



# HUKUM TATA NEGARA

Dr. Dwi Putri Cahyawati, SH., MH

**D**

**DIKTAT KULIAH**

**HUKUM TATA NEGARA**

**OLEH :**

**DWI PUTRI CAHYAWATI, SH.MH.**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH JAKARTA**

**TAHUN 2019**

**KATA PENGANTAR**

**BISMILLAHIRRAHMANIRRAHIM**

Kompleksnya permasalahan ketatanegaraan dewasa ini, sangat berpengaruh pada dinamika ketatanegaraan di Indonesia. pesatnya laju perkembangan ketatanegaraan tersebut masih harus diikuti dengan pemikiran-pemikiran mendasar dan mendalam mengenai berbagai teori dasar ketatanegaraan. Hal inilah yang kemudian memotivasi Penulis untuk menyusun diktat kuliah ini.

Materi-materi yang disuguhkan dalam pembelajaran ini diharapkan dapat menambah wawasan dan bahan pemikiran bagi para praktisi/politisasi dan akademisi di bidang ketatanegaraan, khususnya bagi para mahasiswa Fakultas Hukum.

Akhirnya, Penulis berharap agar diktat ini dapat memberikan banyak manfaat, dengan tidak menutup kemungkinan bagi adanya kritik, saran, dan masukan-masukan yang bersifat membangun untuk kesempurnaan diktat ini.

**ALHAMDULLILAHIRABBILALAMIIN**

**Jakarta, Maret 2019**

**Dwi Putri Cahyawati, SH.MH.**

## DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly, Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia, (Azed, Abdul Bari (ed.), Sistem-Sistem Pemilihan Umum, (Jakarta, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2000).**
- Busroh, Abu Daud, dan Abubakar Busroh, Asas-Asas Hukum Tata Negara, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1991).**
- Lubis, M. Solly, Hukum Tata Negara, (Bandung : Mandar Maju, 1992).**
- Martosoewignjo, Sri Soemantri, Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara, (Jakarta : CV. Rajawali, 1981).**
- Martosoewignyo, Sri Soemantri, Undang-Undang Dasar, Kedudukan, dan Artiya Dalam Kehidupan Bernegara, (Bandung : Universitas Padjajaran, 2001).**
- Moh, Kusnardi, dan Harmaily Ibrahim , Hukum Tata Negara Indonesia, (Jakarta : Pusat Studi HTN Universitas Indonesia, 1983).**
- Tikok, Sumbodo, Hukum Tata Negara, (Bandung : Eresco, 1988).**
- Wahjono, Padmo, Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1985).**

# **BAB I**

## **PENGANTAR HUKUM TATA NEGARA**

### **A. Definisi Hukum Tata Negara**

Di dalam memberikan suatu batasan/definisi terhadap suatu pengertian, jarang sekali dapat terurai dengan tuntas. Ia selalu merupakan bahan yang sangat menarik untuk dikaji, selama ilmu yang mengembangkannya berkembang sesuai dengan sifat ilmiah dari ilmu pengetahuan. Demikian pulla halnya dengan definisi Hukum Tata Negara yang sampai saat ini masih sangat menarik untuk dikaji.

Menurut **Van Vollenhoven**, Hukum Tata Negara merupakan hukum yang mengatur semua masyarakat hukum atasan dan masyarakat hukum bawahan menurut tingkatannya, dan dari masing-masing itu menentukan wilayah lingkungan rakyatnya dan akhirnya menentukan badan-badan dan fungsinya masing-masing yang berkuasa dalam lingkungan masyarakat hukum itu, serta menentukan susunan wewenangnya dari badan-badan tersebut.

**Scholten dan Logemann** mendefinisikan Hukum Tata Negara sebagai hukum yang mengatur organisasi daripada Negara. (Scholten dan Van der Pot, dalam Muhammad Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, hlm.24-25). Sementara itu, **Van der Pot** mendefinisikan Hukum Tata Negara sebagai peraturan-peraturan yang menentukan badan-badan yang diperlukan serta wewenangnya masing-masing, hubungannya satu dengan yang lainnya dan hubungannya dengan individu-individu dalam kegiatannya.

Selanjutnya **Van Apeldorn** memandang Hukum Tata Negara dalam arti sempit, yang menunjukkan orang-orang yang memegang kekuasaan pemerintahan dan batas-batas kekuasaannya.

**Wade and Philips** dalam bukunya "*Constitutional Law*", merumuskan, bahwa *Constitutional Law is Then that body of rules which prescribes (a) the structure (b) the functions of the organs of central and local government. Juga mengemukakan, In the generally accepted of the term it means the rules which regulated the structure of the principal organs government and their relationship to each other, and determine their principal function.*

**Paton**, dalam bukunya *Texbook of Jurisprudence* merumuskan bahwa *Constitutional law deals with the ultimate questions of distribution of legal power and the functions of the organs of the state. In a Wide sense, it includes administrative law, but it is convenient to consider, power, and duties of administrative authorities.*

**A.V.Dicey**, menyebut Hukum Tata Negara sebagai **Constitutional Law**. Dalam bukunya, *an introduction to the study of the law of the of the constitution*", mengemukakan "*as the term is used in England, appears to include all rules which directly or indirectly affect the distribution or exercise of the sovereign power in the state*". Titik berat dari definisi ini terletak pada pembagian kekuasaan dalam Negara dan pelaksanaan yang tertinggi dalam suatu Negara. "**All Rules**" dalam definisi tersebut dimaksudkan sebagai semua ketentuan yang mengatur hubungan antara anggota yang memegang kekuasaan tertinggi itu dan cara melakukan kekuasaannya.

Sebagaimana halnya AV.Dicey, **Maurice Duverger** mengemukakan, bahwa Hukum Konstitusi adalah salah satu cabang dari hukum publik yang mengatur organisasi dan fungsi-fungsi politik suatu lembaga Negara.

Dalam buku “Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia” sebagaimana ditulis oleh **Kusumadi Pudjosewojo** disebutkan, bahwa Hukum Tata Negara adalah hukum yang mengatur bentuk Negara (kesatuan atau federal) dan bentuk pemerintahan (kerajaan atau republic), yang menunjukkan masyarakat hukum atasan maupun bawahan, beserta tingkatan-tingkatannya (hierarchie), yang selanjutnya menegaskan wilayah dan lingkungan rakyat dari masyarakat-masyarakat hukum itu dan akhirnya menunjukkan alat-alat perlengkapan (yang memegang kekuasaan penguasa) dari masyarakat hukum itu beserta susunan (terdiri dari seorang atau sejumlah orang), wewenang, tingkatan imbalan dari dan antara alat perlengkapan itu.

Definisi terakhir tersebut sesungguhnya mempunyai banyak persamaan dengan apa yang dirumuskan oleh Van Vonhollen, hanya ada penambahan mengenai bentuk Negara dan bentuk pemerintahan. Tetapi definisi itu membicarakan tentang masyarakat hukum, alat perlengkapan Negara, wewenangnya, susunan dan hubungan serta tingkatan imbalannya.

Dari beberapa definisi itu, dapatlah diketahui bahwa perbedaan pada titik berat diletakkan dalam merumuskan Hukum Tata Negara atau perbedaan lingkungan dan mungkin juga pandangan hidup dari pada ahli hukum tata Negara menyebabkan definisi-definisi tersebut tidak sama. Namun demikian dapat ditarik kesimpulan bahwa hampir semua definisi membicarakan tentang organisasi Negara dan alat-alat perlengkapan Negara. Sebagai dampak luasnya cakupan Hukum Tata Negara, maka dalam definisi-definisi yang telah dikemukakan terlihat jelas adanya masing-masing kelemahan sehingga ada sarjana yang merasa tidak perlu memberikan definisi, karena ia yakin bahwa dengan rumusan kata-kata yang singkat sukar diperoleh pengertian yang jelas tentang apa yang dimaksud dengan Hukum tata Negara (Joeniarto, dalam Harmaily Ibrahim dan Kusnardi Muhammad, Hlm.29).

