kritis, dan objektif, dihadapkan pada risiko politik dari pihak penguasa yang cenderung sangat otoritarian. Selama masa pemerintahan Presiden Soekarno dan Presiden Soeharto, siklus kekuasaan mengalami stagnasi, sehingga dinamika demokrasi tidak dapat tumbuh dengan sewajarnya yang memungkinkan berkembangnya pandangan-pandangan kritis mengenai persoalan-persoalan politik ketatanegaraan. Akibatnya, menjadi sarjana hukum tata negara bukanlah cita-cita yang tepat bagi kebanyakan generasi muda.

Risiko kedua adalah bahwa bidang kajian hukum tata negara ini dianggap sebagai lahan yang kering, tidak begitu jelas lapangan kerja yang dapat dimasuki. Itulah sebabnya setelah kurikulum fakultas hukum menyediakan program studi hukum ekonomi, rata-rata mahasiswa fakultas hukum di seluruh Indonesia cenderung memilih program studi hukum ekonomi atau hukum perdata umum

daripada program studi hukum tata negara. Di samping dua risiko tersebut, para dosen dan guru-guru di bidang ini di tingkat sekolah menengah juga kurang berhasil membangun daya tarik keilmuan yang tersendiri, baik karena penguasaan mereka terhadap masalah yang memang kurang atau karena ketidakmampuan ilmu hukum tata negara sendiri untuk meyakinkan mengenai daya tarik ilmiah dan kebergunaan praktisnya, maka studi hukum tata negara di mana-mana menjadi kurang diminati.

Oleh karena itu, bab ini akan digambarkan secara selintas mengenai dimensi dan lahan praktik bagi ilmu Hukum Tata Negara itu sebenarnya. Sebelum menguraikan hal itu, perlu diketahui pula mengenai perubahan orientasi yang terjadi dalam corak keilmuan bidang hukum tata negara dalam perkembangannya di Indonesia. Sejak sebelum kemerdekaan sampai dengan kurun waktu lebih dari 50 tahun sejak kemerdekaan, bidang kajian hukum tata negara telah berkembang sedemikian rupa sehingga menjadi sangat dipengaruhi oleh suasana politik yang melingkari aktivitas keilmuannya. Barulah setelah masa reformasi, orientasi yang demikian itu dapat dikatakan secara perlahan mulai mengalami perubahan yang signifikan. Mengapa demikian? Seperti sudah diuraikan di atas, Hukum Tata Negara dapat pula disebut dengan istilah Hukum Konstitusi sebagai terjemahan dari istilah *Constitutional Law* dalam bahasa Inggris. Oleh sebab itu, bidang kegiatannya selalu berkaitan dengan konstitusi. Namun, dalam praktiknya selama ini, bentuk konkrit aktivitas Hukum Tata Negara atau Hukum Konstitusi itu biasanya selalu berhubungan dengan kegiatan-kegiatan politik di sekitar Majelis Permusyawaratan Rakyat atau di sekitar pembentukan undang-undang atau kegiatan legislasi yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat bersama-sama dengan Presiden. Hukum Tata Negara pada umumnya membahas persoalan-persoalan akademis yang berkaitan dengan Undang-Undang Dasar, yang dalam praktiknya berhubungan erat dengan fungsi-fungsi legislatif di DPR atau fungsi-fungsi konstitutif di lembaga MPR. Akibatnya, dunia Hukum Tata Negara itu seolah selalu berhubungan dengan kegiatan-kegiatan yang bersangkut-paut dengan dinamika politik ketatanegaraan.

Teori dan pemikiran akademis di perguruan tinggi bermuara hanya kepada aktivitas politik di DPR dan MPR, dan sangat jarang berhubungan dengan praktik di pengadilan. Oleh karena itu, sifat-sifat yang berkembang dalam perkembangan ilmu hukum tata negara menjadi sangat politis, karena memang selalu berhubungan dengan aktivitas di lembaga-lembaga politik. Para sarjana hukum tata negara (*constitutional lawyers*) juga kebanyakan dipengaruhi pula oleh cara berpikir politis. Norma hukum cenderung dilihat dari kacamata seharusnya, bukan yang nyatanya mengatur kasus-kasus konkrit yang dihadapi. Setiap kali orang membaca dan menafsirkan undang-undang, maka yang muncul di pikirannya adalah apa yang seharusnya ada atau apa yang ia inginkan ada dalam undang-undang itu. Akibatnya, para sarjana hukum tata negara tak ubahnya bagaikan para politisi hukum yang cenderung mengambil posisi sebagai orang yang memperjuangkan nilai-nilai hukum daripada berpikir sebagai *jurist* yang memahami dan mencoba untuk menerapkannya apa adanya terhadap kasus konkret yang dihadapi.

Kecenderungan yang demikian itu terjadi karena bidang Hukum Tata Negara tidak memiliki lahan praktik selain di lingkungan lembaga politik. Pokok persoalan yang menjadi objek perhatiannya hanya terkait dengan MPR, DPR, (dan sekarang ada pula DPD), fungsi Pemerintahan Pusat dan Daerah, Partai Politik, dan Pemilihan Umum, persoalan kewarganegaraan, dan aspek-aspek kegiatan politik ketatanegaraan lainnya. Sedangkan, aktivitas hukum tata negara di bidang peradilan kurang memperoleh perhatian yang utama.

Keadaan yang demikian sangat berbeda dari bidang Hukum Administrasi Negara yang relatif lebih berkembang dinamis sesuai dengan hakikatnya sebagai bidang hukum yang melihat negara dalam keadaan bergerak (*staat in beweging*). Di bidang hukum administrasi, sejak lama telah ada sistem peradilan tata usaha negara. Sehingga, lahan untuk praktik bagi para sarjana hukum administrasi negara itu relatif tersedia. Meskipun, perkembangan hukum administrasi negara itu sendiri sebagai bidang ilmu juga tidak menggembirakan dengan adanya pengadilan tata usaha negara, tetapi setidaknya,



lahan praktik untuk ilmu hukum administrasi negara itu tersedia dengan baik. Dengan demikian, aspek-aspek teori dan praktik hukum administrasi negara itu dapat dikembangkan secara bersamaan.

Sekarang, setelah masa reformasi, sistem ketatanegaraan yang kita anut berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengalami perubahan yang fundamental. Mahkamah Konstitusi telah resmi terbentuk sejak Agustus 2003. Dengan adanya Mahkamah Konstitusi ini berarti tersedia pula lahan praktik di bidang yudisial bagi bidang Hukum Tata Negara di Indonesia. Saatnya sekarang, para sarjana dan para calon sarjana bidang hukum tata negara untuk mengembangkan tradisi pemikiran baru yang lebih bersifat *juristik*. Dengan demikian, pengaruh politik dalam kajian Hukum Tata Negara dapat diimbangi oleh pengaruh cara berpikir yang lebih *juristik* itu.

Dalam semua wilayah kehidupan kita, baik dalam ranah negara (*state*) maupun dalam ranah masyarakat madani (*civil society*), dan bahkan dalam dinamika pasar (*market*), dibutuhkan dukungan banyak sarjana hukum tata negara yang dapat mengawal aspek-aspek konstitusionalitasnya. Mereka itu dapat diharapkan membantu menjawab bagaimana partai politik dan organisasi kemasyarakatan dapat berperan dalam membangun budaya kewarganegaraan yang sadar konstitusi, dan bagaimana di dalam kehidupan internal organisasi-organisasi itu sendiri dapat pula tumbuh budaya konstitusi seperti Anggaran Dasar sebagai konstitusi organisasi dapat benar-benar menjadi pegangan dalam kegiatan berorganisasi. Semua bidang-bidang ini memerlukan dukungan *expertise* dari kalangan yang bergelut dengan aspek-aspek hukum konstitusi dalam arti yang luas.

Di samping itu, kegiatan hukum tata negara itu sendiri dalam arti yang lebih spesifik, dapat pula lebih berkembang secara seimbang di bidang-bidang (i) pembentukan hukum konstitusi, (ii) penyadaran hukum konstitusi, (iii) penerapan hukum konstitusi, dan (iii) peradilan hukum konstitusi. Selama masa Orde Baru yang lalu, bidang kegiatan yang diutamakan hanya yang kedua, yaitu penyadaran hukum konstitusi, yaitu melalui kegiatan penataran Pedoman, Penghayatan, dan Pengamalan Pancasila (P4). Sedangkan

kegiatan pertama, yaitu pembentukan norma-norma hukum konstitusi, meskipun terus menerus dilakukan melalui pembentukan undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya, tetapi ide pembentukan hukum itu hanya terbatas kepada undang-undang ke bawah. Sedangkan, ide perubahan terhadap undang-undang dasar sama sekali ditabukan.

Kegiatan penerapan hukum konstitusi juga sangat terbatas karena semuanya diukur dari kehendak presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara. Lebih-lebih dalam upaya penegakan hukum konstitusi itu sendiri tidak tersedia mekanisme peradilan yang khusus, sehingga mana yang konstitusional dan mana yang inkonstitusional tidak dapat ditentukan secara adil, kecuali hanya ditentukan secara sepihak saja oleh pemegang kekuasaan pemerintahan. Sekarang, empat bidang kegiatan itu dapat diselenggarakan secara simultan dan seimbang. Upaya pembentukan hukum konstitusi bersifat *evolving*, terus tumbuh dan berkembang. Undang-Undang Dasar 1945 telah mengalami empat kali perubahan, dan tetap terbuka untuk terus mengalami perubahan lagi di waktu-waktu yang akan datang, tergantung kebutuhan dan kemungkinan. Dengan meminjam istilah yang digunakan oleh K.C. Wheare, upaya penyempurnaan atas kekurangan-kekurangan yang terdapat di dalam UUD 1945 tersebut, juga dapat terus dilakukan, baik melalui *formal amendment*, *constitutional convention*, atau pun melalui *judicial interpretation*. Di samping itu, proses pembentukan undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya menurut prosedur yang ditentukan oleh UUD 1945 juga terus dilakukan, sehingga dengan demikian, proses pembentukan hukum konstitusi itu terus berkembang dinamis dalam rangka penataan sistem ketatanegaraan Indonesia yang lebih baik di masa yang akan datang.

Namun, bersamaan dengan itu, pembentukan norma hukum itu di atas kertas tentu tidaklah cukup. Pembentukan norma hukum di atas kertas itu harus dilengkapi dengan upaya penyadaran yang luas, sehingga apa yang tertulis akan dipahami dengan persepsi yang sama oleh semua subjek hukum tata negara yang ada. Setiap warga negara perlu disadarkan akan hak dan kewajiban

asasinya masing-masing sebagai warga negara, yaitu sebagai subjek dalam hukum tata negara Indonesia berdasarkan UUD 1945. Bahkan, menurut saya, proses pembentukan hukum konstitusi yang baik adalah apabila norma hukum yang tertulis secara tekstual di atas kertas undang-undang dasar itu sudah menjadi bagian dari kesadaran umum warga negara tentang norma-norma yang tertuang dalam konstitusi tertulis itu sendiri.

