

# Buku Ajar Hukum Tata Negara

by Yokotani Yokotani



**Submission date:** 11-Apr-2023 01:07PM (UTC+0700)

**Submission ID:** 2061336517

**File name:** BUKU\_AJAR\_HTN\_2021\_lay\_out\_ok.pdf (15.13M)

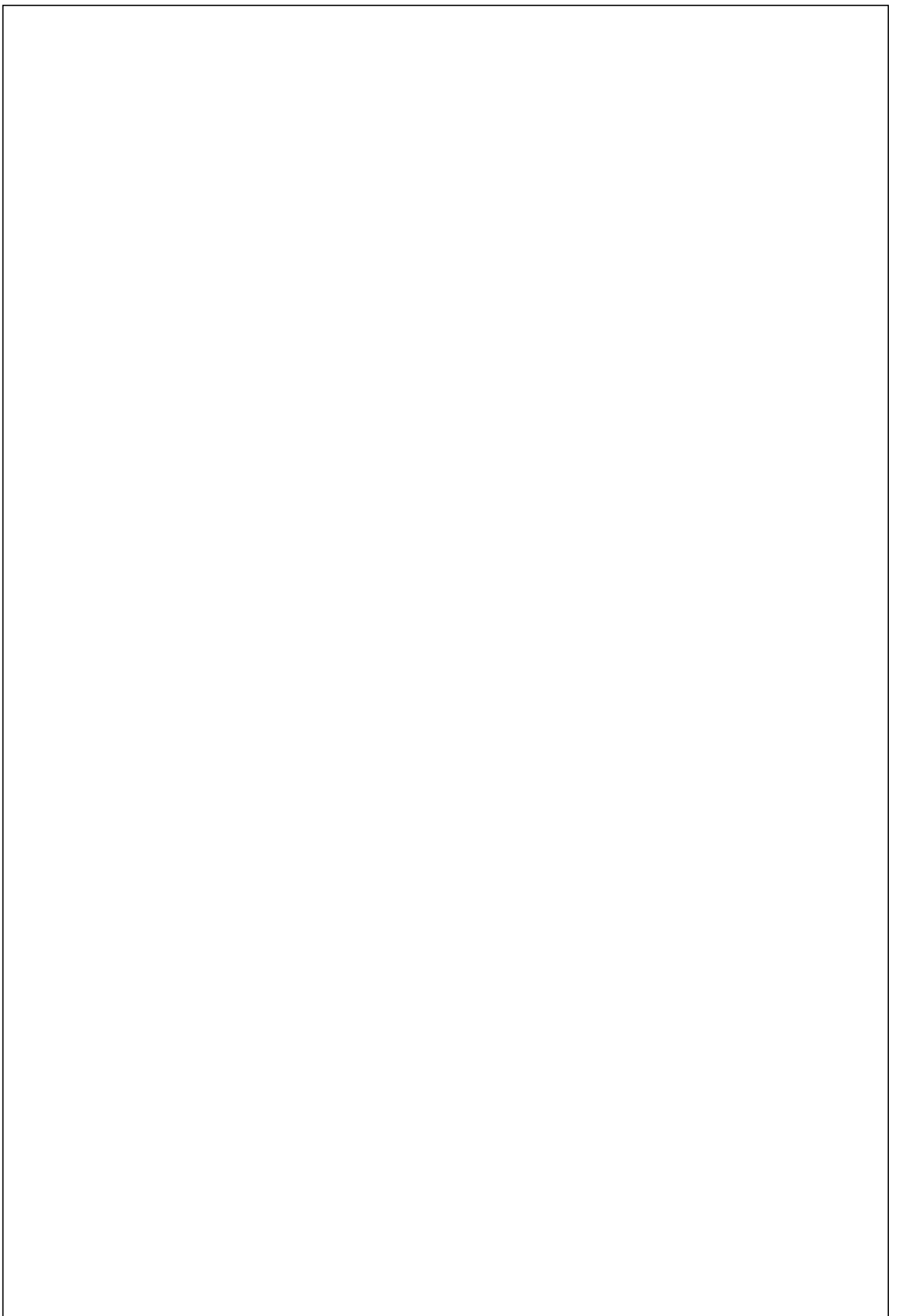
**Word count:** 4519

**Character count:** 24969

Buku Ajar  
**HUKUM  
TATA NEGARA**







**Buku Ajar**  
**HUKUM**  
**TATA NEGARA**

**Muhammad Syaiful Anwar, S.H., LL.M,**  
**Yokotani, S.H., M.H., CRA., CRP**



**Buku Ajar**  
**HUKUM TATA NEGARA**

Muhammad Syaiful Anwar, S.H., LL.M,  
Yokotani, S.H., M.H., CRA., CRP

Diterbitkan Oleh : Penerbit Istana Agency  
Jl. Nyai Adi Sari  
Gang Dahlia I Pilahan KG I/722  
Rejowinangun Kotagede Yogyakarta  
Telp. 085729022165

Desain Sampul : Khalaf Nabil Al Thafa  
Lay Out : Khalaf Nabil Al Thafa  
Cetakan I : Januari 2021

Pertama kali diterbitkan dalam bahasa Indonesia  
Oleh : Penerbit Istana Agency  
Yogyakarta 2021

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang  
Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian  
atau seluruh isi buku ini tanpa ijin tertulis dari penerbit  
x + 178 hlm , 15,5 x 23 cm  
ISBN 978-623-6226-10-0

## KATA PENGANTAR

Segala Puji dan Syukur kami panjatkan selalu kepada Tuhan Yang Maha Esa atas Rahmat, Taufiq, dan Hidayah yang sudah diberikan sehingga kami bisa menyelesaikan buku yang berjudul “Hukum Tata Negara” dengan tepat waktu. Tujuan dari penulisan buku ajar ini tidak lain adalah untuk membantu para mahasiswa di dalam memahami seperti apa Konsep, Teori, Praktik dalam Perspektif Hukum Tata Negara. Buku ini juga akan memberikan informasi secara lengkap mengenai pengertian, macam, tujuan, dan banyak contoh dari sisi kajian ilmu khusus yakni Hukum Tata Negara.

Kami sadar bahwa penulisan buku ini bukan merupakan buah hasil kerja keras kami sendiri. Ada banyak pihak yang sudah berjasa dalam membantu kami di dalam menyelesaikan buku ini. Maka dari itu, kami mengucapkan banyak terimakasih kepada semua pihak yang telah membantu memberikan wawasan dan bimbingan kepada kami sebelum maupun ketika menulis buku ajar ini. Kami juga sadar bahwa buku yang kami buat masih tidak belum bisa dikatakan sempurna. Maka dari itu, kami meminta dukungan dan masukan dari para pembaca, agar kedepannya kami bisa lebih baik lagi di dalam menulis sebuah buku.

Bangka, 30 Mei 2021

Tim Penulis





## DAFTAR ISI

<b>Kata Pengantar.....</b>	<b>v</b>
<b>Daftar isi.....</b>	<b>vii</b>
<b>I. Pengantar Hukum Tata Negara</b>	
a. Istilah Hukum Tata Negara.....	1
b. Definisi Hukum Tata Negara.....	2
c. Ruang Lingkup Hukum Tata Negara.....	7
d. Objek Hukum Tata Negara.....	9
<b>II. Hubungan Antara HTN Dengan Ilmu Negara, Ilmu Politik Dan HAN</b>	
a. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Ilmu Negara.....	11
b. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Ilmu Politi.....	13
c. Hubungan Hukum Tata Negara dengan HAN.....	15
<b>III. Sumber Hukum Dan Sumber HTN</b>	
a. Definisi Sumber HTN.....	19
b. Beberapa Sumber HTN.....	20
c. Sumber HTN Indonesia.....	23
d. Konvensi Ketatanegaraan.....	32
<b>IV. Penafsiran Dalam HTN</b>	
a. Konsep Penafsiran HTN.....	37
b. Macam-Macam Penafsiran HTN.....	40

c. Penafsiran HTN Indonesia.....	42
<b>V. Bentuk Negara dan Bentuk Pemerintahan</b>	
a. Macam-Macam Bentuk Negara.....	47
b. Konsep Dari Masing-Masing Bentuk Negara.....	49
c. Macam-Macam Bentuk dan Konsep Pemerintahan.....	56
<b>VI. Sistem Pemerintahan</b>	
a. Macam-Macam System Pemerintahan.....	65
b. Konsep Dari Masing-Masing .....	67
c. Sistem Pemerintahan Di Indonesia.....	69
<b>VII. Konsep Negara Hukum</b>	
a. Beberapa Konsep Negara Hukum.....	75
b. Definisi Dari Masing-Masing Konsep Negara Hukum.....	77
c. Konsep Negara Hukum Di Indonesia.....	78
<b>VIII. Teori Konstitusi</b>	
a. Istilah Konstitusi dan Perkembangan konstitusi.....	81
b. Teori Konstitusi.....	85
c. Kontitusi Indonesia.....	87
<b>IX. Sejarah Ketatanegaraan Indonesia</b>	
a. Masa UUD 1945 Proklamasi dan Masa Konstitusi RIS 1949.....	93
b. Masa UUD Sementara 1950 dan Masa Kembali ke UUD Proklamasi.....	95
c. Masa Amandemen UUD 1945.....	97
<b>X. Beberapa Organ Negara beserta fungsinya dalam Penyelenggaraan Negara</b>	

a. Teori Kekuasaan Negara.....	101
b. Beberapa Organ Negara Dan Fungsi Dari Masing-Masing Organ Negara.....	106
c. Organ Negara Dan Fungsinya Di Indonesia.....	108
<b>XI. Pemerintahan Daerah</b>	
a. Konsep Dasar Pemerintahan Daerah.....	117
b. Perkembangan Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia.....	124
c. Beberapa Sistem Pemerintahan Daerah Di Beberapa Negara.....	127
<b>XII. Konsep dan Perkembangan HAM dan Kewarganegaraan</b>	
a. Konsep HAM Dan Perkembangan HAM Di Indonesia.....	131
b. Macam-Macam Perolehan Kewarganegaraan.....	137
c. Perkembangan Kewarganegaraan Di Indonesia.....	138
<b>XIII. Partai Politik</b>	
a. Konsep Parpol dan Fungsi Parpol.....	145
b. Pengaturan Parpol di Indonesia .....	148
c. Perkembangan Parpol di Indonesia.....	150
<b>XIV. Pemilihan Umum</b>	
a. Konsep Pemilu.....	155
b. Beberapa Sistem Pemilu.....	157
c. Perkembangan Pemilu Di Indonesia.....	159
<b>Daftar Pustaka.....</b>	<b>167</b>



# BAB I

## PENGANTAR HUKUM TATA NEGARA

### A. Istilah Hukum Tata Negara

Istilah Hukum Tata Negara (selanjutnya disebut HTN), memiliki beragam pemaknaan dalam di berbagai belahan dunia. Di Inggris pada umumnya memakai istilah *Constitutional Law*, penggunaan istilah tersebut didasarkan atas alasan bahwa dalam hukum tata negara unsur konstitusi yang lebih menonjol dan *state Law* didasarkan pertimbangan bahwa hukum negara-nya lebih penting. Di Perancis orang mempergunakan istilah *Droit Constitutionnel* yang di lawankan dengan *Droit Administrative*. Sedangkan di Jerman untuk istilah hukum tata negara disebut mempergunakan istilah *Verfassungsrecht* dan *Verwaltungsrecht* untuk istilah hukum administrasi negara.<sup>1</sup>

Dalam Kamus Bahasa Belanda, istilah Hukum Tata Negara sendiri diartikan dari kata Belanda yaitu *staatsrecht*.<sup>2</sup> Hukum negara adalah istilah lain hukum tata negara, keduanya terjemahan dari istilah bahasa Belanda “*staatsrecht*” yang dibagi menjadi *staatsrech in ruimere zin* (dalam arti luas) dan *staatsrech in engere zin* (dalam arti sempit). Hukum tata negara dalam arti luas mencakup hukum tata negara dalam arti sempit dan hukum administrasi negara,

---

<sup>1</sup> Moh. Kusnardi dan Haimaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet. Kelima, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1983, hlm.23

<sup>2</sup> Yan Pramadya Puspa, *Kamus Bahasa Belanda*, Aneka Ilmu, Semarang, 1977, hlm. 445



sedangkan dalam arti sempit biasanya disebut hukum tata negara.<sup>3</sup>

## B. Pengertian Hukum Tata Negara

Secara harfiah, Hukum Tata Negara (selanjutnya disebut HTN) merupakan derivasi dari kelimuan yang sering disebut Ilmu Negara. Konsep HTN lebih bersifat pelaksanaan dari dasar keilmuan Ilmu Negara. Secara umum bahan yang dipelajari HTN sama dengan Ilmu Negara yaitu berkaitan erat dengan Negara. Jimly Asshidiqie menjelaskan bahwa konsep negara berkembang mulai dari bentuknya yang paling sederhana sampai ke yang paling kompleks di zaman sekarang. Sebagai bentuk organisasi kehidupan bersama dalam masyarakat, negara selalu menjadi pusat perhatian dalam obyek kajian bersamaan dengan berkembangnya ilmu pengetahuan umat manusia.<sup>4</sup>

Ahmad Sukardja dalam bukunya menjelaskan bahwa, Perkataan Hukum Tata Negara berasal dari perkataan hukum, tata dan negara. Pada umumnya, hukum diartikan sebagai peraturan-peraturan mengenai tingkah laku orang perorang di dalam masyarakat yang mempunyai sanksi yang dipaksakan. Karena itu, hukum sifatnya memaksa. Hukum itu lahir untuk mengatur dan menyetarakan pelaksanaan kepentingan yang berbeda-beda di antara anggota masyarakat. Tata sering disebut pengaturan dan pengelolaan. Dalam konsep ini, negara diatur dan dikelola oleh sistem hukum yang memaksa itu. Negara adalah organisasi tertinggi di antara satu kelompok atau beberapa kelompok masyarakat yang mempunyai cita-cita untuk bersatu, hidup di dalam daerah tertentu dan mempunyai pemerintahan yang berdaulat. Dalam konteks ini, Tata Negara berarti sistem pengaturan, penataan dan pengelolaan negara, yang berisi

---

<sup>3</sup> Moh. Kusnardi, Op.Cit., hlm. 22.

<sup>4</sup> Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 1*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteran Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 11

ketentuan mengenai struktur kenegaraan dan substansi norma kenegaraan.<sup>5</sup>

Para ahli memiliki berbagai pandangan atau definisi atas pengertian Hukum Tata Negara, diantaranya ialah:

- a. Robert Morrison MacIver, menyebutkan bahwa Hukum Tata Negara adalah hukum yang mengatur negara. Hukum Tata Negara merupakan hukum yang memerintah negara<sup>6</sup>.
- b. W.F.Prins mengatakan bahwa Hukum Tata Negara menentukan aparatur negara yang fundamental yang langsung berhubungan dengan setiap warga masyarakat.<sup>7</sup>
- c. 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 di dalam negara dan mengenai lingkungan berlakunya hukum dari suatu negara.<sup>8</sup>
- d. 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,

---

<sup>5</sup> Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fiqih Siyasah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 10

<sup>6</sup> Robert Morrison MacIver, *The Modern State*, Oxford University Press, London, hlm. 250, seperti yang dikutip Ahmad Sukarja, *Ibid*, hlm. 11

<sup>7</sup> *Ibid*.

<sup>8</sup> *Ibid*.

serta menentukan pula susunan dan kewenangan badan-badan yang dimaksud.<sup>9</sup>

- e. Menurut Paul Scholten, hukum tata negara itu tidak lain adalah *het recht dat regelt de staatsorganisatie*, atau hukum yang mengatur mengenai tata organisasi negara. Dengan rumusan demikian, Scholten hanya menekankan perbedaan antara organisasi negara dari organisasi non-negara, seperti gereja dan lain-lain. Scholten sengaja membedakan antara hukum tata negara dalam arti sempit sebagai hukum organisasi negara di satu pihak dengan hukum gereja dan hukum perkumpulan perdata di pihak lain dengan kenyataan bahwa kedua jenis hukum yang terakhir itu tidak memancarkan otoritas yang berdiri sendiri, melainkan suatu otoritas yang berasal dari negara.<sup>10</sup>
- f. Van Apeldoorn menjelaskan bahwa Hukum tata negara (*verfassungsrecht*) disebutkan oleh van Apeldoorn sebagai *staatsrecht* dalam arti yang sempit. Sedangkan dalam arti yang luas, *staatsrecht* meliputi pula pengertian hukum administrasi negara (*verwaltungsrecht* atau *administratiefrecht*). Sebenarnya, van Apeldoorn sendiri dalam karyakaryanya tidak banyak membahas soal-soal yang berkenaan dengan hukum tata negara (*verfassungsrecht*), kecuali mengenai tugas-tugas dan kewenangan atau kewajiban dan hak-hak alat-alat perlengkapan negara. Dalam berbagai bukunya, van Apeldoorn malah tidak menyinggung sama sekali mengenai

---

<sup>9</sup> Chistian Van Vollenhoven, seperti yang dikutip Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Op.Cit., hlm. 24

<sup>10</sup> Lihat Asser-Scholten, "Algemeen Deel", cetakan kedua, 1934, hlm. 42 dalam J.H.A. Logemann, *Over de Theorie van Eeen Stellig Staatsrecht* (1948), diterjemahkan menjadi *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*, Ichtiar Baru-Van Hoeve, Jakarta, 1975, hlm. 88., lihat juga di Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 1*, Op.Cit., hlm. 26

pentingnya persoalan kewarganegaraan dan hak asasi manusia.<sup>11</sup>

- g. Menurut Kusumadi Pudjosewojo, dalam bukunya “Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia” merumuskan definisi yang panjang tentang Hukum Tata Negara. Menurutnya, Hukum Tata Negara adalah hukum yang mengatur bentuk negara dan bentuk pemerintahan, yang menunjukkan masyarakat hukum yang atasan maupun yang 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.<sup>12</sup>
- h. Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, “Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia”, dinyatakan bahwa: “Hukum Tata Negara dapat dirumuskan sebagai sekumpulan peraturan hukum yang mengatur organisasi dari pada negara, hubungan antar alat perlengkapan negara dalam garis vertikal dan horizontal, serta kedudukan warga negara dan hak azasinya”.<sup>13</sup>

Selepas mempelajari rumusan definisi tentang Hukum Tata Negara dari berbagai sumber tersebut di atas, dapat dipahami bahwa banyak terjadi perbedaan pendapat antara satu ahli dengan yang lainnya walaupun secara prinsip memiliki garis merah yang saling bertautan satu dengan yang

---

<sup>11</sup> Lihat “*Inleiding tot de Studie van het Nederlandsrecht*”, diterjemahkan menjadi *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1968, hlm. 240, lihat juga di Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 1*, Ibid., hlm. 26

<sup>12</sup> Ibid., hlm. 33

<sup>13</sup> Kusnardi dan Ibrahim, *Op.Cit.*, hlm. 29 lihat juga di Jimly Asshidiqie, Ibid., hlm. 33.

lainnya. Namun Jimly Assidiqie menyimpulkan beberapa pendapat yang beragam tersebut dalam beberapa simpulan, diantaranya yaitu<sup>14</sup>:

- 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 antar organ 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, Ilmu Hukum Tata Negara dapat dirumuskan sebagai cabang ilmu hukum yang mempelajari prinsip-prinsip dan norma-norma hukum yang tertuang secara tertulis ataupun yang hidup dalam kenyataan praktik kenegaraan berkenaan dengan (i) konstitusi yang berisi kesepakatan kolektif suatu komunitas rakyat mengenai cita-cita untuk hidup bersama dalam suatu negara, (ii) institusi-institusi kekuasaan negara beserta fungsi-fungsinya, (iii) mekanisme hubungan antar institusi itu, serta (iv) prinsip-

---

<sup>14</sup> Jimly Ashidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Op. Cit., hlm. 34-35.



prinsip hubungan antara institusi kekuasaan negara dengan warga negara. Keempat unsur dalam definisi hukum tata negara tersebut di atas, pada pokoknya adalah hakikat konstitusi itu sendiri sebagai objek utama kajian hukum tata negara (*constitutional law*). Karena pada dasarnya, konstitusi itu sendiri berisi (i) konsensus antar rakyat untuk hidup bersama dalam suatu komunitas bernegara dan komunitas kewarganegaraan, (ii) konsensus kolektif tentang format kelembagaan organisasi negara tersebut, dan (iii) konsensus kolektif tentang pola dan mekanisme hubungan antarinstansi atau kelembagaan negara, serta (iv) konsensus kolektif tentang prinsip-prinsip dan mekanisme hubungan antara lembaga-lembaga negara tersebut dengan warga negara.<sup>15</sup> Secara garis besar, dengan mendasarkan pada pengertian dari HTN itu sendiri dari para pakar atau ahli Hukum, maka dapat disimpulkan bahwa HTN didefinisikan sebagai seperangkat peraturan hukum yang mengatur kelembagaan atau organisasi negara, hubungan antar lembaga atau perlengkapan negara dalam hubungan secara vertikal maupun horizontal serta berkaitan dengan hak dan kewajiban asasi warga negaranya.

### **C. Ruang Lingkup Hukum Tata Negara**

Mendasarkan pada pengertian dari para ahli di atas, ruang lingkup dalam kajian Hukum Tata Negara secara umum bisa berkaitan dengan organisasi negara yang mencakup mengenai lembaga-lembaga negara, yang berhubungan satu dengan yang lain, dan beririsan dengan pola kekuasaannya. Di sisi lainnya, juga mengenai warga negara (dalam hal ini termasuk hak asasi manusia atau HAM), dan wilayah negara, serta bagaimana negara dalam keadaan bergerak maupun dalam keadaan diam.

---

<sup>15</sup> Ibid., hlm. 36

Menurut ahli Usep Ranawijaya, beliau menjelaskan terkait ruang lingkup Hukum Tata Negara yang mengatur permasalahan ketatanegaraan, diantaranya yaitu<sup>16</sup>:

- 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 antar kekuatan-kekuatan politik (koalisi, oposisi, kerja sama atas dasar kerukunan).
- 4) Sejarah perkembangan ketatanegaraan sebagai latar belakang dari keadaan yang berlaku.

---

<sup>16</sup> Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-Dasarnya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hlm. 13-14.

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.

#### D. Objek Hukum Tata Negara

Secara umum, kajian HTN adalah negara dan konstitusi. Dimana negara sebagai objek kajiannya, dalam hukum tata negara membahas semua aspek hukum yang berkaitan dengan negara. Demikian juga dengan konstitusi, mempelajari hukum tata negara unsur utama yang harus pelajari adalah konstitusi artinya dengan melihat konstitusi maka akan diketahui hukum tata negara suatu negara.<sup>17</sup>

Konsep hukum tata negara akan disajikan contoh tulisan para ahli, seperti bukunya Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim yang berjudul “Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia” buku ini sudah mengalami beberapa kali cetakan dan dipakai oleh perguruan tinggi di Indonesia sebagai buku teks hukum tata negara, buku ini berisi membahas sembilan hal, yaitu: (1) pendahuluan, (2) ilmu pengetahuan hukum tata negara, (3) sumber-sumber hukum tata negara, (4) konstitusi, (5) beberapa azas yang di anut dalam UUD 1945 (6) bentuk negara dan sistem pemerintahan, (7) asas-asas kewarganegaraan, (8) hak-hak asasi manusia, (9) sistem pemilihan umum.<sup>18</sup>

Dalam bukunya J.H.A. Logemann yang berjudul “Over de Theorie van Een Stelling Staatsrecht, yang diterjemahan oleh Makkatutu dan J.C. Pangkerego, Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif, yang diterbitkan oleh Ichtar Baru Van Hoeve, tanpa tahun, berisi tiga bagian, yaitu; (1) hukum positif, (2) hukum tata negara positif, (3) sistem formil hukum tata negara positif. dalam bagian kedua tentang

---

<sup>17</sup> Dian Aries Mujiburohman, *Pengantar Hukum Tata Negara*, STPN Press, Yogyakarta, 2017, hlm.11

<sup>18</sup> Ibid., hlm.12

hukum tata negara positif membahas mengenai; (i) hukum tata negara, (ii) kesistematian hukum tata negara, (iii) bentuk penjelmaan sosial negara, (iv) negara dalam hukum positif, (v) hukum tata negara dalam arti sempit, (vi) hukum administrasi, (vii) tipe-tipe negara. sedangkan bagian ketiga tentang sistem formil hukum tata negara positif membahas mengenai; (i) jabatan sebagai pribadi, (ii) batas-batas jabatan, (iii) lahir dan lenyapnya jabatan, (iv) cara menempati jabatan, (v) jabatan dan pemangku jabatan: perwakilan, (vi) jabatan dan pemangku jabatan, hubungan dinas jabatan negara, (vii) jabatan majemuk, (viii) kelompok jabatan, (ix) lingkungan jabatan, (x) wewenang jabatan, (xi) pegangan waktu, (xii) pegangan ruang dan pegangan pribadi, (xiii) perbandingan kekuasaan.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Ibid., hlm.13

## BAB II

# HUBUNGAN ANTARA HTN DENGAN ILMU NEGARA, ILMU POLITIK DAN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA

### A. Hubungan HTN dengan Ilmu Negara

Konsep Hukum Tata Negara secara *an sich* tidak bisa berdiri sendiri secara mandiri namun terdapat unsur-unsur ilmu lain yang saling bertitik taut satu dengan yang lainnya. Ilmu lain yang bertautan satu dengan yang lainnya dinataranya Ilmu Negara, Ilmu Politik, dan Hukum Administrasi Negara.

Ilmu Negara atau *Staatsleer* (bahasa Belanda) atau *Staatslehre* (bahasa Jerman) adalah ilmu pengetahuan yang menyelidiki asas-asas pokok dan pengertian-pengertian pokok mengenai negara dan hukum tata negara. Oleh karena itu, ilmu negara merupakan ilmu pengantar untuk mempelajari ilmu Hukum Tata Negara, Ilmu Hukum Administrasi Negara, dan juga Ilmu Hukum Internasional Publik. Kedudukannya dapat dibandingkan dengan mata kuliah Pengantar Ilmu Hukum yang mengantarkan mahasiswa untuk mempelajari ilmu hukum publik dan hukum privat. Sebab, posisinya bersifat *prerequisite*.<sup>20</sup>

Dalam ilmu negara yang diutamakan adalah nilai teoritis-ilmiahnya, sedangkan dalam ilmu Hukum Tata Negara dan ilmu Hukum Administrasi Negara terkait pula dengan norma hukumnya dalam arti positif. Oleh karena itu, ilmu negara disebut sebagai *seinwissenschaft*, sedangkan Hukum Tata Negara dan juga Hukum Administrasi Negara

---

<sup>20</sup> Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Op. Cit., hlm. 46



merupakan *normwissenschaft*. Demikian pula dengan ilmu hukum pidana, ilmu hukum perdata, ilmu hukum ekonomi, dan lain sebagainya, sudah dikaitkan dengan persoalan norma hukum yang berlaku di bidang masing-masing.<sup>21</sup>

Perbedaan antara Ilmu Negara dengan Hukum Tata Negara juga dapat dilihat dari segi obyek penyelidikannya. Jika obyek penyelidikan Ilmu Negara adalah asas-asas pokok dan pengertian-pengertian pokok tentang negara dan hukum negara pada umumnya, maka obyek Hukum Tata Negara sebagai ilmu adalah hukum positif yang berlaku pada suatu waktu di suatu tempat. Oleh karena itu lazim disebut Hukum Tata Negara positif sebagai Hukum Tata Negara Indonesia atau Hukum Tata Negara Inggris, Amerika, Jepang, Belanda dan sebagainya. Sehingga, pada umumnya, di kalangan ahli hukum tata negara timbul kecenderungan sangat nasionalistis dan dogmatis karena sangat terpaku kepada norma hukum dasar positif yang berpuncak kepada konstitusi. Hukum Tata Negara cenderung hanya dilihat dalam konteks yang positivistik dengan agak mengabaikan pentingnya penyelidikan ilmiah yang bersifat universal yang biasa dibahas dalam konteks Hukum Tata Negara Umum. Dikarenakan Ilmu Negara sangat penting bagi ilmu Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, maka dengan bantuan Ilmu Negara, Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dapat memperoleh ciri ilmiahnya yang penting. Ilmu Negara sangat mementingkan nilai teoritisnya sehingga disebut sebagai suatu *Seinswissenschaft*, sedangkan Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara merupakan suatu *Normativen Wissenschaft*. Bagi mereka yang mempelajari Hukum Tata Negara atau Hukum Administrasi Negara sudah tidak perlu diterangkan lagi secara mendalam mengenai arti dan asas dari negara dan hukum negara, karena semua hal itu sudah dianggap diketahui ketika mempelajari Ilmu Negara. Oleh karena itulah oleh para ahli dikatakan bahwa Ilmu Negara merupakan ilmu pengetahuan pengantar

---

<sup>21</sup> Ibid., hlm. 47

bagi mereka yang hendak mempelajari Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara.<sup>22</sup>

Secara prinsip dapat ditarik simpulan bahwa Hukum Tata Negara (HTN) merupakan bagian dari ilmu hukum yang berhubungan erat dengan konsep negara yang secara spesifik mempelajari konsep negara dalam tataran praktis. HTN mempelajari negara pada keadaan tertentu, waktu dan tempat serta keadaan tertentu.

## B. Hubungan HTN dengan Ilmu Politik

Korelasi antara HTN dengan Ilmu politik secara keilmuan dikemukakan oleh J. Barent yang menyebutkan bahwa hubungan antara hukum tata negara dengan ilmu politik bahwa hukum tata negara ibarat sebagai kerangka manusia, sedangkan ilmu politik diibaratkan sebagai daging yang membalut kerangka tersebut.<sup>23</sup> Sebagaimana telah dikemukakan bahwa hukum tata negara merupakan hukum yang mengatur organisasi negara dan lembaga-lembaga negara, sedangkan salah satu pengertian dari ilmu politik adalah bahwa ilmu politik mempelajari pembentukan dan pembagian kekuasaan.<sup>24</sup>

Dalam praktiknya, ilmu politik dan HTN tersebut ibarat tubuh manusia, maka ilmu hukum tata negara diumpamakan oleh Barent sebagai kerangka tulang belulanginya, sedangkan ilmu politik ibarat dagingdaging yang melekat di sekitarnya (*het vlees er omheen beziet*). Oleh sebab itu, untuk mempelajari hukum tata negara, terlebih dulu kita memerlukan ilmu politik, sebagai pengantar untuk mengetahui apa yang ada di balik daging-daging di sekitar kerangka tubuh manusia yang hendak diteliti. Dalam hal ini, negara sebagai objek studi hukum tata negara dan ilmu politik juga dapat diibaratkan sebagai tubuh manusia yang terdiri

---

<sup>22</sup> Ibid., hlm. 49-50

<sup>23</sup> Moh. Kusnardi dan Ibrahim, Op.Cit., hlm 32-33.

<sup>24</sup> Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, ed. Revisi, cetakan 3, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 18

atas daging dan tulang. Dikarenakan eratnya hubungan antara hukum dan negara di satu pihak dengan masyarakat pada umumnya, maka studi tentang gejala kemasyarakatan itu tumbuh dan berkembang sesuai dengan kebutuhan, sehingga melahirkan ilmu sosial pada umumnya. Ilmu yang menyelidiki gejala-gejala kemasyarakatan pada umumnya disebut sosiologi, dan yang mengkhususkan kajiannya mengenai gejala kekuasaan disebut ilmu politik, dan demikian pula dengan cabang-cabang ilmu sosial lainnya. Bahkan, di berbagai perguruan tinggi, dibentuk program-program studi ilmu sosial dan politik yang berdiri sendiri di program studi ilmu hukum yang sudah berkembang sejak sebelumnya.<sup>25</sup>

Mendasarkan pada hubungan antara HTN dengan Ilmu Politik, maka dapat di tarik kesimpulan bahwa HTN cenderung lebih memfokuskan pada konsep seperangkat peraturan hukum untuk mengatur sebuah organisasi kekuasaan dalam negara, sedangkan konsepsi ilmu politik dapat dilihat dengan mempelajari kekuasaan dalam perspektif perilaku kekuasaan. Contoh yang sering terjadi yakni dalam proses membuat kebijakan atau peraturan, dimulai dari perencanaan sampai dengan pengundangan bahkan ke tahap evaluasi perundang-undangan ataupun turunannya merupakan hasil dari sebuah proses panjang politik yang dikaitkan dengan konsep hukum sehingga dalam kebijakan ataupun peraturan yang dihasilkan, pada dasarnya disusun dan dibentuk oleh lembaga-lembaga politik yang dilegitimasi melalui sebuah peraturan sebagai dasar hukum pembentukan lembaga tersebut. Apabila dibandingkan dengan perspektif hukum tata negara, akan terjadi pola dalam melihat undang-undang sebagai produk hukum yang dibentuk oleh alat-alat perlengkapan negara yang diberi wewenang melalui prosedur dan tata cara yang sudah ditetapkan oleh peraturan yang membentuk lembaga tersebut. Sehingga irisan antara hukum dan politik terletak pada sisi formil dan materiil sebuah kewenangan atau kekuasaan lembaga pembentuk suatu

---

<sup>25</sup> Jimly Asshidiqie, Op. Cit., hlm. 45-46

peraturan perundang-undangan ataupun tindakan lainnya yang berkaitan dengan kekuasaan lembaga tersebut.

### C. Hubungan HTN dengan Hukum Administrasi Negara

Hukum Administrasi Negara dan Hukum Tata Negara secara pemaknaan diksinya akan merujuk pada perbedaan antara "Administrasi" dan "Tata" dalam kedua konsep hukum tersebut. Banyak orang awam yang menyakini bahwa HAN merupakan bagian dari HTN. Walaupun sejatinya banyak para ahli yang sedikit berbeda pendapat atas pemahaman atas HTN dan HAN tersebut.

Dalam pandangan ahli, seperti Van Vollenhoven di dalam tulisannya yang berjudul *Thorbeke en het Administratief* mengatakan bahwa hukum tata negara adalah hukum tentang negara dalam keadaan berhenti (diam, statis), sedangkan hukum administrasi negara adalah hukum tentang negara dalam keadaan bergerak (bekerja, dinamis). Namun dalam tulisan yang lain yang berjudul *Omtrek Van het Administratief Recht* megemukakan teori residu mengenai hubungan hukum tata negara dengan hukum administrasi negara. Bahwa hukum administrasi negara adalah sisa dari keseluruhan dari hukum nasional suatu negara setelah dikurangi dengan hukum tata negara material, hukum perdata material, dan hukum pidana material.<sup>26</sup>

Dalam arti luas, Hukum Tata Negara itu sendiri memang mencakup juga pengertian hukum tata negara dalam arti sempit dan hukum administrasi negara. Bagi mereka yang menyetujui pendapat Oppenheim, perbedaan di antara keduanya dikaitkan dengan perbedaan antara objek negara yang dikaji, yaitu negara dalam keadaan diam (*staat in rust*) atau dalam keadaan bergerak (*staat in beweging*). Akan tetapi, hukum tata negara di samping mempelajari aspek statisnya,

---

<sup>26</sup> Moh Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Edisi revisi, Cet ke-2, Rineka Cipta, Yogyakarta, 2001, hlm. 69. Lihat juga Dian Aries Mujiburohman, Op.Cit., hlm. 16.

juga mempelajari berbagai aspek dinamis dari negara. Dengan istilah yang berbeda, Fritz Werner menyatakan, "*Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht*", yaitu bahwa hukum administrasi negara itu adalah hukum tata negara yang diletakkan dalam keadaan yang konkrit. Mantan Ketua Mahkamah Administrasi Federal Jerman ini menganggap "*administrative law as constitutional law put into concrete terms*".<sup>27</sup>

Dalam pendapat ahli lainnya, seperti Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka menjelaskan bahwa perbedaan antara hukum tata negara dengan hukum administrasi negara dilandasi perbedaan diantara negara dalam keadaan tidak bergerak (*de staat in rust*) dengan negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*). Hukum tata negara berhubungan dengan negara tidak bergerak dan mengungkap ihwal "*status*" dan "*role*" dalam negara sedangkan hukum administrasi negara berhubungan dengan negara negara dalam keadaan bergerak karena berintikan "*role-playing*" atau sikap tindak negara.<sup>28</sup>

Dian Aries Mujiburohman, dalam bukunya mengetengahkan penjelasan dari ahli hukum tata negara yaitu Logemann yang mejelaskan bahwa membedakan secara tegas antara hukum tata negara dan hukum administrasi negara, yang bertitik tolak pada sistematika hukum yang meliputi tiga hal, yaitu: (a) ajaran tentang status (*persoonsleer*), (b) ajaran tentang lingkungan (*gebiedsleer*), (c) ajaran tentang hubungan hukum (*leer de rechtbetrekking*). Perbedaan hukum tata negara dan administrasi negara menurut Logemann hukum tata negara mempelajari tentang kompetensi atau wewenang, sedangkan hukum administrasi negara yang mempelajari tentang hubungan hukum istimewa. yang mencakup tujuh hal mengenai jabatan yaitu: a) jabatan-jabatan yang ada dalam susunan suatu negara. b) siapa yang mengadakan jabatan-jabatan. c) bagaimana cara mengisi orang untuk jabatan-jabatan itu. d) fungsi dari jabatan. e) apa

---

<sup>27</sup> Jimly Asshique, Op. Cit., hlm. 51

<sup>28</sup> Dian Aries Mujiburohman, Op. Cit., hlm. 17

kekuasaan hukum jabatan-jabatan. f ) bagaimana hubungan masing-masing jabatan. g) sampai batas-batas mana kekuasaan jabatan-jabatan.<sup>29</sup>

Mendasarkan pada penjelasan para ahli tentang hubungan antara HAN dengan HTN maka dapat disimpulkan bahwa HAN dan HTN saling melengkapi satu dengan yang lainnya. Hal ini sesuai dengan konsep yang diberikan oleh Philipun M. Hadjon<sup>30</sup> yang menyebutkan bahwa tidak ada pemisahan yang tegas antara hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Hukum administrasi negara melengkapi hukum tata negara, disamping sebagai intrumental juga menetapkan perlindungan hukum terhadap keputusan-keputusan penguasa. Hal ini menunjukkan bahwa HAN merupakan bentuk pelaksanaan kewajiban, kewenangan dan pertanggungjawaban dari peraturan-peraturan hukum yang mengikat pada badan-badan negara saat lembaga atau badan tersebut melaksanakan tugas pokok dan fungsinya yang diberikan oleh Hukum Tata Negara. Jadi dapat disimpulkan bahwa HAN dan HTN saling melengkapi satu dengan yang lainnya.