Berdasarkan beberapa definisi yang telah dikemukakan di atas, **Kusnardi Muhammad dan Harmaily Ibrahim merumuskan, Hukum Tata Negara sebagai sekumpulan peraturan hukum yang mengatur organisasi dari pada Negara, hubungan antar alat perlengkapan Negara dalam garis vertical dan horizontal serta kedudukan warga Negara dan hak-hak asasinya.**

## **B. Letak Hukum Tata Negara Dalam Ilmu Hukum**

Untuk mengetahui letak Hukum Tata Negara dalam Ilmu Hukum, terlebih dahulu dipahami mengenai batasan hukum itu. Seperti dikemukakan oleh Wirjono Prodjodikoro, bahwa hukum merupakan rangkaian peraturan yang mengenai tingkah laku orang-orang sebagai anggota masyarakat, dan tidak hanya terbatas pada mengatur hubungan antara dua orang atau lebih, melainkan juga antara seseorang di satu pihak, dan sekelompok orang-orang atau sebuah badan hukum di lain pihak.

Berkaitan dengan hal itu, Ulpianus menguraikan perbedaan antara hukum publik dan hukum privat tersebut sebagai berikut: "*Publicum ius est, quod ad iatum rei romanoe special, privatum quod ad singularum ubilitatem; suni enim quaedam publica utilitia, quaedam privatim* (hukum publik adalah sesuatu yang berhubungan dengan kepentingan orang-orang, sebab ada hal yang bersifat kepentingan umum dan bersifat kepentingan perseorangan).

Terhadap pengklasifikasian tersebut, disepakati bahwa Hukum Tata Negara terletak dalam lapangan hukum publik, karena Hukum Tata Negara mengatur hubungan antara penguasa dengan warga Negara atau lebih jelasnya Hukum Tata Negara berhubungan dengan kepentingan suatu Negara.



### **c. Obyek Penyelidikan Hukum Tata Negara**

Sebagaimana halnya Ilmu Negara, Ilmu politik, Hukum Administrasi Negara dan Perbandingan Hukum Tata Negara yang menjadikan “Negara” sebagai sasaran atau pokok pembahasan (obyek penyelidikannya), Hukum Tata Negara juga menjadikan “Negara” sebagai obyek penyelidikannya. Hal tersebut tampak jelas dari berbagai materi Hukum Tata Negara yang selalu berhubungan dengan ruang gerak Negara.

Negara yang dalam bahasa Inggris, disebut “State”, Belanda “Staat”, dan Perancis “etat” sering diidentikkan dengan “Pemerintah” dan “Bangsa” atau “Masyarakat”.

Hal ini dapat dilihat dari adanya dua pengertian Negara yang dirumuskan sebagai berikut:

1. Negara dalam arti formal yaitu Negara ditinjau dari segi kekuasaan (*staatoverheid*).  
Negara sebagai organisasi kekuasaan dengan suatu pemerintahan pusat. Karakteristik Negara dalam arti formal adalah adanya wewenang pemerintah untuk menjalankan pelaksanaan fisik secara legal.
2. Negara dalam arti materiil adalah Negara sebagai masyarakat (*staatgemeenschap*) atau Negara sebagai persekutuan hukum administrasi pemerintahan.

### **D. Hubungan Hukum Tata Negara Dengan Ilmu Lain Di Bidang Kenegaraan**

1. Hubungan Hukum Tata Negara Dengan Ilmu Negara.

Ilmu Negara merupakan ilmu pengetahuan yang menyelidiki pengertian-pengertian pokok (*grondbegrippen*) dan sendi-sendi pokok (*grondbeginselen*) Negara dan Hukum Negara, serta merupakan ilmu pengetahuan dasar bagi Hukum Tata Negara Positif (Hukum Tata Negara Indonesia). (Syahron dalam Sumbodo Tikok, Hlm.38).

Ilmu Negara dalam kedudukannya sebagai ilmu pengetahuan pengantar bagi Hukum Tata Negara tidak mempunyai nilai praktis seperti Hukum Tata Negara. Hasil dari mempelajari

ilmu Negara tidak dapat langsung dipergunakan dalam praktek. Dengan demikian dapat disimpulkan, bahwa Ilmu Negara merupakan ilmu pengantar yang memberikan dasar teoritis bagi praktek Hukum Tata Negara.

## 2. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Ilmu Politik.

Hukum Tata Negara dengan ilmu politik oleh **Baren SJ** dirumuskan sebagai perumpamaan Hukum Tata Negara sebagai kerangka manusia dan Ilmu Politik sebagai daging yang ada disekitarnya. (Barens dalam Muhammad Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, hlm.38).

Ilmu Politik sering dipergunakan untuk mempelajari dan mengetahui latar belakang perkembangan peraturan perundang-undangan yang dapat mempengaruhi bekerjanya Hukum Tata Negara. Keputusan-keputusan politik merupakan hal yang banyak pengaruhnya terhadap Hukum Tata Negara, karena keputusan-keputusan politik yang diterima oleh rakyat dapat menjadi kebiasaan yang akan berlaku sebagai bangunan dari Hukum Tata Negara.

## 3. Hubungan Hukum Tata Negara Dengan Hukum Administrasi Negara

Hukum Administrasi Negara merupakan bagian Hukum Tata Negara dalam arti luas atau dapat juga dikatakan bahwa Hukum Tata Negara dalam arti luas meliputi Hukum Tata Negara dalam arti sempit (*staatsrecht/vervassungsrecht*) dan Hukum Tata Negara/Hukum Tata Pemerintahan/Hukum Administrasi Negara (*administratief recht/verwaltungrecht*). (Abu Bakar Busro, Hlm.20).

Menurut Van Vollenhoven Hukum Tata Negara adalah hukum yang mengenai susunan dan kewenangan organ-organ Negara, dengan kata lain, Hukum Tata Negara merupakan pemberian kewenangan, sedangkan Hukum Tata Usaha Negara adalah hukum yang

mengatur hubungan hukum antara yang memerintah dan yang diperintah, yaitu memberikan pembatasan pada organ-organ Negara dalam melakukan wewenangnya yang ditentukan oleh Hukum Tata Negara.

#### 4. Hubungan Hukum Tata Negara dengan Perbandingan Hukum Tata Negara.

Hubungan Hukum Tata Negara dengan Perbandingan Hukum Tata Negara dapat dirumuskan dari pendapat **Sri Soemantri, yang menyatakan bahwa ilmu perbandingan Hukum Tata Negara adalah cabang ilmu hukum yang dengan mempergunakan metode perbandingan berusaha membandingkan satu atau beberapa aspek Hukum Tata Negara dari 2(dua) Negara atau lebih.**

#### E. Perbedaan Hukum Tata Negara Dengan Hukum Pidana Dan Hukum Perdata

Hukum Tata Negara adalah sebagian dari keseluruhan aturan hukum yang mengatur organisasi Negara, susunan organ-organ Negara, hubungan antara alat perlengkapan Negara dalam garis vertikal dan horizontal, hubungan antara Negara dengan warga Negara beserta hak asasinya.

Hukum Pidana adalah sebagian dari keseluruhan aturan hukum yang berlaku di suatu Negara dengan mengadakan dasar-dasar untuk :

- Menentukan perbuatan-perbuatan mana yang boleh dilakukan, perbuatan mana yang dilarang disertai dengan ancaman atau sanksi pidana tertentu bagi pelanggar larangan tersebut.
- Menentukan kapan dan dalam hal apa kepada mereka yang telah melanggar larangan-larangan itu dapat dikenakan atau dijatuhi pidana sebagaimana yang diancamkan.