Sebaliknya, bagi seorang ahli hukum konstitusi yang baik, norma hukum yang terkandung dalam konstitusi yang tertulis itu haruslah dibaca sebagai bagian dari persepsi dan kesadaran umum segenap warga negara tentang norma hukum yang terkandung dalam konstitusi itu. Oleh karena itu, kegiatan pertama dan kedua haruslah dilihat sebagai dua kegiatan yang simultan dalam proses terbentuknya norma hukum konstitusi. Dengan perkataan lain, hal itulah yang saya namakan sebagai proses *the making of the constitutional law*. Di samping itu, kegiatan penerapan norma hukum konstitusi itu juga dapat terus dilakukan menurut standar yang jelas dan terukur. Untuk itu, kegiatan penerapan hukum konstitusi terkait pula dengan kegiatan peradilan hukum konstitusi. Apa tindakan yang dapat disebut konstitusional dan apa yang inkonstitusional dapat diukur secara jelas, dan ditentukan oleh lembaga independen dan imparial berupa pengadilan, yaitu Mahkamah Konstitusi.

Sebenarnya, fungsi peradilan konstitusi itu sendiri tidaklah identik dengan fungsi Mahkamah Konstitusi. Peradilan konstitusi atau *constitutional adjudication* tersebut dapat dilakukan juga oleh lembaga peradilan biasa (*ordinary court*) atau lembaga peradilan yang secara khusus diberi nama Mahkamah Konstitusi atau *Constitutional Court* (*Verfassungsgerichtshof*). Di samping itu, meskipun fungsi peradilan konstitusi (*constitutional adjudication*) itu tidak identik dengan Mahkamah Konstitusi, tetapi di semua negara kehadiran lembaga Mahkamah Konstitusi ini menyebabkan terjadinya lompatan dalam sejarah perkembangan ketatanegaraan di negar-negara yang bersangkutan. Bahkan, dapat dikatakan, sejak umat manusia berkenalan dengan gagasan Mahkamah Konstitusi pada tahun 1920-an, luas sekali pengaruhnya terhadap perkembangan

teori dan praktik dalam hukum tata negara di seluruh dunia. Pelembagaan ide peradilan konstitusi ini melanjutkan apa yang telah dirintis oleh Ketua Mahkamah Agung Amerika Serikat, John Marshall, dengan ide pengujian konstusionalitas undang-undang yang ia putuskan dalam kasus yang sangat terkenal, yaitu *Marbury versus Madison* pada 1803. Fungsi pengujian undang-undang itulah yang biasa disebut dengan istilah *judicial review* yang dijadikan kewenangan tambahan bagi Mahkamah Agung Amerika Serikat dalam mengawal dan menjaga agar Undang-Undang Dasar benar-benar ditegakkan (*the guardian of the constitution*).

Oleh karena itu, peradilan tata negara atau *constitutional adjudication* dapat dilakukan melalui lembaga Mahkamah Agung atau lembaga tersendiri yang dinamakan Mahkamah Konstitusi. Bahkan, dalam sistem yang berlaku di Perancis, lembaga serupa ini disebut sebagai Dewan Konstitusi, bukan Mahkamah Konstitusi. Artinya, sifat kerjanya bukan sebagai pengadilan, dan para anggotanya tidak disebut sebagai hakim seperti dalam sistem Austria, Jerman, dan Indonesia. Namun, fungsi-fungsi yang dilakukannya merupakan bentuk-bentuk praktik dari hukum tata negara, setidaknya-tidaknya sebagai fungsi quasi-peradilan tata negara. Dengan adanya perluasan lahan praktik ini, hukum tata negara (*constitutional law*) dapat diharapkan bergeser ke arah orientasi yang lebih praktis dan terhindar dari kecenderungan yang terlalu berorientasi politik. Setidaknya-tidaknya, kecenderungan studi hukum tata negara yang sangat berorientasi politik dapat diimbangi oleh orientasi yang lebih teknis-yuridis. Dengan demikian, hukum tata negara sebagai cabang ilmu hukum dapat berkembang sesuai dengan kompleksitas penemuan-penemuan hukum dalam praktik. Semakin kaya pengalaman empiris suatu cabang ilmu pengetahuan, semakin terbuka luas pula potensinya untuk terus berkembang dengan teori-teori ilmiah baru.

## **B. Lahan Praktik Hukum Tata Negara**

Sebenarnya, lahan praktik bagi ilmu hukum tata negara dapat dikatakan cukup luas, banyak, dan terbuka. Bidang-bidang yang

terkait dengan hukum tata negara sangat luas, termasuk hukum administrasi, dan mencakup kegiatan-kegiatan yang sangat luas aspeknya. Kegiatan-kegiatan kenegaraan dan pemerintahan yang tercakup dalam bidang hukum tata negara dan tata usaha negara atau administrasi negara itu mencakup kegiatan-kegiatan:

- 1) legislasi dan pembentukan peraturan perundang-undangan;
- 2) administrasi yang berkenaan dengan kegiatan pengelolaan informasi dan penyebarluasan informasi hukum;
- 3) pendidikan hukum dan pembinaan profesi hukum;
- 4) penyelenggaraan hukum atau pelaksanaan dalam arti penerapan hukum oleh pelaksana yang ditentukan oleh hukum tersebut (*the administration of law*);
- 5) aspek hukum kegiatan penyelenggaraan administrasi pemerintahan negara;
- 6) kegiatan penegakan hukum yang dimulai dari penyidikan dan penuntutan hukum;
- 7) penyelenggaraan peradilan sampai ke pengambilan putusan hakim yang bersifat tetap;
- 8) pelaksanaan putusan pengadilan dan pemasyarakatan terpidana;
- 9) pendidikan dan pembinaan kesadaran hukum masyarakat.

Sembilan bidang kegiatan tersebut, terutama berkenaan dengan aspek-aspek pelembagaannya (*instellingen*), pengaturan (*regelendaad*), dan pengambilan keputusan (*besslissing*) lainnya, menyediakan lahan yang sangat luas untuk kegiatan praktik hukum tata negara. Tujuh kegiatan itu juga menyangkut tugas-tugas banyak lembaga hukum dan pemerintahan, tempat hukum tata negara dipraktikkan, yaitu:

- a) lembaga parlemen seperti MPR, DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia. DPRD Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia tercatat berjumlah 440 DPRD;

- b) lembaga administrasi pemerintahan eksekutif secara vertikal mulai dari tingkat pusat sampai ke daerah provinsi, dan kabupaten/kota, dan secara horizontal mulai dari departemen pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, dewan-dewan, komisi-komisi dan badan-badan eksekutif yang bersifat independen, semuanya memerlukan dukungan *expertise* di bidang hukum tata negara;
- c) lembaga-lembaga penegak hukum mulai dari Pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS), Kepolisian, Kejaksaan, Advokat, dan badan-badan peradilan serta quasi-peradilan baik secara vertikal maupun secara horizontal di seluruh Indonesia;

Semua lembaga-lembaga negara dan badan-badan pemerintahan tersebut di atas membutuhkan dukungan keahlian dari para sarjana hukum tata negara. Misalnya, di bidang *legislature* saja, di tingkat pusat, kita memiliki tiga lembaga, yaitu DPR (Dewan Perwakilan Rakyat), DPD (Dewan Perwakilan Daerah), dan MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat). Anggota ketiga lembaga ini berjumlah lebih dari 750 orang. Sedangkan di tingkat provinsi terdapat 33 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dan di tingkat kabupaten/kota 440 DPRD. Jika rata-rata setiap anggota lembaga perwakilan ini, baik di tingkat kabupaten/kota dan provinsi di seluruh Indonesia berjumlah 30 orang saja, ditambah dengan jumlah anggota DPR dan DPD di tingkat pusat, maka berarti anggota parlemen kita di seluruh Indonesia berjumlah lebih dari 15.000 orang. Idealnya, setiap anggota parlemen lokal maupun nasional didampingi oleh sekurang-kurangnya beberapa orang *legal advisor* sebagai staf ahli di bidang hukum tata negara. Jika dihitung dengan kebutuhan minimal saja, misalnya, satu orang staf ahli, maka jumlah sarjana hukum tata negara yang dapat dibutuhkan juga sekurang-kurangnya 15.000 orang.

Bahkan, seperti terlihat di berbagai parlemen negara-negara yang sudah maju, apa yang biasa dikerjakan oleh anggota DPR dan DPRD di Indonesia di bidang legislasi, cukup dikerjakan oleh

staf ahli yang terdiri atas para ahli hukum. Misalnya, diskusi dan perumusan kata-kata redaksional undang-undang dan peraturan daerah, tidak perlu dikerjakan oleh anggota DPR dan DPRD. Para politisi cukup memikirkan dan memutuskan hal-hal yang menyangkut prinsip kebijakannya saja. Sedangkan, bagaimana hal itu harus dirumuskan dalam redaksi peraturan cukup diserahkan kepada staf ahli saja. Dengan demikian, peranan staf ahli yang terdiri atas para ahli hukum sebagai *legal drafter* menjadi sangat penting, dan lama kelamaan terbentuk menjadi suatu profesi tersendiri yang memang perlu dipersiapkan dalam jumlah dan mutu yang memadai. Di pihak lain, dengan keterlibatan para politisi anggota DPR dan DPRD itu dalam urusan-urusan redaksional, akan menyebabkan mereka kehabisan waktu. Padahal, para politisi anggota DPR dan DPRD tidaklah dipersiapkan untuk maksud menjadi legal drafter. Sementara itu, lahan praktik bagi para ahli hukum, terutama sarjana hukum tata negara menjadi tidak berkembang, karena justru diambil oleh para politisi yang seharusnya memikirkan kebijakan-kebijakan yang lebih substantif untuk kepentingan rakyat yang diwakilinya. Dengan perkataan lain, di masa depan, potensi lahan praktik bagi sarjana hukum tata negara akan terbuka semakin lebar bersamaan dengan kesadaran orang akan peran dan fungsi tenaga ahli atau staf ahli (*expertise*) di lingkungan lembaga perwakilan rakyat.