---

<sup>29</sup> Ibid., hlm. 18

<sup>30</sup> Philipus M. Hadjon dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia: Introduction to the Indonesian Administrative Law*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2008, hlm. 48.



## BAB III

### SUMBER HUKUM DAN SUMBER HUKUM TATA NEGARA

#### A. Definisi Sumber Hukum dan Sumber Hukum Tata Negara

Sumber hukum secara harfiah dapat diartikan sebagai penyebab suatu aturan memiliki sifat mengikat dan memaksa. Jimly Asshidiqie memberikan penjelasan bahwa sumber hukum memberikan penjelasan terkait tempat dari mana asal muasal suatu nilai atau norma tertentu berasal<sup>31</sup>. Dalam HTN pengertian sumber hukum dibagi menjadi sumber hukum dalam arti formal atau *formele zin (source of law in its formal sense)* dan sumber hukum dalam arti substansial material atau *materiele zin (source of law in its material sense)*. Sumber hukum dalam arti formal ialah tempat formal dalam bentuk tertulis dari mana suatu kaedah hukum diambil, sedangkan sumber hukum dalam arti material adalah tempat dari mana norma itu berasal, baik yang membentuk tertulis maupun yang tidak tertulis.<sup>32</sup>

Hukum Tata Negara secara spesifik memiliki ciri khas tersendiri dalam pembagian sumber hukum. Jimly Ashidiqie<sup>33</sup> menjelaskan bahwa khusus dalam bidang ilmu hukum tata negara pada umumnya (*verfassungrechtslehre*) yang biasa diakui sebagai sumber hukum adalah:

---

<sup>31</sup> Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Loc. Cit.*, hlm. 151

<sup>32</sup> *Ibid.*, hlm. 157

<sup>33</sup> *Ibid.*, hlm. 159



- 1) Undang-undang Dasar dan Peraturan Perundang-undangan tertulis;
- 2) Yurisprudensi peradilan;
- 3) Konvensi ketatanegaraan atau *constitutional conventions*;
- 4) Hukum Internasional tertentu, dan
- 5) Doktrin ilmu hukum tata negara tertentu.

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

Secara prinsip sumber-sumber hukum HTN secara prinsip akan terbagi dalam dua sumber yakni sumber hukum materiil dan sumber hukum formil. Tundjung Herning Sitabuana dalam bukunya menjelaskan bahwa:

### **1. Sumber Hukum Materiil**

Sumber Hukum Materiil HTN Indonesia adalah “sumber yang menentukan isi kaidah HTN”. Sumber hukum materiil HTN Indonesia meliputi: (a) dasar dan pandangan hidup bernegara; (b) kekuatan-kekuatan politik yang berpengaruh pada saat merumuskan kaidah-kaidah HTN; dan (c) doktrin-doktrin ketatanegaraan. Menurut Sudardi, sumber hukum materiil HTN Indonesia adalah Pancasila oleh karena itu semua peraturan perundang-undangan Indonesia harus berdasar, bersumber, dan tidak boleh bertentangan dengan **Pancasila**. Dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

ditegaskan bahwa “Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara”<sup>34</sup>.

Pancasila diposisikan sebagai sumber dari segala sumber hukum, menurut A. Hamid S. Attamimi mengatakan bahwa Pancasila mempunyai dua kedudukan, yaitu:

a. Sebagai Cita Hukum Atau Hukum Yang Dicitakan (*Rechtsidee*)

Sebagai cita hukum (*rechtsidee*), Pancasila terletak di dalam Tata Hukum Indonesia namun berada di luar sistem norma hukum. Dalam kedudukan ini Pancasila berfungsi secara konstitutif (yaitu sebagai bahan pembentukan hukum atau dijadikan pertimbangan dalam menentukan isi hukum); dan regulatif terhadap norma-norma yang ada dalam sistem norma hukum Indonesia;

b. Sebagai Norma Tertinggi Yang Dituangkan Dalam Pembukaan UUD 1945

Pancasila mempunyai kedudukan sebagai norma tertinggi dalam sistem norma hukum Indonesia karena Pancasila berasal dari pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 yang menentukan isi dan bentuk lapisan-lapisan hukum yang lebih rendah.<sup>12</sup> Dengan demikian Pancasila menjadi dasar dalam pembentukan hukum. Pancasila sebagai dasar dalam pembentukan hukum dituangkan menjadi berbagai jenis peraturan perundangundangan (Ketetapan MPR, UU/PERPPU, PP, Keppres, Perpres, Perda Provinsi, dan Perda Kabupaten/Kota).<sup>35</sup>

2. Sumber Hukum Formal

Istilah sumber hukum mempunyai arti yang bermacam-macam, tergantung dari sudut mana kita

---

<sup>34</sup> Tundjung Herning Sitabuana, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2020, hlm. 7

<sup>35</sup> *Ibid.*, hlm. 8

melihatnya. Menurut Utrecht, mengenai sumber hukum dapat dibagi dalam arti formal dan materil.<sup>36</sup> Sumber hukum dalam arti formal adalah sumber hukum yang dikenal dari bentuknya. Karena bentuknya itu, hukum berlaku umum, diketahui, dan ditaati. Di sinilah suatu kaidah memperoleh kualifikasi sebagai kaidah hukum dan bagi yang berwenang ia merupakan petunjuk hidup yang harus diberi perlindungan. Selanjutnya, untuk menetapkan suatu kaidah hukum itu, diperlukan suatu badan yang berwenang. Kewenangan badan tersebut diperoleh dari kewenangan badan yang lebih tinggi sehingga kita mengenal sumber hukum dalam arti formal itu, sebenarnya merupakan suatu penyidikan yang berharap pada tingkatan mana suatu kaidah hukum itu dibuat.<sup>37</sup>

Sumber hukum formal adalah sumber hukum yang dikenal dari bentuknya. Dengan perkataan lain, karena bentuknya itu menyebabkan hukum berlaku umum, diketahui dan ditaati. Menurut Bagir Manan, sumber hukum formal HTN Indonesia terdiri dari hukum perundang-undangan ketatanegaraan, Hukum Adat ketatanegaraan, hukum kebiasaan ketatanegaraan (konvensi ketatanegaraan), dan yurisprudensi ketatanegaraan.<sup>38</sup> Bagir Manan dan Kuntana Magnar<sup>39</sup> memberikan pengertian peraturan perundang-undangan ialah setiap putusan tertulis yang dibuat, ditetapkan dan dikeluarkan oleh lembaga dan atau

---

<sup>36</sup> E. Uttecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Ichtisar, Jakarta, hlm. 133-134. Dikutip kembali oleh Moh. Kusnardi dan Hermaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Ketujuh, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, Jakarta, 1988, hlm. 45. Lihat juga dalam Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 2000, hlm. 54

<sup>37</sup> Lihat juga di Irwansyah, *Diktat Hukum Tata Negara*, Fakultas Syaria dan Hukum, Universitas Islam Negeri Sumatera Utara, 2018, hlm. 20

<sup>38</sup> Tunjung Herning Sitabuana, Op.Cit., hlm. 9

<sup>39</sup> Bagir Manan dan Kuntara Magnar, *Peranan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Armico, Bandung, 1987, hlm. 13

pejabat yang mempunyai (menjalankan) fungsi legislatif sesuai dengan tata cara yang berlaku.

Sumber hukum materil adalah faktor-faktor masyarakat yang mempengaruhi pembentukan hukum (pengaruh terhadap pembuat undang-undang, pengaruh terhadap keputusan hakim, dan sebagainya), faktor-faktor yang ikut mempengaruhi materi (isi) dari aturan-aturan hukum, atau tempat dari mana materi hukum itu diambil. Sumber hukum materil ini merupakan faktor yang membantu pembentukan hukum. Bentuk-bentuk peraturan yang dapat dikeluarkan pada saat tertentu, tidak semua nama bentuknya selalu terdapat penyebutannya dalam masing-masing undang-undang dasarnya. Misalnya, UUD 1945, Konstitusi RIS 1949, maupun UUD Sementara 1950 banyak memberikan wewenang atau setidaknya menjadi sumber wewenang alat-alat perlengkapan negara atau badan lainnya. Sebagai konsekuensi kewenangan itu, baik itu dalam bentuk tindakan pengaturan maupun tindakan penetapan. Lazimnya yang terdapat penyebutannya dalam UUD hanya bentuk-bentuk yang oleh pembuatnya dipandang pokok dan perlu untuk ditentukan sendiri namanya.<sup>40</sup>

### C. Sumber Hukum Tata Negara Indonesia

Sumber Hukum Tata Negara formal menurut Bagir Manan yakni:<sup>41</sup> 1) Hukum Perundang-undangan Ketatanegaraan. 2) Hukum Adat Ketatanegaraan. 3) Kebiasaan. 4) Yurisprudensi. 5) Hukum Perjanjian Internasional. 6) Doktrin Ketatanegaraan. Sejak awal, sumber hukum formal mendasarkan pada beberapa ketentuan hukum yang berimplikasi pada sumber hukum formal yang diberlakukan di Indonesia. Sumber

---

<sup>40</sup> Iriansyah, Op.Cit., hlm.21

<sup>41</sup> Widodo Ekatjahjana dan Totok Sudaryanto, *Sumber HTN Formal di Indonesia*, Citra Aditya, Bandung, 2001, hlm. 7

hukum formal mendasarkan pada Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 yang kemudian berubah melalui Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang bertahan cukup lama sekitar 7 (tujuh) tahun yang kemudian diubah menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Secara formal, pemberlakuan UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyebutkan bahwa sumber hukum formal HTN adalah sebagai berikut:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
- Undang-Undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (UU/Perppu);
- Peraturan Pemerintah (PP);
- Peraturan Presiden (Perpres);
- Peraturan Daerah (Perda) Provinsi;
- Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten/Kota.

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 kemudian dibuahkan kembali melalui Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam perkembangannya, UU Nomor 12 Tahun 2011 diubah dengan munculnya UU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP) yang

bertujuan untuk menyempurnakan kelembagaan pembentukan perundang-undangan. Perubahannya bukan menggantikan namun mempertegas terkait pembentukan peraturan perundang-undangan. Menurut pandangan Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) menjelaskan bahwa Revisi UU PPP ini bertujuan menyempurnakan kelembagaan pembentukan perundang-undangan. Saat ini, fungsi pembentukan regulasi tersebar di berbagai kementerian dan lembaga. Revisi UU PPP mengusulkan penyatuan semua fungsi terkait pembentukan regulasi ke dalam satu kementerian atau lembaga. Ketentuan itu dapat menjadi jawaban atas kerumitan manajemen pembentukan peraturan perundang-undangan selama ini. Hal baru yang juga akan diatur dalam Revisi UU PPP adalah penambahan kriteria RUU yang dapat diajukan di luar Prolegnas, serta mekanisme pemantauan dan peninjauan UU<sup>42</sup>.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada Pasal 7 ayat (1) menyebutkan bahwa :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) dalam faktor pembentukannya, pasca kemerdekaan Negara Republik Indonesia merupakan naskah konstitusi tertulis dalam satu kodifikasi<sup>43</sup>. Secara historis, naskah UUD yang berbeda dari masa ke masa, diantaranya yakni: (i) UUD 1945 periode 1: 1945-1949, (ii) Konstitusi RIS

---

<sup>42</sup> <https://pshk.or.id/publikasi/info-legislasi/revisi-uu-nomor-12-tahun-2011-reformasi-kelembagaan-pembentuk-peraturan-perundang-undangan/>, diakses pada tanggal 29 Juni 2021.

<sup>43</sup> Kodifikasi ialah himpunan berbagai peraturan menjadi undang-undang; hal penyusunan kitab perundang-undangan, lihat di <https://kbbi.web.id/kodifikasi>, diakses pada tanggal 28 Juni 2021

Tahun 1949, (iii) UUDS Tahun 1950, (iv) UUD 1945 periode 2: tahun 1959-1999, (v) UUD 1945 periode 3: tahun 1999-2000, (vi) UUD 1945 periode 4; tahun 2000-2001, (vii) UUD 1945 periode 5: tahun 2001-2002, dan (viii) UUD NRI Tahun 1945 periode 6: tahun 2002 sampai dengan sekarang.<sup>44</sup> Secara prinsip UUD NRI 1945 dibentuk dan dilakukan perubahan sebagai bentuk respon atas adanya kekuasaan yang muncul akibat adanya konstitusi. UUD NRI 1945 secara prinsip digunakan sebagai batas demarkasi atau bentuk pengendalian atas kekuasaan agar tidak terjadi kesewenang-wenangan atas kekuasaan yang diberikan.

Nilai konstitusi terdiri atas tiga jenis, yaitu pertama nilai nominal ialah konstitusi meskipun telah diterima oleh suatu bangsa, namun kenyataannya tidak berlaku secara sempurna, kedua nilai normatif di mana konstitusi telah diterima sebagai norma tertinggi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, ketiga nilai semantik meskipun konstitusi telah diterima oleh suatu bangsa tetapi dalam praktik hanya sekedar memberi bentuk guna pelaksanaan kekuasaan politik<sup>45</sup>. UUD NRI 1945 merupakan sumber hukum utama karena setiap bentuk hukum yang menjadi sumber Hukum Tata Negara harus bersumberkan pada UUD dalam segala persoalan ketatanegaraan penyelesaiannya haruslah terlebih dahulu mengacu pada UUD dan dari UUD NRI 1945 mengalir ketentuanketentuan pelaksana yang menurut tingkatannya masing-masing merupakan sumber hukum formil.<sup>46</sup>

## 2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;

Dalam kontruksi kelembagaan, pasca perubahan UUD 1945 menjadi UUD NRIT 1945, makna kedaulatan rakyat

---

<sup>44</sup> Jimly Ashidique, *Pengantar Ilmu Hukum....*, Loc. Cit., hlm. 169

<sup>45</sup> I Gede Yusa, dkk., *Hukum Tata Negara Pasca Perubahan UUD NRI 1945*, Setara Press, Malang, 2016, hlm. 35

<sup>46</sup> *Ibid.*, hlm.36

mengalami perubahan seiring dengan perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD NRIT 1945 yang berbunyi: "kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar". Ketentuan tersebut kemudian melahirkan suatu penafsiran bahwa MPR tidak lagi sebagai satu-satunya lembaga pelaksana kedaulatan rakyat dan secara otomatis kedudukannya tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara<sup>47</sup>.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR) merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem perundang-undangan di Indonesia. Secara prinsip, banyak pada ahli memiliki pandangan berbeda terkait dengan kedudukan Tap MPR dalam sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia. Perubahan UUD NRI Tahun 1945 secara hirarkipun turut merubah kedudukan lembaga negara, tidak terkecuali MPR, sehingga produk luaran dari MPR pun ikut dalam perubahan kedudukan.

Kedudukan Tap MPR memberikan implikasi hukum terhadap sistem peraturan perundang-undangan. Irwandi<sup>48</sup> dalam penelitiannya menjelaskan bahwa pasca diterbitkannya Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, maka keberadaan TAP MPR kembali menjadi wacana (diskursus) hangat disemua kalangan, khususnya diantara para ahli hukum tata negara dan perundang-undangan. Implikasi hukum dimasukkannya kembali TAP MPR dalam hierarki perundang-undangan, jelas membawa konsekuensi-konsekuensi logis dalam penataan sistem hukum Indonesia, baik norma, kedudukan, maupun ruang pengujian akibat pertentangan antara sesama produk

---

<sup>47</sup> Aditya Rahmadhony, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, Jounal Pakuan Law Review (PALAR), volume 06 nomor 1 tahun 2020, hlm. 100

<sup>48</sup> Irwandi, *Kedudukan TAP MPR dan Implikasinya terhadap Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, <https://online-journal.unja.ac.id/jimih/article/view/2120>, volume 6 nomor 2, tahun 2013, hlm 99



perundangundangan lainnya. Keberadaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mengakibatkan TAP MPR secara otomatis (*ex-officio*) menjadi rujukan dalam pembentukan dan penerapan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berada di bawahnya. Dalam hal ini UU/Perpu, PP, Perpres, dan Perda.

Dalam kajiannya, Irwandi<sup>49</sup> juga menjelaskan bahwa terjadi silang pendapat muncul diantara pengamat hukum ketatanegaraan dan perundangundangan. Ada yang menyebutkan bahwa keberadaan TAP MPR dalam hierarki perundangundangan sebagaimana tertuang dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, telah memberikan ruang bagi MPR untuk kembali merumuskan kembali ketentuan yang mengikat publik. Padahal dalam Sidang Umum MPR tahun 2003, telah diputuskan bahwa TAP MPR tidak lagi mengatur keluar (mengikat publik), namun hanya berlaku bagi intern MPR. Dalam sidang umum MPR di tahun 2003 tersebut ditegaskan bahwa, ketentuan yang mengikat publik, harus diimplementasikan melalui produk Undang-undang. Namun hal ini sudah dijawab pada bagian pembahasan sebelumnya, bahwa MPR kini tidak memiliki lagi kewenangan untuk menetapkan ketentuan yang bersifat mengatur (*regeling*). Setidaknya terdapat 2 (dua) alasan yang melatar belakangnya, **Pertama**, perubahan UUD 1945 membawa konsekunsi kewenangan MPR yang tidak lagi dapat membuat ketentuan yang mengatur, kecuali yang bersifat kedalam organ MPR sendiri. **Kedua**, MPR merupakan lembaga yang dapat dikatakan exist ketika menjalankan fungsi dan kewenangan yang diberikan oleh UUD. Dan kewenangan untuk membentuk UU, tidak lagi tertuang dalam UUD pasca amandemen.

---

<sup>49</sup> Ibid.

Dalam kajiannya, Irwandi<sup>50</sup> juga menjelaskan bahwa harus dipahami bahwa TAP MPR masih diakui sebagai sumber hukum dalam sistem perundang-undangan Indonesia. Hal ini diperkuat oleh Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada bagian Aturan Tambahan Pasal I yang menyatakan bahwa, “Majelis Permusyawaratan Rakyat ditugasi untuk melakukan peninjauan terhadap materi dan status hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diambil putusan pada sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat tahun 2003”. TAP MPR yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bisa dijabarkan melalui penjelasan pasal tersebut yang mengatakan bahwa, “Yang dimaksud dengan “Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat” adalah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: I/MPR/2003 tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, tanggal 7 Agustus 2003”. Dalam TAP MPR Nomor I/MPR/2003, telah diputuskan yang mana saja TAP MPR(S) dari total 139 ketetapan sejak tahun 1966 hingga 2002, yang masih berlaku dan tidak berlaku lagi.

3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (UU/Perppu);

Undang-undang adalah produk hukum yang dibuat oleh DPR bersama dengan Presiden. Undang-undang ini dibuat dalam rangka melaksanakan Undang-Undang

---

<sup>50</sup> Ibid., hlm. 100

dasar 1945 serta ketetapan MPR.<sup>51</sup> Perkataan Undang-undang memunyai dua pengertian yaitu dalam arti material dan arti formil. Dalam arti material, yang dimaksud dengan undang-undang ialah semua peraturan (dengan tidak memperhatikan bentuknya) yang memunyai kekuatan mengikat pada masyarakat. Sedangkan dalam arti formal, ialah menunjuk kepada satu bentuk peraturan tertentu yang dibuat oleh pembentuk undang-undang seperti yang telah dijelaskan dalam sistem UUD 1945 dibuat oleh Presiden dengan persetujuan DPR.<sup>52</sup> Undang-undang terbagi dalam: (1) Undang-undang organik adalah Undang-undang yang dibuat karena perintah langsung UUD 1945. (2) Undang-undang pokok adalah Undang-undang yang hanya memuat hal-hal pokok saja.<sup>53</sup>

Disamping UU, terdapat sebuah UU yang bersifat istimewa yakni Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu). I Gede Yusa menjelaskan bahwa Perpu merupakan bentuk peraturan atau ketetapan yang dibuat oleh Presiden sendiri berdasarkan kewenangan pasal 22 UUD 1945 jo. Pasal 3 ayat (4) Ketetapan MPR Nomor III/MPR/ 2000, yaitu dalam ihwal kepentingan yang memaksa, yang kalau ditetapkan dalam bentuk Undang-undang akan membutuhkan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang genting itu harus segera dapat diatasi sehingga kepada Presiden diberi hak untuk menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, dengan syarat bahwa Presiden harus meminta persetujuan DPR dalam sidang berikutnya. Kalau DPR menyetujuinya, maka Perpu itu dijadikan Undang-undang. Sebaliknya kalau

2

---

<sup>51</sup> Widodo Ekatjahjana dan Totok Sudaryanto, *Sumber HTN Formal Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hlm. 45. Lihat juga I Gede Yusa, *Hukum Tata Negara....*, Op. Cit., hlm. 38

<sup>52</sup> I Gede Yusa, *Hukum Tata Negara....*, Op. Cit., hlm. 38

<sup>53</sup> Ibid.

DPR menolaknya, maka Presiden harus mencabut Perpu tersebut.<sup>54</sup>

4. Peraturan Pemerintah (PP);

Derivasi dari sebuah undang-undang untuk melaksanakan sebuah aturan diperlukan sebuah aturan pelaksanaan dari pemerintah yang kemudian membuat sebuah peraturan pemerintah sebagai bentuk pelaksanaan yang berupa peraturan pemerintah (PP). Secara harfiah, Peraturan pemerintah ialah bentuk peraturan yang menurut UUD NRI 1945 dapat dibuat oleh Presiden untuk melaksanakan lebih lanjut suatu undang-undang sebagaimana mestinya. Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-undang sebagaimana mestinya demikian bunyi Pasal 5 ayat (2) UUD NRI 1945. Jadi dari ketentuan tersebut, Peraturan Pemerintah diadakan untuk melaksanakan undang-undang, sehingga tidak mungkin ada Peraturan Pemerintah sebelum ada undang-undang.<sup>55</sup>

5. Peraturan Presiden (Perpres);

Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif secara kewenangannya memiliki porsi untuk bisa membentuk sebuah peraturan yang berfungsi untuk menjalankan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan. Peraturan Presiden merupakan salah satu jenis aturan yang secara sentral dimiliki oleh Presiden. Presiden diberikan tanggungjawab besar dalam mengeluarkan Perpres karena dikhawatirkan terjadi kesewenangan atas kekuasaannya sehingga Perpres pun diberikan hak uji ke Mahkamah Agung agar pengawasan perpres untuk memastikan efektivitas implementasinya sehingga

---

<sup>54</sup> Ibid., hlm. 39

<sup>55</sup> Ibid., hlm. 40

apabila terjadi gejolak atau permasalahan, bisa segera ditangani.

6. Peraturan Daerah (Perda) Provinsi dan Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten/Kota.

Peraturan Daerah yang disebut dengan Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Perda ini mengurus berbagai hal sebagai turunan dari peraturan di atasnya. Hal ini merupakan bagian dari tugas dan fungsi dari Pemerintah Daerah dan DPRD.

#### **D. Konvensi Ketatanegaraan**

Konvensi merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sejarah ketatanegaraan di manapun berada, konsep konvensi menjadi sebuah karakteristik dalam sistem hukum nasional. Ahmad Gelora Mahardika<sup>56</sup>, dalam tulisannya menjelaskan bahwa Convention atau lebih dikenal dengan istilah constitutional convention, yang diteliti lebih dalam oleh Dicey seorang sarjana Inggris sebagaimana dikutip oleh Dahlan Thaib<sup>57</sup>. Dalam perkembangannya, suatu konvensi ketatanegaraan harus memenuhi ciri-ciri sebagai berikut; Konvensi ketatanegaraan itu berkenaan dengan hal-hal dalam bidang ketatanegaraan; Kemudian konvensi ketatanegaraan tumbuh, berlaku, diikuti dan dihormati dalam praktik penyelenggaraan negara; serta Konvensi sebagai

---

<sup>56</sup> Ahmad Gelora Mahardika, *Konvensi Ketatanegaraan Dalam Sistem Hukum Nasional di Indonesia Pasca Era Reformasi*, Jurnal Rechtvinding, Volume 8, Nomor 1, April 2019, BPHN, Jakarta, hlm. 57-58

<sup>57</sup> Dahlan Thaib dkk, *Teori dan Hukum Konstitusi*, PT. Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm.12.

bagian dari konstitusi, apabila ada pelanggaran terhadapnya tak dapat diadili oleh badan pengadilan.<sup>58</sup>

Sejak era kemerdekaan Indonesia, konvensi menjadi hal lumrah yang terjadi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Hal itu disebabkan belum adanya tradisi untuk mencantumkan segala sesuatu dalam peraturan perundangundangan. Menurut Ismail Sunny hal ini disebabkan adanya *Express agreement* (persetujuan yang dinyatakan) antara sejumlah elit, baik itu eksekutif maupun legislatif sehingga konvensi tersebut merasa tidak perlu dinormakan dalam bentuk peraturan perundang-undangan.<sup>59</sup>

Untuk dianggap sebagai konvensi, suatu norma tidak tertulis harus memenuhi persyaratan-persyaratan yang jelas. Apabila syarat terciptanya kebiasaan itu diberlakukan pada kebiasaan ketatanegaraan, maka konvensi ketatanegaraan sebagai kebiasaan akan terbentuk melalui proses yang relatif lama. Sebagai kebiasaan, konvensi ketatanegaraan harus memenuhi beberapa persyaratan antara lain, (1) harus ada preseden yang timbul berkali-kali; (2) preseden yang timbul karena adanya sebab secara umum dapat dimengerti atau dapat diterima; dan (3) preseden itu karena adanya kondisi politik yang ada.<sup>60</sup>

Syarat pertama, merupakan hakikat kebiasaan itu sendiri, sebab tidak ada kebiasaan yang tidak dilakukan secara berulang-ulang. Syarat kedua, sama dengan "*opinion necessitatis*" atau keyakinan akan kewajiban (hukum) yang berlaku di Eropa Kontinental. Keyakinan sebagai kewajiban hukum ini idealnya tidak hanya dirasakan oleh seseorang atau golongan tertentu, tetapi oleh sebagian terbesar warga negara. Syarat ketiga, dibutuhkan karena tuntutan kondisi politik dalam skala yang luas. Karena kehidupan politik menuntut

---

<sup>58</sup> Weldy Agiwinata, *Konvensi Ketatanegaraan Sebagai Batu Uji Dalam Pengujian Undang-Undang Di Mahkamah Konstitusi*, Yuridika: Volume 29 No.2, Mei-Agustus, 2014, hlm.153

<sup>59</sup> I Gede Yusa, *Hukum Tata Negara Pasca Perubahan UUD NRI 1945*, Op.Cit., hlm. 48.

<sup>60</sup> Weldy Agawinata, Op.Cit., hlm. 154

dibentuknya tindakan baru sebagai awal terciptanya konvensi ketatanegaraan atau tetap mempertahankan tradisi ketatanegaraan lama yang dianggap selama ini sudah menjadi konvensi ketatanegaraan.<sup>61</sup>

Dalam perjalanannya, konvensi ketatanegaraan yang ada di Indonesia, terdapat beberapa konvensi yang telah menjadi sebuah kebiasaan ketatanegaraan Indonesia, diantaranya yakni<sup>62</sup>:

1. Upacara Bendera Setiap tanggal 17 Agustus;
2. Pidato Presiden tanggal 16 Agustus di depan MPR;
3. Pemilihan Menteri dan Jabatan tertentu oleh Preseiden;
4. Foto Presiden dan Wakil Presiden di Kantor Pemerintahan;
5. Pemberian Grasi, Amnesti, Abolisi, atau Rehabilitasi;
6. Program 100 Hari Kerja;
7. Menteri Non Departemen;
8. Presiden RI Menjelaskan tentang RAPBN (Rancangan Anggaran Pendapatan Negara) kepada DPR;
9. Pengambilan Keputusan oleh MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat).

Semua praktek ketatanegaraan di atas tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan, dan mengacu pada asas legalitas apabila tindakan tersebut dilanggar maka tidak akan ada juga konsekuensi hukum yang terjadi.

Konvensi merupakan bagian dari sebuah sumber hukum yang bersifat formil yang ada di Indonesia. Sebagai salah satu sumber hukum yang mempunyai karakteristik tidak

---

<sup>61</sup> Ibid.

<sup>62</sup> Ahmad Gelora Mahardika, Loc. Cit., hlm.58-59

tertulis, konvensi yang sudah diformalkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan secara otomatis tidak termasuk dalam konvensi ketatanegaraan. Padahal sebagai salah satu sumber hukum, konvensi merupakan tradisi ketatanegaraan yang sudah ada dan disepakat bersama sehingga tidak perlu lagi dinormakan dalam peraturan perundang-undangan. Kondisi ini bisa menciptakan perspektif bahwa hukum tidak akan berlaku kalau tidak ada norma tertulis yang mengaturnya, dan secara tidak langsung serta perlahan demi perlahan akan menegasikan konvensi sebagai salah satu sumber hukum bangsa Indonesia.<sup>63</sup>

Saat ini ada beberapa konvensi ketatanegaraan Indonesia yang masih bertahan salah satunya adalah pengangkatan pejabat setingkat Menteri setiap 5 tahun sekali. Khusus untuk pengangkatan pejabat setingkat Menteri bahkan sudah diuji konstusionalitasnya di Mahkamah Konstitusi dengan putusan MK adalah Konstitusional bersyarat. Hal ini mengindikasikan bahwa MK sejatinya juga melihat bahwa posisi konvensi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia masih simpang siur, apakah konstitusional ataukah inkonstitusional. Oleh karena itulah tindakan pemerintah untuk menormakan segala tradisi ketatanegaraan dalam norma tertulis sejatinya merupakan upaya untuk menghapus konvensi sebagai salah satu sumber hukum tata negara Indonesia. Dengan merujuk praktik konvensi yang ada di Amerika Serikat dan Belanda, sejatinya konvensi tidak mengenal batas terkait negara dengan sistem hukum civil law ataukah common law. Keberadaan konvensi yang disepakat bersama sebagai tradisi ketatanegaraan akan membuat Indonesia tidak terjebak dalam problematika banjirnya aturan di masyarakat (*Over regulated society*). Ketika segala sesuatu harus diatur dengan norma tertulis, maka ketika ada dinamika masyarakat yang berubah, Pemerintah terlihat dalam posisi yang dilematis. Sebagai contoh aturan yang sangat mendetail dalam Pasal 344 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilu yang mengatur jumlah kertas suara yang

---

<sup>63</sup> Weldy Agawinata, Loc. Cit., hlm 64



dicetak sama dengan jumlah DPT ditambah 2% dari jumlah DPT sebagai cadangan. Ketentuan ini sangat detail, yang akhirnya ketika ada potensi penumpukan suara di beberapa TPS, KPU tidak berani menambah kertas suara karena takut melanggar UU. Oleh karena itulah keberadaan konvensi masih diperlukan di Indonesia, agar tidak semua hal harus diatur dengan norma tertulis. Untuk memberikan kepastan hukum terkait dengan posisi konvensi, Pembuat undang-undang harus menempatkan konvensi sebagai salah satu sumber hukum yang diakui dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dengan memberikan kepastan hukum bagi keberadaan konvensi sebagai norma tidak tertulis, maka untuk kedepannya tidak semua praktik ketatanegaraan harus diatur dengan norma tertulis.<sup>64</sup>

Konvensi ketatanegaraan merupakan bagian yang cukup penting dalam sebuah tatanan ketatanegaraan. Konvensi secara historis merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sejarah ketatanegaraan. Konvensi ketatanegaraan secara prinsip perlu dipertahankan karena sebagai sumber kebiasaan ketatanegaraan atau merupakan tradisi ketatanegaraan.

---

<sup>64</sup> Ibid., hlm. 65-66

## BAB IV

# PENAFSIRAN DALAM HUKUM TATA NEGARA

### A. Konsep Penafsiran Hukum Tata Negara

Pemerintah (*bestuur*) selaku pelaksana kebijakan politik negara mempunyai wewenang sebagaimana diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku atau berdasarkan pada asas legalitas untuk mengendalikan pemerintahan, memimpin atau mengatur warga negaranya, memberi petunjuk, menggerakkan potensi, memberi arah, mengkoordinasikan kegiatan, mengawasi, mendorong dan melindungi masyarakat.<sup>65</sup> Dalam perkembangannya, HTN memiliki beberapa permasalahan ketatanegaraan yang bersifat spesifik sehingga memerlukan pemahaman atau metode yang lebih melalui ilmu pengetahuan yang ada untuk mencari pengetahuan yang ada dalam menyelesaikan sebuah masalah hukum.

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. Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim menggunakan kata pendekatan.<sup>66</sup> Dikatakan bahwa dalam

---

<sup>65</sup> Muin Fahmal, *Peran Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, Penerbit Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2008, hlm. 100.

<sup>66</sup> I Gede Yusa, dkk., *Hukum Tata Negara....., Loc. Cit*, hlm.14, lihat juga di Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Ketujuh, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bakti, Jakarta, 1988, hlm. 20-21.

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.<sup>67</sup>

Pada awalnya, pola dan konsep dalam Hukum Tata Negara tidak mengenal adanya sebuah metode tertentu, sampai pada akhirnya secara sadar untuk mengadakan suatu metode tertentu dilakukan oleh Paul Laband dari aliran *Deutsche Publizisten Schule* (Mazab Hukum Publik Jerman) dengan mengintrodusir metode Yuridis Dogmatis. Dalam metode Yuridis Dogmatis ini, 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.<sup>68</sup>

Metode yuridis dogmatis dalam kenyataan dilapangan, tidak sesuai dengan perkembangan ketatanegaraan, kemudian muncul Metode Historis Yuridis. Menurut Thoma<sup>69</sup>, dengan metode historis yuridis pemahaman terhadap masalah Hukum Tata Negara tidak cukup dengan memahami lembaga-lembaga ketatanegaraan yang terdapat di dalam peraturan-peraturan ketatanegaraan melainkan juga harus memahami aspek sosiologis dan politis yang menjadi latar belakang perkembangan lembaga-lembaga ketatanegaraan tersebut. Tetapi, menurut van der Pot dalam bukunya "*Handboek van Nederland Staatsrecht*", metode historis yuridis menyebabkan penyelidik bersifat

---

<sup>67</sup> Ibid.

<sup>68</sup> Ibid., hlm. 14-15

<sup>69</sup> Ibid.

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 mendapatkan 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, betapapun abstraknya, terikat pada situasi tertentu. Oleh karena itu, pemahamannya secara tepat tidak dapat dilepaskan dari situasi yang melahirkannya.<sup>70</sup>

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).<sup>71</sup>

Sri Soemantri dalam bukunya “Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi” menggunakan pendekatan historik-yuridikkomparatif dan analitik dalam melakukan penelitian dan pembahasan terhadap “Prosedur dan Sistem Perubahan

---

<sup>70</sup> I Gede Yusa, dkk., *Ibid.*, hlm.15, lihat juga di Philipus M. Hadjon, dkk., *Peranan Hukum Tata Negara sebagai Stabilisator dan Dinamisator Kehidupan Masyarakat*, Makalah Seminar Ilmiah, Jember : Fakultas Hukum Universitas Jember, 1986, hlm. 2-3.

<sup>71</sup> I.Gede Yusa, *Ibid.*, hlm 16

Konstitusi dalam Undang-undang Dasar 1945<sup>72</sup>. Secara prinsip, perubahan berbagai metode dalam HTN merupakan hasil kajian yang mendalam oleh para pakar HTN dengan kegiatan yang serius dan sistematis untuk menemukan berbagai kajian yang penting bagi perkembangan HTN dari masa ke masa.