- Menentukan dengan cara bagaimana pengenaan pidana itu dapat dilaksanakan apabila ada orang yang disangka telah melanggar larangan tersebut.

Hukum Perdata adalah hukum yang mengatur hubungan hukum antara orang dengan orang atau badan hukum dengan badan hukum yang mencakup :

- Hukum tentang diri seseorang, memuat peraturan-peraturan tentang manusia sebagai subyek dalam hukum.
- Hukum kekeluargaan meliputi hukum perkawinan, hubungan antara orang tua dan anak, perwalian dan curatele.
- Hukum kekayaan mengatur mengenai perihal hubungan hukum yang dapat dinilai dengan uang.
- Hukum waris mengatur tentang benda atau kekayaan seseorang jika meninggal dunia

## **BAB II**

### **SUMBER HUKUM TATA NEGARA INDONESIA**

#### **A. Pengertian Sumber Hukum**

Sumber hukum dapat diartikan sebagai tempat ditemukannya aturan-aturan hukum positif. Sumber hukum diperlukan untuk mengetahui atau menyelidiki asal dari suatu hukum positif pada suatu Negara. Dengan demikian, sumber hukum juga dapat diartikan sebagai sumber dari berlakunya hukum.

Menurut Usep Ranawijaya, sumber hukum dapat diartikan sebagai sumber sebagai penyebab adanya hukum, yang merupakan keyakinan hukum dari orang-orang yang melakukan peranan menentukan tentang apa yang harus menjadi hukum di dalam suatu Negara. Selain itu, sumber hukum juga dapat diartikan sebagai bentuk perumusan kaidah-kaidah Hukum Tata Negara yang terdapat di dalam masyarakat untuk dapat mengetahui apa yang menjadi hukum tersebut.(Usep Ranawijaya, hlm.22).

Secara garis besar, sumber hukum dapat dipandang dari dua sudut, yakni:

1. Sumber hukum dalam arti materil, merupakan sumber hukum yang menentukan isi hukum. Dalam hal ini sumber hukum diartikan sebagai hal-hal yang seharusnya dijadikan pertimbangan oleh pejabat berwenang dalam menentukan isi hukum, yang meliputi factor sosiologis, factor filosofis, factor historis, dan lain-lain.
2. Sumber hukum dalam arti formil, merupakan sumber hukum yang telah dirumuskan peraturannya dalam suatu bentuk, yang menyebabkan peraturan tersebut menjadi

berlaku umum, mengikat, dan ditaati. Sumber hukum dalam arti formil ini mempunyai dua cirri, sebagai berikut (Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busro, hlm.40):

- a. Dirumuskan dalam suatu bentuk. Perumusan norma hukum merupakan hal yang penting, untuk membedakannya dengan norma-norma yang lain. Wujud dari perumusan norma hukum nampak dalam bentuk keputusan yang berwenang.
- b. Berlaku umum, mengikat, dan ditaati. Dengan perumusan norma hukum, maka nilai-nilai yang terkandung di dalamnya menjadi ukuran atau pedoman yang berlaku umum dan mengikat, sehingga dapat ditaati.

#### B. Sumber Hukum Formil HTN Indonesia

Sumber hukum formil yang menjadi pedoman Hukum Tata Negara Indonesia meliputi :

##### 1. Peraturan perundang-undangan, yakni :

- a. Berdasarkan TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR GR Mengenai Sumber Tertib Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan RI, terdiri dari :
  - UUD 1945
  - TAP MPR RI
  - Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu),
  - Peraturan Pemerintah
  - Keputusan Presiden
  - Peraturan Pelaksaaan Lain : Peraturan Menteri, Instruksi Menteri, Peraturan Daerah, dan lain-lain.

b. Berdasarkan TAP MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, terdiri dari :

- UUD 1945
- TAP MPR
- Undang-undang
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu),
- Peraturan Pemerintah
- Keputusan Presiden
- Peraturan Daerah

c. Berdasarkan Undang-Undang No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, terdiri dari :

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)
- Peraturan Pemerintah
- Peraturan Presiden
- Peraturan Daerah, meliputi Peraturan Daerah Propinsi, Peraturan daerah Kabupaten, dan Peraturan Desa/Peraturan yang setingkat.

## 2. Konvensi

Istilah Konvensi pertama kali dikemukakan oleh **A.V Dicey** yang menyebut sebagai *The Convention of The Constitution*. Mill menggunakan istilah *Unwritten Macims of the constitution*, sedangkan Anson menyebut konvensi sebagai istilah *the custom of the constitution*.(Sri Soemantri,hlm.19).

Menurut **A.K. Pringgodigdo**, *convention* adalah kelaziman-kelaziman yang timbul dalam praktek hidup.(Ismail Suny, hlm.39). Bagir Manan mengemukakan, bahwa konvensi atau hukum kebiasaan ketatanegaraan adalah hukum yang tumbuh dalam praktek penyelenggaraan Negara untuk melengkapi, menyempurnakan, menghidupkan (mendinamisasi) kaidah-kaidah hukum perundang-undangan atau hukum adat ketatanegaraan.(Bagir Manan,hlm12).

**Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim** mendefinisikan konvensi atau yang disebut dengan kebiasaan ketatanegaraan sebagai perbuatan dalam kehidupan ketatanegaraan yang dilakukan berulang-ulang, sehingga ia diterima dan ditaati dalam praktek ketatanegaraan, walaupun ia bukan hukum.(Moh.Kusnardi dan Hamaily Ibrahim, hlm.51).

### 3. Traktat atau Perjanjian Internasional

Traktat merupakan persetujuan atau perjanjian yang diadakan antar Negara yang mengikat dan berlaku sebagai peraturan hukum terhadap warga Negara dari masing-masing Negara yang mengadakan perjanjian.(Utrecht, dalam Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busroh, hlm.62).

Traktat merupakan suatu perjanjian yang terikat pada suatu bentuk tertentu, dalam mekanismenya dilakukan melalui tahapan-tahapan berikut :

- a. Penetapan (*Sluiting*). Pada tahap ini diadakan perundingan atau pembicaraan tentang masalah yang menyangkut kepentingan masing-masing Negara. Hasilnya berupa Concept Verdrag, yakni penetapan isi perjanjian oleh utusan atau delegasi pihak-pihak yang bersangkutan.



- b. Persetujuan. Penetapan-penetapan pokok dari hasil perundingan itu diparaf sebagai tanda persetujuan sementara, karena naskah itu masih memerlukan persetujuan lebih lanjut dari Dewan Perwakilan Rakyat masing-masing Negara. Kemungkinan masih terjadi perubahan-perubahan terhadap naskah perjanjian.
- c. Penguatan (*bekrachtiging*). Setelah diperoleh persetujuan dari kedua Negara tersebut, kemudian disusul dengan penguatan (*bekrachtiging*) atau disebut juga diratifikasi maka tidak mungkin lagi bagi kedua belah pihak untuk mengadakan perubahan dan perjanjian tersebut sudah mengikat kedua belah pihak.
- d. Pengumuman (*afkondiging*). Perjanjian yang sudah disetujui dan ditandatangani oleh para pihak, kemudian diumumkan. Biasanya dilakukan dalam suatu upacara dengan saling menukarkan piagam perjanjian

#### 4. Yurisprudensi

Yurisprudensi merupakan kumpulan keputusan-keputusan pengadilan mengenai persoalan ketatanegaraan yang setelah disusun secara teratur memberikan kesimpulan tentang adanya ketentuan-ketentuan hukum tertentu yang ditemukan atau dikembangkan oleh badan-badan pengadilan. (Usep ranawijaya, dalam Ni'matul Huda, hlm.35).