Demikian pula fungsi-fungsi hukum di lingkungan cabang kekuasaan eksekutif, juga membutuhkan dukungan keahlian dari para sarjana hukum tata negara. Di semua jajaran instansi pemerintahan, selalu dibutuhkan adanya direktorat hukum, biro hukum, bagian hukum, divisi hukum, ataupun seksi hukum. Di semua unit kerja demikian itu, diperlukan pula banyak sarjana hukum tata negara dan sarjana hukum administrasi negara dalam jumlah dan mutu keahlian yang memadai dan dapat diandalkan. Belum lagi aparat di lingkungan pengadilan tata usaha negara, para advokat, dan konsultan hukum juga membutuhkan banyak sarjana hukum di bidang ini.

Para anggota DPR dan DPD di tingkat pusat pun sebenarnya masing-masing harus pula dilihat sebagai institusi-institusi yang tersendiri. Oleh karena itu, setiap anggota DPR dan DPD itu sudah

seharusnya dilengkapi dengan sejumlah staf ahli, di mana salah satu di antaranya harus dipastikan berlatar belakang sarjana hukum tata negara. Anggota DPR dan anggota DPD adalah jabatan resmi kenegaraan. Menurut teori Hans Kelsen, dalam masing-masing jabatan negara itu terdapat *law creating function* dan *law applying function*, sehingga dapat disebut secara sendiri-sendiri sebagai organ negara atau *state organ* (*staatsorgan*). Oleh sebab itu, adalah wajar jika setiap organ jabatan itu dipandang sebagai suatu institusi yang tersendiri yang tentunya harus dilengkapi secara memadai dengan sejumlah staf, perlengkapan kantor, dan perangkat penunjang lain yang diperlukan.

Di negara maju, seperti Amerika Serikat, misalnya, seorang Senator biasa mempunyai staf antara 25–35 orang yang seluruhnya dibayar dan diberi honor dari anggaran negara, meskipun sistem kerjanya berdasarkan kontrak selama masa jabatan Senator yang dibantunya itu menduduki jabatannya. Dengan demikian, tugas dan fungsi seorang anggota lembaga perwakilan rakyat dapat efektif dalam menyalurkan dan memperjuangkan kepentingan rakyat yang diwakilinya. Dalam kaitan itu, staf ahli di bidang hukum, khususnya hukum tata negara merupakan keniscayaan. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa di masa-masa mendatang, kebutuhan negara kita akan tenaga ahli hukum tata negara ini, sebagaimana juga dialami oleh semua negara-negara maju, akan terus meningkat seiring dengan tingkat perkembangan kesejahteraan masyarakat dan kematangan sistem demokrasi yang dikembangkan dalam praktik.

Di bidang administrasi negara di lingkungan lembaga-lembaga negara dan badan-badan pemerintahan lainnya, juga selalu diperlukan peranan para sarjana hukum tata negara dalam arti luas, yaitu termasuk sarjana hukum administrasi negara. Setiap lembaga negara dan badan pemerintahan selalu membutuhkan direktorat hukum, biro hukum, bagian hukum, divisi hukum, atau petugas-petugas di bidang hukum. Meskipun sifatnya sangat relatif, tetapi dapat dikatakan bahwa yang tepat untuk memimpin pelaksanaan tugas-tugas di bidang hukum itu adalah para sarjana hukum tata negara, bukan bidang hukum yang lain.



Apalagi jika di lingkungan instansi yang bersangkutan terdapat pula fungsi PPNS atau Pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil yang sekarang ini jumlahnya lebih dari 52 macam yang tersebar di berbagai sektor dan instansi pemerintahan. Misalnya, petugas-petugas pajak, bea cukai, imigrasi, meteorologi, lalu lintas jalan raya, polisi hutan, hak kekayaan intelektual, pengawas obat dan makanan, dan lain-lain sebagainya diberi tugas pula di bidang penyidikan. Fungsi penyidikan oleh petugas-petugas tersebut diciptakan atau diberikan berdasarkan peraturan perundang-undangan atau bahkan oleh undang-undang yang kadang-kadang sangat berorientasi kepada substansi fungsi dari sektor masing-masing sedemikian rupa, sehingga agak mengabaikan aspek hukumnya. Padahal, sebagai pejabat penyidik PPNS, fungsinya jelas termasuk ranah pro-justisia yang memerlukan keahlian di bidang hukum. Meskipun tidak mutlak, seharusnya bidang ini juga ditangani oleh sarjana hukum tata negara, khususnya para sarjana hukum administrasi negara.

Di bidang tugas kejaksaan, keahlian yang diutamakan adalah di bidang hukum pidana. Namun, keahlian di bidang hukum pidana itu adalah menyangkut aspek materiil atau substansi dari fungsi kejaksaan itu, sedangkan aspek formil atau aspek kerangka dari fungsi kejaksaan itu tetaplah merupakan bidang hukum tata negara. Misalnya, pengkajian mengenai persoalan independensi struktural lembaga kejaksaan dan mekanisme hubungan antara kejaksaan dengan lembaga negara yang lain, seperti kepolisian, Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), Komisi Nasional HAM, dan sebagainya, sepenuhnya merupakan aspek-aspek yang berkaitan dengan hukum tata negara, bukan hukum pidana. Apalagi di lingkungan kejaksaan juga terdapat fungsi-fungsi yang menangani persoalan perdata dan tata usaha negara yang dipimpin oleh seorang Jaksa Agung Muda bidang Perdata dan Tata Usaha Negara. Oleh karena itu, di lingkungan kejaksaan, dibutuhkan banyak sarjana hukum tata negara dan hukum administrasi negara, di samping para sarjana hukum pidana.

Namun demikian, di antara semua fungsi dan lembaga-lembaga tersebut di atas, yang paling berpengaruh terhadap

perubahan orientasi ilmu hukum tata negara adalah pembentukan lembaga peradilan konstitusi, yaitu Mahkamah Konstitusi. Dengan telah terbentuknya Mahkamah Konstitusi berdasarkan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, sesudah reformasi, maka tersedialah lahan praktik beracara di pengadilan bagi ilmu hukum tata negara. Bidang kajian yang semula hanya bersifat teoritis-politis berkembang menjadi bidang kajian yang dapat dipraktikkan di pengadilan dengan orientasi *juristik*. Dengan adanya lembaga ini, yang pada hakikatnya berfungsi sebagai pengawal demokrasi dan konstitusi, maka sangat dirasakan perlunya banyak ahli hukum tata negara di seluruh tanah air.

Sebagai akibat adanya mekanisme peradilan konstitusi dengan berbagai putusan-putusannya yang bersifat final dan mengikat untuk umum itu, maka tersedia pula bahan-bahan hukum yang timbul dari pengalaman praktik yang bersifat empiris dalam bangsa kita. Apalagi oleh Mahkamah Konstitusi, putusan-putusannya itu diedarkan secara luas dan dapat pula diakses secara mudah melalui internet, sehingga secara mudah dapat dijadikan bahan bagi para mahasiswa dan para peneliti dalam melakukan pengkajian hukum tata negara. Hal ini dapat mendorong pengkajian yang dilakukan di perguruan tinggi dan lembaga-lembaga pendidikan lainnya tidak lagi terpaku pada teks-teks undang-undang dasar dan peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang hukum tata negara, tetapi juga diperkaya oleh kasus-kasus yang tecermin dalam putusan-putusan Mahkamah Konstitusi.

Dengan demikian, orientasi pengkajian dapat berkembang menjadi lebih praktis dan dinamis, termasuk dengan mempertimbangkan penggunaan metode studi kasus atau *case study* seperti yang dipraktikkan dalam sistem pendidikan hukum di negara-negara yang menganut tradisi *case-law* atau *common law*. Para dosen dan mahasiswa dapat menjadikan perkara-perkara konstitusi yang telah diselesaikan melalui putusan (*vonnis*) yang telah berkekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijs*) oleh Mahkamah Konstitusi sebagai bahan kajian. Demikian pula, para peneliti dan pakar hukum tata negara dapat berperan aktif mengadakan peninjauan hukum

atau *law review* melalui jurnal-jurnal hukum yang ada, sehingga dengan begitu, kegiatan akademis di bidang hukum tata negara di tanah air kita dapat terus tumbuh dan berkembang secara aktif di masa-masa yang akan datang.

Dengan perkataan lain, dengan adanya Mahkamah Konstitusi, hukum tata negara atau *constitutional law* dapat terus berkembang, baik di dunia teori maupun praktik dengan didukung oleh para sarjana hukum tata negara yang cukup banyak dan bermutu. Kebutuhan akan banyaknya sarjana hukum tata negara itu tentu tidak saja dimaksudkan untuk keperluan praktis beracara di Mahkamah Konstitusi, untuk menjadi calon-calon hakim konstitusi, atau pun untuk maksud bekerja di Mahkamah Konstitusi. Hakim konstitusi kita hanya berjumlah sembilan orang, dan jumlah pegawainya pun tidak terlalu banyak.

Oleh sebab itu, kebutuhan akan banyaknya tenaga ahli yang bermutu itu adalah untuk kepentingan yang lebih luas, yaitu sebagai mitra bagi Mahkamah Konstitusi dalam menjalankan fungsinya sebagai pengawal demokrasi dan konstitusi (*the guardian of democracy and the constitution*) atau pun sebagai penjaga atau pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of the constitutional rights*). Untuk mengawal proses demokratisasi di tingkat nasional dan dinamika demokrasi lokal di seluruh Indonesia, diperlukan sangat banyak sarjana hukum yang menggeluti bidang hukum tata negara dan hukum administrasi negara untuk bekerja di biro-biro hukum, bagian-bagian, ataupun divisi-divisi hukum, baik di sektor formal maupun di sektor informal, baik di sektor negara, di sektor masyarakat madani (*civil society*), atau pun di sektor dunia usaha (*market*).

**SAMUDRA BIRU**

# BAB XIII

## PRAKTIK PERADILAN TATA NEGARA INDONESIA

### A. Peradilan Tata Negara

Seperti telah dikemukakan sebelumnya, dengan terbentuknya Mahkamah Konstitusi, bidang kajian hukum tata negara memperoleh lahan praktik yang sangat efektif dan berarti. Jika hukum tata negara dilihat secara luas mencakup bidang hukum administrasi negara, maka sebenarnya lahan praktik peradilan tata negara itu mencakup peradilan tata negara di Mahkamah Konstitusi dan peradilan tata usaha negara di Mahkamah Agung serta badan-badan peradilan tata usaha negara yang ada di bawahnya. Namun, bila peradilan tata negara itu kita persempit maknanya dengan tidak mencakup peradilan tata usaha negara yang dilembagakan secara tersendiri di dalam lingkungan Mahkamah Agung, maka peradilan tata negara dimaksud dapat kita kaitkan dengan fungsi Mahkamah Konstitusi dan fungsi tertentu dari Mahkamah Agung.