## **B. Macam-Macam Penafsiran Hukum Tata Negara**

Penafsiran hukum (interpretasi) adalah sebuah pendekatan pada penemuan hukum dalam hal peraturannya ada tetapi tidak jelas untuk dapat diterapkan pada peristiwanya. Sebaliknya dapat terjadi juga hakim harus memeriksa dan mengadili perkara yang tidak ada peraturannya yang khusus. Di sini hakim menghadapi kekosongan atau ketidak-lengkapan undang-undang yang harus diisi atau dilengkapi, sebab hakim tidak boleh menolak memeriksa dan mengadili perkara dengan dalih tidak ada hukumnya atau tidak lengkap hukumnya. Hakim menemukan hukum itu untuk mengisi kekosongan hukum tersebut.<sup>73</sup>

Penafsiran merupakan kegiatan yang sangat penting dalam hukum. Penafsiran merupakan metode untuk memahami makna yang terkandung dalam teks-teks hukum untuk dipakai dalam menyelesaikan kasus-kasus atau mengambil keputusan atas hal-hal yang dihadapi secara konkrit. Di samping hal itu, dalam bidang hukum tata negara, penafsiran dalam hal ini *judicial interpretation* (penafsiran oleh hakim), juga dapat berfungsi sebagai metode perubahan konstitusi dalam arti menambah, mengurangi, atau memperbaiki makna yang terdapat dalam suatu teks Undang-Undang Dasar. Seperti dikemukakan oleh K.C. Wheare,

---

<sup>72</sup> Ibid., lihat juga di Sri Soemantri, *Persepsi terhadap Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi dalam Batang Tubuh UUD 1945*, Alumni, Bandung, 1979, hlm. 7-8.

<sup>73</sup> Afif Khalid, *Penafsiran Hukum Oleh Hakim dalam Sistem Peradilan di Indonesia*, Jurnal Al' Adl: Jurnal Hukum, Volume VI Nomor 11, Januari-Juni 2014, Universitas Islam Kalimantan, Banjarmasin, hlm. 10-11

Undang- Undang Dasar dapat diubah melalui (i) *formal amendment*, (ii) *judicial interpretation*, dan (iii) *constitutional usage and conventions*.<sup>74</sup>

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, di 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.<sup>75</sup>

Satjipto Rahardjo mengambil pendapat Fitzgerald yang menjelaskan terkait interpretasi bahwa, secara garis besar interpretasi dapat dibedakan menjadi 2 (dua) macam, yaitu: (1) interpretasi harfiah; dan (2) interpretasi fungsional. Interpretasi harfiah merupakan interpretasi yang semata-mata menggunakan kalimat-kalimat dari peraturan sebagai

---

<sup>74</sup> Ibid., hlm. 11., lihat juga di Ph. Visser't Hoft, *Penemuan Hukum*, judul asli *Rechtsvinding*, diterjemahkan oleh B. Arief Sidharta, Laboratorium Hukum FH Univ Parahyangan, Bandung, 2001, hlm.25.

<sup>75</sup> I Gede Yusa, dkk., *Loc.Cit.*, hlm.17

pegangannya. Dengan kata lain, interpretasi harfiah merupakan interpretasi yang tidak keluar dari *litera legis*. Interpretasi fungsional disebut juga dengan interpretasi bebas. Disebut bebas karena penafsiran ini tidak mengikatkan diri sepenuhnya kepada kalimat dan kata-kata peraturan (*litera legis*). Dengan demikian, penafsiran ini mencoba untuk memahami maksud sebenarnya dari suatu peraturan dengan menggunakan berbagai sumber lain yang dianggap bisa memberikan kejelasan yang lebih memuaskan.<sup>76</sup>

Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo dalam bukunya *Penemuan Hukum*, menjelaskan bahwa metode penafsiran dapat dijumpai melalui hasil penemuan hukum (*rechtsvinding*), metode interpretasi dapat dibedakan menjadi (2) dua macam yakni: pertama, Metode Penafsiran Restriktif dan Metode Penafsiran Ekstentif. Interpretasi restriktif adalah penjelasan atau penafsiran yang bersifat membatasi. Untuk menjelaskan suatu ketentuan Undang-Undang, ruang lingkup ketentuan itu dibatasi. Prinsip yang digunakan dalam metode penafsiran ini adalah prinsip *lex certa*, bahwa suatu materi dalam peraturan perundang-undangan tidak dapat diperluas atau ditafsirkan lain selain yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*lex stricta*), atau dengan kata lain suatu ketentuan perundang-undangan tidak dapat diberikan perluasan selain ditentukan secara tegas dan jelas menurut peraturan perundang-undangan itu sendiri. Sedangkan interpretasi ekstensif adalah penjelasan yang bersifat melampaui batas-batas yang ditetapkan oleh interpretasi gramatikal.<sup>77</sup>

### C. Penafsiran HTN di Indonesia

Dalam penafsiran Hukum Tata Negara yang digunakan di Indonesia, secara tidak langsung telah

---

<sup>76</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm. 95.

<sup>77</sup> Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm. 19-20

dikemukakan oleh Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo dalam bukunya *Metode Penemuan Hukum*. Dalam metode penafsiran yang lazim dilakukan oleh hakim (pengadilan) ini juga digunakan dalam berbagai konsep HTN. Beberapa interpretasi yang ada ialah, Pertama, Interpretasi Gramatikal atau penafsiran menurut bahasa; Kedua, Interpretasi Teleologis atau sosiologis, Ketiga Interpretasi Sistematis atau logis; Keempat Interpretasi Historis; Kelima Interpretasi Komparatif atau perbandingan, dan Keenam Interpretasi Futuristis.<sup>78</sup> Penjelasan singkat terkait beberapa penafsiran yang diambil dari pendapat Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, diantaranya<sup>79</sup>:

1. Penafsiran Gramatikal

Metode interpretasi gramatikal yang disebut juga metode penafsiran obyektif merupakan cara penafsiran atau penjelasan yang paling sederhana untuk mengetahui makna ketentuan undang-undang dengan menguraikannya menurut bahasa, susunan kata atau bunyinya. Interpretasi menurut bahasa ini selangkah lebih jauh sedikit dari sekedar 'membaca undang-undang.' Dari sini arti atau makna ketentuan undang-undang dijelaskan menurut bahasa sehari-hari yang umum. Ini tidak berarti bahwa hakim terikat erat pada bunyi kata-kata dari undang-undang. Interpretasi menurut bahasa ini juga harus logis.

2. Interpretasi Teleologis atau Sosiologis

Interpretasi teleologis atau sosiologis adalah apabila makna undang-undang ditetapkan berdasarkan tujuan kemasyarakatan. Dengan interpretasi teleologis ini undang-undang yang masih berlaku tetapi sudah usang atau tidak sesuai lagi, diterapkan pada peristiwa, hubungan, kebutuhan dan kepentingan masa kini, tidak

---

<sup>78</sup> Ibid., hlm. 14

<sup>79</sup> Ibid, hlm.14-18



peduli apakah hal ini semuanya pada waktu diundangkannya Undang-Undang tersebut dikenal atau tidak. Di sini peraturan perundang-undangan disesuaikan dengan hubungan dan situasi sosial yang baru. Jadi peraturan hukum yang lama disesuaikan dengan keadaan baru atau dengan kata lain peraturan yang lama dibuat actual.

### 3. Interpretasi Sistematis atau Logis

Terjadinya suatu Undang-Undang selalu berkaitan dengan peraturan perundang-undangan lain, dan tidak ada undang-undang yang berdiri sendiri lepas sama sekali dari keseluruhan sistem perundang-undangan. Setiap Undang-Undang merupakan bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan. Menafsirkan undang-undang sebagai bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan dengan jalan menghubungkannya dengan undang-undang lain disebut dengan interpretasi sistematis atau interpretasi logis.

### 4. Interpretasi Historis

Dengan penafsiran menurut sejarah Undang-Undang hendak dicari maksud ketentuan Undang-Undang seperti yang dilihat atau dikehendaki oleh pembentuk Undang-Undang pada waktu pembentukkannya. Pikiran yang mendasari metode interpretasi ini ialah bahwa Undang-Undang adalah kehendak pembentuk Undang-Undang yang tercantum dalam teks Undang-Undang. Interpretasi menurut sejarah Undang-Undang ini disebut juga interpretasi subjektif, karena penafsir menempatkan diri pada pandangan subjektif pembentuk Undang-Undang, sebagai lawan interpretasi menurut bahasa yang disebut metode objektif. Sedangkan, metode interpretasi yang hendak memahami Undang-

Undang dalam konteks seluruh sejarah hukum disebut dengan interpretasi menurut sejarah hukum.

5. Interpretasi Komparatif atau Perbandingan

Interpretasi komparatif atau perbandingan merupakan metode penafsiran yang dilakukan dengan jalan memperbandingkan antara beberapa aturan hukum. Tujuan hakim memperbandingkan adalah dimaksudkan untuk mencari kejelasan mengenai makna dari suatu ketentuan Undang-Undang. Interpretasi perbandingan dapat dilakukan dengan jalan membandingkan penerapan asas-asas hukumnya (*rechtsbeginselen*) dalam peraturan perundang-undangan yang lain dan/atau aturan hukumnya (*rechtsregel*), di samping perbandingan tentang latar-belakang atau sejarah pembentukan hukumnya.

6. Interpretasi Futuristis

Interpretasi futuristis atau metode penemuan hukum yang bersifat antisipasi adalah penjelasan ketentuan Undang-Undang yang belum mempunyai kekuatan hukum. Dengan demikian, interpretasi ini lebih bersifat *ius constituendum* (hukum atau Undang-Undang yang dicitakan) daripada *ius constitutum* (hukum atau Undang-Undang yang berlaku pada saat sekarang).



## BAB V

# TEORI BENTUK NEGARA DAN BENTUK PEMERINTAHAN

### A. Macam-Macam Bentuk Negara

Bentuk negara merupakan hal yang membatasi antara peninjauan sosiologis dan peninjauan yuridis tentang negara. Peninjauan secara sosiologis dilakukan dengan melihat negara secara keseluruhan, sedangkan peninjauan secara yuridis ialah negara hanya dilihat berdasarkan isi dan strukturnya.<sup>80</sup> Negara dalam definisinya ialah susunan atau organisasi negara yang secara keseluruhan mencakup di dalamnya segenap unsur-unsur yang di antaranya adalah daerah, bangsa, dan pemerintahan. Dari bentuk negara dapat diidentifikasi tentang dasar negara, susunan negara, dan tata tertib negara yang memiliki kaitan dengan organ paling tinggi di dalam negara tersebut dan kedudukan masing-masing organ dalam lingkup kekuasaan negara. Dengan demikian teori bentuk negara bertujuan untuk mengkaji tentang sistem penjelmaan politis dari unsur-unsur negara.<sup>81</sup>

Antara bentuk negara dan bentuk pemerintahan, banyak kalangan atau tokoh yang menyamakan arti dari keduanya. Namun Jimly Asshiddiqie mengadakan pembedaan di antara keduanya. Jimly mengemukakan bahwa bentuk negara atau *staats vorm* ialah bentuk-bentuk daripada organ-organ negara yang dilihat sebagai satu kesatuan,

---

<sup>80</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Cetakan ke-9, Rajawali Pers, Depok, 2017, hlm. 227.

<sup>81</sup> Beni Ahmad Saebani, dan Javid Zia Rahman Haqiq., *Ilmu Negara Dan Teori Negara*, Cetakan ke-1, CV Pustaka Setia, Bandung, 2016, hlm. 175.

sedangkan bentuk pemerintahan atau *regerings vorm* ialah bentuk daripada penyelenggaraan negara.<sup>82</sup>

Bentuk negara yang di kemukakan para ahli memiliki kemiripan satu sama lainnya. Beberapa pendapat ada yang mengatakan bahwa bentuk negara itu hanya dua yakni bentuk negara republik dan negara monarki, namun pada pendapat lain mengatakan bahwa bentuk negara itu adalah negara kesatuan dan negara republik. Oleh karenanya berikut akan diuraikan secara singkat bentuk-bentuk negara menurut pendapat para ahli.

Plato mengemukakan bahwa menurutnya ada lima macam bentuk negara yaitu aristokrasi, timokrasi, oligarki, demokrasi, dan tirani.<sup>83</sup> Aristoteles yang adalah murid dari Plato mengemukakan bahwa bentuk negara itu adalah monarki, tirani, aristokrasi, oligarki, politeia, dan demokrasi. Dari pendapat Plato, Aristoteles menambahkan satu bentuk negara baru yaitu Politeia.<sup>84</sup> Polybios mengemukakan bahwa menurutnya setidaknya terdapat enam bentuk negara yaitu monarki, tirani, aristokrasi, oligarki, demokrasi, dan okhlokasi.<sup>85</sup> Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa bentuk negara hanya ada dua yaitu negara kesatuan, negara serikat atau federal, dan negara konfederasi. Pendapat yang sama juga di kemukakan oleh Sri Soemantri Martosoewignyo, Bagir Manan, dan Soehino. Namun istilah bentuk negara ini oleh Soehino digunakan istilah bentuk susunan negara.<sup>86</sup> Niccolo Machiavelli mengemukakan bahwa

---

<sup>82</sup> Dani Muhtada dan Ayon Diniyanto, *Dasar-dasar Ilmu Negara*, BPFH UNN 23, Semarang, 2018, hlm. 45.

<sup>83</sup> Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm. 227. Lihat juga di Moh. Kusnardi dan Bintang R Saragih, *Ilmu Negara*, Edisi Revisi, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1995, hlm. 152.

<sup>84</sup> Dani Muhtada dan Ayon Diniyanto, *Op. Cit.*, hlm. 47. Lihat juga di I Dewa Gede Atmadja, *Ilmu Negara: Sejarah, Konsep Negara, dan Kajian Kenegaraan*, Stara Press, Malang, 2012, hlm. 126-128.

<sup>85</sup> Dani Muhtada dan Ayon Diniyanto, *Ibid.* Lihat juga di I Dewa Gede Atmadja, *Ilmu Negara: Sejarah, Konsep Negara, dan Kajian Kenegaraan*, Stara Press, Malang, 2012, hlm. 128-130.

<sup>86</sup> *Ibid.*, hlm. 45. Lihat juga di Hufron dan Sofyan Hadi, *Ilmu Negara Kontemporer: Telaah Teoritis Asal Mula, Tujuan dan Fungsi Negara, Negara*

menurut pendapatnya bentuk negara ada dua yakni negara republik dan negara Kerajaan atau monarki. Pendapat Niccolo ini juga sama dengan pendapat yang dikemukakan oleh George Jellinek<sup>87</sup>, Leon Duguit, dan Otto Koellreutter. Namun dalam bentuk negara yang di kemukakan oleh Otto, ia menambahkan satu bentuk negara yaitu *autoritaren fuhrerstaat*.<sup>88</sup>

## B. Konsep Dari Masing-Masing Bentuk Negara

Bentuk negara secara teoritis sudah dibentuk melalui konsep para ahli sebelumnya, secara prinsip bahwa bentuk negara ada konsepnya, diantaranya yaitu:

1. **Aristokrasi.** Merupakan negara yang penguasanya adalah aristokrat yakni orang berasal dari golongan orang pandai atau disebut cendekiawan yang menjalankan pemerintahannya dengan berpedoman pada keadilan.<sup>89</sup>
2. **Timokrasi.** Orang-orang yang berkuasa dalam negara bentuk timokrasi selalu bertindak dengan mengutamakan kepentingan pribadinya.<sup>90</sup> Selain itu yang menjadi tujuan orang-orang tersebut hanya memperoleh dan mencapai kehormatan dan kemasyhuran.<sup>91</sup>
3. **Oligarki.** Pemerintahan badan bentuk negara oligarki di pegang oleh orang-orang kaya atau

---

*Hukum dan Negara Demokrasi*, Laksbang Grafika dan Kantor Advokat “Huftron & Rubaie”, Yogyakarta dan Surabaya, 2016, hlm. 130-131.

<sup>87</sup> *Ibid.*, hlm. 45-46. Lihat juga di Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2009, hlm. 57.

<sup>88</sup> *Ibid.*, hlm. 47-48. Lihat juga di Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, *Ibid*, hlm. 58-60.

<sup>89</sup> I Nengah Suantra dan Made Nurmawati, *Ilmu Negara*, Cetakan ke-1, Uwais Inspirasi Indonesia, Ponorogo, 2017, hlm. 171.

<sup>90</sup> *Ibid.*

<sup>91</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara.*, *Op. Cit.*, hlm. 228.

hartawan yang hanya bertujuan dan ingin terus memperkaya diri.<sup>92</sup> Sehingga keadaan ini menimbulkan milik partikelir dan menjadi alasan orang-orang miskin untuk bersatu untuk melawan orang-orang kaya atau para hartawan tersebut.<sup>93</sup>

4. **Demokrasi.** Merupakan bentuk pemerintahan yang dipegang oleh rakyat dan diselenggarakan dengan mengutamakan kepentingan umum,<sup>94</sup> namun karena dipergunakan dengan salah menjadikan keadaan ini berakhir dengan kekacauan dan anarki.<sup>95</sup>
5. **Tirani.** Pemerintahan dengan bentuk negara tirani adalah bentuk yang paling jauh dari ditegakkannya cita-cita keadilan. Pada bentuk ini pemerintahannya dijalankan oleh satu orang yang bertindak dengan sewenang-wenang<sup>96</sup> dan berhasrat untuk tidak memiliki saingan dalam kekuasaan negara.<sup>97</sup>
6. **Monarki.** Ialah bentuk negara yang pemerintahannya dipegang oleh satu orang saja (*monos*) demi kepentingan masyarakat secara luas atau seluruh rakyat.<sup>98</sup> Monarki adalah satu dari tiga bentuk negara yang ideal menurut Aristoteles.<sup>99</sup> Bentuk negara monarki lazimnya adalah kerajaan, kesultanan ataupun kekaisaran yang raja, sultan atau kaisarnya ditentukan berdasarkan keturunan dan mempunyai kekuasaan seumur hidup. Monarki ini dibedakan lagi jenisnya menjadi monarki absolut dan

---

<sup>92</sup> I Nengah Suantra, dan Made Nurmawati,, *Op. Cit.*

<sup>93</sup> Ni'matul Huda,, *Ilmu Negara, Op. Cit.*

<sup>94</sup> I Nengah Suantra, dan Made Nurmawati,, *Op. Cit.*

<sup>95</sup> Ni'matul Huda,, *Ilmu Negara, Op. Cit.*

<sup>96</sup> *Ibid.*

<sup>97</sup> I Nengah Suantra, dan Made Nurmawati, *Op. Cit.*

<sup>98</sup> Ni'matul Huda, *Op. Cit.*

<sup>99</sup> I Nengah Suantra, dan Made Nurmawati, *Ilmu Negara., Op. Cit.*, hlm. 172.

monarki terbatas. Monarki absolut ialah yang seluruh kekuasaannya secara mutlak berada di tangan raja dengan kewenangan yang mutlak juga, dan monarki terbatas ialah monarki yang dilaksanakan dengan berdasar pada Undang-undang sehingga kekuasaan rajanya pun terbatas yang ditentukan di dalam Undang-undang Dasar.<sup>100</sup>

Negara dengan bentuk monarki adalah seperti Jepang dan Uganda yang dikepalai oleh seorang Kaisar, Belanda, Inggris, dan Thailand yang dikepalai oleh seorang Raja, Brunei Darussalam yang dikepalai oleh seorang Sultan, dan ada Turki yang pernah di kepalai oleh seorang Khalifah yang membawahi negara-negara Islam yang kesemuanya tregabung dalam kekhalifahan osmani.<sup>101</sup>

7. **Politeia.** Politeia ialah bentuk negara yang dalam penyelenggaraan negaranya mengikutsertakan peran rakyat di dalamnya guna mencapai dan mewujudkan kesejahteraan secara kolektif. Bentuk negara politeia dapat dikatakan mirip dengan bentuk demokrasi konstitusional yang saat ini sedang gencar-gencarnya diterapkan dalam beberapa negara (merupakan pendapat dari Garner dan Gil Christ), sedangkan Mac Iver berpendapat bahwa politeia adalah bentuk negara yang penguasanya bukan berasal dari golongan kaya seperti oligarki ataupun dari rakyat miskin seperti

---

<sup>100</sup> Beni Ahmad Saebani, dan Javid Zia Rahman Haqiq., *Op. Cit.*, hlm. 175-176.

<sup>101</sup> Sugianto, *Ilmu Negara: Sebuah Kajian Dalam Perspektif Teori Kenegaraan Di Indonesia*, Cetakan ke-1, Penerbit Deepublish, Yogyakarta, 2018, hlm. 60-62.



demokrasi, melainkan berasal dari golongan menengah.<sup>102</sup>

8. **Okhlokasi.** Bentuk negara okhlokasi merupakan bentuk negara yang berasal dari perubahan bentuk negara sebelumnya. perubahan tersebut membentuk sebuah siklus yang kemudian disebut dengan siklus Polybios. Dikemukakan oleh Polybios bahwa bentuk negara tertua adalah monarki yang pada perjalanannya kemudian berubah menjadi tirani, dan tirani berubah menjadi aristokrasi, selanjutnya aristokrasi mengalami kemerosotan dan berubah menjadi oligarki, dan oligarki berubah lagi menjadi demokrasi, dan barulah dari demokrasi ini berubah menjadi okhlokasi. dengan demikian dapat dikatakan bahwa okhlokasi adalah bentuk demokrasi yang mengalami kemerosotan.<sup>103</sup>

Pengertian bentuk okhlokasi adalah bentuk negara yang pemerintahannya dijalankan oleh rakyat yang tidak bermartabat pun tidak bermoral. Kondisi ini menyebabkan kekuasaan negara kembali diambil alih seluruhnya oleh seorang pemimpin dan pada akhirnya negara kembali menjadi bentuk monarki.<sup>104</sup>

9. **Negara Kesatuan.** ialah negara merdeka dan beradulat yang penyelenggaraan pemerintahannya diatur dan diurus oleh pemerintah pusat. Dalam hal pelaksanaan pemerintahan dapat dilakukan dengan baik

---

<sup>102</sup> Dani Muhtada dan Ayon Diniyanto, *Op. Cit.*, hlm. 47. Lihat juga di I Dewa Gede Atmadja, *Ilmu Negara: Sejarah, Konsep Negara, dan Kajian Kenegaraan*, Stara Press, Malang, 2012, hlm. 126-128.

<sup>103</sup> I Nengah Suantra, dan Made Nurmawati., *Op. Cit.*, hlm. 172.

<sup>104</sup> Dani Muhtada dan Ayon Diniyanto, *Op. Cit.*, hlm. 47. Lihat juga di I Dewa Gede Atmadja, *Ilmu Negara: Sejarah, Konsep Negara, dan Kajian Kenegaraan*, Stara Press, Malang, 2012, hlm. 128-130.

melalui sentralisasi ataupun desentralisasi.<sup>105</sup> Saat ini di dunia bentuk negara terbanyak adalah negara yang berbentuk kesatuan. Namun walau demikian bentuk kesatuan ini tetap mempunyai kelemahan dan kelebihan.<sup>106</sup>

Kelebihannya:

- Bahwa terdapat kesamaan sistem di dalam pemerintahan yang mampu memunculkan rasa senasib sepenanggungan di antara warga negaranya, serta memunculkan rasa saling memiliki, patriotisme, dan memperkuat semangat persatuan dan kesatuan bangsa;
- Bahwa sederhana manajemen pemerintahan membuat penyelenggaraan pemerintahan tersebut menjadi tidak rumit dan beragam; dan
- Bahwa walaupun kendali pemerintahan ada pada pemerintah pusat, namun tidak menutup kemungkinan adanya pemerintahan yang fleksibel sifatnya di daerah.

Kelemahannya:

- Bahwa bentuk negara kesatuan lebih rentan menimbulkan perpecahan yang dikarenakan adanya ketidakselarasan kehendak antara pemerintah di pusat dan di daerah;
- Bahwa lambatnya respons dari pemerintah pusat apabila muncul atau terjadi permasalahan di daerah;
- Bahwa dapat menyebabkan munculnya kediktatoran oleh pemerintah pusat; dan

---

<sup>105</sup> Isrok., dan Dhia Al Uyun, *Ilmu Negara (Berjalan Dalam Dunia Abstrak)*, Cetakan ke-1, UB Press, Malang, 2012, hlm. 47.

<sup>106</sup> Dani Muhtada dan Ayon Diniyanto, *Op. Cit.*, hlm. 51-52.

- Bahwa adanya kemungkinan terhadap keragaman dan keunikan yang dimiliki daerah akan mengalami distorsi.

**10. Negara Serikat atau Federal.** Ialah bentuk negara yang sangat berbeda dengan negara kesatuan karena pemerintah pusat tidak mempunyai wewenang apapun terhadap pemerintah negara bagian. Di dalam negara dengan bentuk serikat atau federal, pemerintah negara bagian diberikan otonomi yang sama dengan yang dimiliki oleh negara merdeka kecuali untuk urusan yang terkait dengan diplomasi luar negeri, hubungan internasional, dan keamanan nasional. Namun selain itu negara bagian memiliki otonominya sendiri, seperti membuat undang-undang, parlemen, hingga kabinet atau eksekutif sendiri. Dan sepanjang tidak bertentangan dengan konstitusi negara, maka negara bagian diperbolehkan untuk menyelenggarakan sendiri urusan pemerintahannya.<sup>107</sup>

**11. Negara Konfederasi.** Ialah negara yang terdiri dari negara-negara yang berdaulat penuh untuk mempertahankan kemerdekaan internal dan eksternal. Negara-negara ini bersatu yang didasari pada sebuah perjanjian internasional yang diakui dengan mengadakan sendiri alat-alat perlengkapannya yang mempunyai kekuasaan tertentu terhadap negara anggota konfederasi, namun tidak terhadap warga negara-negara itu. Negara-negara anggota konfederasi disebut sebagai Negara Anggota.<sup>108</sup>

**12. Negara Republik.** Asal kata republik ialah *Res Publica* yang memiliki arti suatu organisasi kenegaraan yang mempunyai tugas, yaitu

---

<sup>107</sup> *Ibid.*, hlm. 52.

<sup>108</sup> Sri Kusriyah., *Ilmu Negara*, Cetakan ke-1, UNISSULA PRESS, Semarang, 2017, hlm. 66-67.

mengurus kepentingan bersama.<sup>109</sup> Dalam definisinya negara republik ialah negara yang diselenggarakan dengan pemerintahan rakyat dengan presiden sebagai kepala negara dengan masa jabatan tertentu yang dipilih oleh rakyat berdasarkan mekanisme yang ditentukan oleh konstitusi. Masa jabatan presiden dapat berbeda pada tiap negara, misalnya di Amerika masa jabatan presiden adalah 4 tahun, sedangkan di Indonesia masa jabatan presiden adalah 5 tahun dan dapat terpilih sebanyak dua kali<sup>110</sup>. Dan contoh negara yang berbentuk republik adalah Indonesia, sebagaimana telah dinyatakan dengan jelas dalam UUD 1945 pada Pasal 1 ayat (1) yang berbunyi:

“Negara Indonesia adalah negara kesatuan, yang berbentuk Republik”.<sup>111</sup>

Ditetapkannya bentuk republik sebagai bentuk negara Indonesia merupakan hasil dari pemungutan suara yang dilakukan pada masa persiapan (menjelang) kemerdekaan. Pada tanggal 18 Juli 1945 Ketua Dokuritsu Zyumbi Tyoosakai menuliskan surat tertanggal 18-7-2605 yang ditujukan kepada Gunseikan Kakka di Jakarta. Isi surat tersebut merupakan laporan hasil pemungutan suara mengenai bentuk negara dan terpilihlah bentuk negara republik.<sup>112</sup>

13. ***Autoritaren Fuhrerstaat***. Ialah bentuk negara yang diusulkan oleh Otto Koellreutter berdasarkan pengalaman hidupnya sebagai orang Jerman. *Autoritaren Fuhrerstaat* adalah bentuk negara yang kekuasaan negaranya dijalankan oleh orang

---

<sup>109</sup> I Nengah Suantra dan Made Nurmawati, *Op. Cit.*, hlm. 173.

<sup>110</sup> Pasal 7 Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen berbunyi: “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan”.

<sup>111</sup> Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Dap Publisher, hlm. 5.

<sup>112</sup> Sugianto, *Op. Cit.*, hlm. 62.

memiliki pemikiran untuk berkuasa. Orang (yang dimaksud) ini disebut sebagai *der Gedanken der Staatsautoritat*.<sup>113</sup>

### C. Macam-Macam Bentuk dan Konsep Bentuk Pemerintahan

Bentuk pemerintahan dalam bahasa Belanda disebut dengan istilah *Staatvormen* yang mempunyai dua jenis yaitu monarki dan republik.<sup>114</sup> Monarki dan Republik juga merupakan salah dua bentuk negara, tak heran karena bentuk pemerintahan pada dasarnya adalah bagian dari bentuk negara. Karena bentuk pemerintahan adalah unsur di dalam suatu negara yang harus ada untuk menjalankan kekuasaan negara.<sup>115</sup> Namun sebelum membahas tentang bentuk pemerintahan Monarki dan Republik terlebih dulu akan diuraikan secara singkat mengenai teori-teori bentuk pemerintahan.

1. **Teori Klasik.** Dalam teori ini tokoh-tokoh yang mengemukakan pendapatnya tentang bentuk pemerintahan ialah Plato, Aristoteles, Polybios, dan Ibnu Khaldun.

Plato mengatakan bahwa menurutnya bentuk pemerintahan itu ada lima yaitu (1) aristokrasi ialah bentuk pemerintahan yang di dalamnya dipegang oleh orang-orang pandai atau disebut kaum cendekiawan; (2) timokrasi ialah bentuk pemerintahan yang di mana pemerintahannya dipegang oleh orang-orang yang bertujuan mencapai kemasyhuran belaka; (3) oligarki ialah bentuk yang pemerintahannya dipegang oleh kaum hartawan atau orang-orang kaya; (4) demokrasi ialah kebalikan dari bentuk oligarki. Dalam bentuk pemerintahan

---

<sup>113</sup> Dani Muhtada dan Ayon Diniyanto, *Op. Cit.*, hlm. 48. Lihat juga di Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2009, hlm. 58-60.

<sup>114</sup> Sri Kusriyah., *Op. Cit.*, hlm. 67.

<sup>115</sup> Dani Muhtada dan Ayon Diniyanto, *Op. Cit.*, hlm. 54.

demokrasi ialah rakyat jelata atau orang-orang miskin yang memegang pemerintahan; dan (5) tirani ialah bentuk pemerintahan yang di dalamnya banyak dilakukan tindakan yang sewenang-wenang oleh pemegang kekuasaan. Plato membagi bentuk pemerintahan ini dengan mendasarkannya pada sifat manusia.<sup>116</sup>

**Aristoteles** mengatakan bahwa menurutnya bentuk pemerintahan itu ada enam yakni monarki, tirani, aristokrasi oligarki, politeia, dan demokrasi. Pada dasarnya bentuk pemerintahan menurut Plato dan Aristoteles adalah sama, hanya saja dalam pendapatnya Aristoteles menambahkan satu lagi bentuk pemerintahan baru yaitu Politeia. Namun dalam pengertiannya Aristoteles memberikan pendapat yang berbeda terhadap keenam bentuk pemerintahan ini jika dibandingkan dengan pengertian oleh Plato.<sup>117</sup>

Menurut Aristoteles, monarki ialah bentuk pemerintahan yang dijalankan hanya oleh satu orang pemimpin dan dijalankan demi kepentingan umum; tirani ialah bentuk pemerintahan yang juga dijalankan hanya oleh satu orang pemimpin namun dijalankannya demi kepentingan pribadi; aristokrasi ialah bentuk pemerintahan yang dijalankan oleh sekelompok atau kaum cendekiawan dan dijalankan demi kepentingan umum; oligarki ialah bentuk pemerintahan yang juga dijalankan oleh sekelompok atau kaum cendekiawan namun dijalankan demi kepentingan kelompok; politeia ialah bentuk pemerintahan yang dijalankan oleh seluruh rakyat dan dijalankan demi kepentingan umum; dan demokrasi ialah bentuk pemerintahan yang dijalankan oleh orang-orang tertentu demi

---

<sup>116</sup> Isrok., dan Dhia Al Uyun, *Op.Cit.*, hlm. 51. Lihat juga di Kansil, *Ilmu Negara: Umum dan Indonesia*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2004, hlm. 60-61.

<sup>117</sup> *Ibid.*, hlm. 52.

kepentingan sebagian orang. Dalam hal ini Aristoteles juga membagi bentuk ideal dan kemerosotan dari bentuk pemerintahan. Bentuk ideal ialah monarki, aristokrasi, dan politeia, sedangkan bentuk kemerosotan ialah tirani, oligarki, dan demokrasi.<sup>118</sup>

**Polybios** mengemukakan bahwa pada awalnya pemerintahan dijalankan oleh seorang raja yang baik (bentuk monarki), namun pada perkembangannya penguasa bertindak sewenang-wenang dan menjadikan pemerintahan tirani. Dalam keadaan yang kacau tersebut muncul orang-orang yang masih mementingkan kepentingan umum, kemudian menjadikan bentuk pemerintahan aristokrasi. Pada awalnya aristokrasi dinilai sebagai bentuk pemerintahan yang baik, namun pada perkembangannya pun mengalami perubahan dan menjadi pemerintahan bentuk demokrasi yang pemerintahannya ialah kekuasaan negara oleh rakyat. Dan pada perkembangannya kemudian, berubah lagi dan pemerintahan pada akhirnya kembali pada bentuk semulanya yaitu monarki.<sup>119</sup>

**Ibnu Khaldun** mengemukakan bentuk pemerintahan berdasarkan perkembangannya pada fase-fase tertentu. Ialah fase *populaire* yakni pemerintahan yang dijalankan oleh rakyat; fase *aristocratique* yang di mana pada pemerintahan ini mulai muncul sosok pertama raja yang dikenal sebagai *primus inter pares*; fase *autocratique* yakni fase di mana raja mulai memperkuat kedudukannya dan negara mencapai puncak kesempurnaannya; dan fase *decadence* ialah fase di mana kejayaan negara mengalami penurunan.<sup>120</sup>

---

<sup>118</sup> *Ibid.*

<sup>119</sup> *Ibid.*, hlm. 53.

<sup>120</sup> *Ibid.*, hlm. 53-54. Lihat juga di Pringgogidgo, *Ketatanegaraan*, Cetakan ke-2, Eresco, Bandung, 1960, hlm. 89.

2. **Teori Modern.** Teori modern membagi bentuk pemerintahan menjadi dua macam yaitu monarki dan republik, dan para tokohnya ialah Niccolo Machiavelli, Jellinek, Leon Duguit, dan Kranenburg. Namun dalam pendapat Kranenburg ia menambahkan satu bentuk lain yaitu bentuk *autoritaire leiderstaat* (negara pemimpin otoriter).<sup>121</sup>
3. **Teori Monarki.** ialah bentuk pemerintahan monarki, di mana penguasanya ditentukan berdasarkan keturunan dengan kekuasaan seumur hidup. Bentuk monarki terbagi menjadi tiga macam yaitu:<sup>122</sup>
  - Monarki Absolut ialah monokrasi di mana kekuasaan raja adalah absolut atau mutlak dan perintah raja merupakan undang-undang. Dalam hal ini terdapat ungkapan yang menyatakan bahwa “*Negara Adalah Saya*” (*L’etat cest moi*);
  - Monarki Konstitusional ialah oligarki di mana tindakan yang dapat dilakukan oleh raja memiliki batasan yang ditentukan di dalam konstitusi atau undang-undang; dan
  - Monarki Parlementer ialah demokrasi di mana dalam sebuah negara terdapat raja sebagai pemimpin dan ada dewan perwakilan rakyat. Dan para menteri yang ada bertanggung jawab kepada dewan tersebut.
4. **Teori Oligarki.** Kata oligarki tersusun dari dua kata yaitu *oligoi* dan *archie*. *Oligoi* memiliki arti sedikit orang atau *weinigen* dan *archie* memiliki arti berkuasa. Dengan demikian oligarki adalah kekuasaan negara yang dipegang oleh beberapa orang saja. Terdapat dua jenis dari bentuk oligarki ialah

---

<sup>121</sup> *Ibid.*, hlm. 54. Lihat juga di Ramdlon Naning, *Gatra Ilmu Negara*, Liberty, Jakarta, 1983, hlm. 46-50.

<sup>122</sup> *Ibid.*, hlm. 55. Lihat juga di Kranenburg, *Ilmu Negara Umum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1982, hlm. 84.