#### 5. Doktrin ketatanegaraan

Doktrin ketatanegaraan merupakan ajaran-ajaran tentang Hukum Tata Negara yang ditemukan dan dikembangkan dalam dunia ilmu pengetahuan sebagai hasil penyelidikan dan pemikiran seksama berdasarkan logika formal yang berlaku. (Muhammad Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, dalam Ni'matul Huda, hlm.36).

**BAB III**  
**ASAS-ASAS YANG DIANUT**  
**DALAM HUKUM TATA NEGARA**

A. Asas Pancasila

Asas Pancasila yang dimaksudkan di sini merupakan pencerminan nilai-nilai Pancasila dengan pelaksanaan tugas-tugas Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif. Adapun pencerminan yang dimaksud adalah sebagai berikut :

1. Sila Ketuhanan Yang Maha Esa

Pencerminan sila pertama dari Pancasila ini dengan pelaksanaan tugas Legislatif, tergambar dari lahirnya beberapa undang-undang, seperti Undang-Undang tentang Haji, Undang-Undang tentang Peradilan Agama, Undang-Undang tentang Perkawinan, dan lain-lain.

Terkait pelaksanaan tugas-tugas eksekutif, tercermin dari dibentuknya Kementerian Agama, penentuan hari besar umat Islam, penyelenggaraan ibadah haji, dan lain sebagainya.

Sedangkan cerminan pelaksanaan tugas-tugas Yudikatif dapat dilihat dari dicantumkannya kalimat “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa” dalam setiap Putusan Pengadilan.

2. Sila Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab

Pencerminan sila kedua dari Pancasila terkait dengan pelaksanaan tugas Legislatif digambarkan dengan lahirnya Undang-Undang tentang Hak Asasi Manusia, Undang-Undang tentang Kekerasan Dalam Rumah Tangga, KUHAP, dan lain sebagainya,

Sementara berkenaan dengan tugas Eksekutif, cerminannya dapat dilihat dari dibentuknya Komnas HAM, Pengadilan HAM dan sebagainya.

Untuk Yudikatif dapat dilihat pada diterapkannya asas-asas seperti, persamaan di hadapan hukum, asas pembacaan dakwaan harus dengan hadirnya terdakwa, asas praduga tak bersalah, dan lain-lain.

### 3. Sila Persatuan Indonesia

Sila ketiga dari Pancasila ini dapat dilihat cerminannya pada pelaksanaan tugas legislatif, antara lain dengan lahirnya undang-undang tentang Bendera, Bahasa, Lambang, serta Lagu Kebangsaan, dan Undang-Undang tentang Ormas

Pelaksanaan tugas Eksekutif dapat dilihat dari pelaksanaan upacara bendera setiap hari senin, peringatan hari kemerdekaan, dan lain-lain,

Untuk Yudikatifnya dapat dilihat pada

### 4. Sila Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan/Perwakilan

Cerminan dari sila keempat pada pelaksanaan tugas Legislatif dapat dilihat antara lain dengan lahirnya undang-undang tentang Kebebasan Mengeluarkan Pendapat di Muka Umum.

Untuk bidang eksekutif, tergambar pada dibentuknya Lembaga Musyawarah Desa, Badan Perwakilan Desa, juga dapat tergambar dari setiap putusan yang diambil dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan cara melalui musyawarah untuk mufakat.

Sedangkan yudikatif dapat dilihat pada rapat permusyawaratan hakim dalam setiap mengambil keputusan.

#### 5. Sila Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia

Untuk sila kelima ini, gambaran pelaksanaan tugas legislatif dapat dilihat dari lahirnya undang-undang tentang Penanganan Fakir Miskin, Undang-Undang tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional dan lain sebagainya.

Untuk tugas eksekutif dilihat pada dibentuknya BPJS Ketenagakerjaan, BPJS Kesehatan, dan BPJS Tabung Pensiun. Sedangkan yudikatifnya dapat terlihat pada penanganan kasus korupsi, dan lain sebagainya.

### **B. Asas Kedaulatan Rakyat**

Asas kedaulatan rakyat sebagai asas yang juga dipraktikkan pada negara-negara modern mendapat Undang-Undang Dasar mendapatkan tempat yang baik, karena asas kedaulatan rakyat dapat dianggap sebagai ajaran yang terbaik dan mendekati prinsip kemanusiaan. Oleh karena rakyat berdaulat atau berkuasa, maka segala aturan dan kekuasaan yang dijalankan oleh negara tidak boleh bertentangan dengan kehendak rakyat.

Di Indonesia, ketentuan mengenai kedaulatan rakyat diatur dengan tegas dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang merumuskan, bahwa “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

Kedaulatan rakyat erat kaitannya dengan demokrasi. Negara yang berkedaulatan rakyat adalah negara demokrasi. Suatu negara dikatakan berkedaulatan rakyat apabila rakyat berperan serta langsung maupun tidak langsung menentukan nasib dan masa depan negara. Negara dikatakan berkedaulatan rakyat, apabila ada kejelasan tanggungjawab negara terhadap rakyatnya.

### **C. Asas Negara Hukum**

Perubahan UUD 1945 menegaskan Indonesia adalah negara hukum juga negara berdasarkan konstitusi. Di samping itu perubahan juga menegaskan Indonesia menganut sistem demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Dari segi internal atau kedaulatan internal, dapat dikatakan bahwa UUD 1945 menganut paham kedaulatan yang unik. UUD 1945 menggabungkan konsep kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum<sup>1</sup>. Pasal 1 ayat (2) menyatakan, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar”. Ketentuan ini mencerminkan bahwa UUD 1945 menganut kedaulatan rakyat atau demokrasi yang dilaksanakan berdasarkan undang-undang dasar atau “*constitutional democracy*”. Sedangkan Pasal 1 ayat (3) menegaskan, “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Inilah yang dimaksud dengan paham kedaulatan hukum yang pada pokoknya menganut prinsip supremasi hukum. Hukumlah yang merupakan panglima yang tertinggi, bukan politik ataupun ekonomi.

---

Artinya, baik konsep kedaulatan rakyat maupun konsep kedaulatan hukum sama-sama dianut oleh UUD 1945.

Menurut Jimly Asshidiqie, ide-ide pokok konsepsi negara hukum dan penerapannya dalam situasi Indonesia dewasa ini, dirumuskan dalam tiga belas prinsip pokok yang menjadi pilar-pilar utama penyangga tegaknya satu negara modern sehingga dapat disebut sebagai Negara Hukum (*The Rule of Law*, ataupun *Rechtsstaat*) dalam arti yang sebenarnya, yaitu<sup>2</sup>:

1. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*);
2. Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*);
3. Asas Legalitas (*Due Process of Law*);
4. Adanya pembatasan kekuasaan berdasarkan undang-undang dasar;
5. Berfungsinya organ-organ negara yang independen dan saling mengendalikan;
6. Prinsip peradilan bebas dan tidak memihak;
7. Tersedianya upaya peradilan tata usaha negara;
8. Tersedianya upaya peradilan tata negara (*Constitutional Adjudication*);
9. Adanya jaminan perlindungan hak asasi manusia;
10. demokratis (*Democratic Rule of Law* atau *Demokratische Rechtsstaat*) sehingga pembentukan hukum yang bersifat demokratis dan partisipatoris dapat terjamin;
11. Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare Rechtsstaat*);
12. Adanya pers yang bebas dan prinsip pengelolaan kekuasaan negara yang transparan dan akuntabel dengan efektifnya mekanisme kontrol sosial yang terbuka;
13. Ber-Ketuhanan Yang Maha Esa.