Oleh sebab itu, peradilan tata negara itu sendiri dapat kita bedakan dalam tiga pengertian, yaitu (i) peradilan tata negara dalam arti yang paling luas di mana mencakup peradilan tata negara (*constitutional adjudication*) yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dan peradilan tata usaha negara (*administrative adjudication*) yang dilakukan oleh Mahkamah Agung serta badan-badan peradilan tata usaha negara; (ii) peradilan tata negara dalam arti yang lebih sempit

tetapi masih tetap luas adalah peradilan tata negara (*constitutional adjudication*) yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi ditambah peradilan pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang yang dilakukan oleh Mahkamah Agung menurut Pasal 24A ayat (1) UUD 1945. Pengujian peraturan perundang-undangan itu juga termasuk lingkup peradilan tata negara dalam arti luas; (iii) peradilan tata negara dalam arti yang paling sempit, yaitu peradilan yang dilakukan di dan oleh Mahkamah Konstitusi menurut ketentuan Pasal 24C ayat (1) dan Pasal 7B khususnya ayat (4) UUD 1945.

Dalam rangka peradilan tata negara dalam pengertian yang kedua, maka proses pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang dapat dikategorikan sebagai bentuk peradilan tata negara juga. Demikian pula dalam pengertian yang pertama, peradilan tata usaha negara juga termasuk ke dalam pengertian peradilan tata negara. Dengan demikian, peradilan tata negara itu tidak hanya berkaitan dengan Mahkamah Konstitusi. Artinya, proses peradilan tata usaha negara, proses pengujian peraturan perundang-undangan, dan proses peradilan di Mahkamah Konstitusi sama-sama merupakan lahan praktik bagi kajian ilmu hukum tata negara. Bahkan, keseluruhan bangunan struktural dan fungsional kelembagaan peradilan di dalam lingkungan Mahkamah Agung serta aparatur penegakan hukum sebagai keseluruhan, juga termasuk objek kajian hukum tata negara sebagai ilmu.

Misalnya, mekanisme hubungan antara kepolisian sebagai lembaga penyidik dengan kejaksaan sebagai lembaga penuntut atau mekanisme hubungan antara Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial, juga termasuk ke dalam lingkup kajian hukum tata negara. Substansi penyidikan dan penuntutan memang merupakan persoalan hukum pidana, akan tetapi hal-hal yang berkenaan dengan aspek kelembagaan dan fungsi-fungsi kekuasaan yang terkait di dalamnya adalah persoalan hukum tata negara. Bahkan, hukum acara pidana dan demikian pula hukum acara perdata, pada hakikatnya berkaitan dengan aspek administrasi dari hukum pidana dan hukum

perdata itu sendiri. Oleh karena itu, terdapat daerah kelabu yang menghubungkan antara disiplin ilmu hukum tata negara, khususnya hukum tata usaha negara atau hukum administrasi negara, dengan hukum acara pidana dan hukum acara perdata.

Dengan perkataan lain, lahan praktik bagi ilmu hukum tata negara itu terbuka sangat lebar yang terkait dengan kedudukan dan fungsi lembaga-lembaga peradilan pada umumnya. Hanya saja, dalam pengertiannya yang lebih khusus dan spesifik, lahan praktik yang khas terkait dengan bidang kajian hukum tata negara (*constitutional law*) dalam arti yang sempit adalah peradilan yang dilakukan di dan oleh Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga pengadilan konstitusi. Dalam UUD 1945 dan UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, kewenangan mengadili yang dikaitkan dengan mahkamah ini ada lima, yaitu (i) perkara pengujian konstitusionalitas undang-undang, (ii) perkara sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara, (iii) perkara perselisihan atas hasil pemilihan umum, (iv) perkara pembubaran partai politik, dan (v) perkara dakwaan pemberhentian atau pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

## **B. Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang**

Pihak yang berhak mengajukan permohonan pengujian undang-undang adalah (i) perorangan atau kelompok warga negara, (ii) kesatuan masyarakat hukum adat yang masih hidup, sesuai dengan perkembangan dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang, (iii) badan hukum swasta atau badan hukum publik, atau (iv) lembaga negara. Syarat-syarat yang harus dipenuhi menurut UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi adalah bahwa keempat subjek hukum tersebut dapat membuktikan dirinya mempunyai hak atau kewenangan konstitusional yang dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang atau ketentuan undang-undang yang bersangkutan, sehingga ia memohon agar undang-undang atau bagian dari ketentuan undang-undang dimaksud dinyatakan tidak mengikat untuk umum.

Undang-undang merupakan produk demokrasi atau produk kehendak orang banyak. Jika undang-undang telah dibahas dan disetujui bersama oleh DPR dan presiden, lalu kemudian disahkan oleh presiden sebagaimana mestinya, maka berarti undang-undang yang bersangkutan telah mencerminkan kehendak politik mayoritas rakyat yang diwakili oleh DPR dan aspirasi rakyat pemilih presiden yang memperoleh dukungan mayoritas suara rakyat melalui pemilihan umum. Namun demikian, suara mayoritas rakyat yang tercermin dalam undang-undang tidaklah identik dengan suara seluruh rakyat yang tercermin dalam undang-undang dasar. Suara mayoritas rakyat tidak selalu identik dengan suara keadilan dan kebenaran konstitusi.

Oleh sebab itu, jika undang-undang bertentangan dengan undang-undang dasar, maka undang-undang itu baik sebagian materinya atau seluruhnya dapat dinyatakan tidak mengikat untuk umum, meskipun yang menyatakannya hanya terdiri atas lima dari sembilan orang hakim pada Mahkamah Konstitusi. Dengan cara demikian, melalui proses peradilan tata negara yang *fair, independen, imparial*, dan terbuka, Mahkamah Konstitusi dapat menjalankan fungsinya sebagai pengimbang atau penyeimbang (*countervailing power*) dan sekaligus mengawal dinamika proses demokrasi berdasarkan konstitusi (*the guardian of the constitutional democracy*). Melalui peradilan konstitusi ini ditegaskan pula bahwa undang-undang dasar sebagai *de hoogste wet, the supreme law*, dapat benar-benar ditegakkan dalam praktik penyelenggaraan negara.

### **C. Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara**

Kewenangan konstitusional lembaga negara adalah kewenangan-kewenangan yang ditentukan oleh atau dalam undang-undang dasar berkenaan dengan subjek-subjek kelembagaan negara yang diatur dalam UUD 1945. Apabila dipandang dari sudut kewenangan atau pun fungsi-fungsi kekuasaan yang diatur dalam UUD 1945, akan nampak jelas bahwa organ-organ yang menyanggah fungsi dan kewenangan konstitusional dimaksud sangat beraneka ragam.

*State institutions* atau *staatsorgan* dapat dibedakan dari organisasi *civil society* atau badan-badan usaha dan badan hukum lainnya yang bersifat perdata. Organ yang bergerak di lapangan *civil society* biasa disebut organisasi non-pemerintah (Ornop), lembaga swadaya masyarakat (LSM), atau organisasi kemasyarakatan (Ormas). Sedangkan, badan-badan usaha swasta dan koperasi merupakan organisasi yang bergerak di lapangan dunia usaha atau market.

Oleh karena itu, institusi, organ, atau organisasi lain yang berada di luar kategori organisasi *civil society* dan organisasi yang bergerak di lingkungan dunia usaha tersebut, dapat kita sebut sebagai organ negara dalam arti yang luas. Artinya, pengertian lembaga negara itu tidak seperti yang dipahami secara keliru oleh banyak sarjana hukum selama ini, sangat luas cakupan maknanya. Lembaga negara itu tidak hanya terkait dengan fungsi-fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif seperti yang pada umumnya dipahami selama ini. Institusi apa saja yang dibentuk oleh negara, dibiayai oleh negara, dikelola oleh negara, atau dibentuk karena kebutuhan negara sebagai pemegang otoritas publik dapat dikaitkan dengan pengertian organ negara atau lembaga negara dalam arti luas.

Hal yang membedakan organ atau lembaga-lembaga negara dalam pengertian yang luas tersebut satu sama lainnya, hanyalah kategori fungsinya apabila dikaitkan dengan fungsi-fungsi kekuasaan negara atau kategori sumber legalitas kewenangan yang dimilikinya apakah bersumber dari undang-undang dasar, dari undang-undang, atau dari ketentuan peraturan yang lebih rendah kedudukannya daripada undang-undang. Jika kewenangannya bersumber dari undang-undang dasar, berarti lembaga negara tersebut mempunyai kewenangan konstitusional yang ditentukan dalam atau oleh undang-undang dasar. Lembaga negara dalam kategori yang terakhir inilah yang terkait dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk mengadilinya bila dalam pelaksanaan kewenangan konstitusional lembaga negara yang bersangkutan timbul persengketaan dengan lembaga negara yang lain. Inilah yang dimaksud dengan sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara yang termasuk lingkup kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk mengadilinya.



#### **D. Pembubaran Partai Politik**

Partai politik (parpol) dan pemilihan umum (pemilu) merupakan pilar atau tiang utama demokrasi. Rumah dan bangunan demokrasi akan runtuh apabila partai politik dan pemilu tidak sehat dan kuat. Partai politik (parpol) juga merupakan cermin kemerdekaan berserikat (*freedom of association*) dan berkumpul (*freedom of assembly*) sebagai perwujudan adanya kemerdekaan berpikir dan berpendapat (*freedom of thought*) serta kebebasan berekspresi (*freedom of expression*). Oleh karena itu, kemerdekaan berserikat dalam bentuk partai politik sangat dilindungi oleh setiap undang-undang dasar negara demokrasi konstitusional (*constitutional democracy*) atau negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*).

Oleh karena itu, maka partai politik tidak boleh dibubarkan secara semena-mena oleh penguasa. Seorang penguasa yang menduduki jabatan karena peranan partai politik tidak boleh diberi peluang untuk membubarkan partai politik lain yang merupakan lawan politiknya. Sebab, jika hal demikian terjadi, maka kemerdekaan berserikat dapat terganggu oleh watak kekuasaan para penguasa yang cenderung tidak menghendaki adanya persaingan politik yang sehat. Jika ditemukan kenyataan adanya partai politik yang secara objektif memang mengharuskan tindakan pembubaran dari luar partai politik itu sendiri, maka pembubaran semacam itu hanya dapat dilakukan melalui suatu proses peradilan konstitusional yang bersifat objektif, independen, imparial, dan terbuka.