Aristokrasi yaitu kekuasaan negara dipegang oleh kaum bangsawan dan Plutokrasi yaitu kekuasaan negara dipegang oleh kaum saudagar.<sup>123</sup>

5. **Teori Autokrasi.** Kata autokrasi tersusun dari dua kata yaitu *auto* dan *cratein*. *Auto* yang berarti sendirian dan *cratein* yang berarti memerintah. Dengan demikian autokrasi ialah bentuk pemerintahan yang dipimpin oleh hanya satu orang saja.<sup>124</sup>
6. **Teori Demokrasi.** Kata demokrasi tersusun dari kata *demos* dan *cratein* yang berarti pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat.<sup>125</sup> Demokrasi jika dibedakan menurut sudut pandangnya terdapat empat macam yaitu:<sup>126</sup>
  - **Sudut pandang penyaluran kehendak rakyat.** Dalam sudut pandang ini terdapat demokrasi langsung dan demokrasi tidak langsung. Demokrasi langsung ialah di mana rakyat ikut serta dalam perundingan guna pembentukan peraturan secara nyata, dan demokrasi tidak langsung ialah diaman keikutsertaan rakyat diwakili oleh lembaga perwakilan yang mana perwakilan tersebut telah dipilih oleh rakyat.
  - **Sudut pandang ideologi.** Ialah demokrasi konstitusional dan demokrasi rakyat. Demokrasi konstitusional adalah demokrasi liberal yang pendasarannya adalah pada kebebasan tiap individu. Dan demokrasi rakyat adalah demokrasi dengan cita-cita

---

<sup>123</sup> *Ibid.* Lihat juga di Syafruddin Bebyl, *Tata Negara*, Grafindo Media Pratama, Jakarta, 2000, hlm. 26.

<sup>124</sup> *Ibid.*, hlm. 56. Lihat juga di Ramdlon Naning, *Gatra Ilmu Negara*, Liberty, Jakarta, 1983, hlm. 46-50.

<sup>125</sup> *Ibid.*. Lihat juga di Abraham Lincoln, *Demokrasi: Prinsip-prinsip Dasar Demokrasi*, IIP US Departement of State, New York, 2001, hlm. 1.

<sup>126</sup> *Ibid.*, hlm. 56-57

mewujudkan kehidupan tanpa kelas sosial, dan demokrasi ini didasarkan pada marxisme-komunisme.

- **Sudut pandang titik perhatiannya.** Ialah demokrasi formal dan demokrasi material. Demokrasi formal menitikberatkan hanya pada persamaan politik, dan demokrasi material menitikberatkan pada upaya persamaan dalam bidang ekonomi atau dengan kata lain yaitu menghilangkan kesenjangan ekonomi.
- **Sudut pandang demokrasi modern.** Ialah demokrasi parlementer, demokrasi presidensiil, dan demokrasi referendum. Demokrasi parlementer adalah demokrasi dengan pembagian kekuasaan, demokrasi presidensiil adalah demokrasi dengan pemisahan kekuasaan, dan demokrasi referendum adalah demokrasi dengan kendali oleh masyarakat secara langsung. Demokrasi referendum terbagi lagi menjadi obligatoir dan fakultatif. Obligatoir maksudnya adalah bersifat wajib dan menjadi penentu terhadap berlaku atau tidak suatu aturan, sedangkan fakultatif maksudnya adalah bersifat tidak wajib dan menentukan peraturan yang sedang agar dapat terus berlaku atau tidak membutuhkan perubahan atau tidak.

Setelah membahas tentang teori bentuk pemerintahan maka selanjutnya akan diuraikan secara singkat pula tentang bentuk pemerintahan yang dalam bahasa Belanda disebut dengan istilah *Staatvormen* yang mempunyai dua jenis yaitu monarki dan republik.<sup>127</sup>

---

<sup>127</sup> Sri Kusriyah, *Op. Cit.*, hlm. 67.

Perbedaan yang mendasar antara bentuk pemerintahan monarki dan bentuk pemerintahan republik ialah bahwa:<sup>128</sup>

- Bentuk Pemerintahan Monarki menghendaki adanya pergantian pemimpin atau kepala negara yang didasarkan pada hubungan darah atau secara turun temurun dan kekuasaan seumur hidup; dan
- Bentuk pemerintahan republik mewajibkan pergantian pemimpin atau kepala negara ditentukan melalui suatu mekanisme pemilihan umum dengan masa jabatan dalam waktu tertentu yang telah ditentukan.

Tokoh yang mengemukakan pendapat terkait hal ini adalah Leon Duguit. Leon menyatakan bahwa menurut pandangannya monarki dan republik merupakan bentuk pemerintahan dan bukanlah bentuk negara. Monarki ialah bentuk pemerintahan yang sistem penentuan kepala negara atau pemimpinnya didasarkan pada keturunan dan republik ialah bentuk pemerintahan yang pemimpinnya ditentukan melalui suatu mekanisme pemilihan.<sup>129</sup> Hans Kelsen pun Jimmy Asshidiqqie juga mengemukakan hal yang sama dengan Leon Duguit, bahwa bentuk pemerintahan hanya ada dua yaitu monarki dan republik.<sup>130</sup>

Dari uraian-uraian di atas memang terlihat bahwa bentuk negara dan bentuk pemerintahan mempunyai kesamaan dalam istilah dan pengertiannya. Namun demikian, bahwa bentuk pemerintahan ialah tidak terbatas hanya pada penyelenggaraan negara atau eksekutif saja dalam arti yang sempit. Bahwa bentuk pemerintahan itu meliputi semua cabang kekuasaan negara yang lebih luas daripada hanya eksekutif saja di dalamnya. Dan bentuk

---

<sup>128</sup> Dani Muhtada dan Ayon Diniyanto, *Op. Cit.*, hlm. 54. Lihat juga di Hufon dan Sofyan Hadi, *Ilmu Negara Kontemporer: Telaah Teoritis Asal Mula, Tujuan dan Fungsi Negara, Negara Hukum dan Negara Demokrasi*, Laksbang Grafika dan Kantor Advokat "Hufon & Rubaie", Yogyakarta dan Surabaya, 2016, hlm. 157.

<sup>129</sup> I Nengah Suantra, dan Made Nurmawati, *Op. Cit.*, hlm. 174.

<sup>130</sup> Dani Muhtada dan Ayon Diniyanto, *Op. Cit.*, hlm. 54.

pemerintahan berbeda sekali dengan sistem pemerintahan yang hanya tertuju pada eksekutif saja. Ini merupakan pendapat dari Jimly Asshiddiqie.<sup>131</sup>

---

<sup>131</sup> *Ibid.* Lihat juga di Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 203-204.



## BAB VI

### SISTEM PEMERINTAHAN

#### A. Macam-Macam Sistem Pemerintahan

Sebagaimana telah diuraikan dalam kajian mata kuliah Ilmu Negara terkait dengan pokok bahasan bentuk Negara, bentuk pemerintahan serta sistem pemerintahan di dunia, serta berdasarkan penelusuran bahan hukum dibidang Hukum Tata Negara yang berkaitan dengan sistem pemerintahan dan lembaga negara, maka dapat ditemukan konsep dan pengertian mendasar dari sistem pemerintahan dan lembaga-lembaga negara.

Istilah sistem pemerintahan berasal dari dua kata yaitu sistem dan pemerintahan. Pengertian Sistem menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia; (i) seperangkat unsur yang secara teratur saling berkaitan sehingga membentuk suatu totalitas; (ii) Susunan yang teratur dari pandangan teori, asas dsb; (iii). metode.<sup>132</sup> Sedangkan pemerintahan berasal dari kata pemerintah yang di dalam bahasa Inggris dikenal dengan kata *government* yang mempunyai dua arti, yaitu dalam arti sempit dan dalam arti luas.<sup>133</sup>

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

---

<sup>132</sup> Bintang R. Saragih, *Majelis Permusyawaratan Rakyat*, Gaya Media Pratama, Jakarta 1992, hlm 7.

<sup>133</sup> Sri Soemantri, *Perbandingan (Antar) Hukum Tata Negara*, Alumni, Bandung, 1971 hlm. 3-4.

*government* yang dimaksud disini adalah pengertian yang luas.<sup>134</sup>

Sistem pemerintahan adalah “suatu sistem yang berlaku yang menentukan bagaimana hubungan antara alat perlengkapan negara yang diatur oleh konstitusinya”. Secara teoretik dikenal tiga macam sistem pemerintahan yaitu sistem pemerintahan presidensial (*presidential system*), sistem pemerintahan parlementer (*parliamentary system*), dan sistem campuran (*mixed system, hybrid system*). Sistem pemerintahan negara-negara didunia secara sederhana dapatlah dibedakan pada empat model yaitu model Inggris, Amerika Serikat, Perancis dan Swiss. Amerika serikat menganut sistem presidensial dimana hal tersebut mempengaruhi beberapa negara di Amerika kecuali Kanada yang memakai sistem presidensial. Untuk negara-negara di Eropa dan sebagian di Asia mengikuti model Inggris dimana menggunakan model parlementer. Untuk Perancis digunakan sistem pemerintahan yang disebut dengan hybrid sistem atau sistem campuran, sistem campuran menghendaki pembedaan antara kepala negara dengan kepala pemerintahan. Kepala negara ialah presiden yang bertanggung jawab langsung kepada rakyat dan kepala pemerintahan disamping bertanggung jawab kepada presiden ia juga bertanggung jawab kepada parlemen karena ia diangkat sebagai kedudukannya sebagai pemenang pemilu. Menurut Jimly Asshiddiqie, untuk membedakan sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer didasarkan pada dua kriteria berikut, yaitu: (1) ada tidaknya pembedaan antara real executive dan nominal executive dalam penyelenggaraan pemerintahan negara; dan

---

<sup>134</sup> Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1977, hlm. 58.



(2) ada tidaknya hubungan pertanggungjawaban antara cabang eksekutif dan cabang legislatif.<sup>135</sup>

## B. Konsep dari masing-masing sistem pemerintahan

### 1. Sistem parlementer

Adapun ciri sistem pemerintahan parlementer yaitu: (a) kepala negara tidak berkedudukan sebagai kepala pemerintahan karena ia bersifat simbolik nasional (sebagai pemersatu bangsa); (b) Pemerintahan dilakukan oleh sebuah kabinet yang dipimpin oleh seorang perdana menteri; (c) kabinet bertanggung jawab kepada dan dapat dijatuhkan oleh parlemen melalui mosi tidak percaya; (d) karena itu kedudukan eksekutif (kabinet) lebih rendah dari (dan tergantung pada) parlemen.<sup>136</sup>

Sedangkan menurut Jimly Asshiddiqie bahwa dalam sistem parlementer dapat dikemukakan enam ciri, yaitu: (i) Kabinet dibentuk dan bertanggung jawab kepada parlemen. (ii) Kabinet dibentuk sebagai satu kesatuan dengan tanggung jawab kolektif dibawah Perdana Menteri. (iii) Kabinet mempunyai hak konstitusional untuk membubarkan parlemen sebelum periode bekerjanya berakhir. (iv) Setiap anggota kabinet adalah anggota parlemen yang terpilih. (v) Kepala pemerintahan (Perdana Menteri) tidak dipilih langsung oleh rakyat, melainkan hanya dipilih menjadi salah seorang anggota parlemen. (vi) Adanya pemisahan yang tegas antara kepala negara dengan kepala pemerintahan.<sup>137</sup>

---

<sup>135</sup> Jimly Asshiddiqie, *Presidensialisme Versus Parlementarisme*, dalam *The Center for Presidential and Parliamentary Studies (CPPS) dan Partnership for Governance Reform In Indonesia, Gerak Politik; Mengagas Ulang Prinsip-prinsip Lembaga Kepresidenan*, hlm. 42.

<sup>136</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah; telaah perbandingan konstitusi berbagai negar*, Cet.1, UI Press, Jakarta, 1996, hlm. 67.

<sup>137</sup> *Ibid* hlm. 61.



## 2. Sistem Presidensial

Sistem pemerintahan disebut presidensiil apabila badan eksekutif berada di luar pengawasan langsung badan legislatif. negara memakai sistem pemerintahan presidensial akan dipimpin oleh presiden. Ciri-ciri dari sistem pemerintahan presidensial adalah sebagai berikut: a). Penyelenggara negara berada di tangan presiden, Presiden adalah kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan, Presiden tidak dipilih oleh parlemen, tetapi dipilih langsung oleh rakyat atau oleh suatu dewan/majelis; b). Presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen (DPR), karena presiden tidak dipilih oleh parlemen, pemerintah dan parlemen yang sejajar; c). Kabinet (menteri-menteri) diangkat oleh presiden dan bertanggung jawab kepada presiden, tidak bertanggung jawab kepada parlemen/ legislative; d). Parlemen memiliki kekuasaan legislatif dan sebagai lembaga perwakilan, Anggota parlemen dipilih oleh rakyat. Hugart dan Carey mengidentifikasi sistem presidensial memiliki karakteristik yaitu presiden dipilih oleh rakyat secara langsung atau dengan *electoral college* untuk masa kepemimpinan yang tetap, dalam keadaan normal presiden tidak bisa dijatuhkan dalam masa jabatannya kecuali ada hal-hal khusus misalnya presiden melakukan tindakan kriminal atau terang-terangan melanggar konstitusi. Prasyarat ini merupakan prasyarat institusional sebuah sistem pemerintahan presidensial, sifat dasar inilah yang paling elementer dimana presiden harus bertanggungjawab hasil pemilu dan harus bertanggungjawab kepada rakyat melalui mekanisme pemilu.<sup>138</sup>

Keuntungan dari sistem presidensial ialah, bahwa pemerintahan untuk jangka waktu yang ditentukan itu stabil, kelemahannya, bahwa kemungkinan terjadi apa

---

<sup>138</sup> The Center for Presidential and Parliamentary Studies (CPPS) dan Partnership for Governance Reform In Indonesia, *Gerakan Politik yang Tertawan; Menggagas Ulang Prinsip-prinsip Lembaga Kepresidenan. Op Cit.* hlm. 6.

yang ditetapkan sebagai tujuan negara menurut eksekutif bisa berbeda dari pendapat legislatif.<sup>139</sup>

### C. Sistem pemerintahan di Indonesia

#### 1. Periode 17 Agustus 1945 - 27 Desember 1949.

Dalam rangka persiapan kemerdekaan Indonesia maka dibentuk BPUPKI, yang telah berhasil membuat Rancangan Dasar Negara pada tanggal 25 Mei s.d. 1 Juni 1945 dan Rancangan UU Dasar pada tanggal 10 Juli s.d. 17 Juli 1945. Pada tanggal 11 Agustus 1945 BPUPKI dibubarkan dan dibentuk PPKI yang melanjutkan upaya-upaya yang telah dilakukan oleh BPUPKI dan berhasil membuat UUD 1945 yang mulai diberlakukan tanggal 18 Agustus 1945, Setelah Proklamasi Kemerdekaan RI pada tanggal 17 Agustus 1945, maka hal-hal yang dilakukan adalah<sup>140</sup>:

- i. Menetapkan UUD Negara RI pada tanggal 17 Agustus 1945.
- ii. Menetapkan Soekarno-Hatta sebagai Presiden dan Wakil Presiden.
- iii. Pembentukan Departemen-Departemen oleh Presiden.
- iv. Pengangkatan anggota Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) oleh Presiden.

Sistem pemerintahan negara menurut Undang-Undang Dasar 1945 adalah Sistem Pemerintahan Presidensial (Sistem Kabinet Presidensial), yang bertanggung jawab terhadap jalannya pemerintahan adalah Presiden. Menteri-menteri sebagai pembantu

---

<sup>139</sup> Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet. Kelima, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1983, hlm. 178-179.

<sup>140</sup> M. Tolchah Mansoer, *Pembahasan Beberapa Aspek Kekuasaan-Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif di Indonesia*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983, hlm.105.

Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden. Presiden adalah Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat dan bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dalam kurun waktu berlakunya Undang Undang Dasar 1945 telah terjadi "perubahan praktik ketatanegaraan" Republik Indonesia tanpa mengubah ketentuan Undang-Undang Dasar 1945. Perubahan tersebut ialah dengan keluarnya Maklumat Wakil Presiden tanggal 16 Oktober 1945 dan Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945. Dengan keluarnya Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945 tersebut terjadi perubahan dari sistem pemerintahan Presidensial (Sistem Kabinet Presidensial) menjadi sistem pemerintahan Parleментар (Sistem Kabinet Parleментар). Sehingga dengan Maklumat-maklumat tersebut menimbulkan persoalan dalam pelaksanaan pemerintahan mengenai system pemerintahan dimana menurut Pasal 4 UUD 45 ditegaskan bahwa "Presiden memegang kekuasaan pemerintahan dan Pasal 17 menetapkan bahwa "Menteri Negara diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden, system pemerintahan menurut UUD 1945 adalah Sistem Presidentil. Sedangkan menurut Maklumat Pemerintah meletakkan pertanggungjawaban Kabinet kepada KNIP yang merupakan ciri dari sistem Parleментар<sup>141</sup>.

Pada periode ini, konstitusi yang berlaku adalah UUD 1945 yang ditetapkan dan disahkan oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945. Menurut UUD yang berdaulat itu adalah rakyat dan dilakukan oleh MPR, sebagaimana ditetapkan pada pasal 1 ayat 2 UUD 1945. Karena MPR melakukan kedaulatan rakyat, oleh UUD ditetapkan pula beberapa hak dan wewenangnya seperti menetapkan

---

<sup>141</sup> Martha Eri Safira, *Hukum Tata Negara Dalam Bingkai Sejarah dan Perkembangan Ketatanegaraan di Indonesia*, CV. Senyum Indonesia, Ponorogo, 2020, hlm.26

UUD dan GBHN, memilih dan mengangkat presiden dan mengubah UUD.<sup>142</sup>

## 2. Periode 27 Desember 1949 - 17 Agustus 1950

Pada periode ini tidak lepas dari keinginan Belanda kembali berkuasa di Indonesia. Untuk merealisasikan tujuan tersebut Belanda mengadakan dua cara<sup>143</sup>:

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

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

- a. Mendirikan Negara Republik Indonesia Serikat.
- b. Penyerahan kedaulatan kepada Republik Indonesia Serikat.
- c. Didirikan Uni antara Republik Indonesia Serikat dengan kerajaan Belanda.

Sebagai negara serikat, maka UUD 1945 sebagai hukum dasar tidak berlaku lagi. Untuk itu perlu membuat UUD baru<sup>144</sup>.

## 3. Periode 17 Agustus 1950 - 5 Juli 1959.

Martha Eri Safira dalam bukunya menjelaskan bahwa periode sistem pemerintahan di Indonesia memiliki medio transisi pemerintahan. Periode ini adalah persetujuan mendirikan NKRI kembali tertuang dalam

---

<sup>142</sup> Ibid.

<sup>143</sup> M. Tolchah Mansoer, *Pembahasan Beberapa Aspek...*, Op.Cit, hlm.43, lihat juga di Martha Eri Safira, Ibid., hlm. 27.

<sup>144</sup> Martha Eri Safira, Op.Cit., hlm.27-28



perjanjian 19 Mei 1950. Untuk mewujudkan tujuan itu dibentuklah suatu panitia yang bertugas membuat UUD yang bertugas pada tanggal 12 Agustus 1950. Rancangan UUD tersebut oleh badan pekerja komite nasional pusat dan dewan perwakilan rakyat serta senat RIS pada tanggal 14 Agustus 1950 disahkan, dan dinyatakan mulai berlaku pada tanggal 17 Agustus 1950. Mengenai bentuk negara diatur dalam alinea 4 UUDS 1950 yang menentukan, "maka kami menyusun kemerdekaan itu dalam suatu piagam negara yang berbentuk republik kesatuan... ". Demikian pula yang ditegaskan pada pasal 1 ayat 1 UUDS 1950 yang menentukan rakyat Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah negara hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan. Seperti halnya UUD 1949, UUD 1950 juga bersifat sementara. Pada tahun 1956 Presiden Soekarno mendirikan badan konstituante yang bertugas untuk menyusun UUD<sup>145</sup>.

Konstituante dalam menjalankan tugasnya untuk menyusun UUD, namun kenyataannya belum selesai. Sehingga Presiden pada tanggal 5 Juli 1959 mengeluarkan Dekrit Presiden, yang berisi:<sup>146</sup>

1. Pembubaran konstituante.
2. Menetapkan UUD 1945 berlaku lagi bagi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, terhitung mulai hari tanggal penetapan dekrit ini dan tidak berlakunya lagi UUDS 1950.
3. Pembentukan MPRS yang terdiri atas anggota MPR ditambah dengan utusan-utusan daerah dan golongan serta pembentukan DPA sementara.

Maka dengan dekrit presiden ini, berlaku kembali UUD 1945. Untuk mewujudkan pemerintahan negara

---

<sup>145</sup> Ibid., hlm.28, lihat juga di Jimly Asshidiqie, *Konsitusi dan Konsitusionalisme Indonesia*, Loc.Cit, hlm.37

<sup>146</sup> Martha Eri Safira, Ibid., hlm.30.

berdasarkan UUD 1945 dibentuklah alat-alat perlengkapan negara seperti: presiden dan para menteri, DPR, MPR, DPA dan lain-lain. Pada tanggal 17 Agustus 1950 Indonesia resmi kembali menjadi Negara Kesatuan RI berdasarkan UUDS tahun 1950, yang pada dasarnya merupakan Konstitusi RIS yang sudah diubah. Walaupun sudah kembali kepada bentuk Negara kesatuan, namun perbedaan antara daerah yang satu dengan daerah yang lain masih terasa, adanya ketidakpuasan, adanya menyesal dan ada pula yang setuju yang pada akhirnya timbul pemberontakan separatisme.<sup>147</sup>

#### **4. Periode 5 Juli 1959 s.d. 11 Maret 1966 (Masa Orde Lama/Demokrasi Terpimpin)**

Sejak Dekrit Presiden 5 Juli 1959, sistem pemerintahan Negara yang dianut kembali berdasar pada Undang-Undang Dasar 1945, yakni berdasar pada sistem pemerintahan Presidensial. Sistem pemerintahan berdasar Undang-Undang Dasar. Masa Orde Lama/Demokrasi Terpimpin (5 Juli 1959 - 11 Maret 1966), dalam praktik sistem pemerintahan Negara Presidensial belum sesuai dengan ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Sistem pemerintahan Presidensial dijalankan dengan berdasar Demokrasi Terpimpin, semua kebijakan atas kehendak atau didominasi oleh Pemimpin sehingga terjadi penyimpangan-penyimpangan atau Penyelewengan-penyelewengan terhadap Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang dilakukan Pemimpin dalam hal ini oleh Presiden.<sup>148</sup>

Dalam pergolakan masyarakat sehingga menimbulkan ketidakstabilan politik dan hukum sehingga Presiden Soekarno mengeluarkan Surat Perintah

---

<sup>147</sup> Adnan Buyung Nasution, *Pergulatan Tanpa Henti Menabur Benih Reformasi*, Aksara Karunia, Jakarta, 2004, hlm. 144

<sup>148</sup> Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Republik Indonesia*, Bumi Aksara, Yogyakarta, 1990, hlm. 45, di ambil dari Martha Eri Safira, *Hukum Tata Negara....*, Loc. Cit., hlm.32.

11 Maret 1966 yang diberikan kepada Jenderal Soeharto untuk mengambil segala tindakan dalam menjamin keamanan masyarakat. Hal ini penting dilakukan agar ketidakstabilan di masyarakat khususnya berkaitan dengan kondisi chaos di masyarakat bisa kembali tenang.

#### **5. Periode 11 Maret 1966 - 21 Mei 1998 (Masa Orde Baru/ Demokrasi Pancasila)**

Dalam perkembangannya, Jenderal Soeharto didapuk untuk memegang jalannya pemerintahan sehingga Presiden Soekarno harus mundur secara politik dari jabatan sebagai Presiden. Saat Presiden Soeharto memimpin yang sering dikenal sebagai Orde Baru, penyelenggaraan pemerintahan berbasis pada Pancasila. Kekuatan politik dijadikan sebagai kendaraan politik dalam Orde Baru ini sehingga bisa bertahan sampai lebih dari tiga dekade atau kurang lebih 32 tahun memimpin Indonesia. Namun kekuasaan Orde Baru harus tumbang pada tahun 1998 karena dipaksa mundur oleh mahasiswa dan masyarakat digantikan dengan orde reformasi. Saat orde reformasi, B.J. Habibie dipercaya menggantikan menjadi Presiden Indonesia pasca Reformasi.

#### **6. Masa Reformasi**

Masa Orde Reformasi (21 Mei 1998 sampai sekarang), penyelenggaraan pemerintahan masih tetap berlandaskan Undang-Undang Dasar 1945, yakni menganut sistem pemerintahan presidensial. Namun, dalam pelaksanaannya dilakukan secara kristis (reformis) artinya peraturan perundangan yang tidak berjiwa reformis diubah/diganti. Sistem Presidensial ini lebih dipertegas di dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sesudah Perubahan. Di samping itu, dianut sistem pemisahan cabang-cabang kekuasaan negara yang utama dengan prinsip *checks and balances*.<sup>149</sup>

---

<sup>149</sup> Martha Eri Safira, *Hukum Tata Negara....*, Loc. Cit., hlm. 34

## BAB VII

### KONSEP NEGARA HUKUM

#### A. Beberapa Konsep Negara Hukum

Negara Hukum dalam Bahasa Indonesia merupakan terjemahan dari *rule of law* (bahasa Inggris) dan *rechtsstaat* dalam rumusan Bahasa Belanda dan Jerman. Di zaman modern, konsep negara hukum di Eropa Kontinental dikembangkan oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain dengan menggunakan istilah Jerman, yaitu “*rechtsstaat*”. Sedangkan dalam tradisi Anglo Amerika, konsep negara hukum dikembangkan A.V. Dicey dengan sebutan ‘*The Rule of Law*’. Menurut Julius Stahl, konsep negara hukum yang disebutnya dengan istilah ‘*rechtsstaat*’ itu mencakup empat elemen penting, yaitu: (a) perlindungan hak asasi manusia, (b) pembagian kekuasaan, (c) Pemerintahan berdasarkan undang-undang, (d) peradilan tata usaha negara.

<sup>150</sup>

Sedangkan A.V Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap negara hukum yang disebutnya dengan istilah “*The Rule of Law*”, yaitu: (a) *Supremacy of Law*, (b). *Equality before the law*, (c) *Due Process of Law*. Keempat prinsip ‘*rechtsstaat*’ yang dikembangkan oleh Julius Stahl tersebut di atas pada pokoknya dapat digabungkan dengan ketiga prinsip ‘*Rule of Law*’ yang dikembangkan oleh A.V. Dicey untuk menandai ciri-ciri negara hukum modern di zaman sekarang. Bahkan, oleh “*The International Commission of Jurist*”, prinsip-prinsip negara hukum itu ditambah lagi dengan prinsip

---

<sup>150</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, disampaikan dalam Forum Dialog Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI pada tanggal 22-24 Nopember 2011 di Jakarta.



peradilan bebas dan tidak memihak (*independence and impartiality of judiciary*) yang di zaman sekarang makin dirasakan mutlak diperlukan dalam setiap negara demokrasi.<sup>151</sup>

Menurut Sri Soemantri unsur yang terpenting dalam negara hukum yang di rinci menjadi empat unsur yaitu: (a) bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasarkan hukum atau peraturan perundang-undangan; (b) adanya jaminan terhadap hak-hak azasi manusia; (c) adanya pembagian kekuasaan dalam negara; (d) adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*Rechterlijke Controle*).<sup>152</sup>

Dalam negara hukum yang pokok adalah adanya pembatasan oleh hukum, dalam arti bahwa segala sikap, tingkah laku dan perbuatan, baik yang dilakukan oleh para penguasa negara maupun oleh para warga negaranya berdasarkan hukum positif, sehingga terutama warga negara yang bebas dari tindakantindakan sewenang-wenang dari penguasa negara.<sup>153</sup>

Untuk membatasi kekuasaan pemerintah, seluruh kekuasaan di dalam negara haruslah dipisah dan di bagi ke dalam kekuasaan yang mengenai bidang tertentu. Pembatasan kekuasaan pemerintah juga harus tunduk pada kehendak rakyat (demokrasi) dan haruslah dibatasi dengan aturan-aturan hukum yang pada tingkatan tertinggi disebut konstitusi. Salah satu ciri dan prinsip pokok dari negara hukum dan demokrasi adalah adanya lembaga peradilan yang bebas dari kekuasaan lain dan tidak memihak.<sup>154</sup>

---

<sup>151</sup> *Ibid.*

<sup>152</sup> Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara*, Alumni, Bandung, 1992, hlm.10.

<sup>153</sup> Soehino, *Hukum Tata Negara: Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 adalah Negara Hukum, Liberty* Yogyakarta, 1985, hlm. 9.

<sup>154</sup> Moh. Mahfud M.D, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 270-271.

## B. Definisi Dari Masing-Masing Konsep Negara Hukum

Pemikiran tentang negara hukum sudah ada dan jauh sebelum terjadinya Revolusi 1688 di Inggris, namun demikian baru muncul kembali pada abad XVII dan mulai populer di abad XIX. Latar belakang lahirnya konsep negara hukum merupakan reaksi terhadap kesewenang-wenangan di masa yang lampau. Sejarah mencatat timbulnya gagasan negara hukum sudah sangat tua, jauh lebih tua dari usia ilmu negara. Gagasan negara hukum pertama kalinya dikemukakan oleh Plato yang kemudian pemikiran tersebut dipertegas oleh Aristoteles.<sup>155</sup>

Wirjono Projudikoro menyatakan, bahwa didalam istilah negara hukum yang berarti suatu negara yang ada dalam wilayahnya semua alat perlengkapan dari negara, khususnya alat-alat perlengkapan dari pemerintah dalam tindakan-tindakannya, baik terhadap para warga negara maupun dalam menjalankan fungsi dan tugasnya masing-masing yang saling berhubungan dan tidak boleh dilakukan dengan sewenang-wenang, tetapi harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku dan setiap orang dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk dan patuh pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku.<sup>156</sup>

Dalam paham negara hukum, harus diadakan jaminan bahwa hukum itu dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Karena prinsip supremasi hukum dan kedaulatan hukum itu sendiri pada pokoknya berasal dari kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu, prinsip negara hukum hendaklah dibangun dan dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat<sup>157</sup>

---

<sup>155</sup> Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 1.

<sup>156</sup> Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011, hlm. 9.

<sup>157</sup> Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, cetakan pertama, UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 62.

Ide sentral daripada *rechtsstaat* adalah pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia yang bertumpu atas prinsip kebebasan dan persamaan. Adanya undang-undang dasar akan memberikan jaminan konstitusional terhadap asas kebebasan dan persamaan. Adanya pembagian kekuasaan untuk menghindarkan penumpukan kekuasaan dalam satu tangan yang sangat cenderung kepada penyalahgunaan kekuasaan.<sup>158</sup>

### C. Konsep Negara Hukum di Indonesia

Dasar pijakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum tertuang pada Pasal 1 ayat 3 UUD 1945, yang menyebutkan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Dimasukkannya ketentuan ini ke dalam bagian pasal UUD 1945 menunjukkan semakin kuatnya dasar hukum serta menjadi amanat negara, bahwa negara Indonesia adalah dan harus merupakan Negara hukum.

Amandemen UUD 1945, menegaskan posisi negara Indonesia menjadi negara berbasis hukum. Hal ini termaktub dalam UUD NRI 1945 Pasal 1 ayat 3 “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”, hal tersebut mengisyaratkan bahwa negara Indonesia sebagai negara hukum yang mengandung pengertian bahwa segala tatanan dalam kehidupan berbangsa, bermasyarakat, dan bernegara didasarkan atas hukum yang berlaku di Indonesia.

Sebelumnya, landasan negara hukum Indonesia ditemukan dalam bagian Penjelasan Umum UUD 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara. Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (*Rechtsstaat*). Negara Indonesia berdasar atas Hukum (*Rechtsstaat*), tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*Machtsstaat*). Sistem Konstitusional. Pemerintah berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas).

---

<sup>158</sup> Ibid., hlm. 94

Mengenai makna dari negara berdasar atas hukum, Mochtar Kusumaatmadja menyatakan, makna terdalam dari negara berdasarkan atas hukum adalah kekuasaan tunduk pada hukum dan semua orang sama kedudukannya di dalam hukum.<sup>159</sup> Konsep *rechtstaat* Imanuel Kant, melahirkan pemikiran tentang konsep negara hukum formil atau lazim disebut konsep *nachtwakerstaat*; dalam konsep ini negara menjamin kebebasan individu sebagai anggota masyarakat, negara tidak dipekenankan mencampuri urusan warga masyarakatnya.<sup>160</sup>

---

<sup>159</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung, 2002, hlm.12.

<sup>160</sup> Padmo Wahyono, *Konsep Yuridis Negara Hukum Indonesia*, Makalah, UI Press, Jakarta, 1998, hlm., 2.





## BAB VIII

### TEORI KONSTITUSI

#### A. Istilah Konstitusi Dan Perkembangan Konstitusi

Perkataan undang-undang adalah terjemahan yang sesuai dengan kebiasaan orang Belanda dan Jerman, yang dalam percakapan sehari-hari memakai perkataan *grondwet*, (*grond* artinya dasar, *wet* artinya undang-undang) dan *grundgesetz* *grund* artinya dasar, *gesetz* artinya undang-undang. Di negeri Belanda, disamping istilah *grondwet* dikenal istilah *constitutie*.<sup>161</sup> Istilah konstitusi berasal dari bahasa Perancis *constituer* yang berarti membentuk, yang dimaksudkan adalah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara.<sup>162</sup>

Dalam bahasa Latin, kata konstitusi merupakan gabungan dari dua kata, yaitu *cume* adalah preposisi yang berarti “bersama dengan...” dan *Statuere* berasal dari kata *sta* yang membentuk kata kerja pokok *stare* yang berarti berdiri. Atas dasar itu, kata *statuere* mempunyai arti “membuat sesuatu agar berdiri atau mendirikan atau menetapkan”. Dengan demikian dalam bentuk tunggal (*konstitutio*) berarti menetapkan sesuatu secara bersama-sama dan dalam bentuk jamak (*constituciones*) berarti segala sesuatu yang telah ditetapkan. Menurut Sri Soemantri di negara-negara yang menggunakan Bahasa Inggris sebagai bahasa nasional, dipakai

---

<sup>161</sup> Abu Daud Busro dan Abu bakar Busro, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1991, hlm. 41.

<sup>162</sup> Wirjono Projodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1989, hlm. 10.

istilah *constitution* yang di dalam bahasa Indonesia di sebut konstitusi.<sup>163</sup>

Menurut Soehino, Konstitusi adalah dokumen yang memuat aturan-aturan hukum dan ketentuan-ketentuan hukum yang pokok-pokok atau dasar-dasar yang sifatnya, baik tulisan maupun tidak tertulis yang menggambarkan tentang sistem ketatanegaraan suatu negara.<sup>164</sup> Lebih lanjut undang-undang dasar adalah suatu kitab atau dokumen yang memuat aturan-aturan hukum dan ketentuanketentuan hukum yang pokok-pokok atau dasar-dasar sifatnya tertulis, yang mengamberkan sistem ketatanegaraan suatu negara.<sup>165</sup> Herman Heller berpendapat bahwa jika pengertian undang-undang harus di hubungkan dengan pengertian konstitusi, artinya undang-undang dasar itu baru merupakan sebagian dari pengertian konstitusi, yaitu konstitusi yang tertulis saja.<sup>166</sup>

Senada dengan L.J. Van Apeldoorn telah membedakan secara jelas di antara keduanya, kalau *gronwet* (undang-undang dasar) adalah bagian tertulis dari suatu konstitusi, sedangkan *constitution* (konstitusi) memuat baik peraturan tertulis maupun yang tidak tertulis. Sementara Sri Soemantri M, dalam disertasinya mengartikan konstitusi sama dengan Undang-Undang Dasar.<sup>167</sup> Penyamaan pengertian konstitusi dengan undang-undang dasar, dimulai sejak *Oliver Cromwell* yakni Lord Pretector Republik Inggris pada tahun 1649, yang menyebut *undang-undang dasar* itu sebagai *instrument of government*, jadi sebagai pegangan untuk memerintah. Tetapi undang-undang dasar dalam

---

<sup>163</sup> Sri Soemantri M, *Susunan Ketatanegaraan Menurut UUD 1945 Dalam Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia*, Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hlm. 29.

<sup>164</sup> Soehino, *Hukum Tata Negara; Sumber-sumber Hukum Tatanegara Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1985, hlm. 182.