## BAB IV

### KONSTITUSI

#### A. Pengertian Konstitusi

Konstitusi dengan istilah lain "*Constitution atau Fervassung*" dibedakan dari Undang-Undang Dasar atau Grugesets. Karena suatu kekhilafan dalam pandangan orang mengenai konstitusi, maka disamakan dengan pengertian Undang-Undang Dasar. Adanya kekhilafan mengenai pengertian konstitusi ini disamakan dengan Undang-Undang Dasar, dipengaruhi oleh paham kodifikasi yang menghendaki semua aturan hukum ditulis, demi mencapai kesatuan hukum, kesederhanaan hukum, dan kepastian hukum. Demikian besarnya pengaruh paham kodifikasi, sehingga setiap peraturan hukum karena pentingnya itu harus ditulis, dan konstitusi yang ditulis itu adalah Undang-undang Dasar.

Menurut **Herman Heller** arti konstitusi lebih luas dari Undang-undang Dasar, yaitu terbagi dalam tiga pengertian sebagai berikut:

- a. Konstitusi mencerminkan kehidupan politik di dalam masyarakat sebagai suatu kenyataan (*Die Politische Verfassung als geselleschaftliche Wirklichkeit*) dan ia belum merupakan konstitusi dalam arti hukum (*ein Rechtsverfassung*) atau dengan perkataan lain konstitusi itu masih merupakan pengertian sosiologis atau politis dan belum merupakan pengertian hukum.
- b. Baru setelah orang mencari unsure-unsur hukumnya dari konstitusi yang hidup dalam masyarakat itu untuk dijadikan sebagai suatu kesatuan kaidah hukum, maka konstitusi

itu disebut *Rechtverfassung (Die verselbstandigte Rechtverfassung)*. Tugas mencari unsure-unsur hukum dalam ilmu pengetahuan hukum disebut “abstraksi”.

- c. Kemudian orang menulisnya dalam suatu naskah sebagai undang-undang yang tertinggi yang berlaku dalam suatu Negara. (Herman Heller, dalam Muhammad Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, jlm.65).

Dalam faham modern konstitusi diartikan sama dengan Undang-Undang Dasar, sedangkan menurut yang ditulis (*Die Geschrieben Verrfassung*), Undang-Undang Dasar merupakan bagian dari konstitusi, yaitu konstitusi itu sebenarnya tidak hanya bersifat yuridis semata-mata tapi juga sosiologis dan politis.

Suatu *rechtverfassung* memerlukan dua syarat yang harus dipenuhi, yaitu syarat mengenai bentuknya dan syarat mengenai isinya. Syarat bentuknya sebagai naskah tertulis yang merupakan undang-undang tertinggi yang berlaku dalam suatu Negara. Mengenai syarat 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 asas-asasnya saja.

Menurut faham kodifikasi semua masalah yang penting harus dimuat 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.

**Carl Schmitt** dalam bukunya “*Verfassungslehre*” telah membagi konstitusi dalam empat pengertian, dan masing-masing pengertian mempunyai sub-sub pengertian sebagai berikut :



- a. Konstitusi dalam arti absolute (*Absoluter Verfassungsbegriff*)
- b. Konstitusi dalam arti relative (*Relativer Verfassungsbegriff*)
- c. Konstitusi dalam arti positif (*Der Positive Verfassungsbegriff*)
- d. Konstitusi dalam arti ideal (*Idealbegriff der Verfassungs*).

Keempat pengertian tersebut diuraikan dengan masing-masing sub-sub bahasanya sebagai berikut:

- a. Konstitusi dalam arti absolute dibagi 4(empat) pengertian (**Carl Smitt**, dalam Muhammad Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. Hlm.68-69) antara lain:
  1. Konstitusi dianggap sebagai kesatuan organisasi yang nyata yang mencakup semua bangunan hukum dan semua organisasi-organisasi yang ada di dalam Negara.
  2. Kostitusi sebagai bentuk Negara dan yang dimaksud dengan bentuk Negara adalah Negara dalam arti keseluruhannya, yaitu bisa demokrasi (sendi identitas) dan bisa monarkhi (sendi representasi).
  3. Konstitusi sebagai factor integrasi, yaitu sifatnya bisa abstrak dan bisa fungsional.
  4. Konstitusi sebagai sistim tertutup dari norma-norma hukum yang tertinggi di dalam Negara. Yakni sebagai norma dasar yang merupakan sumber bagi norma-norma lainnya yang berlaku di dalam Negara.
- b. Konstitusi dalam arti relative dimaksud sebagai konstitusi yang dihubungkan dengan kepentingan suatu golongan tertentu dalam masyarakat. Konstitusi dalam arti relative ini dibagi 2(dua) sub pengertian, (Carl Smitt dalam Muahammad Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, hlm.70), yakni :

1. Konstitusi sebagai tuntutan dari golongan borjuis liberal agar hak-haknya dijamin tidak dilanggar oleh penguasa, dan
  2. Konstitusi sebagai konstitusi dalam arti formil atau konstitusi tertulis.
- c. Konstitusi dalam arti positif oleh Carl Schmitt (dalam Muhammad Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, hlm.71), dihubungkan dengan ajaran mengenai “*Dezisionismus*” yaitu ajaran tentang keputusan. Yakni mengandung pengertian sebagai Dasar Weimar pada tahun 1919 yang menentukan nasib seluruh rakyat Jerman, karena Undang-Undang Dasar itu telah merubah struktur pemerintahan yang lama dari stelsel monarchie dimana kekuasaan raja masih kuat menjadi pemerintahan dengan sistem parlementer. Dalam hubungannya dengan konstitusi dalam arti positif itu, maka ajaran Carl Schmitt dapat diterapkan kepada peristiwa yang terjadi di Indonesia, dapat ditanyakan yaitu apakah pembentukan Undang-Undang Dasar 1945 itu merupakan konstitusi dalam arti positif?. Karena pembuatan Undang-Undang Dasar 1945 itu hanya merupakan salah satu diantara keputusan-keputusan politik yang tinggi, maka ia belum merupakan keputusan dalam arti positif. Proklamasi Kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945 adalah salah satu konstitusi dalam arti positif, karena ia merupakan satu-satunya keputusan politik tertinggi yang dilakukan oleh bangsa Indonesia yang merubah nasibnya dari suatu bangsa yang dijajah menjadi bangsa yang merdeka. Undang-Undang Dasar 1945 dilahirkan sesudah proklamasi kemerdekaan, sebagai tindak lanjut dari proklamasi kemerdekaan itu.
- d. Konstitusi dalam arti ideal, disebut demikian karena konstitusi itu merupakan idaman dari kaum borjuis liberal seperti tersebut di atas sebagai jaminan bagi rakyat

agak hak-hak asasinya dilindungi. Cita-cita lahir sesudah revolusi Perancis yang menjadi tuntutan dari golongan tersebut agar pihak penguasa tidak berbuat sewenang-wenang terhadap rakyat.

## **B. Nilai Konstitusi**

Karl Loewenstein mengadakan penyelidikan mengenai apakah arti sebenarnya dari suatu konstitusi tertulis dalam suatu lingkungan nasional yang spesifik, terutama kenyataannya bagi rakyat biasa, sehingga membawa Karl Loewenstein kepada tiga jenis penilaian terhadap konstitusi, yaitu:

1. Nilai normatif, yaitu apabila suatu konstitusi telah resmi diterima oleh suatu bangsa dan bagi mereka konstitusi itu bukan saja berlaku dalam arti hukum (legal), tetapi juga merupakan suatu kenyataan (reality) dalam arti sepenuhnya diberlakukan secara efektif. Dengan kata lain konstitusi itu dilaksanakan secara murni dan konsekuen. Contoh, di Amerika Serikat kekuasaan Presiden adalah kekuasaan yang dinyatakan dengan tegas baik oleh konstitusinya atau oleh Undang-Undang. Dalam hal tersebut, maka **konstitusi itu bernilai normatif**.