Oleh karena sifat peradilan atas perkara semacam ini terkait erat dengan persoalan konstitusionalitas, maka UUD 1945 menentukannya sebagai kewenangan Mahkamah Konstitusi, bukan kewenangan Mahkamah Agung. Dengan demikian, Mahkamah Konstitusi benar-benar difungsikan untuk maksud mengawal agar UUD 1945 benar-benar dilaksanakan dan ditegakkan sebagaimana mestinya. Artinya, UUD 1945 itu tidak dibiarkan hanya berada di atas kertas, melainkan sungguh-sungguh diterapkan dalam kenyataan praktik.

## E. Perselisihan Hasil Pemilu

Hasil pemilihan umum merupakan hasil dari suatu kompetisi politik antar peserta pemilihan umum. Kualitas demokrasi sangat tergantung kepada kualitas hasil pemilihan umum, dan kualitas hasilnya tergantung pula pada kualitas proses penyelenggaraan pemilihan umum itu sendiri. Oleh sebab itu, Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 menentukan, “*Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali*”. Jika sebelum asas pemilihan umum hanya ditentukan harus langsung, umum, bebas, dan rahasia (*luber*), maka sekarang ditambah dengan dua asas lagi, yaitu jujur dan adil.

Jika dalam penyelenggaraan penghitungan suara hasil pemilihan umum itu timbul perselisihan pendapat di antara peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu, maka perselisihan semacam itu apabila tidak dapat lagi diatasi melalui upaya-upaya yang bersifat administratif, akan diselesaikan melalui perkara di Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi harus menyediakan jalan konstitusi atau mekanisme hukum untuk menyelesaikan perselisihan mengenai hasil pemilu itu, sehingga perselisihan itu tidak berkembang menjadi konflik politik atau apalagi berubah menjadi konflik sosial.

Pada pokoknya, perkara perselisihan hasil pemilu itu merupakan perkara perselisihan antar dua pihak, yaitu pihak peserta pemilu versus pihak penyelenggara pemilu, yaitu Komisi Pemilihan Umum. Peserta pemilu untuk pemilu calon anggota DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) dan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) adalah partai politik yang bersangkutan, sedangkan peserta pemilu untuk pemilu calon anggota DPD (Dewan Perwakilan Daerah) adalah perorangan yang telah memenuhi kualifikasi persyaratan. Sementara itu, peserta pemilu untuk pemilu Presiden adalah pasangan calon Presiden dan calon Wakil Presiden yang bersangkutan. Komisi Pemilihan Umum sebagai institusi penyelenggara pemilihan umum dipandang sebagai satu kesatuan institusi penyelenggara pemilu. Artinya, KPUD di daerah dianggap hanya sebagai bagian dari KPU tingkat pusat. Demikian pula partai politik sebagai peserta pemilu

dipandang sebagai satu kesatuan institusi badan hukum. Oleh karena itu, Pengurus Wilayah Partai Politik yang bersangkutan tidak dapat tampil tersendiri di luar kesatuan unit kelebagaannya dengan kepengurusan di tingkat pusat.

#### **F. Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden**

Kewenangan lain yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi adalah peradilan atas tuntutan pemberhentian atau pemakzulan presiden dan/atau wakil presiden. Menurut ketentuan Pasal 7A UUD 1945 yaitu, “Presiden dan/atau wakil presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden”. Dalam hal demikian, maka menurut Pasal 7B ayat (1) UUD 1945, usul pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden dapat diajukan oleh DPR kepada MPR hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR bahwa presiden dan/atau wakil presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa presiden dan/atau wakil presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Pendapat DPR tersebut, menurut ayat (2) pasal ini, adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat.

Menurut Pasal 7B ayat (3), pengajuan permintaan DPR kepada MK hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR. Selanjutnya, Pasal 7B ayat (4) menentukan: “Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling

lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi”. Kemudian, menurut ayat (5)-nya, bila MK memutuskan bahwa presiden dan/atau wakil presiden terbukti bersalah dan/atau terbukti bahwa presiden dan/atau wakil presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden, DPR menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR.

### **G. Kebutuhan akan Sarjana Hukum Tata Negara**

Dalam keseluruhan aspek peradilan di kelima bidang perkara tersebut di atas, cukup banyak pihak yang terlibat dan harus dilibatkan. Memang jumlah hakim konstitusi hanyalah sembilan orang. Akan tetapi, di samping para hakim, juga dibutuhkan pula banyak tenaga ahli yang bersifat pendukung. Lagi pula, karena perodesasi masa kerja hakim konstitusi bersifat terbatas, yaitu lima tahunan, maka terbuka peluang untuk terjadinya pergantian hakim pada setiap lima tahun sekali. Artinya, perlu dipersiapkan calon-calon hakim konstitusi yang mumpuni dari waktu ke waktu sesuai dengan perkembangan negara dan masalah-masalah ketatanegaraan yang timbul dalam praktik.

Dalam penyelesaian perkara konstitusi di Mahkamah Konstitusi, banyak pihak yang terlibat. Misalnya, yang dapat terlibat atau dilibatkan adalah (i) advokat, (ii) para ahli hukum tata negara, (iii) para ahli dari semua bidang keilmuan, baik ilmu hukum maupun ilmu yang berkenaan dengan substansi kebijakan yang diatur oleh suatu undang-undang yang bersangkutan, (iv) para saksi fakta, (v) para politisi wakil rakyat atau calon wakil rakyat, (vi) para pejabat pemerintah pusat dan pejabat pemerintah daerah, (vii) para anggota DPR, (viii) para anggota DPD, (ix) para pejabat tinggi negara atau anggota lembaga tinggi negara, (x) biro-biro dan divisi-divisi hukum badan-badan hukum publik dan privat, (xi) kalangan perguruan tinggi, khususnya fakultas-fakultas hukum dan pusat-pusat kajian konstitusi di seluruh Indonesia, (xii) kalangan tokoh-tokoh aktivis lembaga swadaya masyarakat di bidang hukum dan hak asasi

manusia, (xiii) dan lain sebagainya. Sebagai contoh, para advokat yang bekerja di bidang litigasi seringkali menghadapi persoalan dalam beracara di Mahkamah Konstitusi, karena sifat acaranya yang sama sekali berbeda dengan pengadilan biasa.

Kepentingan yang dipertaruhkan dalam persidangan di Mahkamah Konstitusi bukanlah kepentingan pribadi orang per orang seperti dalam peradilan biasa, melainkan kepentingan umum (*public interest*) dan kepentingan ketatanegaraan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Oleh karena itu, diperlukan pengertian mengenai *constitutional lawyers* yang tersendiri, di samping para advokat pada umumnya. Untuk itu, diperlukan program-program pendidikan dan sertifikasi advokat konstitusi yang tersendiri pula. Di samping itu, para saksi, para ahli, para pejabat pemerintah, anggota DPR, anggota DPD, dan lembaga-lembaga negara lainnya, banyak yang terlibat dalam proses pemeriksaan sesuatu perkara konstitusi di Mahkamah Konstitusi. Masih banyak orang yang belum mengerti dengan tepat mengenai seluk-beluk berperakara di Mahkamah Konstitusi. Oleh sebab itu, diperlukan banyak tenaga ahli di seluruh Indonesia mengenai seluk beluk Mahkamah Konstitusi dan teknik-teknik beracara di Mahkamah Konstitusi.

Selain itu, dapat dikatakan bahwa pada dasarnya Mahkamah Konstitusi itu dapat disebut sebagai lembaga pengawal konstitusi, penafsir konstitusi, pelindung hak asasi manusia, dan bahkan sebagai lembaga pengawal serta pengimbang demokrasi. Untuk menjalankan fungsi formalnya itu secara kelembagaan diperlukan pula dukungan jaringan *expertise* oleh tokoh-tokoh ilmuwan dan aktivis di lapangan. Demokrasi dan proses demokratisasi tidaklah sekaligus jadi. Proses pertumbuhan dan kemajuannya perlu dibina secara tahap demi tahap, baik di tingkat nasional maupun di tingkat lokal. Oleh karena itu, Mahkamah Konstitusi juga membangun jaringan kerjasama dengan perguruan tinggi negeri dan swasta di seluruh tanah air sebagai jaringan *amicus curiae* atau *friends of the court* dalam arti luas.

Mahkamah Konstitusi mengontrol dan mengimbangi peranan demokrasi dan mendorong proses demokratisasi di tingkat nasional dan lokal di seluruh Indonesia melalui peranan *constitutional expertises* yang diharapkan tumbuh dan berkembang dari kalangan perguruan tinggi di seluruh tanah air. Misalnya, setiap anggota parlemen pusat dan lokal di seluruh Indonesia pada saatnya haruslah dapat didampingi oleh *legal advisor* dari kalangan sarjana hukum tata negara. Jumlah anggota DPRD kita di seluruh tanah air tercatat lebih dari 15.000-an orang. Jumlah kabupaten/kota di seluruh Indonesia ada 440. Hanya dua daerah di antaranya yang belum terbentuk DPRD yang tersendiri. Artinya, jumlah DPRD di seluruh Indonesia dewasa ini tercatat 438 buah, yang terdiri atas 352 DPRD Kabupaten dan 86 DPRD Kota. Sedangkan DPRD Provinsi berjumlah 33 buah, sehingga seluruh DPRD tercatat 461 buah dengan jumlah anggota berkisar antara 25 orang sampai dengan 45 orang. Semuanya membutuhkan *legal advisor* di bidang hukum tata negara.

Demikian pula di lingkungan birokrasi pemerintahan di semua instansi, baik pusat maupun daerah, terutama yang bekerja di bidang, bagian, biro, atau divisi hukum, juga membutuhkan banyak tenaga ahli bidang hukum tata negara. Para aktivis lembaga swadaya masyarakat, para pejabat negara di lembaga-lembaga independen dan lembaga-lembaga negara di luar pemerintahan semuanya memerlukan dukungan *legal expertise* di bidang hukum tata negara. Bahkan dapat dikatakan bahwa pada pokoknya, demokrasi tidak dapat bergerak tanpa dukungan hukum, dan hukum yang diperlukan untuk itu adalah hukum tata negara. Demokrasi hanya dapat tumbuh apabila didukung oleh para demokrat, dan seseorang tidak mungkin menjadi demokrat jika tidak memahami dengan tepat beraneka sistem aturan bernegara berdasarkan hukum dan konstitusi yang menjadi bidang keahlian para sarjana hukum tata negara.

Oleh sebab itu, banyak sekali sarjana hukum tata negara yang dibutuhkan oleh suatu bangsa dan negara yang sedang bergerak ke arah demokrasi. Negara kita telah memilih jalan demokrasi dan konstitusi untuk terus berkembang di masa depan. Oleh karena itu,

tidak ada jalan lain bagi para sarjana hukum Indonesia untuk secara intensif mempersiapkan diri dengan beraneka keahlian di bidang hukum tata negara. Itulah sebabnya, mahasiswa Indonesia yang tercerahkan pikirannya akan berusaha mempelajari dan mendalami bidang kajian hukum tata negara di samping bidang-bidang hukum yang lain atau bidang-bidang kajian ilmu pengetahuan lain pada umumnya.