<sup>165</sup> *Ibid*

<sup>166</sup> Dahlan Thalib, et.al, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Jakarta, 2001, hlm. 11

<sup>167</sup> Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Disertasi, Alumni, Bandung, 1987, hlm.1.

pengertian sebagai pegangan untuk membatasi kekuasaan pemerintah sedemikian rupa hingga tidak bersifat sewenang-wenang, sesungguhnya sudah ada jauh sebelum Cromwell, diantaranya pada tahun 1215, dimana raja John dari Inggris di paksa oleh beberapa bangsawan untuk mengakui beberapa hak mereka yang kemudian di cantumkan dalam *Magna Charta* yang disebut juga sebagai *Charter of English Liberties*. Dalam tahun 1787 pengertian konstitusi Cromwell itu kemudian dibawa oleh itu kemudian dibawa oleh *Lafayette* ke perancis pada tahun 1789, yang kemudian mempengaruhi konstitusi Perancis.<sup>168</sup>

Secara historis, istilah konstitusi telah lama dikenal yaitu sejak Zaman Yunani Kuno. Diduga, Konstitusi Athena yang ditulis oleh seorang Xenophon (abad 425 SM) merupakan konstitusi pertama. Konstitusi Athena dipandang sebagai alat demokrasi yang sempurna. Dapat diduga pula bahwa pemahaman orang tentang apa yang diartikan konstitusi, sejalan dengan pemikiran orang-orang Yunani kuno tentang negara. Hal ini dapat diketahui dari paham Socrates yang kemudian dikembangkan oleh muridnya Plato, dalam bukunya

*Politea* atau negara, yang memuat ajaran-ajaran Plato tentang negara atau hukum, dan bukunya *Nomoi* atau undang-undang, dan juga tulisan Aristoteles dan bukunya *Politica* yang membicarakan tentang negara dan hukum (keadilan).<sup>169</sup>

Dalam masyarakat Yunani Purba dikatakan, bahwa *politea* diartikan sebagai konstitusi, sedangkan *nomoi* adalah undangundang biasa. Perbedaan dari istilah tersebut adalah bahwa *politea* mengandung kekuasaan lebih tinggi daripada

---

<sup>168</sup> Moh.Kusnardi dan Harmaily, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet. Kelima, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1983, hlm 66.

<sup>169</sup> Shabine George H, *A History of political Theory*, Terj. Suwarno Hadiatmodjo. *Teori-teori Politik, sejarah Pertumbuhan dan perkembangannya*. Binacipta, Bandung, 1992, hlm. 25.



*nomoi*, karena mempunyai kekuatan membentuk agar tidak bercerai berai.<sup>170</sup>

Dalam kebudayaan Yunani, istilah konstitusi berhubungan erat dengan ucapan *Respublica Contituere*. Sehingga lahirah semboyan yang berbunyi "*Princeps Legibus Solutus est, Salus Publica Supreme lex*" yang berarti rajalah yang berhak menentukan organisasi/struktur negara oleh karena itu adalah satu-satunya pembuat undang-undang. Dengan demikian istilah konstitusi pada zaman Yunani Purba, baru diartikan secara materiil, karena konstitusi saat itu belum diletakkan dalam suatu naskah yang tertulis.<sup>171</sup>

Dari sinilah tampak lambat laun dalam perkembangan sejarah bahwa perjanjian-perjanjian antara rakyat dan pihak yang memerintah mulai dinaskahkan. Dengan berbagai kemungkinan tujuan dari naskahnya perjanjian-perjanjian tersebut:<sup>172</sup> (1) memudahkan para pihak dalam menuntut hak-haknya masing-masing. (2) meningkatkan kepada mereka kewajiban yang harus dilakukan. (3) agar orang tidak melupakannya. Misalnya: a. Adalah perjanjian yang dilakukan antara raja dan para bangsawan. Dalam perjanjian itu ditetapkan bahwa raja dapat meminta bantuan bangsawan jika terjadi perang dan sebaliknya para bangsawan berhak mendapat perlindungan serta tanah dari raja jika perang dimenangkan oleh raja. b. Dalam hal lain, raja dapat mengadakan perjanjian dengan rakyat, kerana raja memerlukan uang dan sebagai balas jasanya maka rakyat memperoleh hak kenegaraan sebagai suatu wewenang untuk dapat menyelenggarakan kepentingan sendiri.

---

<sup>170</sup> Rehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1980, hlm 16 dan 24.

<sup>171</sup> Rozikin Daman, *Hukum Tata Negara, suatu Pengantar*. PT RajaGraindo Persada, Jakarta, 1993, hlm. 86.

<sup>172</sup> Moh, Kusnardi dan Harmaily .*Op. Cit*, hlm. 64.

## B. Teori Konstitusi

Carl Schmitt dalam bukunya “*Verfassungslehre*” membagi konstitusi dalam empat bagian antara lain: (a) Konstitusi absolut (*absolut begrif der verfassung*); (b) Konstitusi relatif (*relative begrif der verfassung*); (c) Konstitusi positif (*positive begrif der verfassung*); (d) Konstitusi ideal (*ideal begrif der verfassung*).<sup>173</sup>

Konstitusionalisme merupakan pemikiran yang telah lama berkembang. Misi utama pemikiran ini menghendaki pembatasan kekuasaan, karena pada masa sebelumnya kekuasaan nampak sangat luas seolah tanpa batas. Pembatasan kekuasaan itu terutama dilakukan melalui hukum lebih khusus lagi melalui konstitusi.<sup>174</sup> Konstitusi juga dimaksudkan untuk mengatur kekuasaan negara. Negara ataupun badan-badan politik akan bekerja sesuai dengan fungsi yang telah ditetapkan dalam konstitusi. Berdasarkan pengertian dan peranan konstitusi dalam negara tersebut maka yang dimaksud dengan konsep konstitusionalisme adalah konsep mengenai supremasi konstitusi.<sup>175</sup>

Konstitusi dengan istilah lain Constitution atau Verfsung dibedakan dari Undang-Undang dasar atau Grundgesetz. Karena suatu kekhilafan dalam pandangan orang mengenai konstitusi pada negara modern, maka pengertian konstitusi itu kemudian disamakan dengan Undang-undang Dasar. Kekhilafan ini disebabkan oleh pengaruh faham kodifikasi yang menghendaki agar semua peraturan hukum ditulis, demi mencapai kesatuan hukum, kesederhanaan hukum, dan kepastian hukum. Begitu besar

---

<sup>173</sup> R.G. Kartasapoetra, *Sistematika Hukum Tata Negara*, Rineka Cipta, Jakarta, 1993, hlm.18. lihat juga Sumbodo Tiko, *Hukum Tata Negara*, PT Eresco, Bandung, 1988, hlm 121.

<sup>174</sup> Ellydar Chaidar, *Hukum dan Teori Konstitusi*, sebagaimana dikutip oleh, Novendri M. Nggilu, *Hukum dan Teori Konstitusi (Perubahan Konstitusi yang partisipatif dan populis)*, UII Press, Yogyakarta, 2015, hlm.17

<sup>175</sup> Rusma Dwiyan, *Konsep Konstitusionalisme, Pemisahan Kekuasaan, dan Checks and Balance System*, Pusat Kajian Hukum Administrasi Negara. hlm.3

pengaruh paham kodifikasi, sehingga setiap peraturan hukum karena pentingnya itu harus ditulis, dan konstitusi yang ditulis itu adalah Undang-Undang Dasar.<sup>176</sup>

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim menjelaskan bahwa suatu Hukum Konstitusi (*Rechtverfassung*) memerlukan dua syarat yang harus dipenuhi, yaitu syarat mengenai bentuknya dan syarat mengenai isinya. Bentuknya sebagai naskah tertulis yang merupakan Undang-Undang yang tertinggi yang berlaku dalam suatu negara. Isinya merupakan peraturan yang bersifat fundamental artinya, bahwa tidak semua masalah yang penting harus dimuat dalam Konstitusi, melainkan hal-hal yang bersifat pokok, dasar atau azas-azas saja. Menurut paham kodifikasi semua masalah yang penting harus dimuat dalam Undang-Undang Dasar. Akan tetapi kemudian terasa, bahwa tidak semua hal yang penting itu merupakan hal yang pokok, sehingga tidak mungkin seluruhnya yang penting itu harus ditulis dalam Undang-Undang Dasar. Selain hal yang penting itu tidak selalu sama dengan yang pokok (fundamental), juga pembawaan hukum itu sendiri berubah-ubah sesuai dengan perkembangan zaman, sehingga isi dari Undang-Undang Dasar itu hanya meliputi hal-hal yang bersifat dasar saja. Pengkhususan atau pelaksanaannya dapat diatur dalam peraturan-peraturan yang lebih rendah, yang lebih mudah diubah sesuai dengan kebutuhan zaman. Alasan keberatan untuk memuat seluruh masalah yang penting dalam Undang-Undang Dasar juga disebabkan karena sering terjadinya perubahan yang dialami oleh Undang-Undang Dasar dan membawa kewibawaannya merosot dan justru untuk mencegah hal tersebut maka Undang-Undang Dasar hanya akan memuat hal-hal yang bersifat dasar saja.<sup>177</sup>

---

<sup>176</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1988, hlm. 64

<sup>177</sup> *Ibid.*, hlm. 66



### C. Kontitusi Indonesia

Sebelum Belanda masuk, sejumlah kerajaan besar dan kecil silih berganti berkuasa di Kepulauan Nusantara. Belanda datang di Kepulauan Nusantara pada tanggal 13 November 1596, dan pada tanggal 20 Maret 1602 mendirikan *Vereenigde Oost-Indische Compagnie* (VOC). Pada tanggal 31 Desember 1799 VOC dinyatakan pailit, dan akhirnya dibubarkan pada tanggal 1 Januari 1800. Setelah VOC dibubarkan maka seluruh daerah yang dikuasai oleh dan menjadi milik VOC beserta harta dan utang VOC diambil-alih oleh pemerintah Belanda. Sejak itu dimulailah pemerintahan Kolonial Belanda (pemerintah Hindia Belanda) di Kepulauan Nusantara (yang kemudian disebut Hindia Belanda).<sup>178</sup>

Dalam perjalanan waktu, Belanda menyerahkan Indonesia kepada Jepang pasca Jepang memenangkan peperangan di Hindia Belanda. Jepang yang dianggap sebagai pemenang, kemudian ingin memberikan kemerdekaan kepada Indonesia dengan membentuk *Dokuritsu Zyumbi Tyoozakai* (Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia/BPUPKI). Ditunjuk sebagai ketua adalah Dr. KRMT Radjiman Wedyodiningrat, dan wakil ketua adalah RP Suroso. BPUPKI kemudian menyelenggarakan persidangan yang meliputi Sidang Pleno I tanggal 28 Mei - 1 Juni 1945, dan Sidang Pleno II tanggal 10 Juli - 17 Juli 1945. Setelah beberapa kali sidang, dalam sidang yang diselenggarakan pada tanggal 16 Juli 1945, BPUPKI menyetujui hasil pekerjaan Panitia Hukum Dasar sebagai Rancangan Undang-Undang Dasar<sup>179</sup>.

Dengan selesainya tugas BPUPKI, pemerintah Bala Tentara Jepang membentuk Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), yang terdiri dari 21 anggota, dengan Ketua Ir. Soekarno dan Wakil Ketua Drs. Mohammad Hatta. Direncanakan PPKI akan mulai bekerja pada tanggal 9 Agustus

---

<sup>178</sup> Tundjung Herning Sitabuana, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Loc.Cit., hlm.13

<sup>179</sup> Ibid., hlm. 14

1945, dan hasilnya akan disahkan pada tanggal 24 Agustus 1945. Sebelum PPKI menjalankan tugasnya, sebagai akibat dijatuhkannya bom di Hiroshima (pada tanggal 6 Agustus 1945) dan Nagasaki (pada tanggal 9 Agustus 1945) oleh Tentara Sekutu, Kaisar Jepang menyatakan menyerah pada Sekutu. Peristiwa ini dimanfaatkan oleh Indonesia untuk memproklamasikan kemerdekaannya pada tanggal 17 Agustus 1945, dan sehari setelahnya, yaitu pada tanggal 18 Agustus 1945, PPKI (yang anggotanya telah ditambah 5 orang) mengesahkan Rancangan Undang-Undang Dasar menjadi konstitusi Indonesia, yang disebut Undang-Undang Dasar 1945.<sup>180</sup>

Tunjung Hernia Sitabuana, dalam bukunya menjelaskan terkait sejarah konstitusi Indonesia, bahwa dalam perjalanannya, Indonesia yang semula merupakan negara kesatuan pernah mengalami perubahan bentuk menjadi negara serikat (federal) tetapi kemudian kembali ke bentuk negara kesatuan lagi, dan hingga saat ini bentuk negara kesatuan tetap dipertahankan. Seiring dengan perubahan susunan negara maka konstitusi juga bergantiganti. Dari perjalanan sejarah ketatanegaraan dapat diketahui bahwa Indonesia memiliki beberapa konstitusi<sup>181</sup>.

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 bersifat supel supaya sistem Undang-Undang Dasar tidak ketinggalan zaman, dan tidak lekas usang. Hal ini bisa dilihat dari pernyataan yang terdapat dalam Penjelasan UUD 1945 Romawi IV yang menyatakan, “Memang sifat aturan yang tertulis itu mengikat. Oleh karena itu, makin “supel” (elastik) sifatnya aturan itu makin baik. Jadi kita harus menjaga supaya sistem undang-undang dasar jangan sampai ketinggalan zaman. Jangan sampai kita membikin undang-undang yang lekas usang.” UUD 1945 ini berlaku pada Masa Awal Kemerdekaan yaitu sejak tanggal 18 Agustus 1945 – 27 Desember 1949<sup>182</sup>.

---

<sup>180</sup> Ibid.

<sup>181</sup> Ibid., hlm. 15

<sup>182</sup> Ibid.

Pada Masa Awal Kemerdekaan, Belanda yang masih ingin berkuasa lagi di Indonesia melakukan politik *divide et impera* (dengan cara membentuk beberapa negara boneka Belanda yaitu Negara Sumatra Timur, Negara Indonesia Timur, Negara Pasundan dan sebagainya), dan pada tahun 1947 melakukan Agresi I yang disusul dengan Agresi II pada tahun 1948. Untuk menyelesaikan hal ini maka diselenggarakan Konferensi Meja Bundar pada 23 Agustus 1949 – 2 November 1949 di Den Haag Belanda (KMB), yang dihadiri oleh wakil-wakil dari NKRI, *Bijeen-komst voor Federal Overleg* (BFO), dan Komisi PBB untuk Indonesia. KMB tersebut menghasilkan tiga persetujuan pokok yaitu<sup>183</sup>:

- a. Mendirikan Negara Republik Indonesia Serikat;
- b. Penyerahan kedaulatan kepada Republik Indonesia Serikat; dan
- c. Didirikan Uni antara Republik Indonesia Serikat dan Kerajaan Belanda.

Dalam KMB, Delegasi RI dan Delegasi BFO menyetujui Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat (biasa disebut Konstitusi RIS 1949) sebagai konstitusi Negara RIS. Dengan berdirinya Negara RIS, RI tetap ada dan menjadi salah satu negara bagian dalam Negara RIS. Sejak tanggal 27 Desember 1949, UUD 1945 hanya berlaku untuk Negara Bagian RI. Sesuai dengan ketentuan Pasal 2 Konstitusi RIS 1949, wilayah RI adalah daerah yang disebut dalam Perjanjian Renville (yaitu Jawa Tengah, Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Sumatera). Negara RIS tidak berlangsung lama. Segera setelah persoalan dengan Belanda selesai, terjadi penggabungan antara beberapa negara bagian dalam Negara RIS dengan Negara RI, sehingga RIS hanya terdiri dari tiga negara bagian, yaitu Negara RI, Negara Indonesia Timur (NIT), dan Negara Sumatra Timur (NST). Akhirnya pada tanggal 19 Mei 1950 antara Pemerintah RIS (yang mewakili NIT dan NST) dengan Pemerintah RI tercapai kesepakatan untuk mendirikan kembali NKRI sebagai kelanjutan dari NKRI yang

---

<sup>183</sup> Ibid., hlm.15-16



diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945. Untuk itu dibentuk panitia bersama yang bertugas menyiapkan rancangan undang-undang dasar.<sup>184</sup>

Rancangan undang-undang dasar tersebut pada tanggal 12 Agustus 1950 disetujui oleh Badan Pekerja Komite Nasional Pusat. Selain itu pada tanggal 14 Agustus 1950 rancangan undang-undang dasar tersebut juga disetujui oleh DPR dan Senat Negara RIS. Pada tanggal 27 Agustus 1950, Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950) diberlakukan dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Umum Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (yang ditetapkan pada tanggal 4 April 1953), pada masa berlakunya UUDS 1950 Pemerintah NKRI berhasil menyelenggarakan Pemilihan Umum 1955 yang diselenggarakan dua tahap, yaitu pemilihan umum untuk memilih anggota legislatif (DPR) yang diselenggarakan pada tanggal 29 September 1955, dan pemilihan umum untuk memilih anggota Konstituante, yang diselenggarakan pada tanggal 15 Desember 1955.<sup>185</sup>

Dalam waktu kurang lebih dua setengah tahun, Konstituante hasil Pemilihan Umum 1955 belum berhasil membuat UUD yang bersifat tetap, oleh karena itu dalam Sidang Pleno Konstituante yang diselenggarakan pada tanggal 22 April 1959, Presiden Soekarno menganjurkan agar Konstituante menetapkan UUD 1945 sebagai undang-undang dasar yang bersifat tetap untuk NKRI. Setelah Konstituante menyelenggarakan sidang dan mengadakan pemungutan suara sebanyak tiga kali, namun tidak mencapai kuorum yang ditentukan oleh Pasal 137 ayat (2) UUDS 1950. Dengan pertimbangan negara dalam keadaan darurat, maka pada tanggal 5 Juli 1959 Presiden Soekarno menerbitkan "Dekrit Presiden Republik Indonesia/Panglima Tertinggi Angkatan

---

<sup>184</sup> Ibid., hlm. 16

<sup>185</sup> Ibid., hlm. 17

Perang tentang Kembali Kepada UUD 1945” (Dekrit Presiden 5 Juli 1959) yang dimuat dalam Keppres Nomor 150 Tahun 1959. Dekrit Presiden 5 Juli 1959 tersebut menetapkan:

1. Pembubaran Konstituante;
2. UUD 1945 berlaku lagi; dan
3. Pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) yang terdiri atas anggota-anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan; dan pembentukan Dewan Pertimbangan Agung Sementara (DPAS) akan diselenggarakan dalam waktu yang sesingkat-singkatnya<sup>186</sup>.

Berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 tersebut, sejak 5 Juli 1959 UUD 1945 berlaku kembali di NKRI. Setelah peristiwa G30S/PKI yang terjadi pada 30 September 1965, keadaan negara menjadi tidak menentu. Untuk mengatasinya, Presiden Soekarno menerbitkan Surat Perintah 11 Maret 1966 yang berisi amanat kepada Letnan Jenderal TNI Soeharto/Menteri Panglima Angkatan Darat untuk mengambil segala tindakan yang dianggap perlu untuk mengatasi situasi keamanan yang buruk pada saat itu. Supersemar ini diterima, dan diperkuat oleh MPRS, dan ditingkatkan menjadi Ketetapan MPRS.<sup>187</sup>

Hal ini dilakukan melalui Ketetapan MPRS RI Nomor IX/MPRS/1966 tentang Surat Perintah Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris MPRS RI. Dengan Ketetapan MPRS RI Nomor XXXIII/MPRS/1967, Soeharto ditunjuk sebagai Pejabat Presiden Indonesia. Selanjutnya diangkat sebagai Presiden Indonesia dengan Ketetapan MPRS Nomor XLIV/MPRS/1968 tertanggal 27 Maret 1968 tentang Pengangkatan Pengemban Ketetapan Nomor IX/MPRS/1966 sebagai Presiden Republik Indonesia. Dengan demikian sejak

---

<sup>186</sup> Ibid.

<sup>187</sup> Ibid., hlm. 18



27 Maret 1968 kekuasaan pemerintahan Indonesia sepenuhnya sudah berada di tangan Soeharto, maka pemerintah Orde Lama telah berganti dengan pemerintah Orde Baru yang bertekad melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Presiden Soeharto berkuasa selama lebih kurang 32 tahun, dan pada tanggal 21 Mei 1998 menyatakan berhenti dari jabatannya sebagai Presiden Indonesia. Setelah pernyataan mundur Soeharto sebagai Presiden RI pada tanggal 21 Mei 1998, Indonesia memasuki Era Reformasi. Pada era ini UUD 1945 mengalami perubahan sebanyak empat tahap, yang dilakukan sepanjang 1999-2002. UUD hasil perubahan UUD 1945 dinamakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945).<sup>188</sup>

---

<sup>188</sup> Ibid.

## BAB IX

### SEJARAH KETATANEGARAAN INDONESIA

UUD 1945 sebagai konstitusi dalam perkembangannya telah mengalami berbagai corak dan permasalahan yang berdampak pada sistem ketatanegaraan Indonesia. Sistem ketatanegaraan Republik Indonesia telah mengalami pergeseran yang mengakibatkan perubahan fundamental terhadap struktur dan kewenangan lembaga negara.<sup>189</sup> Berikut ini sistem ketatanegaraan yang pernah berlaku di Indonesia:

#### **A. Masa UUD 1945 Proklamasi dan Masa Konstitusi RIS 1949**

Sistem ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD 1945 pra-amandemen Prinsip kedaulatan rakyat secara kelembagaan dapat diorganisasikan melalui dua pilihan, yaitu melalui sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan pembagian kekuasaan (*division of power*). Pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*check and balances*). Sedangkan pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kekuasaan yang bersifat vertikal, bukan pemisahan kekuasaan yang bersifat horizontal. UUD 1945 pra-amandemen tidak memberikan ketentuan yang tegas tentang

---

<sup>189</sup> Darji Darmodiharjo dkk, *Santiaji Pancasila*, Kurnia Esa, Jakarta, 1985, hlm, 218.

pembagian kekuasaan. UUD 1945 hanya mengenal pemisahan kekuasaan dalam arti formal, oleh karena itu pemisahan kekuasaan itu tidak dipertahankan secara prinsipil. Dengan kata lain, UUD 1945 hanya mengenal pembagian kekuasaan (*devisiion of power*) dan bukan pemisahan kekuasaan (*separation of power*)<sup>190</sup>.

Pembentukan UUD 1945 menemui lika liku pembentukan yang cukup lama, sejak adanya invasi Jepang ke Indonesia dengan dibentuknya BPUPKI yang kemudian melakukan persiapan kemerdekaan Indonesia. BPUPKI melakukan sidang pertama dimulai pada bulan Mei 1945, tepatnya pada tanggal 29 Mei – 1 Juni 1945. 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 Peri kebangsaan, Peri kemanusiaan, Peri Ketuhanan, Peri Kerakyatan dan Kesejahteraan Rakyat.<sup>30</sup> 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.”<sup>191</sup>

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 7 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

---

<sup>190</sup> Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Prenada Media, Jakarta, 2010, hlm. 13.

<sup>191</sup> Risalah Sidang BPUPKI-PPKI, tanggal 29 Mei 1945-19 Agustus 1945, Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1992 hlm. 39

oleh BPUPKI, termasuk pembukaan UUD 1945 yang isinya berdasarkan Piagam Jakarta.<sup>192</sup>

Pada akhirnya tanggal 17 Agustus 1945 Indonesia mendeklarasikan kemerdekaannya. Namun kemerdekaan Indonesia tidak disambut baik oleh Belanda. 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:<sup>193</sup>

1. Persetujuan Linggarjati;
2. Persetujuan Renville;
3. Konferensi Meja Bundar.

## **B. Masa UUD Sementara 1950 dan Masa Kembali ke UUD Proklamasi**

Dengan UU Federal No. 7 Tahun 1950 tentang Perubahan KRIS menjadi UUDS RI (Lembaran Negara RIS No. 56 Tahun 1950), maka KRIS berubah menjadi UUDS. Secara formil, UUDS 1950 adalah merupakan perubahan dari KRIS 1949, namun pada hakikatnya merupakan penggantian dari KRIS. Istilah perubahan dipakai karena berdasarkan Pasal 190 dan 191 KRIS, dinyatakan bahwa untuk merubah konstitusi hanya dapat dirubah dengan UU Federal, sedangkan untuk mengganti harus dilakukan oleh lembaga konstituante (Pasal 186 KRIS).<sup>194</sup>

UUDS 1950 adalah formal sebuah perubahan konstitusi RIS 1949. Sesuai dengan Pasal 1 Ayat (2) UUDS 1950 menetapkan bahwa kedaulatan Republik Indonesia ada di tangan rakyat. Ketentuan ini berlainan dengan UUD 1945,

---

<sup>192</sup> I Gede Yusa, *Hukum Tata Negara....*, Op.Cit., hlm. 61

<sup>193</sup> Ibid., hlm. 64-66

<sup>194</sup> Ibid., hlm.68.

UUDS 1950 dengan khusus menentukan bahwa kedaulatan rakyat itu dilakukan oleh pemerintah bersama dengan DPR. 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 secepatnya menetapkan UUD RI.<sup>195</sup>

Dikarenakan keadaan tidak kondusif lagi kaibat politik yang tidak menentu, maka pada tanggal 5 Juli 1959, Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden, yang isinya adalah: Pembubaran Konstituante, UUD 1945 berlaku kembali untuk seluruh wilayah RI dan tidak berlakunya UUDS dan pembentukan MPRS/DPRS dan DPAS dalam waktu sesingkat-singkatnya. Dasar hukum keluarnya Dekrit Presiden ini tidak akan dijumpai dalam peraturan perundang-undangan yang ada, tetapi keluar didasarkan pada “*Staatsnoodrecht*” (Hukum/Hak Darurat Negara), yaitu hukum yang memberi hak kepada penguasa untuk mengambil tindakan atau keputusan yang penting demi kesatuan bangsa dan keselamatan negara. *Staatsnoodrecht* ada yang bersifat obyektif dan subyektif. Dikatakan obyektif, bila tindakan penguasa didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang sudah ada sebelumnya. Sedangkan yang subyektif bilamana tindakan penguasa tidak didasarkan pada peraturan yang sudah ada, tetapi didasarkan pertimbangan subyektif dari penguasa sendiri. Dasar dari penguasa untuk melaksanakan Hukum Darurat Negara yang ekstra konstitusional adalah pada asas *Salus Populi Suprema Lex* (kepentingan rakyat merupakan hukum yang tertinggi). 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.<sup>196</sup>

---

<sup>195</sup> Ibid.

<sup>196</sup> Ibid., hlm. 69

### C. Masa amandemen UUD 1945

Perubahan situasi politik dan keamanan, khususnya pada tahun 1998 berdampak kepada beberapa perubahan yang cukup berarti. Perubahan tersebut salah satunya adalah terkait konsep ketatanegaraan Indonesia. Terlebih pada beberapa pandangan atau perspektif yang menyebutkan bahwa UUD 1945 belum cukup memuat landasan bagi kehidupan yang demokratis, pemberdayaan rakyat, penghormatan terhadap HAM, dan adanya pasal-pasal yang menimbulkan multitafsir dan membuka peluang bagi penyelenggaraan negara yang otoriter, sentralistik, tertutup, dan KKN yang menimbulkan kemerosotan kehidupan nasional di berbagai bidang kehidupan.<sup>197</sup>

Secara umum, amandemen terhadap UUD 1945 dihadapkan pada persoalan penafsiran terhadap aturan tersebut bersegi satu. Jadi hanya pemerintahlah yang berhak dalam menafsirkan UUD 1945 sesuai dengan keinginan dan kepentingan penguasa saat itu. Hal yang mendasar atas amandemen yakni tidak adanya jaminan konstitusional untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan dan pelanggaran HAM) yang disebabkan oleh kelemahan-kelemahan berikut ini, yaitu<sup>198</sup>:

1. UUD 1945 menempatkan dan memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada presiden (executive heavy) karena presiden tidak hanya sebagai pemegang kekuasaan eksekutif tetapi juga mempunyai kekuasaan untuk membentuk undang-undang, di samping hak-hak

---

<sup>197</sup> Tundjung Herning Sitabuana, Op. Cit., hlm. 21

<sup>198</sup> Tim Nasional Reformasi Menuju Masyarakat Madani, "Pokok-pokok Usulan Amandemen Undang- Undang Dasar 1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung", Makalah dipresentasikan di hadapan Pimpinan dan Anggota Dewan Pertimbangan Abung pada tanggal 15 Juni 1999 di Jakarta, sebagaimana dikutip Tundjung Herning Sitabuana, *Berhukum Di Indonesia*, Konpress, Jakarta, 2017, hlm. 61-64. Lihat juga Tunjung Herning Sitabuana, *Hukum Tata Negara*, Op.Cit, hlm. 22-23

konstitusional khusus (hak prerogatif) untuk memberi grasi, amnesti, abolisi dan lain-lain;

2. UUD 1945 tidak memuat sistem checks and balances (saling mengawasi dan saling mengimbangi) antarcabang kekuasaan negara untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan atau tindakan melampaui wewenang. Akibatnya kekuasaan presiden yang besar semakin menguat;
3. Dalam UUD 1945 terdapat berbagai ketentuan yang tidak jelas yang membuka peluang penafsiran yang bertentangan dengan prinsip negara berdasarkan konstitusi. Sebagai contoh adalah:
  - a. Ungkapan “dan sesudahnya dapat dipilih kembali” yang terdapat dalam Pasal 7 UUD 1945 yang mengatur masa jabatan presiden, telah menumbuhkan praktik presiden yang sama dipilih terus menerus tanpa mengindahkan sistem pembatasan kekuasaan berdasarkan prinsip konstitusionalisme;
  - b. Ungkapan “dilakukan sepenuhnya” yang terdapat pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 ditafsirkan bahwa yang melakukan kedaulatan rakyat hanya MPR sedangkan DPR yang merupakan wakil rakyat dipandang tidak melakukan kedaulatan rakyat;
  - c. Ketidakjelasan Pasal 28 UUD 1945 telah menimbulkan pendapat bahwa selama undang-undangnya belum terbit maka hak-hak tersebut belum efektif.
4. Dalam UUD 1945 terdapat 14 pasal yang menyerahkan pengaturan lebih lanjut dengan undang-undang organik tetapi tidak disertai arahan mengenai materi muatan yang harus

dipedomani. Segala sesuatunya diserahkan pada pembentuk undang-undang yang dapat mengakibatkan terjadinya perbedaan antar undang-undang organik serupa yang mengatur objek yang sama. Sebagai contoh, terdapat perbedaan antara Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dan undang-undang lain yang mengatur pemerintahan daerah padahal semuanya dibuat berdasarkan Pasal 18 UUD 1945.

5. Berkaitan dengan Penjelasan UUD 1945

UUD tidak lazim memiliki penjelasan resmi. Apalagi kemudian baik secara yuridis maupun kenyataan, Penjelasan UUD 1945 tersebut diperlakukan dan mempunyai kekuatan hukum seperti Batang Tubuh UUD 1945. Padahal, Penjelasan UUD 1945 bukan hasil kerja badan yang menyusun dan menetapkan UUD 1945 yaitu BPUPKI dan PPKI, melainkan hasil kerja pribadi Soepomo yang kemudian dimasukkan bersama-sama batang tubuh ke dalam Berita Negara RI Tahun II Nomor 7 Tahun 1946, dan kemudian dalam Lembaran Negara RI Tahun 1959 (diundangkan dengan Keppres Nomor 150 Tahun 1959 yang berisi Dekrit Presiden 5 Juli 1959). Selain itu, dalam beberapa hal, Penjelasan UUD 1945 mengandung muatan yang tidak konsisten dengan Batang Tubuh UUD 1945, dan juga memuat keterangan-keterangan yang semestinya menjadi materi muatan batang tubuh.

Adapun dasar yuridis perubahan UUD 1945 adalah Pasal 37 UUD 1945 yang mengatur prosedur perubahan UUD 1945 namun sebelumnya dengan Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/1998 tentang Pencabutan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum (yang ditetapkan dalam



Sidang Istimewa MPR Tahun 1998), MPR mencabut Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1983 tentang Referendum yang mengharuskan untuk menggelar referendum terlebih dahulu sebelum melakukan perubahan UUD 1945. Ini merupakan langkah awal untuk melakukan perubahan UUD 1945. Selain itu, sebagai langkah awal untuk melakukan perubahan UUD 1945, MPR juga menetapkan Ketetapan MPR Nomor XIII/MPR/1998 tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia, dan Ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia.<sup>199</sup>

Pasca amandemen, terjadi perubahan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Yang paling kentara adalah status lembaga MPR menjadi lembaga tinggi negara atau bisa dikatakan bahwa MPR setara dengan DPR dan lembaga baru yakni DPD. Konsep *checks and balances* (saling mengawasi dan mengimbangi) antara lembaga legislative, eksekutif, dan yudikatif bisa harmonis dan saling mengawasi agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan. Negara dengan berbasis pada tujuan negara yang dilaksanakan secara benar oleh seluruh penyelenggara negara dan warga negara maka akan tercipta keharmonisan dalam bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

---

<sup>199</sup> Tunjung Herning Sitabuana, *Hukum Tata Negara*, Op.Cit, hlm. 25

# BAB X

## BEBERAPA ORGAN NEGARA BERSERTA FUNGSIONYA DALAM PENYELENGGARAAN NEGARA

### A. Teori Kekuasaan Negara

Negara dalam menjalankan pemerintahannya memerlukan suatu legitimasi dari sebuah kekuatan atau kekuasaan untuk mengatur dan mempengaruhi masyarakatnya agar bisa menjalankan tujuan negara tersebut. Kekuasaan sendiri merupakan hal pokok atau mendasar dalam menjalankan segala fungsi negara. Pada dasarnya kekuasaan politik adalah kemampuan individu atau kelompok untuk memanfaatkan sumber-sumber kekuatan yang bisa menunjang sektor kekuasaannya dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Sumber-sumber tersebut bisa berupa media massa, media umum, mahasiswa, elit politik, tokoh masyarakat ataupun militer<sup>200</sup>

Jenis-jenis kekuasaan yang kita ketahui pada umumnya sekiranya dapat dibagi beberapa jenis kekuasaan sebagai berikut: (a) kekuasaan eksekutif, yaitu yang dikenal dengan kekuasaan pemerintahan dimana mereka secara teknis menjalankan roda pemerintahan, (b) kekuasaan legislatif, yaitu sesuatu yang berwenang membuat, dan mengesahkan perundang-undangan sekaligus mengawasi roda pemerintahan, (c) kekuasaan yudikatif, yaitu sesuatu kekuasaan penyelesaian hukum, yang didukung oleh

---

<sup>200</sup> Imam Hidayat, *Teori-Teori Politik*, SETARA press, Malang, 2009, hlm.31.

kekuasaan kepolisian, demi menjamin law enforcement/ pelaksanaan hukum.<sup>201</sup>

Menurut pendapat ahli, Max Webber mendefinisikan kekuasaan sebagai kemungkinan bagi seseorang untuk memaksakan orang-orang lain berperilaku sesuai dengan kehendaknya.<sup>202</sup> Max weber juga mengemukakan beberapa bentuk wewenang manusia yang menyangkut juga kepada hubungan kekuasaan. Yang dimaksudkannya dengan wewenang (*authority*) adalah kemampuan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang diterima secara formal oleh anggota-anggota masyarakat<sup>203</sup>. Jenis *authority* yang disebutnya dengan *rational legal authority* sebagai bentuk hierarki wewenang yang berkembang didalam kehidupan masyarakat modern. Wewenang sedemikianini dibangun atas dasar legitimasi (keabsahan) yang menurut pihak yang berkuasa merupakan haknya.<sup>204</sup> Soerjono Soekanto berpendapat bahwa Kekuasaan senantiasa ada didalam setiap masyarakat baik masih bersahaja maupun yang sudah besar dan rumit susunannya. Akan tetapi selalu ada kekuasaan tidak dapat dibagi rata kepada semua anggota masyarakat.<sup>205</sup>

Dalam konsep hukum, kekuasaan sendiri digunakan oleh negara sebagai dasar acuan dalam kewenangannya menjalankan roda pemerintahan. Dalam kenyataannya, kekuasaan ini harus dikendalikan oleh sebuah aturan ataupun adanya pembagian kekuasaan agar bisa saling mengawasi sehingga tidak menimbulkan kekuasaan absolut. Pemikir politik seperti John Locke dan Montesquieu kemudian yang menjadi pelopor pemikiran tersebut untuk menghindari terjadinya kesewenang-wenangan dalam aktivitas

---

<sup>201</sup> Ibid., hlm. 29

<sup>202</sup> Rafael Raga Maran, *Pengantar Sosiologi Politik*, Rieneka Cipta, Jakarta, 2001, hlm., 190

<sup>203</sup> Hotman Siahaan, *Pengantar Kearah Sejarah Dan Teori Sosiologi*, Penerbit Erlangga, Jakarta, 1986, hlm.201

<sup>204</sup> George Ritzer & Douglad J. Goodman, *Teori Sosiologi Modern*, Kencana, Jakarta, 2007, hlm.37

<sup>205</sup> Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Rajawali pers, Jakarta, 1994, hlm, 265

ketatanegaraan. Pada dasarnya, kedua ide yang diusung oleh John Locke maupun Montesquieu memiliki perbedaan dan persamaan. John Locke lah yang mengawali pemikiran tentang adanya pembagian kekuasaan dalam pemerintahan untuk menghindari absolutisme pemerintahan yang terpusat. Sementara, setengah abad kemudian, barulah Montesquieu muncul dengan pemikirannya mengenai pemisahan kekuasaan yang disebut juga sebagai *Trias Politica* dalam bukunya yang berjudul *L'esprit de Lois* (1748). Tentu saja inti dari pemikiran Montesquieu memiliki dasar yang sama dengan pemikiran Locke, yakni untuk menghindari terjadinya pemusatan kekuasaan pemerintahan yang berpotensi besar menghasilkan kesewenang-wenangan dalam pemerintahan.<sup>206</sup>

Menurut Prof. Jimly Asshiddiqie, di Indonesia, tiga dari lima ajaran kedaulatan di atas berlaku secara simultan dalam pemikiran bangsa Indonesia tentang kekuasaan negara yaitu ajaran kedaulatan Tuhan, kedaulatan hukum dan kedaulatan rakyat. Kekuasaan kenegaraan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia pada pokoknya adalah penjabaran dari kesadaran kolektif bangsa Indonesia mengenai kemahakuasaan Tuhan Yang Maha Esa. Keyakinan akan kemahakuasaan Tuhan itu diwujudkan dalam paham kedaulatan hukum dan sekaligus dalam kedaulatan rakyat sebagaimana yang diterima oleh bangsa Indonesia dalam konstruksi UUD 1945. Pinsip kedaulatan hukum diwujudkan dalam gagasan *rechtsstaat* atau *rule of law* serta prinsip supremasi hukum yang selalu didengungkan. Sementara itu, konsep kedaulatan rakyat diwujudkan ke dalam bentuk instrumen-instrumen hukum dan sistem kelembagaan negara dan pemerintahan yang tertib. Oleh karena itu, produk-produk hukum yang dihasilkan, selain mencerminkan perwujudan prinsip Ketuhanan Yang Maha

---

<sup>206</sup> Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.1997, hlm 4

Esa, juga haruslah mencerminkan perwujudan prinsip kedaulatan rakyat.<sup>207</sup>

Untuk melaksanakan fungsi negara, maka dibentuk alat perlengkapan negara atau dalam bahasa lain disebut lembaga-lembaga negara. Setiap negara memiliki kedudukan dan fungsi yang berbeda-beda, meskipun dalam perkembangannya terjadi dinamika yang signifikan dalam struktur kenegaraan. Organisasi negara pada prinsipnya terdiri tiga kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif<sup>208</sup>. Pada prinsipnya, konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara antara lain merupakan pencatatan (registrasi) pembagian kekuasaan di dalam suatu negara. Pembagian kekuasaan menurut fungsinya menunjukkan perbedaan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif dan yudikatif yang lebih dikenal sebagai Trias Politika.<sup>209</sup>

Trias Politika adalah anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri atas tiga macam kekuasaan: Pertama, kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut *rule making function*); kedua, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang (*rule application function*); ketiga kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang (*rule adjudication function*). Trias politika adalah suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan (*function*) ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa.