2. Nilai nominal

Dalam hal konstitusi itu menurut hukum berlaku, tetapi kenyataannya tidak sempurna. Ketidak sempurnaan berlakunya suatu konstitusi ini sering dikacaukan, bahwa seringkali suatu konstitusi yang tertulis berbeda dari konstitusi yang dipraktekkan. Contoh di Negara Amerika Serikat diatur dalam konstitusi mengenai kewarganegaraan dan perwakilan namun dalam kenyataannya tidak berlaku di semua Negara bagian, seperti Missisipi dan Alabama, juga konstitusi di Uni Soviet dalam pasal 125 diatur

mengenai adanya kemerdekaan berbicara, pers, tetapi dalam praktek pelaksanaan pasal tersebut tergantung kepada kemauan penguasa. **Konstitusi demikian bernilai nominal.**

### 3. Nilai semantic

Konstitusi itu secara hukum tetap berlaku, tetapi dalam kenyataannya hanya sekedar untuk memberi bentuk dari tempat yang telah ada dan untuk melaksanakan kekuasaan politik. Mobilitas kekuasaan yang dinamis untuk mengatur, menjadi maksud yang esensial dari suatu konstitusi diberikan demi kepentingan kekuasaan yang sebenarnya. Jadi dalam hal ini konstitusi hanya sekedar istilah saja, sedangkan pelaksanaannya selalu dikaitkan dengan kepentingan pihak yang berkuasa. **Konstitusi yang demikian nilainya hanya semantic saja.**

## C. Sifat Konstitusi

Muhammad Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, dalam bukunya Hukum Tata Negara Indonesia, hlm.75 menguraikan, bahwa fleksibel (luwes) atau rigid (kaku) adalah sifat suatu konstitusi. Menentukan suatu konstitusi bersifat luwes dan kaku atau yang disebut fleksibel dan rigid dapat dipakai ukuran sebagai berikut:

1. Cara merubah konstitusi,
2. Apakah konstitusi itu mudah atau tidak mengikuti perkembangan zaman.

Kedua ukuran yang menentukan suatu sifat konstitusi itu, baik fleksibel atau pun rigid diuraikan satu persatu dibawah ini:

1. Cara merubah konstitusi

Setiap konstitusi yang tertulis mencantumkan pasal tentang perubahan. Hal ini disebabkan karena suatu konstitusi walaupun ia direncanakan untuk jangka waktu yang lama, selalu akan tertinggal dari perkembangan masyarakat, sehingga pada suatu saat kemungkinan perkembangan itu terjadi, maka konstitusi itu perlu dirubah. Suatu konstitusi pada hakekatnya adalah suatu hukum dasar yang merupakan dasar bagi peraturan perundangan lainnya. Karena tingkatannya lebih tinggi dan menjadi dasar bagi peraturan-peraturan hukum lainnya, maka pembuat konstitusi menetapkan cara perubahan yang tidak mudah, dengan maksud agar tidak mudah pula orang merubah hukum dasarnya. Kalau memang suatu perubahan diperlukan, maka perubahan itu haruslah benar-benar dianggap perlu oleh rakyat. Tetapi sebaliknya ada pula konstitusi yang memasyarakatkan perubahan tidak seberat seperti cara diatas, dengan pertimbangan bahwa perkembangan tidak perlu mempersulit perubahan konstitusi. Konstitusi yang demikian sifatnya fleksibel, karena untuk perubahannya tidak memerlukan cara yang istimewa, cukup dilakukan oleh badan pembuat undang-undang biasa. Sebaliknya ada pula konstitusi yang menetapkan syarat perubahan dengan cara yang istimewa, umpamanya perubahan itu harus disetujui lebih dahulu oleh kedua perwakilannya. Konstitusi itu bersifat rigid. Negara-negara yang mempunyai konstitusi bersifat fleksibel umpamanya New Zealand dan Inggris (Konstitusi yang tidak tertulis). Sedangkan konstitusi yang bersifat rigid, terdapat antara lain di Amerika Serikat, Australia, Canada dan Swiss.

2. Apakah Konstitusi itu mudah atau tidak mengikuti perkembangan masyarakat.

Menentukan sifat fleksibel atau rigid suatu konstitusi dari segi cara merubah konstitusi itu, tidak seluruhnya tepat, karena adanya sifat rigid dari pada konstitusi itu. Tetapi

dalam kenyataannya dapat dirubah dengan convention. Resminya sesuatu pasal dalam konstitusi itu masih berlaku, tetapi praktek ketatanegaraan sudah tidak memakai pasal tersebut. Yang menentukan konstitusi dirubah adalah kekuatan partai politik yang berkuasa. Betapapun rigidnya suatu konstitusi, namun apabila kekuatan partai politik yang berkuasa menghendaki perubahan, maka konstitusi itu perlu dirubah. Sebaliknya meskipun konstitusi mudah dirubah, jika kekuatan politik yang berkuasa tidak menghendaki konstitusi itu dirubah, maka konstitusi itu tidak akan dirubah. Jadi dalam ukuran apakah konstitusi itu dapat mengikuti perkembangan zaman, maka sifat konstitusi itu fleksibel. Sebaliknya jika konstitusi itu tidak mudah mengikuti perkembangan zaman, maka konstitusi itu sifatnya rigid.

#### **D. Klasifikasi Konstitusi**

Klasifikasi konstitusi atau Undang-Undang Dasar dapat diketahui apabila dilakuka perbandingan terhadap beberapa Undang-Undang Dasar dari berbagai Negara-negara di dunia. Apabila konstitusi semua Negara diperbandingkan, maka dapat dilakukan penggolongan atau klasifikasi konstitusi sesuai dengan criteria yang telah ditetapkan. Para ahli Hukum Tata Negara berusaha mengadakan klasifikasi yang menurut anggapan mereka dapat dipertanggungjawabkan. Dala hubungan ini dikemukakan klasifikasi konstitusi oleh K.C. Where.

Dalam buku K.C. Where yang berjudul “*Modern Constitutions*” dalam Sri Soemantri, hlm.62-63, disebutkan bermacam-macam klasifikasi konstitusi sebagai berikut:

1. Konstitusi tertulis dan konstitusi bukan dalam bentuk tertulis (*written constitution and no written constitution*)

2. Konstitusi fleksibel dan konstitusi rijid (*flexible constitution, and rigid constitution*)
3. Konstitusi derajat tinggi dan konstitusi tidak derajat tinggi (*Supreme constitution and not supreme constitution*)
4. Konstitusi serikat dan konstitusi kesatuan (*federal constitution and unitary constitution*)
5. Konstitusi sistem pemerintahan presidensial dan konstitusi sistem pemerintahan parlementer (*Presidential executive and Parliamentary executive constitution*).

Untuk penjelasan masing-masing klasifikasi konstitusi diatas dapat dipelajari secara mendalam pada sumber literature di atas (lihat Sri Soemantri, Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi, Bandung: Alumni 1986. Hal.66-71)

#### **E. Perubahan Konstitusi**

Konstituante adalah suatu badan pembentuk konstitusi yang dibentuk berdasarkan pilihan rakyat. Menurut Sri Soemantri,(dalam Muhammad Kusnardi dan Harmaily Ibrahim hlm.183) dikatakan kata mengubah konstitusi/Undang-Undang Dasar sama dengan mengamandemen konstitusi/Undang-undang Dasar. Dalam bahasa Inggris “*to amend the constitution*”, sedangkan kata-kata “perubahan konstitusi/Undang-undang Dasar” dalam bahasa Inggris berarti “*Costitution amendment*”, dengan demikian mengubah Undang-Undang Dasar/Konstitusi dapat berarti ganda yaitu, pertama mengubah sesuatu yang diatur dalam Undang-undang Dasar/Konstitusi, dan kedua menambahkan sesuatu yang belum diatur dalam Undang-undang Dasar/konstitusi.