Pendek kata, di semua instansi dan institusi, diperlukan sarjana hukum tata negara yang mahir dan dapat diandalkan keahliannya dalam upaya penataan kelembagaan negara. Lebih-lebih di masa pancaroba sekarang ini, di mana negara kita sedang memerlukan penataan di segala bidang, terutama di bidang kelembagaan bernegara. Sekarang dan di masa datang, sangat banyak sarjana hukum tata negara yang diperlukan oleh negara kita. Demikian pula jika dikaitkan dengan kebutuhan untuk memperkuat sektor *civil society* atau masyarakat madani, kebutuhan akan keahlian di bidang ini sangat luas, banyak, dan beragam. Para pekerja hak asasi manusia, para aktivis pembaruan hukum, para pejuang demokrasi, semuanya memerlukan keahlian di bidang hukum tata negara. Demokrasi tidak dapat tumbuh tanpa disertai dan dikawal oleh keahlian di bidang hukum, dan bidang hukum yang dimaksud adalah hukum tata negara.

**SAMUDRA BIRU**

# DAFTAR PUSTAKA

## Buku

- Al-Rasyid, Harun. 1998. *Pengisian Jabatan Presiden*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- Anonymous, 2002, *Undang-undang Dasar '45 Amandemen ke-4 Tahun 2002*; Semarang: Penerbit Aneka Ilmu.
- , 2003, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003, tentang Susduk*, Bandung: Penerbit "Citra Umbara".
- Anwar, Chairul, 1999, *Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, Jakarta : Penerbit CV. Novindo Pustaka Mandiri.
- Asshiddiqie, Jimly, "Judicial Review: Kajian atas Putusan Permohonan Hak Uji Material terhadap PP No. 19 Tahun 2000 tentang TGPTPK", dalam *Dictum: Jurnal Kajian Putusan Pengadilan*, Edisi 1, 2002, Jakarta Le IP.
- , 1998, *Teori dan Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara*, Cetakan Pertama, Jakarta: Ind. Hill-Co.
- , 2002, *Konsolidasi Naskah Undang-undang Dasar 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- , 2004, *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia.



- , 2005, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Jakarta: Konpress.
- , 2010, *Komentar atas Pasal-pasal Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Cetakan Pertama, Jakarta: Sinar Grafika.
- , 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Cetakan Pertama, Jakarta: Sinar Grafika.
- , 2015, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Edisi Revisi, Jakarta: Rajawali Grafindo Press.
- Arifin, Firmansyah, 2004, *Hukum dan Kuasa Konstitusi: Catatan-catatan untuk Pembahasan Rancangan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi*, Cetakan Pertama, Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN).
- Atmadja, I Dewa Gede, 2006, *Hukum Konstitusi: Hukum Konstitusi, Perubahan Konstitusi Sudut Pandang Perbandingan*, Denpasar: Bali Aga.
- Azhary, 1983, *Ilmu Negara: Pembahasan Buku Prof. Mr. R. Kranenburg*, Cetakan Keempat, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Bhakti Ardhiwisastra, Yudha, 2000, *Penafsiran dan Konstruksi Hukum*, Edisi Pertama, Cetakan ke-1, Bandung: Alumni.
- Budiardjo, Miriam, 1981, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia.
- Burt, Robert A., 1995, *The Constitution in Conflict*, First Edition Second Printing, Cambridge: Massachusetts London Harward University Press.
- Busro, H. Abubakar, Abu Daud Busroh, 1984, *Hukum Tata Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Busroh, Abu Daud, dan Abu Bakar Busro, 1983, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Cetakan Pertama, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Busroh, Abu Dauh, 2010, *Ilmu Negara*, Edisi Revisi, Cetakan Ketujuh, Jakarta: Sinar Grafika.

- Curzon, L.B.; 1979, *Jurisprudence*, First Published, Macdonald & Evans Ltd.
- Dekker, Nyoman, 1993, *HTN Republik Indonesia*, IKIP Malang.
- E.C.S, Wade and G. Godfrey Phillips, 1977, *Constitutional and Administrative Law*, Ninth Edition, Bungay, Suffolk, Great Britain: Richard Clay (The Chaucer Press) Ltd.
- Ekatjahjana, Widodo, Totok Sudaryanto, 2001, *Sumber HTN Formal di Indonesia*, Bandung: Citra Aditya.
- Friedman, L.M., 2001, "American Law: An Introduction", 2nd Edition, terjemahan Wishnu Basuki, *Hukum Amerika Sebuah Pengantar*, Cetakan Pertama, Jakarta: PT. Tatanusa.
- Gunawan S, Bondan. 2000. *Indonesia Menggapai Demokrasi*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Hadjon, Philipus M., 1987, *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara menurut Undang-Undang Dasar 1945: Suatu Analisa Hukum dan Kenegaraan*, Surabaya: Penerbit PT. Bina Ilmu.
- Huda, Ni'matul, 1999, *Hukum Tata Negara: Kajian Teoritis dan Yuridis Terhadap Konstitusi Indonesia*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII Yogyakarta.
- , 2003, *Politik Ketatanegaraan Indonesia: Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, Cetakan I, Yogyakarta: FH UII Press.
- , 2008, *Undang-undang Dasar 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Cetakan Pertama, Jakarta: Rajawali Grafindo Press.
- , 2015, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta: Rajawali Grafindo Press.
- Indrayana, Denny, 2011, *Indonesia Optimis*, Cetakan Pertama, Jakarta: Kompas Gramedia Group.

- Juniarto. 1983. *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jakarta Bina Aksara.
- , 1986, *Sejarah Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Bina Aksara.
- , tt, *Selayang Pandang Sumber-Sumber HTN Indonesia*, Yogyakarta: Liberty.
- Kartasapoetra, R.G., 1987, *Sistematika Hukum Tata Negara*, Cetakan Pertama, Jakarta: PT. Bina Aksara.
- Kelsen, Hans, 1945, *General Theory of Law and State*, New York: Russel & Russel.
- Kusnardi. Moh., Bintan R. Saragih. 1980, *Susunan Pembagian Kekuasaan menurut Sistem UUD 1945*, Jakarta: Djaya Pirusa.
- , 1988, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Ketujuh, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bakti.
- , 1994, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-undang Dasar 1945*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia.
- Kusumaatmadja, Mochtar, 1978, *Pengantar Hukum Internasional, Buku I: Bagian Umum*, Cetakan Kedua, Bandung: Binacipta.
- M. Mangunsong, Parlin. 1992. *Konvensi Ketatanegaraan Sebagai Sarana Perubahan UUD*, Bandung: Alumni
- Mahkamah Konstitusi, 2010, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Cetakan Pertama, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- , 1988, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Ketujuh, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bakti.
- , 2010, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Buku II Lembaga Perwakilan*, Cetakan Pertama, Jakarta: Sekretariat Jenderal

- dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Manan, Bagir. 1987. *Konvensi Ketatanegaraan*, Bandung: Armico.
- , 1995, “Memahami Pasal 33 Undang-undang Dasar 1945 secara Historis”, dalam H. Mashudi dan Kuntana Magnar, et.al., *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Bandung: Mandar Maju.
- , 1999, *Lembaga Kepresidenan*, Cetakan Pertama, Jakarta: Gramedia Widiasarana.
- Manan, Bagir, Kuntanan Magnar, 1987, *Peranan peraturan Perundang-undangan dalam pembinaan Hukum Nasional*, Bandung: Armico.
- , 1993, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi Pertama, Cetakan Pertama, Bandung: Alumni.
- Maria Farida Indrati Soeprapto. 1998, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Jakarta: Kanisius.
- MD, Moh. Mahfud, 2001, *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Mulyosudarmo, Suwoto, tt., *Peralihan Kekuasaan Kajian Retoris Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*, Jakarta: Gramedia.
- Notosusanto, Nugroho, 1981, *Naskah Proklamasi yang Autentik*, Jakarta: PN Balai Pustaka.
- Pide, Andi Mustari, 1999, *Pengantar HTN*, Jakarta: Gaya Media Pratama.
- Pound, Roscoe, 1975, *An Introduction to the Philosophy of Law*, Yale University Press.
- Projodikoro, Wiryono. 1989. *Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Jakarta: Dian Rakyat.
- Ranawijaya, Usep, 1983, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-Dasarnya*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Simorangkir, JCT, 1983, *Hukum dan Konstitusi*, Jakarta: Inti Idayu Press.

- Soemantri, Sri, 1971, *Himpunan Kuliah Perbandingan (Antar) Hukum Tata Negara*, Bandung: Alumnium.
- Soemantri, Sri, 1979, *Persepsi terhadap Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi dalam Batang Tubuh UUD 1945*, Bandung: Alumnium.
- Sunny, Ismail, 1983, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Jakarta: Aksara Baru dan Bina Cipta.
- , 1992, *Sistem Pemilu Yang Menjamin Hak-Hak Demokrasi Warga Negara*.
- , tt., *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Jakarta: Aksara.
- Surbakti, A., Ramlan, 1998, *Reformasi Kekuasaan Presiden*, Jakarta: Gramedia.
- Tambunan. A.S.S, 2002, *Politik Hukum Berdasarkan UUD 1945*, Jakarta: Popuris Publishers.
- Wahjono, Padmo, 1984, *Beberapa Masalah Ketatanegaraan Indonesia*, Cetakan Pertama, Jakarta: CV. Rajawali.
- Yamin, Muhammad, 1959, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid I, Jakarta: Yayasan Prapanca.
- Zaini, Abdullah, 1991, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

### **Artikel, Jurnal, dan Makalah**

- Hadjon, Philipus M., *et. al.*, 1986, "Peranan Hukum Tata Negara sebagai Stabilisator dan Dinamisator Kehidupan Masyarakat", *Makalah Seminar Ilmiah*, Jember: Fakultas Hukum Universitas Jember.
- Leo Wiratma, I Made, "Perkembangan Politik Triwulan Kedua (April-Juni 2004): dari Pemilu Legislatif menuju Pemilu Presiden", *Analisis CSIS Mencermati Hasil Pemilu 2004*, Vol 33, No. 2 Juni 2004.

Mulyosudarmo, Suwoto, 1999, “Dinamika Hukum Tata Negara di Era Pemerintahan Transisi”, *Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Airlangga*, Surabaya.

Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1992, *Risalah Sidang BPUPKI-PPKI*, tanggal 29 Mei 1945-19 Agustus 1945.