---

<sup>207</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK-RI*, Jakarta, 2006, hlm 163.

<sup>208</sup> Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm. 126.

<sup>209</sup> Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995, hlm. 78-79

Dengan demikian hak-hak asasi warga negara lebih terjamin.<sup>210</sup>

C. Van Vollenhoven mengembangkan pandangan yang tersendiri mengenai soal ini. Menurutnya, fungsi-fungsi kekuasaan negara itu terdiri atas empat cabang yang kemudian di Indonesia biasa diistilahkan dengan catur praja, yaitu (i) fungsi *regeeling* (pengaturan); (ii) fungsi *bestuur* (penyelenggaraan pemerintahan); (iii) fungsi *rechtsspraak* atau peradilan; dan (iv) fungsi *politie* yaitu berkaitan dengan fungsi ketertiban dan keamanan. Namun, pandangan yang paling berpengaruh di dunia adalah seperti yang dikembangkan oleh Montesquieu, yaitu adanya tiga cabang kekuasaan negara yang meliputi fungsi legislatif, eksekutif dan yudisial.<sup>211</sup> Menurut E. Utrecht, pemisahan mutlak yang dikemukakan oleh Montesquieu mengakibatkan adanya badan negara yang tidak ditempatkan di bawah pengawasan badan kenegaraan lainnya. Ketiadaan pengawasan ini mengakibatkan terbukanya kemungkinan suatu badan kenegaraan melampaui batas kekuasaannya.<sup>212</sup>

Teori atau konsep pemisahan atau pembagian kekuasaan yang diperdebatkan oleh para ahli, sejatinya untuk menemukan formulasi yang cocok dengan keadaan bentuk dan sistem pemerintahan di negara masing-masing. Konsep Trias Politika yang disampaikan Montesquieu tidak relevan lagi saat ini, mengingat tidak mungkin mempertahankan ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa ini menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling

---

<sup>210</sup> Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, Makalah dalam Simposium Nasional yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM, 2003, hlm. 2-3

<sup>211</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik. Edisi Revisi*, Cetakan Pertama, Gramedia, Jakarta, 2008, hlm. 282-283

<sup>212</sup> *Ibid.*, hlm. 283

mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*.<sup>213</sup>

## B. Beberapa Organ Negara dan Fungsi dari Organ Negara

Organ negara secara terminologis memiliki beberapa pengertian yang saling melengkapi satu dengan yang lainnya. Menurut Firmansyah Arifin menjelaskan bahwa dalam kepustakaan Inggris, sebutan lembaga negara menggunakan istilah “*political institution*”, sedangkan dalam kepustakaan Belanda dikenal dengan istilah “*staat organen*”. Sementara itu, bahasa Indonesia menggunakan istilah “lembaga negara, badan negara, atau organ negara.”<sup>214</sup> Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata “lembaga” antara lain diartikan sebagai asal mula atau bakal atau organisasi yang bertujuan melakukan penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha, atau pola perilaku yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur dalam suatu kerangka nilai yang relevan.<sup>215</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie, secara sederhana, istilah lembaga negara dapat dibedakan dari perkataan lembaga swasta dan lembaga swadaya masyarakat. Oleh karena itu, lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat disebut sebagai lembaga negara, lembaga negara itu dapat berada di ranah legislatif, eksekutif, yudikatif ataupun yang bersifat campuran.<sup>216</sup>

---

<sup>213</sup> A. Fickar Hadjar ed. Al, *Pokok-Pokok Pikiran dan Rancangan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi*, KRHN dan Kemitraan, Jakarta, 2003, hlm. 4

<sup>214</sup> Firmansyah Ariin dkk. *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Jakarta: KRHN bekerjasama dengan MKRI didukung oleh The As<sup>1</sup> Foundation dan USAID, 2005, hlm. 29.

<sup>215</sup> Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi.3.-Cet.2, Balai Pustaka, Jakarta, 2002, hlm. 655, lihat juga di Dian Aries Mujiburohman, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Yogyakarta, STPN Press, 2017, hlm. 8<sup>1</sup>

<sup>216</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 31.



Dalam pengertian yang luas Hans Kelsen pendapatnya bahwa “*whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*”. Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum (legal order) adalah suatu organ.<sup>217</sup> Artinya, organ negara itu tidak selalu berbentuk organik. Disamping organ yang berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma (*norm creating*) dan/atau bersifat menjalankan norma<sup>218</sup>.

Menurut Dian Aries Mujiburohman, menjelaskan bahwa Lembaga-lembaga yang ada dalam sebuah negara pun mengalami perubahan atau perluasan fungsi menyesuaikan dengan kompleksitas masalah dalam kehidupan kenegaraan. Faktanya lembaga-lembaga tersebut sering bersentuhan dan saling berkaitan satu sama lain dalam menjalankan fungsinya. Lembaga-lembaga tersebut statusnya sederajat dan saling melakukan kontrol dan pengendalian satu sama lain dengan mekanisme checks and balances. Hal ini berarti bahwa satu cabang kekuasaan dalam negara tidak lagi secara eksklusif memegang salah satu dari tiga fungsi kekuasaan tersebut. Di sisi lain, organ negara dalam arti sempit adalah apabila memiliki kedudukan hukum tertentu yang ditentukan oleh UUD. Organ negara inilah yang disebut dengan lembaga negara yang sering pula disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk oleh UUD, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari UU, atau bahkan hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Dasar hukum pembentukan suatu lembaga dapat menjadi salah satu kriteria untuk menentukan hirarki kedudukannya dalam sistem ketatanegaraan. Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi,

---

<sup>217</sup> Hans Kelsen, *General Theory Of Law and State*, Russell & Russell, New York, 1961, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, Cetakan I, Penerbit Nusamedia dan Penerbit Nuansa, Bandung, 2006, hlm. 276.

<sup>218</sup> *Ibid*, hlm. 276-277



sedangkan yang dibentuk berdasarkan UU merupakan organ UU, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya.<sup>219</sup>

Lembaga negara merupakan lembaga yang secara organisatoris dan ruang lingkungannya terbatas pada kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Secara teori, lembaga negara terbagi menjadi lembaga negara permanen dan lembaga negara pembantu. Dalam lembaga negara permanen, menurut Sri Soemantri menyatakan bahwa, lembaga-lembaga negara merupakan merupakan lembaga-lembaga yang ditentukan dalam konstitusi. Hal ini mengacu pada pendapat K.C.Wheare, bahwa konstitusi digunakan untuk menggambarkan keseluruhan sistem ketatanegaraan suatu negara, Lord James Bryce menegaskan bahwa konstitusi merupakan suatu kerangka masyarakat politik yang diatur melalui dan atau dengan hukum. Hukum telah menetapkan secara permanen lembaga-lembaga yang mempunyai fungsi-fungsi dan hak-hak tertentu yang diakui, sedangkan menurut C.F.Strong konstitusi adalah kumpulan yang mengatur dan menetapkan kekuasaan pemerintah, hak-hak yang diperintah dan hubungan diantara keduanya atau antara pemerintah dan yang diperintah. Hal ini berarti konstitusi sebagai kerangka negara berisi lembaga-lembaga negara<sup>220</sup>

### C. Organ Negara dan Fungsinya di Indonesia

Indonesia memiliki sejarah ketatanegaraan yang cukup banyak, tentang pasang surut kontestasi politik dan “bongkar pasang” sistem ketatanegaraan sejak awal kemerdekaan. Dian Aries Mujiburohman menyebutkan

---

<sup>219</sup> Dian Aries Mujiburohman, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Yogyakarta, STPN Press, 2017, hlm. 86-87

<sup>220</sup> Teuku Saiful Bahri Johan, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara*, Deep Publish, Sleman, 2018, hlm. 60

bahwa dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia mengenal lima konstitusi yang telah berlaku di Indonesia yaitu UUD 1945 berlaku mulai tanggal 17 Agustus 1945 hingga 27 Desember 1949, Konstitusi RIS 1949 berlaku mulai dari Desember 1949 hingga Agustus 1950, UUDS 1950 berlaku Agustus 1950 hingga Juli 1959, UUD 1945 berlaku kembali melalui Dekrit Presiden 5 Juli hingga 21 Mei 1999, UUD 1945 Hasil Amandemen, Amendemen UUD 1945 pertama pada tanggal 19 oktober 1999, Amendemen UUD 1945 kedua pada tanggal 18 Agustus 2000, Amendemen UUD 1945 ketiga pada tanggal 9 November 2001, Amendemen UUD 1945 keempat pada tanggal 10 Agustus 2002.<sup>221</sup>

Istilah lembaga negara dalam UUD 1945 Pra Amandemen tidak mengenal istilah lembaga negara. UUD 1945 Pra Amandemen menggunakan istilah lembaga negara dengan istilah badan. Misalnya badan pemeriksa keuangan (BPK), badan-badan kehakiman, dan dalam Penjelasan Umum UUD 1945 mengenai Sistem Pemerintahan Negara angka 3 yang menyebutkan “Kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu badan yang bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia.”<sup>222</sup>

Perubahan dimensi lembaga negara pasca reformasi, terlihat dari beberapa penggabungan atau peleburan bahkan penghapusan nama dan istilah yang ada sebelum UUD RI Tahun 1945 di amandemen. Pasca amandemen, dalam UUD 1945, terdapat tidak kurang dari 34 organ yang disebut keberadaannya dalam UUD 1945. Ke-34 organ atau lembaga tersebut adalah:<sup>223</sup>

- 1) Majelis permusyawaratan Rakyat (MPR) diatur dalam Bab III UUD 1945 yang juga diberi judul “Majelis permusyawaratan Rakyat”;

---

<sup>221</sup> Dian Aries Mujiburohman, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Op. Cit., hlm. 89

<sup>222</sup> Ibid., hlm.90

<sup>223</sup> Ibid., hlm. 92-94, lihat juga di 1 Mengenai kelembagaan Negara selengkapnya dapat dibaca dalam buku Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006

- 2) Presiden yang diatur keberadaannya dalam Bab III UUD 1945, mengenai Kekuasaan Pemerintahan Negara;
- 3) Wakil Presiden yang keberadaannya diatur dalam beberapa pasal dalam Bab III, yaitu Pasal 4 ayat (2), Pasal 6, Pasal 6A, Pasal 7, Pasal 7A, Pasal 7B, Pasal 8, dan Pasal 9.
- 4) Menteri dan Kementerian Negara yang diatur tersendiri dalam Bab V UUD 1945, yaitu pada Pasal 17 ayat (1), (2), dan (3);
- 5) Menteri Luar Negeri sebagai menteri triumpirat yang dimaksud oleh Pasal 8 ayat (3) UUD 1945, yaitu bersama-sama dengan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan sebagai pelaksana tugas kepresidenan apabila terdapat kekosongan dalam waktu yang bersamaan dalam jabatan Presiden dan Wakil Presiden;
- 6) Menteri Dalam Negeri sebagai triumpirat bersama-sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Pertahanan menurut Pasal 8 ayat (3) UUD 1945;
- 7) Menteri Pertahanan yang bersama-sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Dalam Negeri ditentukan sebagai menteri triumpirat menurut Pasal 8 ayat (3) UUD 1945;
- 8) Dewan Pertimbangan Presiden yang diatur dalam Pasal 16 Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara<sup>13</sup>
- 9) Duta seperti diatur dalam Pasal 13 ayat (1) dan (2);
- 10) Konsul seperti yang diatur dalam Pasal 13 ayat (1);
- 11) Pemerintahan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945;

- 12) Gubernur Kepala Pemerintah Daerah seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
- 13) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat 3 UUD 1945;
- 14) Pemerintahan Daerah Kabupaten sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945;
- 15) Bupati Kepala Pemerintah Daerah Kabupaten seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
- 16) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (3) UUD 1945;
- 17) Pemerintahan Daerah Kota sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD 1945;
- 18) Walikota Kepala Pemerintah Daerah Kota seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
- 19) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota seperti yang diatur oleh Pasal 18 ayat (3) UUD 1945;
- 20) Satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau istimewa seperti dimaksud oleh Pasal 18B ayat (1) UUD 1945, diatur dengan undang-undang.
- 21) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang diatur dalam Bab VII UUD 1945;
- 22) Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang diatur dalam Bab VIIA UUD 1945;
- 23) Komisi Penyelenggaran Pemilu yang diatur dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yang menentukan bahwa pemilihan umum harus

diselenggarakan oleh suatu komisi yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri;

- 24) Bank sentral yang disebutkan keberadaannya tanpa menentukan nama oleh Pasal 23D UUD 1945;
- 25) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang diatur tersendiri dalam Bab VIII A dengan judul Badan Pemeriksa Keuangan;
- 26) Mahkamah Agung (MA) yang keberadaannya diatur dalam Bab IX, Pasal 24 dan Pasal 24A UUD 1945;
- 27) Mahkamah Konstitusi (MK) yang juga diatur keberadaannya dalam Bab IX, Pasal 24 dan Pasal 24C UUD 1945;
- 28) Komisi Yudisial yang juga diatur dalam Bab IX, Pasal 24B UUD 1945 sebagai auxiliary organ terhadap Mahkamah Agung yang diatur dalam Pasal 24 dan Pasal 24A UUD 1945;
- 29) Tentara Nasional Indonesia (TNI) diatur tersendiri dalam UUD 1945, yang disebut dalam Bab XII tentang Pertahanan dan Keamanan Negara, pada Pasal 30 UUD 1945;
- 30) Angkatan Darat (TNI AD) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945;
- 31) Angkatan Laut (TNI AL) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945;
- 32) Angkatan Udara (TNI AU) diatur dalam Pasal 10 UUD 1945;
- 33) Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) yang juga diatur dalam Bab XII Pasal 30 UUD 1945;
- 34) Badan-badan lain yang fungsinya terkait dengan kehakiman seperti Kejaksaan diatur dalam undang-undang sebagaimana dimaksud

oleh Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi, “Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang”.

Secara prinsip, fungsi dari masing-masing lembaga yang termaktub dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945, terdapat perubahan fungsi dan kedudukan lembaga yang cukup signifikan, diantaranya yakni:

- a. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), sebelum dilakukannya Amandemen UUD 1945, MPR merupakan lembaga tertinggi dalam sistem ketatanegaraan dengan berbasis pada “kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat” Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Pasca amandemen, diubah kedudukan MPR menjadi lembaga tinggi negara dengman ketentuan Pasal 1 ayat (2) yakni “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.
- b. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), kedudukan secara konstitusional DPR sebelum amandemen tidak terlalu kuat, karena terbentur sistem, namun pasca amandemen UUD NRI 1945, kedudukan dan fungsi DPR memiliki perubahan yang cukup signifikan, salah satunya berkaitan dengan bahwa DPR tidak dapat dibubarkan oleh Presiden, namun secara konstitusional, DPR bisa menginisiasi dalam proses penjatuhan presiden, hal tersebut dilakukan dengan proses usulan kepada MPR yang kemudian dimintakan pembuktian oleh Mahkamah Konstitusi.
- c. Dewan Perwakilan Daerah (DPD), merupakan lembaga negara hasil amandemen UUD NRI 1945 yang memiliki kewenangan pokok berkaitn dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah serta pengelolaan sumber daya alam dan

sumber daya ekonomi. Konsep hadirnya DPD difungsikan sebagai unsur birokrasi dua kamar (bicameral) dalam perlemen.

- d. Presiden dan Wakil Presiden, merupakan merupakan salah satu konsep kepemimpinan negara yang digunakan oleh beberapa negara. Di Indonesia, Presiden merupakan pemegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-Undang Dasar NRI 1945 yang salah satu fungsinya adalah mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR, kemudian menetapkan Peraturan Pemerintah guna menjadalan undang-undangan sebagaimana mestinya, menyatakan perang, dan kewenangan lainnya yang termaktub dalam UUD NRI 1945. Fungsi Wakil Presiden juga merupakan tokoh sentral dalam sistem pemerintahan, hal ini dikarenakan wakil presiden merupakan bagian yang tak terpisahkan dengan fungsi dari presiden, apabila terjadi sesuatu terhadap jabatan presiden, maka secara otomatis wakil presiden menggantikan peran kewenangan presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, berhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya ia di gantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya.
- e. Mahkamah Konstitusi (MK) merupakan lembaga yudisial yang memegang kekuasaan kehakiman baik dalam usaha menegakan konstitusi ataupun menegakan keadilan berbasis negara hukum yang sesuai dengan tugas dan kewenangannya yang ditentukan dalam UUD NRI 1945. Dalam UUD NRI 1945 ditegaskan bahwa dalam Pasal 24 Ayat (2) yang berbunyi: "Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer,



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

- f. Mahkamah Agung (MA) Tugas dan pokok yang cukup berat juga diampu oleh Mahkamah Agung (MA) dengan menjalankan kekuasaan kehakiman berdasarkan peraturan perundang-undangan, yang mengadili pada tingkat kasasi serta menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang, wewenang lain yang diberikan Undang-Undang.
- g. Komisi Yudisial (KY) merupakan lembaga yang terbentuk pasca reformasi yang berwenang untuk mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Komisi Yudisial merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri atau independen dan dalam pelaksanaan wewenangnya bebas dari campur tangan atau pengaruh kekuasaan lainnya.
- h. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) secara prinsip BPK merupakan lembaga negara yang bertanggungjawab atas pengelolaan keuangan negara. Pemeriksaan BPK mencakup pemeriksaan

keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK adalah berdasarkan kewenangannya dalam standar pemeriksaan keuangan negara. Apabila dalam pemeriksaan tersebut ditemukan unsur pidana, maka BPK bisa melaporkan terhadap instansi yang berwenang atas hasil temuan BPK tersebut.

## BAB XI

### PEMERINTAHAN DAERAH

#### A. Konsep Dasar Pemerintahan Daerah

Sistem ketatanegaraan Republik Indonesia sesuai dengan ketentuan-ketentuan Undang-Undang Dasar 1945, baik sebelum maupun sesudah amandemen, tidak menganut terori pemisahan kekuasaan secara murni (materiil). Meskipun teori pemisahan kekuasaan seperti *Trias Politica* ini terdapat konsep legislatif, eksekutif dan yudikatif, namun di negara Indonesia konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) tersebut tidak digunakan, yang digunakan adalah konsep pembagian kekuasaan (*distribution of power*).

Konsep pembagian kekuasaan juga bukan hanya berlaku di tataran pemerintahan pusat saja, namun di dalam tataran pemerintahan daerah, hal ini terbukti dengan pelaksanaan pembagian kekuasaan dari penyelenggara pemerintahan daerah yaitu Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut DPRD) baik ditingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Kekuasaan yang diambil oleh Penyelenggara pemerintahan daerah ini berasal dari kekuasaan yang bersumber dari kekuasaan horizontal dan kekuasaan vertikal, yaitu<sup>224</sup>:

- a. Kekuasaan secara horizontal, yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsinya, pembagian ini menunjukkan perbedaan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif dan yudikatif.

---

<sup>224</sup> Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (cetakan kedua puluh dua), Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm. 183.

- b. Kekuasaan secara vertikal pembagian menurut tingkatannya dan dalam hal ini tingkatan pemerintahan. Carl J. Frederich memakai istilah pembagian secara teritorial (*teritorial devision of power*), misalnya antara pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam konteks negara kesatuan.

Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, memiliki konsep bahwa kekuasaan pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak sama atau sederajat. Hal ini disebabkan kekuasaan pemerintah pusat merupakan kekuasaan tertinggi dalam negara, demikian juga badan legislatif pusat dalam membentuk undang-undang. Kekuasaan pemerintah daerah atau eksekutif merupakan turunan kekuasaan dari pemerintah pusat, yang kemudian diberikan kekuasaan dalam penyelenggaraannya melalui peraturan-peraturan yang berbasis pemerintahan daerah, baik pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota dan desa.

Prinsip negara kesatuan meletakkan kekuasaan atau kewenangannya pada pemerintah pusat namun dalam rangka efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan, kewenangan tersebut dialirkan kepada pemerintah daerah melalui desentralisasi.<sup>225</sup> Pelaksanaan pemerintahan daerah merupakan bentuk realisasi dari amanat yang tertuang dalam salah satu Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945.

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia, menurut konstitusi Undang- Undang Dasar 1945, berdasarkan penjelasan Pasal 18 UUD 1945 dinyatakan bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*Streek and Locale Rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat

---

<sup>225</sup> J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002, hlm. 99.

otonom akan diadakan Badan Perwakilan Daerah. Oleh karena itu, di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar Permusyawaratan Pemerintahan Daerah, dalam Pasal 18, dinyatakan sebagai berikut:<sup>226</sup>

- 1) Perubahan kedua Undang-Undang Dasar 1945 tentang Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.
- 2) Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- 3) Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- 4) Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemeritah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- 5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.
- 6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain, untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

---

<sup>226</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm. 1-2.

- 7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.
- 8) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.

Dalam pengaturan pemerintahan daerah, politik hukum pemerintahan daerah berubah seiring perkembangan dan kebutuhan masyarakatnya. Perubahan aturan dalam pemerintahan daerah pasca reformasi dapat dilihat dari perubahan tata kelola pemerintahan daerah yang diterapkan di Indonesia. Aturan yang terbaru, termaktub dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan hasil perbaikan dari aturan sebelumnya yakni Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Pemerintah daerah merupakan kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Sedangkan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Para pakar hukum, memiliki beberapa pendapat terkait dengan pengertian pemerintahan daerah, salah satunya adalah The Liang Gie, yang menyebutkan bahwa pemerintahan daerah adalah satuan-satuan organisasi pemerintah yang berwenang untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok yang

mendiami suatu wilayah yang dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah.<sup>227</sup>

Pemerintahan daerah di Indonesia, menggunakan sebuah pola dan sistem pemerintahan daerah dalam bingkai negara kesatuan. Ni'matul Huda menjelaskan bahwa setiap negara kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*) dapat disusun dan dikelola dengan menggunakan sistem yang ada, baik secara sentralistik maupun pemencaran kekuasaan. Sentralisasi yang disertai pemencaran organ-organ yang menjalankan sebagian wewenang pemerintahan Pusat di daerah dikenal sebagai dekonsentrasi (*centralisatie men deconsentratie*). Desentralisasi akan didapat apabila kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat (*central government*), melainkan oleh kesatuan pemerintah yang lebih rendah atau di bawah pemerintah pusat yang bersifat otonomi secara teritorial ataupun fungsinya<sup>228</sup>.

Secara etimologis, istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin yang berarti "de" adalah lepas dan "centrum" adalah pusat. Pengertian tersebut dihubungkan dengan ketatanegaraan maka yang dimaksud dengan desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan Pemerintahan Pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri.<sup>229</sup> Secara prinsip desentralisasi merupakan suatu cara dari pemerintah pusat untuk melimpahkan atau menyerahkan wewenang suatu urusan pemerintahan dari pusat kepada daerah yang kemudian menjadi urusan rumah tangga Pemerintahan Daerah yang menerimanya, atau dengan kata lain desentralisasi mengandung makna bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan

---

<sup>227</sup> The Liang Gie, *Pertumbuhan Daerah Pemerintahan Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1994, hlm. 44.

<sup>228</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009, hlm. 77-78

<sup>229</sup> Viktor M. Situmorang, *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah*, PT. Bima Aksara, Jakarta, 1994, hlm. 38.



pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah baik dalam bentuk satuan teritorial maupun fungsional. Satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah disertai dan dibiarkan mengatur mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan.<sup>230</sup>

Menurut Bagir Manan, desentralisasi selalu dihubungkan dengan statusnya yang mandiri atau otonom, maka pembicaraan mengenai desentralisasi berarti sekaligus merupakan pembicaraan mengenai otonomi. Yang menjadi kajian pokok dari asas desentralisasi adalah adanya penyerahan tanggungjawab oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang dalam beberapa wewenang tertentu masih dimiliki oleh pemerintah pusat, dengan kata lain ada sebagian wewenang masih berada di bawah kekuasaan pemerintah pusat. Dalam kaitannya dengan kewenangan ini, Bagir Manan mengemukakan ada tiga sistem yang dapat dipergunakan untuk menetapkan kewenangan pemerintah pusat dan daerah berdasarkan teori isi rumah tangga daerah, yaitu :<sup>231</sup>

a. Sistem Rumah Tangga Formal

Pada sistem rumah tangga formal, pembagian wewenang, tugas dan tanggungjawab antara pusat dan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu, tidak ditetapkan secara rinci, dan berpangkal tolak dari prinsip bahwa tidak ada perbedaan sifat dari urusan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat maupun oleh pemerintah daerah. Secara teoritik sistem ini memberikan keleluasaan yang seluas-luasnya kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan

---

<sup>230</sup> Philipus M. Hadjon dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (introduksin to the indonesian administrtif law)*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1987, hlm. 112.

<sup>231</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat Daerah*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 26-32.

pemerintahan dan dijadikan urusan rumah tangga daerah, satu-satunya pembatasan adalah bahwa daerah tidak boleh mengatur apa yang telah diatur dengan undang-undang.

b. Sistem Rumah Tangga Materiil

Dalam sistem ini, ada pembagian wewenang tugas dan tanggungjawab yang rinci antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang berpangkal tolak dari prinsip bahwa memang ada perbedaan mendasar antara urusan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Urusan pemerintahan yang masuk urusan rumah tangga daerah ditetapkan secara pasti. Daerah hanya boleh mengatur dan mengurus urusan rumah tangga yang telah diserahkan, diluar itu tidak diperbolehkan, sehingga dalam sistem ini tidak tergantung pada inisiatif dan prakarsa daerah yang bersangkutan.

c. Sistem Rumah Tangga Nyata (Riil)

Dalam sistem ini, terdapat urusan pangkal dan daerah bebas mengatur, mengurus segala urusan yang dianggap penting bagi daerahnya sepanjang belum diatur dan diurus oleh Pusat. Isi rumah tangga nyata ditentukan oleh faktor-faktor nyata yang terjadi di daerah. Sistem ini memberikan ruang atau peluang otonomi luas untuk daerah di Indonesia yang majemuk sesuai dengan daerah masing-masing, serta mengandung kelenturan dengan tidak mengurangi kepastian daerah bebas berinisiatif mengembangkan urusan rumah tangga daerah dengan sistem pengawasan.

Desentralisasi sebagai salah satu cara untuk melimpahkan kewenangan dari pemerintah pusat untuk bisa mengurus rumah tangga daerahnya sehingga terjadi peningkatan kualitas daerah dalam berbagai hal dan dapat mengurus rumah tangga daerahnya sendiri secara mandiri

dengan menitikberatkan pada kesejahteraan masyarakat sebagai tujuan dalam proses desentralisasi di Indonesia.

## **B. Perkembangan Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia**

Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merupakan konsep berdirinya Indonesia merupakan hasil perjalanan sistem pemerintahan daerah di Indonesia yang cukup panjang. Hal ini dimulai sejak sidang BPUPKI 29 Mei 1945, M. Yamin<sup>232</sup> menyebutkan bahwa: Negri, desa dan segala persekutuan adat yang dibaharui dengan jalan rasionalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan sebagai bagian bawah. Antara bagian bawah dan bagian atas dibentuk bagian tengah sebagai pemerintahan daerah untuk menjalankan pemerintahan urusan dalam, pangreh praja.

Supomo memiliki pandangan berkaitan dengan rancangan undang-undang dasar yang akan disahkan sebagai undang-undang dasar 1945 Negara Republik Indonesia dalam sidang PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945, Soepomo memberi penjelasan tentang pemerintah daerah sebagai berikut<sup>233</sup>:

“..dibawah pemerintah pusat ada pemerintahan daerah: tentang pemerintah daerah disini hanya ada satu pasal, yang berbunyi :pemerintah daerah diatur dalam undang-undang hanya saja ,dasar-dasar yang telah dipakai untuk negara itu juga harus dipakai untuk pemerintahan daerah, artinya pemerintahan daerah harus juga bersifat permusyawaratan, dengan lain perkataan harus ada DPR.dan adanya daerah-daerah istimewa diindahkan dan dihormati,kooti-kooti,sultanat-sultanat tetap ada dan dihormati susunannya yang asli, akan tetapi itu keadaannya

---

<sup>232</sup> Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid I, Penerbit Siguntang, Jakarta, 1971, hlm. 100

<sup>233</sup> Lihat Bagir Manan, *Perjalanan Histori pasal 18 UUD 194*, UNISKA,Karawang, 1993, hlm. 16-17

sebagai daerah ,bukan negara ,jangan sampai ada salah paham dalam menghormati adanya daerah.”

Dalam pembahasan terkait dengan susunan pemerintahan daerah, juga terjadi tarik ulur dan berbagai pemahaman terkait dengan persepsi pemerintahan daerah saat awal pembentukan negara Indonesia. Yang menarik adalah saat dikeluarkannya UU Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah yang meniadakan Komite Nasional Daerah Provinsi.<sup>234</sup> Dalam penjelasan resmi terkait pemerintahan daerah, dalam UUD Tahun 1945 menjelaskan bahwa Daerah di Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yg lebih kecil. Secara nyata bahwa daerah di Indonesia dibentuk dengan stratifikasi yang bisa diatur dalam peraturan perundang-undangan berkaitan dengan pemerintahan daerah.

Pasca kemerdekaan, dibentuk juga aturan berkaitan dengan pemerintahan daerah, salah satunya adalah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri. Dalam aturan ini dapat dikatakan bahwa marwah Pasal 18 UUD Tahun 1945 terkait pemerintahan daerah cukup besar namun terdapat hal-hal yang berujung pada perubahan terus menerus dari peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan.

Perubahan aturan tentang Pemerintahan Daerah ini, diawali dengan munculnya UU Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah yang meniadakan Komite Nasional Daerah Provinsi, kemudian muncul UU Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri. Berjalannya waktu,

---

<sup>234</sup> Bagir Manan, *Perjalanan...*, Op.Cit., hlm. 18-19

kemudian muncul UU Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yang menggantikan UU Nomor 22 Tahun 1948 dan UU Nomor 44 Tahun 1950 tentang Negara Indonesia Timur (NIT).

Berjalannya waktu, kemudian UU Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah digantikan dengan UU Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Turunan dari UU 1 Tahun 1957 terbentuk UU Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desapraja. Akibat konstelasi politik saat tahun tersebut, UU tentang Pemerintahan Daerah dan Desapraja tidak berjalan sebagaimana mustinya, sehingga mengakibatkan UU tersebut tidak dapat diberlakukan.

Untuk mengatur wilayah daerah, selanjutnya mengeluarkan UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah untuk menggantikan UU Nomor 18 Tahun 1965 tersebut. Terkait pengaturan tentang Desa, dikeluarkan UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Aturan ini berjalan cukup lama sampai pada tahun 1999 dengan dikeluarkannya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Desa yang diberlakukan sebagai pengganti UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

Dalam perkembangannya, sejak tahun 1999 inilah muncul otonomi khusus bagi beberapa daerah, yakni Daerah Istimewa Aceh (sekarang Nangroe Aceh Darussalam), DKI Jakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Papua. Kemudian UU Nomor 22 Tahun 1999 tersebut digantikan dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam berjalannya waktu, UU Pemerintahan Daerah diubah menjadi UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang berlaku sejak diundangkan sampai sekarang.

## C. Beberapa Sistem Pemerintahan Daerah di Beberapa Negara

### • Malaysia

Malaysia menganut sistem pemerintahan parlementer. Sistem pemerintahan ini didasarkan pada model British Westminster. Sistem pemerintahan ini dikepalai oleh Yang Dipertuan Agong sebagai Kepala Negara. Dewan Negara atau Senat serta Dewan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam Pasal 32 dan 40 Konstitusi Federal Malaysia, dituliskan jika Yang Dipertuan Agong merupakan seorang raja konstitusional yang dipilih untuk menjabat selama lima tahun. Yang Dipertuan Agong serta Ratu (Raja Permaisuri Agong) dipilih oleh penguasa turun temurun kesembilan kesultanan di Malaysia atau yang lebih dikenal sebagai Conference of Ruler. Kepala Negara Malaysia atau Yang Dipertuan Agong memiliki wewenang untuk mengangkat Perdana Menteri sebagai Kepala Pemerintahan. Secara administratif Malaysia terbagi menjadi 13 negara bagian dan 1 wilayah persekutuan (Kuala Lumpur, Labuan, dan Putrajaya) yang terbagi ke dalam 2 geografis antara Semenanjung Malaysia atau Malaysia Barat yang terletak di daratan Asia dan Malaysia Timur yang terletak di Pulau Kalimantan<sup>235</sup>.

Secara umum, Malaysia membagi wilayahnya atas enam tingkatan yaitu: (1) Pemerintah Pusat; (2) Pemerintah Negara Bagian; (3) Majelis Perbandaran/Kerajaan Tempatan (Pemerintah Kota); (4) Pejabat Daerah; (5) Mukim; dan (6) Kampung<sup>236</sup>.

---

<sup>235</sup> <https://www.kompas.com/skola/read/2021/02/25/130750469/perbedaan-sistem-pemerintahan-indonesia-dengan-malaysia>, diakses pada tanggal 28 Oktober 2021

<sup>236</sup> Azhari, *Politik dan Birokrasi di Negara Bagian Sabah Malaysia*, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Universitas Indonesia, Nomor 4 Oktober-Desember 2011, hlm. 603



- **Brunei Darussalam**

Brunei Darussalam adalah negara yang memiliki corak pemerintahan monarki absolut berdasar hukum Islam. Di mana, Sultan menjabat sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan, merangkap sebagai Perdana Menteri dan Menteri Pertahanan dengan dibantu Dewan penasehat Kesultanan dan beberapa menteri. Brunei Darussalam merupakan negara yang terletak di antara timur Malaysia pulau Borneo. Brunei Darussalam termasuk negara yang kecil dengan luas hanya 5.765 kilometer persegi.