Dalam hubungannya dengan UUD 1945, maka pasal 37, hanya memungkinkan untuk mengubah ketentuan yang sudah ada, dan mungkin juga menambah dengan pasal-pasal yang baru, keduanya tidak boleh merubah asas-asas yang telah ditetapkan dalam

UUD 1945 itu sendiri. Ang perlu diingat oleh Anggota MPR yang pada saat mengamandemen atau merubah UUD 1945 adalah jangan sampai perubahan itu membawa akibat bergantinya UUD 1945 dengan UUD lain.

Menurut Ismail Suny mengemukakan, bahwa proses perubahan konstitusi dapat terjadi dengan berbagai cara, karena:

1. Perubahan resmi;
2. Penafsiran hakim, dan
3. Kebiasaan ketatanegaraan/konvensi.

Menurut C.F.Strong, maka cara perubahan konstitusi dapat digolongkan sebagai berikut:

1. Oleh kekuasaan legislative, tetapi dengan pembatasan tertentu,
2. Oleh rakyat melalui referendum,
3. Oleh sejumlah Negara bagian- khusus untuk Negara serikat.
4. Dengan kebiasaan ketatanegaraan, atau oleh suatu lembaga Negara yang khusus dibentuk untuk keperluan perubahan.

Dihubungkan dengan pendapat Ismail Suny, pendapat C.F.Strong tentang cara perubahan konstitusi melalui kebiasaan ketatanegaraan atau konvensi, adalah terlihat adanya persamaan pendapat dan atau sejalan.

#### **F. Sejarah Konstitusi (Undang-undang Dasar) Indonesia.**

Telah dikemukakan lebih awal bahwa adanya kekeliruan menggunakan istilah konstitusi bagi Undang-Undang Dasar yang pernah ada dan sedang berlaku sekarang di Indonesia



seperti sebgutan Konstitusi Republik Indonesia Serikat, yang seharusnya Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat.

Sejak proklamasi 17 Agustus 1945 hingga sekarang di Indonesia telah berlaku tiga macam UUD dalam empat periode, yaitu:

- a. Periode 18 Agustus 1945-27 Desember 1949,
- b. Periode 27 Desember 1949-17 Agustus 1950,
- c. Periode 17 Agustus 1950-5 Juli 1959,
- d. Periode 5 Juli 1959- sampai sekarang.

Pada periode pertama berlaku Undang-Undang Dasar 1945, Periode kedua berlaku Undang-undang Dasar 1949, periode ketiga berlaku Undang-Undang Dasar 1945. Ketiga macam dalam empat periode berlakunya Undang-Undang Dasar di Indonesia itu, dapat dibaca dalam Muhammad Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Hukum Tata Negara Indonesia (hal86-100).

## BAB V

### SISTEM PEMERINTAHAN NEGARA

Sistem pemerintahan berkaitan dengan pengertian *regeringsdaad* penyelenggaraan pemerintahan eksekutif dalam hubungannya dengan fungsi legislative. Sistem pemerintahan yang dikenal di dunia secara garis besar dapat dibedakan dalam tiga macam, yaitu:

- i. Sistem pemerintahan presidensil (*presidential system*)
- ii. Sistem pemerintahan parlementer (*parliamentary system*) dan
- iii. Sistem pemerintahan campuran (*mixed system atau hybrid system*).

Sistem presidensil merupakan sistem pemerintahan yang terpusat pada jabatan presiden sebagai kepala pemerintahan (*head of government*) sekaligus sebagai kepala Negara (*head of state*). Dalam sistem parlementer, jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan itu dibedakan dan dipisahkan satu sama lain. Kedua jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan itu, pada hakikatnya, sama-sama merupakan cabang kekuasaan eksekutif. Oleh karena itu, oleh C.F.Strong, kedua jabatan eksekutif ini dibedakan antara pengertian *nominal executive* dan *real executive*. Strong sebagai *nominal executive*, sedangkan kepala pemerintahan disebutnya *real executive*.

Sementara itu, dalam sistem campuran, unsur-unsur keduanya tercampur di mana ciri-ciri kedua sistem tersebut di atas sama-sama dianut. Oleh karena itu, kedua sistem pemerintahan presidensil dan sistem pemerintahan parlementer tersebut pada pokoknya dibedakan atas dasar kriteria:

1. Ada tidaknya perbedaan antara real executive dan nominal executive dalam penyelenggaraan pemerintahan negara;
2. Ada tidaknya hubungan pertanggungjawaban antara cabang eksekutif dengan cabang legislatif.

Banyak studi yang dilakukan oleh para ahli untuk membedakan antara sistem presidensial, sistem parlementer dan sistem campuran tersebut diatas. Douglas V. Verney, misalnya, menyatakan bahwa sistem parlementerlah yang paling banyak dianut seluruh dunia, sehingga timbul banyak ragam corak parlementerisme yang dipraktikkan di dunia. Namun, dapat dikatakan bahwa dalam berbagai sistem pemerinthan parlementer yang dipraktikkan itu, selalu terdapat sejumlah prinsip pokok, yaitu:

1. Hubungan antara lembaga parlemen dan pemerintah tidak murni terpisahkan;
2. Fungsi eksekutif dibagi dalam dua bagian, yaitu seperti diistilahkan oleh C.F. Strong di atas antara "*the real executive*" pada kepala pemerintahan dan "*the nominal executive*" pada kepala Negara;
3. Kepala pemerintahan diangkat menjadi kepala Negara;
4. Kepala pemerintahan mengangkat menteri-menteri sebagai satu kesatuan institusi yang bersifat kolektif;
5. Menteri adalah atau biasanya merupakan anggota parlemen;
6. Pemerintah bertanggung jawab kepada parlemen, tidak kepada rakyat pemilih. Karena, pemerintah tidak dipilih oleh rakyat secara langsung, sehingga pertanggungjawaban kepada rakyat pemilih juga bersifat tidak langsung, yaitu melalui parlemen;
7. Kepala pemerintahan dapat memberikan pendapat kepada kepala Negara untuk membubarkan parlemen;

8. Dianutnya prinsip supremasi parlemen sehingga kedudukan parlemen dianggap lebih tinggi daripada bagian-bagian dari pemerintahan;
9. Sistem kekuasaan Negara terpusat pada parlemen.

Dalam sistem pemerintahan presidensial juga terdapat beberapa prinsip pokok yang bersifat universal, yaitu:

1. Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislative;
2. Presiden merupakan eksekutif tunggal. Kekuasaan eksekutif presiden tidak terbagi dan yang ada hanya presiden dan wakil presiden saja;
3. Kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala Negara atau sebaliknya, kepala Negara adalah sekaligus merupakan kepala pemerintahan;
4. Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggung jawab kepadanya;
5. Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya;
6. Presiden tidak dapat membubarkan ataupun memaksa parlemen;
7. Jika dalam sistem parlementer berlaku prinsip supremasi parlemen, maka dalam sistem presidensial berlaku prinsip supremasi konstitusi. Karena itu, pemerintahan eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi;
8. Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang berdaulat;
9. Kekuasaan tersebar secara tidak terpusat seperti dalam sistem parlementer yang terpusat pada parlemen.

Amerika Serikat merupakan salah satu contoh yang menggunakan prinsip-prinsip sistem presidensial seperti tersebut diatas. Bahkan, Amerika Serikat sering disebut sebagai salah satu contoh ideal pemerintahan presidensial di dunia. Akan tetapi, Charles O. Jones mengkritik pemberian istilah presidensial untuk sistem pemerintahan yang dianut dan dipraktikkan di Amerika Serikat. Menurutnya lebih tepat untuk sebutan bagi sistem pemerintahan Amerika Serikat, bukanlah “*a presidential system of government*”, tetapi “*a separated system of government*”. Menurutnya, “*The plain fact is that the United States does not have a presidential system. It has a separated system*”. Sistem pemisahan kekuasaan dengan prinsip check and balances itulah yang menurut Charles O. Jones lebih menggambarkan kenyataan. Stiap kekuasaan saling mengontrol dan mengimbangi satu sama lain.