### **Peraturan Perundang-undangan Terkait**

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/Majelis Permusyawaratan Rakyat/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan /atau antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara.

Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949.

Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 11.

Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 12.

Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 13.

Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 14.

Majelis Permusyawaratan Rakyat, 2011, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor I/MPR/2003, Cetakan Kesepuluh, Jakarta: Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Majelis Permusyawaratan Rakyat, 2011, Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia, Cetakan Kesepuluh, Jakarta: Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, diundangkan pada tanggal 17 Oktober 2013, diumumkan ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 167 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5456.

Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1995, Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI Tanggal 29 Mei 1945 sampai 18 Agustus 1945, Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia.

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Undang-Undang Dasar Sementara 1950.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, diumumkan ke dalam Lembaran Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1985 Nomor 73 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3316.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, diundangkan pada tanggal 5 Agustus 2014, diumumkan ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2006 tentang Dewan Pertimbangan Presiden, diundangkan pada tanggal 28 Desember 2006, diumumkan ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 108 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4670.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, diundangkan pada tanggal 31 Juli 2003, diumumkan ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 92 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4310.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, diundangkan pada 31 Juli 2003, diumumkan ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 93.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, diundangkan pada tanggal 13 Agustus 2003, diumumkan ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, diundangkan pada tanggal 29 Agustus 2009, diumumkan ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, diundangkan 12 Januari 2009, diumumkan ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 3 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4958.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, diundangkan pada 6 November 2008, diumumkan ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 166 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4916.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, diundangkan pada 15 Januari 2014, diumumkan ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5493.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, diundangkan pada 24 November 2008, diumumkan ke dalam Lembaran



Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 176 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4924.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, diundangkan pada tanggal 15 Desember 2014, diumumkan ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 383 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5650.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, diumumkan ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 9 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4359.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, diundangkan pada 20 Juli 2011, diumumkan ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226.

**SAMUDRA BIRU**

## PROFIL PENULIS



**A. Junaedi Karso** lahir di Indramayu, pada 20 September 1975. Selain menulis, ia juga merupakan Dosen Universitas Muhammadiyah Makassar. Puluhan karya tulis ilmiah telah diterbitkan di jurnal nasional dan internasional. Di antara karya yang terbitkan jurnal nasional tahun 2020 adalah *Legal Study Concerning Provison of The Development of Environmental Funds in Development of Building Storage of Evidence Goods and Household Resistance of North Sumatera*, (Res Nulius Law Journal, 2020) dan *Penerapan Tatakelola Perusahaan yang Baik (Good Corporate Governance) di Bidang Pengamanan Asset untuk Meminimalisir Pencurian Tandan Buah Segar (TBS) Kelapa Sawit di PTPN IV*, (Res Nulius Law Journal, 2020).

Sementara, jurnal nasional yang terbit pada tahun 2019 antara lain *Call Centre Brigade Siaga Bencana sebagai Strategi Pelayanan Kesehatan di Kabupaten Bantaeng*, (Jurnal Dinamika Pemerintahan, 2019); *Partisipasi Politik Masyarakat dalam Diskursus Kolam Kosong Pada Pilbup di Kabupaten Enrekang*, (Gorontalo Journal of Government and Political Study, 2019); *Kerja sama BNN dan Kepolisian dalam Penanggulangan Penyalahgunaan Narkoba di Kecamatan Rappucini Makassar*, (Jurnal MODERAT, 2019); *Implementasi Kebijakan Perlindungan Khusus pada Program Kota Layak Anak di Kota Makassar*, (Journal of Government and Civil Society, 2019);

*Peran Humas dalam Menyebarkan Pembangunan Pariwisata di Kabupaten Bantaeng*, (Jurnal Komunikasi dan Organisasi JKO, 2019); dan *Legal Study about Demotion of The Indonesia National Army and Police in The Director of Sea Transportation, The Ministry of Transportation of The RI*, (Res Nulius Law Journal, 2019).

Adapun karya yang terbit di jurnal internasional pada tahun 2019 antara lain *Factor That Affect Governance of Land Administration service in Anjatan Districty*, (*International Jurnal of Social Science Humanities Research*, 2019); dan *Improving The Quality of Public Service: Study of Land Administration Service in Anjatan District, Indramayu Regency*, (*IJO-International Journal of Social Science and Humanities Research*, 2019).

Karya di jurnal internasional yang terbit tahun 2020 antara lain *Regional Asset Management Mechanism Based on Government Law and Regulation in Indonesia*, (*East African Scholar Journal of Economics, business and Management*, 2019); *Public Policy for Environmental Regulation and Its Impact on the Business Performance of Restaurants in Thailand*, (*International Journal of Innovation, Creativity and Change (Scopus)*, 2020); *Effort to Prevent Bureaucratic Corruption on The Pierching Principles of The Governance Veil in Realizing Good Governance and Clean Governance in Indonesia*, (*Journal L Sociale*, 2020); *Effort to Increase the Fisherman Income Through Finance Management of The Independent Fisherman Group in Village Matirro Bombang, Pangkep Regency*, (*Journal La Bisecoman*, 2020); *Legal Review of Port Cooperation Agreement: Strength Assessment between Law Number 17 of 2008 Concerning Ports*, (*South Asian Research Journal of Humanities Social Sciences*, 2020); *Government Handling and Policies in Overcoming The Covid-19 Pandemic in Indonesia*, (*East African Scholar Journal of Education and Literature*, 2020); *Implementation of Good Corporate Governance (GCG) in The Field of Securing Plantation Assets*, (*Journal La Sociale*, 2020); *The Effect of Implemeting Mixed Marriage Policies on Improving Public Welfare*, (*International Journal of Mechanical and Production engimeering Research and Development (IJMPERD)* (Scopus), 2020); *Perspective of Cooperation in the Port based on the Principle of*

*Salus Populi Suprema Lex*, (Artech Journsl of Art and Sociel Sciences (AJASS), 2020); Good Governance in the Management of Village-owned Enterprise: Review of Legal Prespective, (IAR Journal of Humanities and Social Sciences, 2020); Village Fund Management: Risks in Management of Village-Owned Enterprises, (Artech Journal of Current Business and Financial Affair (AJCBFA), 2020); dan Improving the Quality of Sea Transportation Licensing Service throught Digital Technology-based Losencing Service, (Solid State Technology Archives Available, 2020). Penyalahgunaan dana badan usaha milik desa (bumdes) menuju good governance of bumdes yang berdasarkan prinsip government judgement rulehttp://jurnal. ummu.ac.id/index.php/jgoa, 2021)

Sedangkan buku-buku yang telah di tulis antara lain: Penerapan Good Corporate Governanance (GCG) untuk Pengamanan Aset Perusahaan; Gagasan Perubahan Perizinan Transportasi Laut; Membangun Kualitaas pelayanan Administrasi Pertanahan; Perkawinan Campuran & Kesejahteraan; Risk Manajemen Good Corporate Governance Pengamanan terhadap pencurian TBS di Perkebunan berdasarkan UU Perkebunan No 39 Tahun 2014; Legalitas Perkawinan Antar Warga Negara Di Kecamatan Anjatan Kabupaten Indramayu; Pengaruh Kepemimpinan, Profesionalisme Dan Komitmen Anggota Polri Terhadap Kinerja Divisi Propam Polri; Pengaruh Implementasi Kebijakan Pemda terhadap perkawinan antar warga negara di dalam pembangunan perekonomian, soal, budaya di Kabupaten Indramayu; Pengaruh Implementasi, Manajemen Pemerintahan, Terhadap Kinerja, Peran dan Fungsi Camat di Indonesia; Dahsyatnya Money Politik Pilkades (Pilwu) di Indramayu; Peran, Fungsi, Kedudukan Kepolisian dalam pemerintahan, penegakan hukum dan kolaborasi pemberantasan Korupsi di Indonesia; Implementasi, Analisis, Perumusan Kebijakan Publik Kunci Utama Terselenggaranya Kesejahteraan di Indonesia; Terwujudnya Indonesia Menuju Negara Maritim Dunia yang Tangguh; Hukuman Mati Bagi Koruptor Penghisap Bantuan Sosial Untuk Rakyat Miskin Dimasa Covid-19; Peranan dan Upaya-Upaya Badan Narkotika Nasional (BNN) dalam Pemberantasan,

Pencegahan Kejahatan Narkotika di Indonesia; Perencanaan Strategik dalam Menyiapkan Sumber Daya Aparatur Pemerintahan Daerah yang Profesional dalam Mendukung Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik di Era Digital 4.0; Pembangunan Transportasi Tol Laut dalam Mewujudkan Indonesia yang Makmur Menuju Poros Maritim Dunia; Kereta Api Trans Sulawesi antara Pengguna Transportasi & Ekonomi Masyarakat; Polri di bawah Kementerian dalam Negeri antara Politik atau Pelemahan Institusi; Urgensi Kepemilikan Hak Tanah Timbul di Patimban dalam Perspektif Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960.

Pendidikan formalnya bermula dari MI Tarbiyah Wata'lim Indramayu (lulus tahun 1989), MTs Al-Wahab Jakarta (lulus tahun 1992), MA Al-Huda Jakarta (lulus tahun 1995), S1 FIH Indramayu (lulus tahun 2006), S2 FIP Tangerang (lulus tahun 2008), dan S3 FIP Jakarta (lulus tahun 2017). Selain itu, ia juga mengambil S2 FIH Medan (lulus tahun 2020). Untuk pendidikan non formal meliputi Mengetik Manual di Mars College Jakarta tahun 1995, Mengetik IBM di Mars College Jakarta tahun 1996, Komputer di Mars College Jakarta tahun 1996, Akutansi Bon A Bon B di PKBMN Jakarta tahun 1997, Beginner Course di PKBMN Jakarta tahun 1996, *Free Elementary* di PKBMN Jakarta tahun 1996, *Elementary One* di PKBMN Jakarta tahun 1996, *Elementary Two* di PKBMN Jakarta tahun 1996, *Intermedite One* di PKBMN Jakarta tahun 1998, *Intermedite Two* di PKBMN Jakarta tahun 1998, *Advance* di PKBMN Jakarta tahun 1998, *Conversation* di Mars College Jakarta tahun 1996, dan Perpajakan di Dirjen Pajak Jakarta tahun 2010.