Namun Brunei memiliki sumber daya berupa minyak bumi yang berlimpah. Sehingga Brunei dinobatkan sebagai negara terkaya kelima oleh Forbes pada tahun 2009. Saat ini Brunei Darussalam dipimpin oleh raja absolut bernama Sultan Hassanal Bolkiah yang naik tahta pada tanggal 5 Oktober 1967. Brunei memiliki putra mahkota bernama Pangeran Al-Muhtadee Billah Bolkiah yang merupakan anak dari Sultan Hassanal Bolkiah dan Ratu Pengiran Anak Saleha. Pembagian administrative daerah Brunei secara hierarkis terdiri atas daerah (distrik), mukim (subdistrik), dan kampung atau kampong. Brunei dibagi menjadi 4 daerah yang selanjutnya dibagi lagi menjadi 38 mukim. Di luar hierarki itu, Brunei memiliki 4 bandaran (munisipalitas)<sup>237</sup>

- **Thailand**<sup>238</sup>

Politik nasional Thailand sekarang berada di bawah konstitusi dengan Raja sebagai kepala negara dan Perdana Menteri sebagai kepala pemerintahan. Peradilan harus bertindak secara independen dari cabang legislatif dan eksekutif, tetapi peradilan diduga didasarkan pada kepentingan politik dari ketentuan undang-undang yang ada. Raja Thailand mempunyai sedikit kekuasaan langsung di bawah konstitusi sekaligus merupakan pelindung Buddhisme

---

<sup>237</sup> [https://id.wikipedia.org/wiki/Pembagian\\_administratif\\_Brunei](https://id.wikipedia.org/wiki/Pembagian_administratif_Brunei), diakses pada tanggal 25 Oktober 2021

<sup>238</sup> <https://id.wikipedia.org/wiki/Thailand>, diakses pada tanggal 25 Oktober 2021



Kerajaan Thai dan lambang jati diri dan persatuan bangsa. Raja yang memerintah saat ini sangat dihormati oleh rakyatnya dan dianggap sebagai pemimpin dari segi moral, hal yang telah dimanfaatkan pada beberapa kesempatan untuk menyelesaikan krisis politik. kepala pemerintahan adalah Perdana Menteri, yang suatu dilantik oleh raja dari anggota-anggota parlemen dan biasanya adalah pemimpin partai mayoritas.

Pembagian administratif Thailand tingkat pertama terdiri atas 76 provinsi (changwat) dan 2 daerah khusus (Bangkok dan Pattaya). Provinsi dan daerah khusus itu kerap dikelompokkan ke dalam empat region besar. Tingkat kedua pembagian administratif Thailand adalah distrik, yang disebut amphoe di semua provinsi atau khet di Bangkok. Distrik dibagi lagi menjadi subdistrik, yang disebut tambon di semua provinsi atau khwaeng di Bangkok.



## BAB XII

### KONSEP DAN PERKEMBANGAN HAM DAN KEWARGANEGARAAN

#### A. Konsep Hak Asasi Manusia Dan Perkembangan Hak Asasi Manusia Di Indonesia

Hak Asasi Manusia (selanjutnya disebut HAM) merupakan bagian yang secara utuh inheren dengan manusia sendiri sejak manusia tersebut dinyatakan sebagai manusia seutuhnya. Secara prinsip HAM sendiri dikatakan sebagai hak dasar manusia seutuhnya. Menurut Frans Magnis Suseno menjelaskan bahwa hak asasi manusia ada bukan karena diberikan oleh masyarakat dan kebaikan dari negara, melainkan berdasarkan martabatnya sebagai manusia.<sup>239</sup>

Pada dasarnya terdapat dua hak dasar pada manusia yaitu: pertama, hak manusia (human rights) yaitu hak yang melekat pada manusia dan secara asasi ada sejak manusia itu dilahirkan. Ia berkaitan dengan eksistensi hidup manusia, bersifat tetap dan utama, tidak dapat dicabut, tidak tergantung dengan ada atau tidaknya orang lain di sekitarnya, dalam skala yang lebih luas hak asasi menjadi asas undang-undang. Wujud hak ini diantaranya berupa kebebasan batin, kebebasan beragama, kebebasan hidup pribadi, atas nama baik, melakukan pernikahan, kebebasan untuk berkumpul dan mengeluarkan pendapat, emansipasi wanita.<sup>240</sup>

Secara historis, perisitilahan hak asasi manusia sendiri tidak muncul secara kebetulah, namun merupakan

---

<sup>239</sup> Franz Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm . 121.

<sup>240</sup> I Gede Arya B. Wiranata, *Hak Asasi (Anak) Dalam Realitas Quo Vadis?*, Reika Aditama, Bandung, 2007, hlm. 229.

bagian dari sebuah proses pengakuan berkaitan dengan hak asasi manusia secara universal tanpa bisa diintervensi oleh siapapun. Hal ini sesuai dengan terminology hak asasi manusia yang merupakan terjemahan dari istilah *droit de l'homme* dalam bahasa Perancis yang berarti hak manusia, hak asasi manusia dalam bahasa Inggrisnya adalah human rights, sedangkan dalam bahasa Belanda disebut dengan menselijke rechten.<sup>241</sup>

Di Indonesia umumnya digunakan istilah “hak-hak asasi” atau hak-hak dasar yang merupakan terjemahan dari *basic rights* (bahasa Inggris) dan *grondrechten* (bahasa Belanda) di beberapa literatur sebagaimana pengarangnya menggunakan istilah hak-hak asasi menjadi istilah hak-hak fundamental, sebagai terjemahan dari fundamental rights dalam bahasa Inggris dan *fundamentele rechten* dalam bahasa Belanda, di Amerika Serikat disamping dipergunakan istilah *human rights*, dipakai juga istilah *civil rights*.<sup>242</sup>

Pengaturan terkait Hak Asasi Manusia di Indonesia termaktub dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Di dalam Pasal 1 angka (1) menyebutkan bahwa Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai mahluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugrah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara hukum, pemerintahan, dan setiap orang, demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.

Dalam pemikiran terkait dengan terminology HAM, gagasan mengenai hak asasi manusia tidak terlepas dari kontribusi pemikiran para pemikir besar yang mempengaruhi

---

<sup>241</sup> Joko Sulistyanto, *Hak Asasi Manusia di Negara Pancasila: Suatu Tinjauan Yuridis Normatif tentang Sejarah Hak Asasi Manusia dalam Hubungannya dengan Undang-Undang Dasar 1945*, Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1997, hlm. 14.

<sup>242</sup> Ramdlon Naning, *Cita dan Citra Hak-Hak Asasi Manusia di Indonesia*, Lembaga Kriminolog UI Program Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta, 1983, hlm. 7.

kemunculan maupun perkembangan HAM. Gagasan tersebut ditandai dengan munculnya konsep hak kodrati (natural rights theory).<sup>243</sup> Hugo de Groot seorang ahli hukum Belanda yang dinobatkan sebagai “bapak hukum internasional” atau yang dikenal dengan nama Latinnya, Grotius, mengembangkan lebih lanjut teori hukum kodrat Aquinas dengan memutus asal-usulnya yang teistik dan membuatnya menjadi produk pemikiran sekuler yang rasional. Dengan landasan inilah kemudian, pada perkembangan selanjutnya, salah seorang kaum terpelajar pasca-Renaissance, John Locke mengajukan pemikiran mengenai teori hak-hak kodrati. Gagasan Locke mengenai hak-hak kodrati inilah yang melandasi munculnya revolusi hak dalam revolusi yang meletup di Inggris, Amerika Serikat dan Prancis pada abad ke-17 dan ke-18.<sup>244</sup>

Dalam perkembangan pemikiran HAM secara universal, terdapat beberapa tahapan atau generasi terkait dengan perkembangan HAM, yakni generasi pertama, kedua dan ketiga. Dalam ketiga tahapan atau generasi yang terjadi, memiliki beberapa spesifikasi kajian, diantaranya yaitu:<sup>245</sup>

1. Generasi Pertama HAM,

Kebebasan atau hak-hak generasi pertama sering dirujuk untuk mewakili hak-hak sipil dan politik, yakni hak-hak asasi manusia yang “klasik”. Hak-hak ini muncul dari tuntutan untuk melepaskan diri dari kungkungan kekuasaan absolutisme negara dan kekuatan-kekuatan sosial lainnya. Hal ini ditandai dengan muncul dalam revolusi hak di Amerika Serikat dan Perancis pada abad ke-17 dan ke-18. Karena itulah hak-hak generasi pertama itu dikatakan sebagai hak-hak klasik. Hak-hak

---

<sup>243</sup> Dian Aries Mujiburohman, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Yogyakarta, STPN Press, 2017, hlm.145

<sup>244</sup> Smith, Rhona K. M. Smith, et. al., *Hukum Hak Asasi Manusia*, PUSHAM UII, Yogyakarta, 2008, hlm. 12., lihat juga Dian Aries Mujiburohman, *Ibid.*

<sup>245</sup> Dian Aries Mujiburohman, *Pengantar Hukum Tata Negara....*, Op.Cit., hlm. 147-150



tersebut pada hakikatnya hendak melindungi kehidupan pribadi manusia atau menghormati otonomi setiap orang atas dirinya sendiri (kedaulatan individu). Termasuk dalam generasi pertama ini adalah hak hidup, keutuhan jasmani, hak kebebasan bergerak, hak suaka dari penindasan, perlindungan terhadap hak milik, kebebasan berpikir, beragama dan berkeyakinan, kebebasan untuk berkumpul dan menyatakan pikiran, hak bebas dari penahanan dan penangkapan sewenang-wenang, hak bebas dari penyiksaan, hak bebas dari hukum yang berlaku surut, dan hak mendapatkan proses peradilan yang adil.

Menurut Jimly Asshiddiqie, bahwa hak asasi manusia pada generasi pertama berkenaan dengan hak-hak sipil dan politik yang mencakup antara lain: (i) hak untuk menentukan nasib sendiri, (ii) hak untuk hidup, (iii) hak untuk tidak dihukum mati, (iv) hak untuk tidak disiksa, (v) hak untuk tidak ditahan secara sewenang-wenang, (vi) hak untuk peradilan yang adil, independen, dan tidak berpihak, (vii) hak untuk berekspresi atau menyampaikan pendapat, (viii) hak untuk berkumpul dan berserikat. (ix) hak untuk mendapatkan persamaan perlakuan di depan hukum, (x) hak untuk memilih dan dipilih.<sup>246</sup>

## 2. Generasi Kedua HAM

“Persamaan atau hak-hak generasi kedua diwakili oleh perlindungan bagi hak-hak ekonomi, sosial dan budaya. Hak-hak ini muncul dari tuntutan agar negara menyediakan pemenuhan terhadap kebutuhan dasar setiap orang, mulai dari makan sampai pada kesehatan. negara dengan demikian

---

<sup>246</sup> Lihat juga di Jimly Ashiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Op.Cit., hlm. 623.

dituntut bertindak lebih aktif, agar hak-hak tersebut dapat terpenuhi atau tersedia. Karena itu hak-hak generasi kedua ini dirumuskan dalam bahasa yang positif: “hak atas” (right to), bukan dalam bahasa negatif: “bebas dari” (freedom from). Inilah yang membedakannya dengan hak-hak generasi pertama. Termasuk dalam generasi kedua ini adalah hak atas pekerjaan dan upah yang layak, hak atas jaminan sosial, hak atas pendidikan, hak atas kesehatan, hak atas pangan, hak atas perumahan, hak atas tanah, hak atas lingkungan yang sehat, dan hak atas perlindungan hasil karya ilmiah, kesusasteraan, dan kesenian. Hak-hak generasi kedua pada dasarnya adalah tuntutan akan persamaan sosial, hak-hak ini sering pula dikatakan sebagai “hak-hak positif”. Hak positif adalah pemenuhan hak-hak tersebut sangat membutuhkan peran aktif negara.

### 3. Generasi Ketiga HAM

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



generasi hak asasi manusia terdahulu.<sup>247</sup> Menurut Jimly Asshiddiqie, ketiga generasi konsepsi HAM tersebut pada pokoknya mempunyai karakteristik yang sama, yaitu dipahami dalam konteks hubungan kekuasaan yang bersifat vertikal, antara rakyat dan pemerintahan dalam suatu negara.<sup>248</sup>

Pada tanggal 10 Desember 1948, Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa memproklamasikan *Universal Declaration of Human Rights* (Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, untuk selanjutnya disingkat DUHAM), yang memuat pokok-pokok hak asasi manusia dan kebebasan dasar, dan yang dimaksudkan sebagai acuan umum hasil pencapaian untuk semua rakyat dan bangsa bagi terjaminnya pengakuan dan penghormatan hak-hak dan kebebasan dasar secara universal dan efektif, baik di kalangan rakyat negara-negara anggota PBB sendiri maupun di kalangan rakyat di wilayah-wilayah yang berada di bawah yurisdiksi mereka. Deklarasi tersebut merupakan tonggak sejarah bagi perkembangan HAM di dunia. Dengan adanya Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia dimuatnya HAM dalam dokumen yang bersifat Internasional merupakan suatu pengakuan terhadap keberadaan HAM, Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia dalam perkembangannya mempengaruhi perkembangan HAM di berbagai negara. banyak negara yang mencantumkan sejumlah hak yang terdapat di dalam deklarasi dalam konstitusi negaranya. Termasuk dalam konstitusi Indonesia, Kesadaran dari negara-negara untuk mengatur HAM lebih lanjut ke dalam sistem hukumnya dapat dianggap sebagai bentuk pengakuan sekaligus penghormatan terhadap HAM.<sup>249</sup>

---

<sup>247</sup> Knut D. Asplund, Suparman Marzuki, *Hukum Hak Asasi Manusia*, PUSHAM UII, Yogyakarta, 2008, hlm, 16.

<sup>248</sup> Lihat juga di Satya Arinanto, *Hukum dan Demokrasi*, Ind Hill Co, Jakarta, 1991, hlm. 82-83

<sup>249</sup> Dian Aries Mujiburohman, *Pengantar Hukum Tata Negara.....*, Op. Cit., hlm.150-151

## B. Macam-Macam Perolehan Kewarganegaraan

Syarat terbentuknya sebuah negara salah satunya adanya rakyat. Secara prinsip rakyat tersebut harus diberikan sebuah status terkait dengan kedudukannya dalam sebuah negara atau sering disebut sebagai kewarganegaraan. Kewarganegaraan ini merupakan hubungan antara individu dengan negara secara administrative yang diakui oleh hukum nasional maupun hukum internasional. Kewarganegaraan ini juga dijadikan sebagai identitas pemberlakuan hukum terhadap individu tersebut serta terkait dengan perlindungan hukum atas tindakan individu tersebut baik di tingkat nasional maupun internasional. Status kewarganegaraan adalah hal penting bagi setiap individu dan sudah menjadi hak individu untuk memilih status kewarganegaraan.

Cara untuk menentukan seseorang menjadi warga negara suatu Negara bisa berdasarkan atas *asas ius soli* dan *asas ius sanguinis*. *Ius Soli* adalah cara memperoleh kewargaannegaraan berdasarkan tempat di mana ia dilahirkan, sedangkan *Ius Sanguinis* adalah dalam menentukan kewarganegaraan berdasarkan keturunan darah, bila orang tuanya warganegara Indonesia, maka ia juga akan menjadi warga negara Indonesia. Sementara hak seseorang untuk menentukan kewarganegaraan ada dua macam yaitu Hak Opsi: hak untuk memilih menjadi warganegara suatu negara dan Hak Repudiasi: hak untuk menolak menjadi warga negara suatu negara. Bila seseorang menjadi warga negara dua negara atau lebih disebut Bipatride, sedangkan seseorang tanpa kewarganegaraan suatu negara disebut Apatride.<sup>250</sup>

Dalam perkembangan dalam cara memperoleh kewarganegaraan dengan jalan pewarganegaraan, di Indonesia diatur dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946, bahwa kewarganegaraan Indonesia dengan cara naturalisasi diperoleh dengan berlakunya undang-undang yang memberikan naturalisasi. Undang-

---

<sup>250</sup> I Gede Yusa, dkk., *Hukum Tata Negara Pasca Perubahan UUD NRI 1945*, Setara Press, Malang, hlm. 191

Undang Nomor 3 Tahun 1946 tidak menggunakan stelsel aktif, melainkan stelsel pasif. Seperti diketahui dalam melaksanakan hak untuk mendapatkan kewarganegaraan, dapat digunakan 2 (dua) aturan atau stelsel : 1. Stelsel pasif Seseorang dapat memperoleh kewarganegaraan dengan otomatis atau tidak melakukan perbuatan hukum apapun. 2. Stelsel aktif Seseorang dapat memperoleh kewarganegaraan dengan mengajukan permintaan untuk mendapatkannya atau melakukan perbuatan hukum tertentu<sup>251</sup>.

### C. Perkembangan Kewarganegaraan Di Indonesia

Kewarganegaraan di Indonesia mengalami pasang surut dalam implementasinya. Hal ini dapat dilihat dari sejarah perkembangan peraturan perundang-undangan terkait kewarganegaraan di Indonesia, diantaranya yakni:

1. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946 tentang Warga Negara dan Penduduk Negara

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pasca penetapan, terdapat beberapa hal berkaitan dengan kewarganegaraan, khususnya terdapat dalam Pasal 26 yang secara nyata menentukan kualifikasi warga negara, berikut isi Pasal 26 UUD Tahun 1945:

- 1) Yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan bangsa-bangsa lain yang disahkan dengan undangundang sebagai warga negara.
- 2) Syarat-syarat mengenai kewarganegaraan diatur dengan undang-undang.

---

<sup>251</sup> Noor M. Aziz, dkk., *Laporan Kompendium Hukum Bidang Kewarganegaraan*, Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta, hlm. 13

Penjelasan Pasal 26 menentukan: Bagi mereka yang keturunan asing dapat menjadi warga Negara dengan akan diatur dengan Undang-undang selama mereka mengakui Indonesia sebagai tanah airnya dan bersikap setia kepada Negara Republik Indonesia.

Dalam pengaturan kewarganegaraan, terjadi beberapa perubahan khususnya berkaitan dengan individu menjadi warga negara Indonesia. Diubah dalam beberapa aturan yang berkaitan dengan kewarganegaraan diantaranya yaitu

- UU No. 6 Tahun 1947 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946 Tentang Warga Negara dan Penduduk Negara Republik Indonesia
- UU No. 8 Tahun 1947 tentang Memperpanjang Waktu untuk Mengajukan Pernyataan Berhubung dengan Kewarganegaraan Negara Indonesia
- UU No. 11 Tahun 1948 tentang Memperpanjang Waktu Lagi untuk Mengajukan Pernyataan Berhubung dengan Kewarganegaraan Negara Indonesia

Indonesia masih awal kemerdekaan dengan menggunakan sistem Republik Indonesia Serikat (RIS), terdapat persetujuan dengan Kerajaan Belanda terkait pembagian kewarganegaraan. Terdapat beberapa hal krusial dalam perjanjian tersebut, diantaranya:<sup>252</sup>

- a. Orang Belanda yang tetap memegang teguh kewarganegaraan Belanda, bagi

---

<sup>252</sup> Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tatanegara Indonesia*. Penerbit Pusat Studi Hukum Tatanegara UI dan CV. Sinar Bhakti; Jakarta, 1981 hlm. 299, lihat juga di I Gede Yusa, Op. Cit., hlm. 192-193

keturunannya yang lahir atau bertempat tinggal di Indonesia sekurang-kurangnya enam bulan sebelum tanggal 27 Desember 1949, dalam waktu dua tahun setelah penyerahan kedaulatan dapat menyatakan memilih kewarganegaraan Indonesia. Di sini, keturunan Belanda itu diberi kesempatan untuk memilih kewarganegaraan Indonesia (hak opsi).

- b. Orang-orang yang tergolong sebagai kawula Belanda dari golongan Indonesia asli, yang berada di Indonesia kecuali mereka yang berada di Suriname atau Antillen Belanda dan dilahirkan di wilayah Kerajaan Belanda, yang kemudian dapat memilih kewarganegaraan Indonesia.
- c. Orang-orang yang menurut sistem hukum Hindia Belanda dulu termasuk golongan Timur Asing, kawulanegara Belanda keturunan asing yang bukan berstatus orang Belanda (Golongan Arab dan China), maka terhadap mereka terdapat dua kemungkinan, yaitu jika bertempat tinggal di Belanda mereka tetap berkewarganegaraan Belanda, sedangkan yang tinggal di Indonesia menjadi warga Negara Indonesia. Mereka yang dinyatakan sebagai warga Negara Indonesia dapat menyatakan penolakannya dalam jangka waktu dua tahun. Jadi bagi mereka, ada pilihan untuk menolak kewarganegaraan (hak Repudiasi).

2. Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia

Pelaksanaan UU Nomor 62 Tahun 1958 terkait dengan Kewarganegaraan berbasis pada ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUDS Tahun 1950 yang mengatur beberapa hal penting yang berkaitan erat dengan status kewarganegaraan, diantaranya yaitu:<sup>253</sup>

- a. Mengenai asas kewarganegaraan, menitikberatkan pada asas *Ius Sanguinis*. Dasar pertimbangannya adalah: keturunan dipakai suatu dasar adalah lazim, sudah sewajarnya suatu negara menganggap anak-anak dari warganegaranya adalah sebagai warga negara di manapun ia dilahirkan. Pasal 1 huruf b, c, d dan e: seorang anak adalah warga Negara Indonesia karena orangtuanya atau salah satu orang tuanya berkewarganegaraan Indonesia. Di samping itu, *Ius Soli* juga digunakan sebagai kekecualian, yaitu khusus untuk anak-anak yang lahir di wilayah Indonesia yang orang tuanya tidak diketahui, atau orang tuanya *Apatride* (tanpa kewarganegaraan) atau yang belum mendapat kewarganegaraan dari Negara orangtuanya. (Pasal 1 huruf f,g,h,dan i.).
- b. Mencegah adanya *Apatride* dan *Bipatride*.
  - o Untuk orang asing yang ingin menjadi WNI dengan jalan naturalisasi, ia benar-benar harus melepaskan kewarganegaraan asalnya.
  - o Seorang anak yang lahir dari ibu WNI dengan orang asing, kemudian bercerai atau dilahirkan di luar nikah mengikuti kewarganegaraan ayahnya, setelah

---

<sup>253</sup> I Gede Yusa, Op.Cit., hlm. 193-194

berusia 18 tahun dapat mengajukan permohonan untuk menjadi dengan syarat setelah menjadi WNI yang bersangkutan tidak mempunyai kewarganegaraan lainnya.

- Bagi wanita WNI yang kawin dengan WNA baru dapat meninggalkan kewarganegaraan Indonesia apabila jelas bahwa Negara suaminya memungkinkan baginya untuk mendapat kewarganegaraan.

c. Penyebab kehilangan kewarganegaraan RI:

- karena mendapat kewarganegaraan negara lain;
- menjadi pegawai atau tentara negara lain tanpa izin dari presiden;
- perempuan Indonesia karena kawin dengan laki-laki warga negara lain (catatan periksa UU No. 62 Tahun 1958).

### 3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menegaskan berkaitan dengan perolehan kewarganegaraan bagi rakyat Indonesia yang secara nyata berhubungan dengan orang asing atau individu yang secara nyata memiliki keturunan dengan warga negara asing, sehingga kesulitan dalam penentuan kewarganegaraan anaknya, maka diperlukan beberapa perubahan terkait dasar pengenaan kewarganegaraan.



Dalam Pasal 26 ayat (3) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengamanatkan agar hal-hal mengenai warga negara dan penduduk diatur dengan undang-undang. Untuk memenuhi tuntutan masyarakat dan melaksanakan amanat Undang Dasar sebagaimana tersebut di atas, Undangundang ini memperhatikan asas-asas kewarganegaraan umum atau universal, yaitu asas *ius sanguinis*, *ius soli*, dan campuran. Adapun asas-asas yang dianut dalam undang-undang ini sebagai berikut<sup>254</sup>:

- i. Asas *ius sanguinis* (law of the blood) adalah asas yang menentukan kewarganegaraan seseorang berdasarkan keturunan, bukan berdasarkan negara tempat kelahiran.
- ii. Asas *ius soli* (law of the soil) secara terbatas adalah asas yang menentukan kewarganegaraan seseorang berdasarkan negara tempat kelahiran, yang diberlakukan terbatas bagi anak-anak sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang ini.
- iii. Asas kewarganegaraan tunggal adalah asas yang menentukan satu kewarganegaraan bagi setiap orang.
- iv. Asas kewarganegaraan ganda terbatas adalah asas yang menentukan kewarganegaraan ganda bagi anak-anak sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang ini. Undang-undang ini pada dasarnya tidak mengenal kewarganegaraan ganda (*bipatride*) ataupun tanpa kewarganegaraan (*apatride*).

---

<sup>254</sup> Ibid., hlm. 195-196

Kewarganegaraan ganda yang diberikan kepada anak dalam undang-undang ini merupakan suatu pengecualian.

Dalam pemberian kewarganegaraan di Indonesia, berbasis pada aturan yang terbaru UU Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia yang merupakan derivasi dari UUD NRI 1945 berkaitan dengan hak asasi manusia berbasis kewarganegaraan. Tiap-tiap individu berhak mendapatkan hak kewarganegaraannya sesuai dengan peraturan yang berlaku di tiap negara, tidak terkecuali di Indonesia dengan berbasis pada peraturan yang berlaku. Hak menjadi warga negara ini masuk pada hak konstitusional seorang individu untuk mendapatkan kewarganegaraan dari suatu negara.

## BAB XIII

### PARTAI POLITIK

#### A. Konsep Partai Politik dan Fungsi Partai Politik

Negara dalam pola kekuasaan merupakan sebuah struktur pola kekuasaan yang dilegitimasi oleh peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh aturan dasar atau Undang-Undang Dasar negara tersebut. Pengertian kekuasaan sendiri secara umum dapat dikatakan sebagai kemampuan seseorang atau kelompok manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok orang lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku seseorang atau kelompok orang tersebut menjadi sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang yang memiliki kemampuan itu.<sup>255</sup> Dalam kekuasaan sendiri, muncul adanya sebuah dorongan politik yang dijadikan sebagai alas dasar pergerakan dalam memenuhi hajat kekuasaan tersebut atau sering disebut sebagai kekuasaan politik. Menurut Abu Daud Busroh, terdapat kekuasaan politik ialah kemampuan untuk mempengaruhi kebijakan umum (pemerintah), baik dalam proses terbentuknya maupun akibat-akibatnya sesuai dengan tujuan-tujuan pemegang kekuasaan itu sendiri. Dalam hal ini, kekuasaan pada dasarnya adalah suatu hubungan yang didasarkan atas ketidaksamaan, dimana kekuasaan dalam negara selalu berbentuk piramida, yang diakibatkan oleh adanya kenyataan bahwa kekuasaan yang satu lebih unggul dari kekuasaan yang lain, dan kekuasaan yang unggul selalu mengsubordinasi kekuasaan- kekuasaan lain.<sup>256</sup>

---

<sup>255</sup> Baca dalam Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Cetakan Ketujuh, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 134-135.

<sup>256</sup> *Ibid.*, hlm. 136-137

Dalam konsep ketatanegaraan Indonesia, kekuasaan bersifat terbatas. Maksudnya ialah adanya batasan kekuasaan yang dikenakan kepada seseorang yang menjabat. Hal tersebut disebabkan agar tidak terjadi adanya *abuse of power* yang bisa digunakan oleh seseorang yang sedang menjabat. Untuk mendapatkan kekuasaan tersebut, musti dilakukan melalui alat atau kendaraan berupa partai politik. Secara nyata Partai Politik (Parpol) merupakan salah satu unsur atau bagian penting dari demokrasi. Partai Politik sendiri memiliki tempat tersendiri dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, khususnya UUD NRI 1945 pada Pasal 22E ayat (3) yang menyebutkan bahwa Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik". Bahkan untuk memperoleh sebuah kekuasaan sendiri, harus melalui partai politik. Hal tersebut termaktub dalam Pasal 6A ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyebutkan bahwa pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat yang pasangan calonnya diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Miriam Budiardjo dalam Dasar-Dasar Ilmu Politiknya menjelaskan bahwa pengertian partai politik sendiri adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan untuk merebut atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya dan berdasarkan penguasaan ini memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat idiil maupun materiil.<sup>257</sup> Secara umum dapat disimpulkan bahwa pengertian dari Partai Politik ialah organisasi politik yang dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara suka rela atas dasar persamaan kehendak, kesamaan azas, sehaluan dan cita-cita untuk memperjuangkan kepentingan anggotanya, masyarakat, bangsa dan negara. Partai politik sengaja didirikan untuk memperoleh kekuasaan serta memerintah atau mempengaruhi kebijakan pemerintahan. Partai Politik adalah

---

<sup>257</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1991, hlm. 161.

alat yang sah yang ditimbulkan dalam masyarakat modern untuk mengelompokkan berbagai kelompok dan kepentingan dalam masyarakat untuk diartikulasikan dalam kebijakan-kebijakan negara.<sup>258</sup>

Partai politik dalam genre demokrasi yang berlaku di Indonesia, merupakan pilar demokrasi yang perlu di tata dan lebih disempurnakan kembali guna mewujudkan sistem demokrasi yang berbasis kepada kepentingan masyarakat secara umum. Partai politik sendiri diharapkan sebagai lembaga politik yang berperan dalam membentuk budaya politik dalam mendukung sistem dasar demokrasi di Indonesia. Alas dasar partai politik sendiri, terdapat dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik di Pasal 1 ayat (1) menyebutkan bahwa Partai politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Partai politik sendiri dibentuk atas dasar persamaan visi dan misi guna memenuhi tujuan negara berbasis pada pemecahan permasalahan negara dan bangsa dari akan rumput kalangan masyarakat sampai ke tingkat kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Oleh sebab itu, partai politik terkadang memiliki beda visi, misi serta ideologi partainya, namun secara prinsip tetap tunduk dan patuh serta menggunakan prinsip Pancasila sebagai dasar acuan partai politik tersebut. Partai politik juga merupakan bagian dari sebuah pendidikan politik bagi masyarakat dan kader-kadernya. Hal ini terlihat jelas dalam Pasal 1 ayat (4) UU Nomor 2 tahun 2011 yang menyebutkan bahwa Pendidikan

---

<sup>258</sup> Dian Aries Mujiburohman, *Pengantar Hukum Tata Negara*, STPN Press, Yogyakarta, 2017, hlm. 195-196

Politik adalah proses pembelajaran dan pemahaman tentang hak, kewajiban, dan tanggung jawab setiap warga negara dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Apabila ditarik lebih lanjut, parpol sendiri merupakan bagian dari sebuah Infratraktur Politik<sup>259</sup> yang berfungsi sebagai alat dalam mendidik masyarakat agar memahami partai politik sebuah struktur organisasi yang memiliki peran penting dalam membangun dan berjalannya sebuah kekuasaan. Namun yang perlu dipahami ialah, pembentukan partai dari visi, misi, ideologi, perkembangan partai politik juga bergantung pada pandangan dan kemauan serta kemampuan tokoh atau pimpinan partai tersebut. Pemimpin partai politik harus mampu, berkompeten dan mengelola serta konsolidasi semua lini dan aspek kehidupan partai agar partai politik tersebut bisa menunjukkan eksistensinya sebagai pilar demokrasi.

## B. Pengaturan Partai Politik di Indonesia

Perkembangan Partai Politik tidak terlepas dari sejarah (historis). Partai politik pertama lahir di negara Eropa Barat, dengan gagasan bahwa rakyat merupakan faktor yang perlu diperhitungkan serta diikutsertakan dalam proses politik, maka secara spontan dan berkembang menjadi penghubung antara rakyat di satu pihak dan pemerintah di

---

<sup>259</sup> Dalam struktur kekuasaan negara, terbagi menjadi Infrastruktur politik dan Suprastruktur Politik. Infrastruktur politik adalah struktur di bawah permukaan yang keberadaannya ada dalam masyarakat. Komponennya antara lain yakni Partai-partai politik, Kelompok Kepentingan (interest groups), Kelompok Penekan (Pressure groups), Alat komunikasi politik (media massa atau mass media), Tokoh-tokoh Politik (Political figure). Sedangkan Suprastruktur politik ialah Suprastruktur politik adalah struktur di atas permukaan yang keberadaannya ditentukan dalam Konstitusi Negara seperti halnya Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden, Mahkamah Agung, sampai pada Kepala Desa yang merupakan lembaga-lembaga negara dan pemerintahan. Sehingga sering juga disebut sebagai Struktur formal atau sebagai struktur pemerintahan. Lihat di I Made Sucipta, *Pendidikan Kewarganegaraan*, Jilid II, Edisi Revisi, Petada Pasi Grafika, Singaraja, 2012, hlm. 35-39.

fihak lain<sup>260</sup>. Setelah merdeka Indonesia menganut sistem multi partai sehingga terbentuk banyak partai politik yang mengikuti pemilu tahun 1955. Tetapi hanya empat (4) partai terbesar diantaranya adalah: PNI, Masyumi, Nahdatul Ulama, dan PKI. Memasuki masa orde baru (1965-1998). Partai politik di Indonesia berjumlah 3 partai yaitu Partai Persatuan Pembangunan, Golongan Karya, dan Partai Demokrasi Indonesia.

Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Partai Politik di Indonesia sejak masa kemerdekaan adalah: Maklumat X Wakil Presiden Muhammad Hatta (1945) Undang-Undang Nomor 7 Pnps Tahun 1959 tentang Syarat-Syarat dan Penyederhanaan Kepartaian Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1960 tentang Pengakuan, Pengawasan, dan Pembubaran Partai-Partai Undang-Undang Nomor 3 tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya Undang-Undang Nomor 3 tahun 1985 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik Undang-undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik

Dalam sistem kepartaian, terdapat klasifikasi partai politik dengan beragam kriteria, diataranya, Pertama, Klasifikasi partai politik menurut jumlah dan fungsi anggotanya; terdapat partai massa dan partai kader, Kedua, klasifikasi partai berdasarkan sifat dan orientasi partai, dan Ketiga, Klasifikasi partai politik berdasarkan pada jumlah partai yang berpengaruh dalam Badan Perwakilan.

---

<sup>260</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cet. 27, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005, hlm. 159



### C. Perkembangan Partai Politik di Indonesia

Konsep partai politik sejak zaman penjajah sampai perodesasi kemerdekaan sampai orde reformasi mengalami pasang surut yang signifikan. Baik dari sisi jumlah peserta partai politik maupun pola pengaturan pendirian partai politik tersebut. Dalam buku *Politik Hukum di Indonesia*, Mahfud MD., menjelaskan bahwa sejarah pengaturan partai politik di Indonesia dikelompokkan dalam beberapa dimensi waktu, diantaranya yaitu<sup>261</sup>:

#### a. Dimensi Waktu Penjajahan<sup>262</sup>

Periode penjajahan ini, merupakan masa dimana partai politik dibentuk atau didirikan dengan memberikan kesempatan kepada wilayah jajahan untuk membentuk dewan perwakilan rakyat (*Volksraad*) tahun 1939. Beberapa partai politik yang dibentuk masa penjajah, seperti; *Indonesische Nationale Groep* dipimpin Moh. Yamin; Fraksi National di bawah Husni Thamrin; Perhimpunan Pegawai Bestuur Bumi Putera di bawah Pimpinan Parwoto.

Ada juga upaya dalam menggabungkan berbagai organisasi politik dengan berbagai basis massa, diantaranya yakni, GAPI (Gabungan Partai Politik) yang merupakan gabungan dari partai partai politik yang beraliran nasional, tahun 1939; kemudian munculnya MIAI (Majelis Islam Ala'a Indonesia), yang merupakan gabungan partai-partai yang beraliran Islam, tahun 1937; kemudian adanya MRI (Majelis Rakyat Indonesia) adalah gabungan partai dari organisasi buruh. Pasca masuknya Jepang menjajah Indonesia, segala aktivitas perpolitikan dihapuskan, hanya diberikan kepada golongan Islam dengan

---

<sup>261</sup> I Gede Yusa, dkk., *Hukum Tata Negara Pasca Perubahan UUD NRI 1945*, Op.Cit., hlm. 226-234

<sup>262</sup> Lihat juga di Miriam Budiardjo, Op. Cit., hlm. 171

membentuk Partai Masyumi (Majelis Syuro Muslimin Indonesia). Hal ini berdampak pada ciri atau pola sistem partai masa penjajahan merupakan cikal bakal munculnya sistem multi partai yang berkembang pasca kemerdekaan.

b. Dimensi Waktu Kemerdekaan

Perkembangan partai politik muncul pada masa kemerdekaan saat munculnya ide adanya partai tunggal yang digagas oleh Bung Karno. Terdapat juga pemikiran atau gagasan menggunakan sistem multi partai yang diusulkan oleh Sutan Sjahrir (Bung Sjahrir) dengan argumentasi, bahwa partai politik yang ideal untuk menggerakkan rakyat dalam relevansi demokrasi adalah partai politik revolusioner, berideologi, rapi terorganisasi secara modern, dan efisien. Dengan demikian, bagi Bung Sjahrir, yang dibutuhkan Indonesia adalah “partai kader” bukan “partai massa”.<sup>263</sup>

Dalam perkembangannya, disepakati bahwa Indonesia menggunakan sistem multi partai dengan munculnya Maklumat Wakil PResiden Nomor X (3 November 1945) sebagai dasar hukum sistem multi partai bagi negara Indonesia. Adapun isi dari maklumat tersebut ialah Pertama, Pemerintah menyukai pembentukan partai-partai politik, Kedua, Pemerintah berharap partai-partai itu terbentuk sebelum pemilihan Badan Perwakilan Rakyat.