Sementara, pendidikan dan pelatihan yang diikuti antara lain *My Dreams Future Procurement break Through* di LPKN tahun 2020, *Certificate Prouement Contract Legal Expert (CPCLE)* di International Frederation of Procurememt Bar Association (IFPB) tahun 2020, *Certificate Procurement in Perpetice ISO* di Nevi Belanda tahun 2020, *Implementasi System Thinking* dalam Pengadaan Barang/ Jasa Pemerintah di LPKN tahun 2020, Pelatihan & Sertifikasi Kompetensi Tata Cara Penghitungan Tingkat Komponen Dalam

Negeri (TKDN) dalam Pengadaan Barang/Jasa di LPKN/Angkasa Pura/Surveyor Indonesia tahun 2020, *Dinamika Balcklist* dalam Pengadaan Barang/Jasa di LPKN tahun 2020, Diklat Menghadapi Audit & Resiko Hukum Dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah di LPKN tahun 2020, Pengadaan Barang/Jasa dari berbagai Perspektif di LPKN tahun 2020, Sistem Manajemen Mutu (Understanding and Implementing ISO 9001:2015) di LPKN tahun 2020, Sertifikasi Kompetensi Assesor Pengadaan Barang/Jasa di LPKN tahun 2020, Sertifikasi Kompetensi Pendampingan KUKM di BNSP tahun 2020, Sertifikasi Kompetensi Pendampingan KUKM di BNSP tahun 2020, Diklat Aspek-Aspek Perancangan Bangunan di LPKN tahun 2020, Diklat Persiapan & Pelaksanaan Pemilihan Jasa Konstruksi di LPKN tahun 2020, Memahami Ilmu Pengadaan & Peluang Mendapatkan Proyek Pemerintah (Pengadaan Barang & Jasa Pemerintah) di LPKN tahun 2020, Pengalaman Lapangan pada Pelaksanaan Pengadaan Jasa Konstruksi di LPKN tahun 2020, Pengadaan Jasa Konstruksi Pasca Hadirnya Permen PUPR No.14 Tahun 2020 dan SE No. 22 Tahun 2020 di LPKN tahun 2020, Persyaratan Pemilihan & Evaluasi Dokumen Penawaran Pengadaan Jasa Konstruksi sesuai dengan Permen PUPR No. 14 Tahun 2020 di LPKN tahun 2020, Diklat Strategi Pengadaan Tahun 2021 & Penyelesaian Pekerjaan Akhir Tahun 2020 di LPKN tahun 2020, Diklat Pinjam Bendera dalam Pengadaan Perspektif Realita Lapangan & Ketentuan PerUU di LPKN tahun 2020, Pelatihan Pengadaan Barang & Jasa Sitem Informasi Kinerja Penyedia (SIKAP) di LPKN tahun 2020, Sistem Manajemen Mutu ISO 9001:2015 *Awarness, Understanding & Implementing Quality Management System* di LPKN tahun 2020, Diklat Persiapan & Pelaksanaan Pemilihan Jasa Konstruksi di LPKN tahun 2020, dan Pengadaan Jasa Konstruksi Pasca Hadirnya Permen PUPR No.14 Tahun 2020 dan SE No. 22 Tahun 2020 di LPKN tahun 2020, Persyaratan Pemilihan & Evaluasi Dokumen Penawaran Pengadaan Jasa Konstruksi sesuai dengan Permen PUPR No. 14 Tahun 2020 di LPKN tahun 2020, *New Normal* Penyelenggaraan Jasa Konstruksi “*How to Perform While Transform*” di LPKN tahun 2020, Pemberian Kesempatan dengan Perpanjangan Masa Kontrak di LPKN tahun 2020, Strategi BUMN menuju Transformasi

Pengadaan Barang/Jasa di LPKN tahun 2020, Meningkatkan Kualitas Pengadaan melalui *Quality Assurance* dalam Era Industri 5.0 di LPKN tahun 2020, Pengadaam Mutu Konstruksi di LPKN tahun 2020, Pelaku Pengadaan: Konsep Pengenalan Sederhsns Perpres No.16/2018 bagi PNS di LPKN tahun 2020, Perijinan Terintegrasi (OSS) pada Pengadaan Barang & Jasa di LPKN tahun 2020, Jerat & Celah Hukum Pengadaan dalam Keadaan Darurat di LPKN tahun 2020, Pembekalan Teknis untuk Pejabat Pengadaan Barja di LPKN tahun 2020, SMK 3 Konstruksi di LPKN-BNSP tahun 2020, di LPKN tahun 2020, NNLP Practitioner di LPKN-Neo NNLP tahun 2020, Master NNLP Practitioner di LPKN-Neo NNLP tahun 2021, Pembekalan Teknis bagi PPK dalam Rangka Pelaksanaan Pengadaan TA 2020 & Kompetensi Pejabat PPK di LPKN tahun 2021, *Training of Trainer* (TOT) di BNSP tahun 2020, Penerapan Kontrak Kerja Konstruksi di BNSP tahun 2020, Persiapan Kontrak Pengadaan Barang/Jasa di BNSP tahun 2020, *Training of Trainer* (TOT) Internasional di IPB-KAN tahun 2021, *Training of Trainer* (TOT) BNSP di LPKN-Pelatinas tahun 2021, Pengelolaan Lembaga Pelatihan BNSP di LPKN-Pelatinas tahun 2021, Metodologi Pelatihan Jarak Jauh BNSP di LPKN-Pelatinas tahun 2021, *Certified International Quantitative Research* (CIQnR) di Quantum HRM International\_KAN tahun 2021, *Certified International Qualitative Research* (CIQaR) di Quantum HRM International\_KAN tahun 2021.

Pengalaman kerja meliputi guru di SMP Pemda Anjatan tahun 1998-2002, guru SMP PGRI Anjatan tahun 1998-2002, guru di SMAN 1 Anjatan tahun 2001-2002, dosen Unidarma Indramayu tahun 2006-2012, dosen Unma Majalengka tahun 2006-2012, dosen STMY Majalengka tahun 2010-2012, manager Primkoppol Denmabes Polri tahun 2003-2013, dosen Universitas Indonesia Timur tahun 2012-2013, dosen Universitas Satria Makassar tahun 2013-2014, Sekretaris Rektor Universitas Satria Makassar tahun 2012-2014, Tenaga Ahli Hukum & Pemerintahan Ketua Fraksi PKS Fraksi PKS DPRD Kabupaten Indramayu tahun 2012-2014, Personal Expert Consultant KSOP Sunda Kelapa tahun 2014-2015,

Tenaga Ahli Primkoppol Denmabes Polri tahun 2016-2017, Wakil Ketua Primkoppol Denmabes Polri tahun 2016-2017, Personal Expert Consultant KSOP Gresik tahun 2016-2017, dosen Unismuh Makassar tahun 2013 S/d Sekarang, Dosen STIP-AN Jakarta tahun 2017-2018, Konsultan Hukum & Pengamanan PT. Perkebunan Nusantara IV Medan – Sumatera Utara tahun 2017 S/d Sekarang, Personal Expert Consultant di KS Internasional Pelabuhan Tanjaung Priok tahun 2019-2020, dan Personal Expert Consultant di Dirkapel tahun 2020 Sd/ Sekarang, Konsultan Hukum PT. Perkebunan Nusantara XIII Kalimantan Barat Agustus 2021 S/d Sekarang.

Untuk berkorespondensi bisa menghubungi nomor kontak +62813 2417 8569 atau email [Bintang.lyatiara66@gmail.com](mailto:Bintang.lyatiara66@gmail.com), juga bisa berkunjung di Ilmu Pemerintahan FISIP. Universitas Muhammadiyah Makassar, Jl. Sultan Alauddin No. 259 Makassar.

**SAMUDRA BIRU**



REPUBLIK INDONESIA  
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA

## SURAT PENCATATAN CIPTAAN

Dalam rangka perlindungan ciptaan di bidang ilmu pengetahuan, seni dan sastra berdasarkan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta, dengan ini menerangkan:

Nomor dan tanggal permohonan : EC00202223283, 7 April 2022

**Pencipta**  
Nama : **Dr. A. Junaedi Karso, S.H., MH., M.Si**  
Alamat : Dusun Kebon Randu RT. 005 RW. 001 Desa Anjatan Baru, Kecamatan Anjatan, Kabupaten Indramayu, Provinsi Jawa Barat, Indramayu, JAWA BARAT, 45256  
Kewarganegaraan : Indonesia

**Pemegang Hak Cipta**  
Nama : **Dr. A. Junaedi Karso, S.H., MH., M.Si**  
Alamat : Dusun Kebon Randu RT. 005 RW. 001 Desa Anjatan Baru, Kecamatan Anjatan, Kabupaten Indramayu, Provinsi Jawa Barat, Indramayu, JAWA BARAT, 45256  
Kewarganegaraan : Indonesia

Jenis Ciptaan : **Buku**  
Judul Ciptaan : **Buku Ajar Hukum Tata Pemerintahan**  
Tanggal dan tempat diumumkan untuk pertama kali di wilayah Indonesia atau di luar wilayah Indonesia : 7 April 2022, di Purbalingga

Jangka waktu perlindungan : Berlaku selama hidup Pencipta dan terus berlangsung selama 70 (tujuh puluh) tahun setelah Pencipta meninggal dunia, terhitung mulai tanggal 1 Januari tahun berikutnya.

Nomor pencatatan : 000338764

adalah benar berdasarkan keterangan yang diberikan oleh Pemohon.  
Surat Pencatatan Hak Cipta atau produk Hak terkait ini sesuai dengan Pasal 72 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta.



a.n Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia  
Direktur Jenderal Kekayaan Intelektual  
i.b.  
Direktur Hak Cipta dan Desain Industri

Anggoro Dasananto  
NIP.196412081991031002

Disclaimer:  
Dalam hal pemohon memberikan keterangan tidak sesuai dengan surat pernyataan, Menteri berwenang untuk mencabut surat pencatatan permohonan.

**SAMUDRA BIRU**

BUKU AJAR

# HUKUM

TATA PEMERINTAHAN

Hukum Tata Pemerintahan adalah keseluruhan aturan hukum yang mengatur bagaimana alat-alat perlengkapan administrasi negara melakukan tugas atau fungsinya. Hukum Tata Pemerintahan dalam kajiannya berada pada konteks tugas-tugas pemerintah yang berkaitan dengan akibat-akibat hukum yang ditimbulkannya. Buku ini membagi pembahasannya dalam lima bab. Bab pertama membahas tentang pemerintahan sebagai pengantar untuk masuk pada bab-bab selanjutnya. Kemudian bab kedua membahas tentang hukum tata negara. Pada bab ketiga buku ini membahas mengenai sistem negara dan pemerintahan. Kemudian dilanjut bab keempat yang mengkaji tentang lembaga-lembaga negara. Terakhir, bab kelima membahas tentang praktik hukum tata negara di Indonesia. Dalam masing-masing bab juga diuraikan lebih jauh dalam beberapa subbab. Selamat membaca!