Mendasarkan pada Maklumat Wakiil Presiden No. X tersebut, disambut luar biasa oleh masyarakat dengan membentuk 10 partai politik baru, yakni Masyumi, Partai Buruh Indonesia, Partai Rakyat Jelata, Partai Kristen Indonesia, Partai Komunis Indonesia, Partai Rakyat Sosialis, Partai Sosialis Indonesia, Partai Katolik Republik Indonesia,

---

<sup>263</sup> I Gede Yusa, dkk, Op. Cit., hlm. 227

Persatuan Rakyat Marhaen Indonesia, dan Partai Nasional Indonesia<sup>264</sup>. Partai politik berlomba untuk mendapatkan kursi Dewan Perwakilan Rakyat yang berjumlah 272 kursi. Pemilu diadakan dengan alas dasar Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Umum yang berkaitan dengan pelaksanaan Pemilu tahun 1955. Dalam pelaksanaan Pemilu 1955, hasil yang diperoleh, dimenangkan oleh empat partai besar, yakni PNI, Masyumi, NU dan PKI.

Konstelasi perpolitikan Indonesia mengalami pasang surut dalam pergerakannya. Dimulai dengan munculnya Dekrit Presiden Republik Indonesia pada tanggal 5 Juli 1959 yang merubah pola ketatanegaraan Indonesia. Disamping itu, perubahan Undang-Undang Dasar Sementara 1950 dengan memberlakukan kembali Undang-Undang Dasar 1945 sebagai bentuk sistem Demokrasi Terpimpin. Dalam perkembangannya, Presiden Soekarno mengeluarkan Penetapan Presiden (Penpres) Nomor 7 Tahun 1959 tentang Syarat-syarat Penyederhanaan Kepartaian. Tindak lanjut dari Penpres ini, dimunculkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 1960 tentang Pengakuan, Pengawasan dan Pembubaran Partai.

Pola perubahan politik Indonesia sangat kentara pasca Pemberontakan Gerakan 30 September 1965 dan munculnya Surat Perintah Sebelas Maret Tahun 1966 (Supersemar). Pembubaran partai politik yang berafiliasi dengan ajaran Marxisme-Leninisme, khususnya pembubaran Partai Komunis Indonesia beserta ormas-ormasnya yang diperkuat dengan Ketetapan Majelis

---

<sup>264</sup> Baca dalam Sekretariat Negara Republik Indonesia, 30 Tahun Indonesia Merdeka, 1945-1949, Cetakan Pertama, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1975, hlm. 35-37., lihat juga di I Gede Yusa, dkk, Op. Cit., hlm. 228

Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XXV/MPRS/1966.<sup>265</sup>

Bersamaan dengan perubahan secara menyeluruh pada sistem ketatanegaraan Indonesia saat Orde Lama, maka memunculkan masa dimana konsep pelaksanaan UUD 1945 dilaksanakan secara murni dan konsekuen. Era pemilu tahun 1971 yang dilandaskan pada UU Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat dan UU Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang secara demokratis diikuti oleh sepuluh (10) partai politik, yakni<sup>266</sup> Nahdatul Ulama (NU), Partai Muslimin Indonesia (Parmusi), Partai Nasional Indonesia (PNI), Partai Syarikat Indonesia (PSII), Partai Kristen Indonesia (Parkindo), Partai Katholik Republik Indonesia (PKRI), Partai Islam Persatuan Tarbiyah Islamiyah (Perti), Partai Musyawarah Rakyat Banyak (Murba), Ikatan Pendukung Indonesia (IPKI) serta Golongan Karya (Golkar).

Hasil Pemilu tahun 1971, terjadi penggabungan dalam fraksi-fraksi, yakni Fraksi Persatuan Pembangunan, Fraksi Demokrasi Indonesia, dan Fraksi Karya Pembangunan yang merupakan cikal bakal penyederhanaan partai politik di Indonesia. Penggabungan ini kemudian didefinisikan dengan dikeluarkan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya, yang secara nyata menyederhanakan jumlah partai (organisasi sosial politik) menjadi tiga yaitu Partai Demokrasi Indonesia, Partai Persatuan Pembangunan, dan Golongan Karya. Berjalannya

---

<sup>265</sup> Lihat di I Gede Yusa, dkk, Op. Cit., hlm. 231

<sup>266</sup> Ibid.

waktu, dengan beberapa kali pemilihan umum legislative, dimenangkan oleh Golongan Karya, hingga pada Pemilu terakhir yang dihelat tahun 1997. Kemudian berganti rezim reformasi yang bergulir tahun 1998 hingga sekarang.

c. Dimensi Waktu Reformasi

Dimensi reformasi dimulai dengan terjadinya krisis ekonomi (krisis moneter) yang beruntun diikuti oleh krisis yang lain baik krisis sosial, krisis moral, krisis hukum atau sering disebut sebagai krisis total (Kristal) sehingga membuat sistem dan pola ketatanegaraan terganggu. Dalam dunia politik, dikeluarkanlah secara marathon yakni; Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Pasca reformasi ini, merupakan kembalinya euphoria kebangkitan sistem multipartai yang secara demokrasi merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari masyarakat.

Sistem multipartai yang dilakukan di Indonesia pasca reformasi, menumbuhkan lebih dari 48 Partai yang dilegalisasi sebagai peserta Pemilihan Umum dengan mendasarkan pada Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Partai Politik, kemudian pada jeda tahun berikutnya, khususnya dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, peserta Pemilihan Umum berkurang secara dramatis sehingga menyisakan sebanyak 24 partai yang lolos persyaratan partai politik peserta pemilu dalam Pemilihan Umum Legislatif Tahun 2004.

## BAB XIV

### PEMILIHAN UMUM

#### A. Konsep Pemilihan Umum

Rakyat merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam kehidupan bernegara. Rakyat juga memerlukan sebuah lembaga yang memiliki kewenangan yang tidak tak terbatas untuk bisa mewujudkan tujuan atau cita-cita negara melalui pembagian pola kekuasaan negara. Dalam pola pemenuhan pola kekuasaan negara tersebut dibutuhkan sebuah proses atau tahapan tertentu guna mempermudah rangkaian atau tahapan pencapaian tujuan negara tersebut yakni menggunakan pemilihan umum. Menurut Usep Ranawijaya, dalam bukunya *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-dasarnya*, menjelaskan bahwa, pemilihan umum merupakan salah satu cara pengisian jabatan untuk memilih wakil-wakil rakyat dalam suatu negara demokratis. Dengan perkataan lain, objek kajian hukum tata negara sebagai hukum yang mengatur keorganisasian negara dan cara menjalankan pemerintahan<sup>267</sup>.

Pelaksanaan pemilu merupakan momentum yang sangat penting bagi pembentukan pemerintahan dan penyelenggaraan negara periode berikutnya. Begitu pentingnya pemilu yang dilaksanakan secara berkala, karena beberapa alasan. Pertama, pendapat atau aspirasi rakyat mengenai berbagai aspek kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat dinamis, dan berkembang dari waktu ke waktu. Kedua, kondisi kehidupan bersama dalam masyarakat dapat berubah, baik karena dinamika dunia internasional maupun karena faktor-faktor dalam negeri. Ketiga, perubahan

---

<sup>267</sup> Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-dasarnya*, Ghalia, Jakarta, 1983, hlm. 16-17

aspirasi dan pendapat rakyat juga dapat dimungkinkan terjadi karena penambahan jumlah penduduk/rakyat yang dewasa sebagai pemilih baru (new voters). Keempat, pemilihan umum perlu diadakan secara teratur dengan maksud menjamin terjadinya pergantian kepemimpinan negara, baik di bidang legislatif maupun eksekutif.<sup>268</sup>

Di Indonesia, dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pada Pasal 22E menyebutkan bahwa:

- 1) Pemilihan umum diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.
- 2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- 3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.
- 4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
- 5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
- 6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Secara prinsip, pemilihan umum merupakan bagian legitimasi politik dari rakyat kepada penguasa untuk mencapai tujuan negara. Jadi kemauan rakyat yang dinyatakan dalam pemilu merupakan legitimasi bagi penguasa negara untuk memerintah selama periode tertentu.

---

<sup>268</sup> Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Sekjend Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 170.



Di Indonesia lima tahun sekali.<sup>269</sup> Pemilu yang bebas merupakan suatu keharusan dan merupakan suatu lembaga yang sangat vital untuk demokrasi. Pemilihan umum yang bebas berarti bahwa dalam suatu jangka waktu tertentu rakyat akan mendapat kesempatan untuk menyatakan hasratnya terhadap garis-garis politik yang harus diikuti oleh negara dan masyarakat, dan terhadap orang-orang yang harus melaksanakan kebijaksanaan itu<sup>270</sup>. Oleh karenanya, Pemilihan Umum ini merupakan momentum rakyat ikut berpartisipasi dalam roda pemerintahan baik secara langsung maupun tidak langsung.

## B. Beberapa Sistem Pemilihan Umum

Sistem pemilihan umum yang dikenal selama ini, terbagi menjadi dua jenis, yakni Sistem Pemilihan Umum Mekanis dan Sistem Pemilihan Umum Organik. Jimly Asshidiqie, menjelaskan tentang kedua sistem pemilihan umum tersebut, yaitu<sup>271</sup>:

- a. Sistem Mekanis mencerminkan pandangan yang bersifat mekanis yang melihat rakyat sebagai individu-individu yang sama yang masing-masing mempunyai satu suara dalam setiap pemilihan. Sistem Mekanis dilaksanakan dengan dua cara, yaitu:
  - 1) Sistem Perwakilan Distrik/Sistem Mayoritas/Single Member Contituency System/The Winners Take All

---

<sup>269</sup> Harun Alrasyid, *Pemilihan Umum Sebagai Perwujudan Kedaulatan Rakyat*, STIH IBLAM, Jakarta, 2004, hlm. 4.

<sup>270</sup> Abdul Bari Azed, *Hukum Tata Negara Indonesia; Kumpulan Tulisan*, In-Hill-Co, Jakarta, 1991, hlm. 1.

<sup>271</sup> Tundjung Herning Sitabuana, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Konpress, Jakarta, 2020, hlm. 229-231, lihat juga di Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hlm. 758-777.

Dengan sistem ini, wilayah negara dibagi dalam distrik-distrik atau daerah-daerah pemilihan yang jumlahnya sama dengan jumlah anggota lembaga perwakilan rakyat yang akan dipilih. Setiap distrik atau daerah pemilihan akan diwakili oleh 1 (satu) orang (single member constituencies) atau sistem mayoritas (karena yang dipilih sebagai wakil rakyat dari suatu daerah pemilihan adalah siapa yang memperoleh suara terbanyak atau mayoritas di daerah itu).

2) Sistem Perwakilan Berimbang/Sistem Perwakilan Proporsional/ *Multi Member Constituency System*

Dengan sistem ini, persentase kursi di lembaga perwakilan rakyat dibagikan pada tiap-tiap partai politik sesuai dengan persentase jumlah suara yang diperoleh tiap-tiap partai politik. Dalam kenyataannya pada kartu suara ada nama partai politik, atau nama partai politik dan nama calon.

Ada dua model utama dalam sistem perwakilan berimbang/ perwakilan proporsional/sistem multimember constituency, yaitu:

a) Single Transferable Vote (Hare System) Menurut sistem ini, pemilih diberi kesempatan untuk memilih pilihan pertama, kedua dan seterusnya di distrik yang bersangkutan. Jumlah imbalan suara yang dibutuhkan oleh pemilih ditentukan. Setelah jumlah keutamaan pertama dipenuhi, apabila ada sisa suara dipindahkan pada calon berikutnya.

b) Sistem Daftar atau List System Menurut sistem ini, pemilih diminta memilih dari

daftar yang tersedia yang berisi nama-nama calon wakil rakyat. Pemenangnya adalah calon yang mendapatkan suara terbanyak.

- b. Sistem Organik Sistem ini menempatkan rakyat sebagai sejumlah individu yang hidup bersama dalam berbagai macam persekutuan hidup. Sistem organik menghasilkan sistem perwakilan fungsional atau sistem parlemen dua kamar atau parlemen yang bersifat bikameral. Sistem ini dipraktikkan di Amerika Serikat dengan Congress yang terdiri dari *House of Representative* dan *Senate*.

### C. Perkembangan Pemilu di Indonesia

Indonesia sebagai bangsa yang menganut konsep pemilihan umum yang berorientasi pada kedaulatan rakyat, mengalami pasang surut dalam sejarahnya. Hal ini disebabkan Indonesia sedang “mencari” pola dan sistem pemilihan umum yang cocok dengan konsep dan marwah hukum di Indonesia sehingga bisa diterapkan dalam proses demokrasi di Indonesia.

Proses pemilihan umum sejak awal kemerdekaan, dimulai dilaksanakan pada tahun 1955 dengan alas dasar hukum yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat junto Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1956 tentang Perubahan Undang-Undang Pemilihan Umum (Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953). Dasar konstitusionalnya berbasis pada Pasal 1 Ayat (2) dan Pasal 3587 Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950, dimana Pemilihan umum tersebut diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Badan Konstituante dengan menggunakan sistem pemilihan umum sistem Proporsional. Pemilihan umum tahun 1955 dihelat pada tanggal 29 September 1955 untuk memilih Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemilihan umum

tanggal 15 Desember 1955 untuk memilih Badan Konstituante. Pemilu tahun 1955 dilaksanakan dengan asas Umum dan Berkesamaan, langsung, bebas dan rahasia.

Perhelatan Pemilu pada masa Orde Baru, dilakukan pada tahun 1971 dengan berbasis pada Ketetapan MPRS Nomor XLII/MPRS/1968 sebagai alas dasar hukumnya. Kemudian pelaksanaan pemilihan umumnya dilakukan paling lambat 5 Juli 1971 dengan menerapkan UU Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat dan UU Nomor 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pemilu ini diikuti oleh 10 Partai politik dengan berasaskan Langsung, Umum, Bebas dan Rahasia.

Pemilihan umum perodesasi 5 tahunan tersebut, kembali dihelat pada tahun 1977 dengan beberapa perubahan infrastruktur politik dikarenakan adanya penggabungan, peleburan maupun fusi dalam partai politik tersebut. Penggabungan ataupun fusi dari partai politik tersebut memunculkan dua partai politik yakni Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI) dan satu Golongan Karya, sehingga peserta Pemilu hanya ketiga organisasi politik tersebut dengan berbasis pada UU Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya dan UU Nomor 4 Tahun 1974 tentang Perubahan UU Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Proses pemilihan umum di Indonesia kembali mengalami perubahan yang cukup berarti pada Pemilu tahun 1987 berkaitan dengan Asas Tunggal Pancasila sebagai asas partai politik. Hal ini didasarkan pada Undang-undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1985 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya, Undang- Undang No.1 Tahun 1985 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No.15 Tahun 1969 Tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan

Permusyawaratan/Perwakilan Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang No.4 Tahun 1975 dan Undang-Undang No.2 Tahun 1980. Perubahan alas dasar tersebut digunakan dalam Pemilu 1987 sampai Pemilu 1997. Pola pemilihan umum saat itu berbasis pada asas pemilihan umum adalah langsung, umum, bebas dan rahasia, dengan sistem perwakilan proporsional dan sistem pengangkatan (perwakilan fungsional). Sistem ini kemudian berubah sejak reformasi bergulir. Pola dan sistem pemilihan umum dengan berbasis demokrasi secara langsung dengan keterlibatan masyarakat dalam pemerintahan merupakan salah satu tujuan dari reformasi. Perubahan pola dan sistem pemilu masih terus berproses sejurus dengan pola dan sistem berlaku di Indonesia.

Tahun 1998 terjadi perubahan yang cukup signifikan atas pola dan tata negara di Indonesia dengan adanya reformasi akibat krisis dalam semua lini sehingga menjadikan adanya perubahan yang cukup mengakar dalam konsep dan pelaksanaan pemilu di Indonesia. Tahun 1999 diadakan Pemilu kedelapan atau dua tahun sejak Pemilu terakhir yakni tahun 1997. Tuntutan reformasi terkait pola ketatanegaraan ini berujung pada perubahan beberapa peraturan perundang-undangan berkaitan dengan partai politik, pemilihan umum serta susunan dan kedudukan MPR, DPR dan DPRD, dengan mengeluarkan beberapa peraturan perundang-undangan, yakni Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1999 Tentang Partai Politik, diundangkan pada 1 Februari 1999, diumumkan ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 22 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3809; Undang-undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum, diundangkan pada 1 Februari 1999, diumumkan ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 23 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3810.; dan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1999 Tentang Tentang Susduk MPR, DPR dan DPRD, diundangkan pada 1 Februari 1999, diumumkan ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 24

dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3811. Dengan dikeluarkannya beberapa peraturan tersebut, pola dan sistem pemilihan umum di Indonesia berubah secara signifikan yakni sistem perwakilan proposional dan pengangkatan.

Keberlanjutan pemilihan umum di Indonesia kembali dilihat pada tahun 2004 dengan beberapa perubahan pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia dalam Bab Pemilihan Umum yang secara umum merubah konsep pemilihan umum Indonesia lebih baik. Pada Pemilu tahun 2004, diundangkannya beberapa peraturan dengan peraturan perundang-undangan bidang politikm yakni:

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum, Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2003 Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, dan dalam hal ini, maka sistem pemilihan yang dianut yakni sistem pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melalui sistem pemilihan Proporsional dengan daftar terbuka, sementara untuk Dewan Perwakilan Daerah menganut sistem Distrik berwakil banyak. Sedangkan untuk memilih presiden dan wakil presiden menganut sistem pemilihan perorangan dimana paket Calon Presiden dan Wakil Presiden dicalonkan oleh partai politik.<sup>272</sup>

Pada tahun 2009 dilakukan pemilihan umum secara langsung dengan didasari oleh beberapa peraturan yang menjadi alas dasar Pemilu tahun 2009 tersebut, diantaranya ialah:

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik, diundangkan pada 4

---

<sup>272</sup> I Gede Yusa, *Hukum Tata Negara .....*, Op.Cit., hlm.250

Januari 2008, diumumkan ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 1 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4801; Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, diumumkan ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 59 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4721; 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 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. Dalam Pemilu tahun 2009 ini, pola dan sistem pemilihan yang dianut masih sama yakni sistem pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melalui sistem pemilihan Proporsional dengan daftar terbuka, sementara untuk Dewan Perwakilan Daerah menganut sistem Distrik berwakil banyak. Sedangkan untuk memilih presiden dan wakil presiden menganut sistem pemilihan perorangan dimana paket calon presiden dan wakil presiden dicalonkan oleh partai politik.<sup>273</sup>

Pelaksanaan Pemilihan Umum kembali dihelat dengan persiapan lebih serius dan lengkap dari berbagai sisi sehingga pola dan sistem Pemilu menghasilkan hasil

---

<sup>273</sup> Ibid., hlm.251



demokrasi yang baik, yakni Pemilihan Umum Tahun 2014. Dalam Pemilu 2014 ini memiliki beberapa perubahan pada sisi aturan berkaitan dengan politik di Indonesia. Hal ini disebabkan perubahan beberapa aturan, diantaranya yaitu:

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Nomor 2008 tentang Partai Politik juncto Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik; Undang-undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum; Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; serta Undang-undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, dan dalam hal ini, maka sistem pemilihan yang dianut juga masih sama dengan dua pemilihan sebelumnya yakni Tahun 2004 serta Tahun 2009, yakni sistem pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melalui sistem pemilihan Proporsional dengan daftar terbuka, sementara untuk Dewan Perwakilan Daerah menganut sistem Distrik berwakil banyak. Sedangkan untuk memilih presiden dan wakil presiden menganut sistem pemilihan perorangan dimana paket calon presiden dan wakil presiden dicalonkan oleh partai politik.<sup>274</sup>

---

<sup>274</sup> Ibid., hlm 251-252

Dalam pemilihan umum selanjutnya dihelat pada tahun 2019 dilaksanakan dengan beberapa alas dasar peraturan yang memiliki beberapa perubahan terkait substansi, diantara aturan tersebut adalah:

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum; Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden; Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan diubah kembali dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah<sup>275</sup>. Pemilu 5 tahunan tersebut diselenggarakan dengan aman lancar berbasis pada asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.

---

<sup>275</sup> <https://parlemenindonesia.org/>, diakses pada tanggal 12 Oktober 2021 pada pukul 20.15 wib.



## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- A. Fickar Hadjar ed. Al, *Pokok-Pokok Pikiran dan Rancangan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi*, KRHN dan Kemitraan, Jakarta, 2003
- Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011
- Abdul Bari Azed, *Hukum Tata Negara Indonesia; Kumpulan Tulisan*, In-Hill-Co, Jakarta, 1991
- Abraham Lincoln, *Demokrasi: Prinsip-prinsip Dasar Demokrasi*, IIP US Departement of State, New York, 2001
- Abu Daud Busro dan Abu bakar Busro, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1991
- Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2009
- ....., *Ilmu Negara*, Cetakan Ketujuh, Sinar Grafika, Jakarta, 2010
- Adnan Buyung Nasution, *Pergulatan Tanpa Henti Menabur Benih Reformasi*, Aksara Karunia, Jakarta, 2004
- Afif Khalid, *Penafsiran Hukum Oleh Hakim dalam Sistem Peradilan di Indonesia*, Jurnal Al' Adl:Jurnal Hukum, Volume VI Nomor 11, Januari-Juni 2014, Universitas Islam Kalimantan, Banjarmasin
- Ahmad Gelora Mahardika, *Konvensi Ketatanegaraan Dalam Sistem Hukum Nasional di Indonesia Pasca Era Reformasi*, Jurnal Rechtvinding, Volume 8, Nomor 1, April 2019, BPHN, Jakarta
- Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fiqih Siyasah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012

- ....., *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014
- Asser-Scholten, "Algemeen Deel", cetakan kedua, 1934, dalam J.H.A. Logemann, *Over de Theorie van Een Stellig Staatsrecht* (1948), diterjemahkan menjadi *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*, Ichtiar Baru-Van Hoeve, Jakarta, 1975
- Azhari, Politik dan Birokrasi di Negara Bagian Sabah Malaysia, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Universitas Indonesia, Nomor 4 Oktober-Desember 2011
- Bagir Manan dan Kuntara Magnar, *Peranan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Armico, Bandung, 1987
- ....., *Hubungan Antara Pusat Daerah*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994
- ....., *Perjalanan Histori pasal 18 UUD 194*, UNISKA, Karawang, 1993
- ....., *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung, 1995
- Beni Ahmad Saebani, dan Javid Zia Rahman Haqiq., *Ilmu Negara Dan Teori Negara*, Cetakan ke-1, CV Pustaka Setia, Bandung, 2016
- Bintan R. Saragih, *Majelis Permusyawaratan Rakyat*, Jakarta, Gaya Media Pratama, 1992
- Dahlan Thaib dkk, *Teori dan Hukum Konstitusi*, PT. Grafindo Persada, Jakarta, 2006
- ....., et.al, *Teori dan Hukum Konstitusi*, PT. Grafindo Persada, Jakarta, 2001
- Dani Muhtada dan Ayon Diniyanto, *Dasar-dasar Ilmu Negara*, BPFH UNNES, Semarang, 2018
- Darji Darmodiharjo dkk, *Santiaji Pancasila*, Kurnia Esa, Jakarta, 1985

- Dian Aries Mujiburohman, *Pengantar Hukum Tata Negara*, STPN Press, Yogyakarta, 2017
- Ellydar Chaidar, *Hukum dan Teori Konstitusi, sebagaimana dikutip oleh, Novendri M. Nggilu, Hukum dan Teori Konstitusi (Perubahan Konstitusi yang partisipatif dan populis)*, UII Press, Yogyakarta, 2015
- Firmansyah Ariin dkk. *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Jakarta: KRHN bekerjasama dengan MKRI didukung oleh The Asia Foundation dan USAID, 2005
- Franz Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001
- George Ritzer & Douglas J. Goodman, *Teori Sosiologi Modern*, Kencana, Jakarta, 2007
- Hans Kelsen, *General Theory Of Law and State*, Russell & Russell, New York, 1961, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, Cetakan I, Penerbit Nusamedia dan Penerbit Nuansa, Bandung, 2006
- Harun Alrasyd, *Pemilihan Umum Sebagai Perwujudan Kedaulatan Rakyat*, STIH IBLAM, Jakarta, 2004
- Hotman Siahaan, *Pengantar Kearsah Sejarah Dan Teori Sosiologi*, Penerbit Erlangga, Jakarta, 1986
- Hufron dan Sofyan Hadi, *Ilmu Negara Kontemporer: Telaah Teoritis Asal Mula, Tujuan dan Fungsi Negara, Negara Hukum dan Negara Demokrasi*, Laksbang Grafika dan Kantor Advokat "Hufron & Rubaie", Yogyakarta dan Surabaya, 2016
- I Dewa Gede Atmadja, *Ilmu Negara: Sejarah, Konsep Negara, dan Kajian Kenegaraan*, Stara Press, Malang, 2012
- I Gede Arya B. Wiranata, *Hak Asasi (Anak) Dalam Realitas Quo Vadis?*, Reika Aditama, Bandung, 2007



- I Gede Yusa, dkk., *Hukum Tata Negara Pasca Perubahan UUD NRI 1945*, Setara Press, Malang, 2016
- I Made Sucipta, *Pendidikan Kewarganegaraan*, Jilid II, Edisi Revisi, Singaraja: Petada Pasi Grafika, 2012
- I Nengah Suantra dan Made Nurmawati, *Ilmu Negara*, Cetakan ke-1, Uwais Inspirasi Indonesia, Ponorogo, 2017
- Imam Hidayat, *Teori-Teori Politik*, SETARA press, Malang, 2009
- Inleiding tot de Studie van het Nederlandsrecht*", diterjemahkan menjadi *Pengantar Ilmu Hukum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1968
- Irwansyah, *Diktat Hukum Tata Negara*, Fakultas Syaria dan Hukum, Universitas Islam Negeri Sumatera Utara, 2018
- Isrok, dan Dhia Al Uyun, *Ilmu Negara (Berjalan Dalam Dunia Abstrak)*, Cetakan ke-1, UB Press, Malang, 2012
- J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002
- Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, disampaikan dalam Forum Dialog Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI pada tanggal 22-24 Nopember 2011 di Jakarta.
- ....., *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK-RI, Jakarta, 2006
- ....., *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah; telaah perbandingan konstitusi berbagai negar*), Cet.1, UI Press, Jakarta, 1996
- ....., *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006



- ....., *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007
- ....., *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, Makalah dalam Simposium Nasional yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM, 2003
- ....., *Presidensialisme Versus Parlemenarisme*, dalam The Center for Presidential and Parliamentary Studies (CPPS) dan Partnership for Governance Reform In Indonesia, *Gerak Politik; Mengagas Ulang Prinsip-prinsip Lembaga Kepresidenan*
- ....., *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 1*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteran Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006
- ....., *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Sekjend Mahkamah Kosntitusi RI, Jakarta, 2006
- ....., *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005
- Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Republik Indonesia*, Bumi Aksara, Yogyakarta, 1990
- Joko Sulistyanto, *Hak Asasi Manusia di Negara Pancasila: Suatu Tinjauan Yuridis Normatif tentang Sejarah Hak Asasi Manusia dalam Hubungannya dengan UndangUndang Dasar 1945*, Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1997
- Kansil, *Ilmu Negara: Umum dan Indonesia*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2004
- Knut D. Asplund, Suparman Marzuki, *Hukum Hak Asasi Manusia*, PUSHAM UII, Yogyakarta, 2008.
- Kranenburg, *Ilmu Negara Umum*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1982

- M. Tolchah Mansoer, *Pembahasan Beberapa Aspek Kekuasaan- Kekuasaan Eksekutif dan Legeslatif di Indonesia*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983
- Martha Eri Safira, *Hukum Tata Negara Dalam Bingkai Sejarah dan Perkembangan Ketatanegaraan di Indonesia*, CV. Senyum Indonesia, Ponorogo, 2020
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1991
- ....., *Dasar-Dasar Ilmu Politik. Edisi Revisi*, Cetakan Pertama, Gramedia, Jakarta, 2008
- ....., *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Cet. 27, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005
- ....., *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (cetakan kedua puluh dua), Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001
- ....., *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, ed. Revisi, cetakan 3, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008
- ....., *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.1997
- Mochtar Kusumaatmadja dan B. Arief Sidharta, *Pengantar Ilmu Hukum Suatu Pengenalan Pertama Ruang Lingkup Berlakunya Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 2000
- Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung, 2002
- Moh Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Edisi revisi, Cet ke-2, Rineka Cipta, Yogyakarta, 2001
- Moh. Kusnardi dan Bintang R Saragih, *Ilmu Negara*, Edisi Revisi, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1995
- Moh. Kusnardi dan Haimaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet. Kelima, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1983

- ....., *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Ketujuh, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bakti, Jakarta, 1988
- ....., *Pengantar Hukum Tatanegara Indonesia*. Penerbit Pusat Studi Hukum Tatanegara UI dan CV. Sinar Bhakti; Jakarta, 1981
- Moh. Mahfud M.D, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999
- Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet. Kelima, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1983
- Muin Fahmal, *Peran Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Layak Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, Penerbit Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2008
- Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009
- ....., *Ilmu Negara*, Cetakan ke-9, Rajawali Pers, Depok, 2017
- ....., *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, cetakan pertama, UII Press, Yogyakarta, 2007
- ....., *Negara Hukum, Demokrasi & Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005
- Noor M. Aziz, dkk., *Laporan Kompendium Hukum Bidang Kewarganegaraan*, Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta
- Padmo Wahyono, *Konsep Yuridis Negara Hukum Indonesia*, Makalah, UI Press, Jakarta, 1998

- Ph. Visser't Hoft, *Penemuan Hukum*, judul asli *Rechtsvinding*, diterjemahkan oleh B. Arief Sidharta, Laboratorium Hukum FH Univ Parahyangan, Bandung, 2001
- Philipus M. Hadjon dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (introduksin to the indonesian administrtif law)*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1987
- ..... , *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia: Introduction to the Indonesian Administrative Law*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2008
- ....., *Peranan Hukum Tata Negara sebagai Stabilisator dan Dinamisator Kehidupan Masyarakat*, Makalah Seminar Ilmiah, Jember : Fakultas Hukum Universitas Jember, 1986
- Pringgodigdo, *Ketatanegaraan*, Cetakan ke-2, Eresco, Bandung, 1960
- R.G. Kartasapoetra, *Sistematika Hukum Tata Negara*, Rineka Cipta, Jakrta, 1993
- Rafael Raga Maran, *Pengantar Sosiologi Politik*, Rieneka Cipta, Jakarta, 2001
- Ramdlon Naning, *Cita dan Citra Hak-Hak Asasi Manusia di Indonesia*, Lembaga Kriminolog UI Program Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta, 1983
- ....., *Gatra Ilmu Negara*, Liberty, Jakarta, 1983
- Risalah Sidang BPUPKI-PPKI, tanggal 29 Mei 1945-19 Agustus 1945, Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1992
- Rozikin Daman, *Hukum Tata Negara, suatu Pengantar*. PT Raja Graindo Persada, Jakarta, 1993
- Rusma Dwiyanana, *Konsep Konstitusionalisme, Pemisahan Kekuasaan, dan Checks and Balance System*, Pusat Kajian Hukum Administrasi Negara
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006



- Satya Arinanto, *Hukum dan Demokrasi*, Ind Hill Co, Jakarta, 1991
- Sekretariat Negara Republik Indonesia, *30 Tahun Indonesia Merdeka, 1945-1949*, Cetakan Pertama, Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1975
- Shabine George H, *A History of political Theory*, Terj. Suwarno Hadiatmodjo. *Teori-teori Politik, sejarah Pertumbuhan dan perkembangannya*. Binacipta, Bandung, 1992
- Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006
- Smith, Rhona K. M. Smith, et. al., *Hukum Hak Asasi Manusia*, PUSHAM UII, Yogyakarta, 2008
- Soehino, *Hukum Tata Negara: Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 adalah Negara Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 1985
- ....., *Hukum Tata Negara; Sumber-sumber Hukum Tatanegara Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1985
- ....., *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1980
- Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Rajawali pers, Jakarta, 1994
- Sri Kusriyah., *Ilmu Negara*, Cetakan ke-1, UNISSULA PRESS, Semarang, 2017
- Sri Soemantri M, *Susunan Ketatanegaraan Menurut UUD 1945 Dalam Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia*, Sinar Harapan, Jakarta, 1993
- .....*Bunga Rampai Hukum Tata Negara* ,Alumni, Bandung, 1992
- ....., *Perbandingan (Antar) Hukum Tata Negara*, Bandung, Alumni, 1971
- ....., *Persepsi terhadap Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi dalam Batang Tubuh UUD 1945*, Alumni, Bandung, 1979

- ....., *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*,  
Disertasi, Alumni, Bandung, 1987
- Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Penemuan Hukum*, Citra  
Aditya Bakti, Bandung, 1993
- Sugianto, *Ilmu Negara: Sebuah Kajian Dalam Perspektif Teori  
Kenegaraan Di Indonesia*, Cetakan ke-1, Penerbit  
Deepublish, Yogyakarta, 2018
- Sumbodo Tiko, *Hukum Tata Negara*, PT Eresco, Bandung, 1988
- Syafruddin Bebyl, *Tata Negara*, Grafindo Media Pratama,  
Jakarta, 2000
- Teuku Saiful Bahri Johan, *Hukum Tata Negara dan Hukum  
Administrasi Negara*, Deep Publish, Sleman, 2018
- The Center for Presidential and Parliamentary Studies (CPPS)  
dan Partnership for Governance Reform In Indonesia,  
*Gerakan Politik yang Tertawan; Menggagas Ulang  
Prinsip-prinsip Lembaga Kepresidenan*
- The Liang Gie, *Pertumbuhan Daerah Pemerintahan Daerah di  
Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Liberty,  
Yogyakarta, 1994
- Tim Nasional Reformasi Menuju Masyarakat Madani, “Pokok-  
pokok Usulan Amandemen Undang- Undang Dasar  
1945 dan Pemilihan Presiden Secara Langsung”,  
Makalah dipresentasikan di hadapan Pimpinan dan  
Anggota Dewan Pertimbangan Abung pada tanggal 15  
Juni 1999 di Jakarta,
- Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa  
Indonesia*, Edisi.3.-Cet.2, Balai Pustaka, Jakarta, 2002
- Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia  
Pasca Amandemen UUD 1945*, Prenada Media, Jakarta,  
2010
- Tundjung Herning Sitabuana, *Hukum Tata Negara Indonesia*,  
Konstitusi Press, Jakarta, 2020

- Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-dasarnya*, Ghalia, Jakarta, 1983
- Viktor M. Situmorang, *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah*, PT. Bima Aksara, Jakarta, 1994
- Widodo Ekatjahjana dan Totok Sudaryanto, *Sumber HTN Formal di Indonesia*, Citra Aditya, Bandung, 2001
- Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Jakarta, Dian Rakyat, 1977
- ....., *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1989
- Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid I, Penerbit Siguntang, Jakarta, 1971
- Yan Pramadya Puspa, *Kamus Bahasa Belanda*, Aneka Ilmu, Semarang, 1977

## B. Jurnal

- Aditya Rahmadhony, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Dalam Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia*, *Journal Pakuan Law Review (PALAR)*, volume 06 nomor 1 tahun 2020
- Weldy Agiwinata, *Konvensi Ketatanegaraan Sebagai Batu Uji Dalam Pengujian Undang-Undang Di Mahkamah Konstitusi*, *Yuridika: Volume 29 No.2*, Mei-Agustus, 2014
- Irwandi, *Kedudukan TAP MPR dan Implikasinya terhadap Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, <https://online-journal.unja.ac.id/jimih/article/view/2120>, volume 6 nomor 2, tahun 2013



### C. Internet

[https://id.wikipedia.org/wiki/Pembagian\\_administratif\\_Brunei](https://id.wikipedia.org/wiki/Pembagian_administratif_Brunei), diakses pada tanggal 25 Oktober 2021

<https://id.wikipedia.org/wiki/Thailand>, diakses pada tanggal 25 Oktober 2021

<https://kbbi.web.id/kodifikasi>, diakses pada tanggal 28 Juni 2021

<https://parlemenindonesia.org/>, diakses pada tanggal 12 Oktober 2021 pada pukul 20.15 wib.

<https://pshk.or.id/publikasi/info-legislasi/revisi-uu-nomor-12-tahun-2011-reformasi-kelembagaan-pembentuk-peraturan-perundang-undangan/>, diakses pada tanggal 29 Juni 2021.

<https://www.kompas.com/skola/read/2021/02/25/130750469/perbedaan-sistem-pemerintahan-indonesia-dengan-malaysia>, diakses pada tanggal 28 Oktober 2021

# Buku Ajar Hukum Tata Negara

ORIGINALITY REPORT

<b>14%</b> SIMILARITY INDEX	<b>15%</b> INTERNET SOURCES	<b>5%</b> PUBLICATIONS	<b>16%</b> STUDENT PAPERS
--------------------------------	--------------------------------	---------------------------	------------------------------

PRIMARY SOURCES

<b>1</b>	pppm.stpn.ac.id Internet Source	<b>10%</b>
<b>2</b>	simdos.unud.ac.id Internet Source	<b>5%</b>

Exclude quotes  On  
Exclude bibliography  On

Exclude matches  < 3%