Namun, terlepas dari kenyataan dianutnya ide pemisahan kekuasaan berdasarkan prinsip checks and balances tersebut dalam sistem pemerintahan negara, tidak mengurangi makna sebagai sistem pemerintahan yang biasa dinamakan sistem presidensial. Penggunaan istilah sistem pemerintahan presidensial ini dipakai untuk membedakannya secara diametral dari sistem pemerintahan parlementer. Keduanya sama-sama dianut oleh banyak negara di dunia, di samping sistem yang bersifat campuran, seperti yang dipraktikkan di Perancis.

Kesembilan prinsip sistem presidensial yang diuraikan tersebut di atas, juga berlaku dalam sistem pemerintahan yang dianut di Indonesia. karena itu, sistem pemerintahan yang dianut dalam UUD 1945 dapat dikatakan merupakan sistem presidensial. Bahkan, apabila dibandingkan dengan sistem presidensial yang telah dianut oleh UUD 1945 sejak sebelum diadakan perubahan, maka sistem pemerintahan presidensial yang sekarang dapat dikatakan sebagai sistem pemerintahan presidensial yang lebih murni sifatnya. Presiden Republik Indonesia adalah kepala Negara sekaligus kepala pemerintahan dengan tugas dan wewenangnya masing-masing menurut undang-undang

dasar. Karena itu, kedudukan kepala negara dan kepala pemerintahan tidak perlu dibedakan apalagi dipisahkan. Wakil presiden juga tidak dapat diuraikan atau diberi peran sebagai semacam jabatan perdana menteri.

## **BAB VI**

### **LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA DI INDONESIA**

#### **A. MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT (MPR)**

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) merupakan lembaga negara di bidang legislatif, disamping DPR dan DPD. Pasal 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.
2. Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota Negara.
3. Segala putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat ditetapkan dengan suara yang terbanyak.

Tidak seperti di masa sebelumnya di mana MPR menyandang kedudukan sebagai lembaga tertinggi negara, sekarang kedudukannya sederajat dengan lembaga-lembaga negara lainnya. Hal ini disebabkan karena Presiden dan Wakil Presiden menurut ketentuan UUD 1945 sekarang dipilih langsung oleh rakyat, sehingga karena itu tidak lagi bertunduk dan bertanggung jawab kepada MPR seperti sebelumnya. Majelis Permusyawaratan Rakyat ini memiliki empat kewenangan atau fungsi, yaitu:

1. Mengubah dan menetapkan undang-undang dasar,
2. Melantik Presiden dan Wakil Presiden,
3. Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden,
4. Memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden apabila terjadi kekosongan atau lowongan dalam jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Keempat fungsi tersebut sangat berbeda dari fungsi-fungsi atau kewenangan lembaga-lembaga negara lainnya, sehingga oleh sebab itu, dapat dikatakan bahwa MPR itu memang merupakan organ negara yang bersifat tersendiri. MPR merupakan lembaga permusyawaratan rakyat, DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat, sedangkan DPD merupakan lembaga perwakilan daerah. Dalam keadaan yang memerlukan keputusan atau tindakan yang berhubungan dengan salah satu dari keempat hal tersebut di atas, maka MPR diharuskan bersidang, dan pada saat itulah MPR itu dikatakan ada.

Namun, dalam keadaan biasa, MPR sendiri tentunya tidak mempunyai fungsi apa-apa. Oleh karena itu, pimpinan dan kesekretariatnya dapat ditafsirkan tidak perlu bersifat permanen atau tersendiri. Apalagi jika hal itu dikaitkan dengan prinsip efisiensi, keberadaan pimpinan dan kesekretariatan yang tersendiri dapat dipandang mubazir. Namun, karena secara kelembagaan, MPR itu sendiri ada secara konstitusional, Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD tahun 2003 menafsirkan bahwa pimpinan dan sekretariat jenderal MPR itu harus ada secara tersendiri, di samping pimpinan dan kesekretariatan DPR serta pimpinan dan kesekretariatan DPD. Kedua macam penafsiran ini dapat saja dipraktikkan sebagaimana di masa Orde Baru, pimpinan DPR dan MPR pernah terpisah dan pernah pula dirangkap menjadi satu.



## **B. DEWAN PERWAKILAN RAKYAT (DPR)**

Dewan Perwakilan Rakyat adalah lembaga utama yang menjalankan fungsi sebagai lembaga perwakilan rakyat atau parlemen. Lembaga ini mempunyai fungsi legislasi, pengawasan (controlling) dan penganggaran (budgeting). Dalam UUD 1945 jelas tergambar bahwa dalam rangka fungsi legislatif dan pengawasan, lembaga utamanya adalah DPR (Dewan Perwakilan Rakyat). Pasal 20 ayat (1) UUDN RI Taun 1945 menentukan,

*“Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.”*

Bandingkan dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) yang merumuskan, :

*“Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.”*

Pasal 5 ayat (1) sebelum Perubahan Pertama tahun 1999 merumuskan, bahwa *“Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.”*

Kedua pasal tersebut setelah Perubahan Pertama tahun 1999, berubah drastis sehingga mengalihkan pelaku kekuasaan legislative atau kekuasaan pembentukan undang-undang itu dari tangan Presiden ke tangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Di samping itu, menurut ketentuan Pasal 21 UUD 1945, setiap anggota DPR berhak pula mengajukan usul rancangan undang-undang yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam peraturan tata tertib.

Bahkan lebih dipertegas lagi dalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 ditentukan pula,

*“Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislative, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.”*

Artinya, kekuasaan legislasi, kekuasaan penentuan anggaran (budgeting), dan kekuasaan pengawasan (control), berada di Dewan Perwakilan Rakyat. Menurut Pasal 20A ayat (2) UUD 1945,

*“Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain undang-undang dasar ini, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat”.*

Ayat (3) juga menentukan,

*“Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain undang-undang dasar ini, setiap anggota DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.”*

Untuk menggambarkan kekuatan posisi konstitusional DPR berdasarkan UUD 1945, ditentukan pula dalam Pasal 7C UUDNRI Tahun 1945 bahwa,

*“Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat.”*

Sebaliknya, dalam Pasal 7A UUDNRI Tahun 1945 ditentukan,

*“Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa penghinaan terhadap Negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.”*

Di samping itu, dalam rangka fungsinya sebagai pengawas, Pasal 11 UUDNRI Tahun 1945 menentukan pula:

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

Bahkan dalam Pasal 13 dan Pasal 14 hasil Perubahan Pertama tahun 1999, diatur pula hal-hal lain yang bersifat menyebabkan posisi DPR menjadi lebih kuat dibandingkan dengan sebelumnya. Pasal 13 ayat (2) menentukan,

*“Dalam hal mengangkat duta, Presiden memerhatikan pertimbangan DPR.”*

Dan ayat (3) menentukan,

*“Presiden menerima penempatan duta Negara lain dengan memerhatikan pertimbangan DPR”.*

Sedangkan Pasal 14 ayat (2) menentukan,

*“Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memerhatikan pertimbangan DPR.”*

Untuk lebih lengkapnya uraian mengenai kewenangan DPR itu, dapat dikutipkan di sini ketentuan UUD 1945 Pasal 20 dan Pasal 20A, yang masing-masing berisi lima ayat, dan empat ayat, Pasal 20 menentukan bahwa:

1. *DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang.*

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

Selanjutnya, ketentuan Pasal 20A UUDN RI Tahun 1945, merumuskan, :

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

Selain ketentuan tersebut, dalam Pasal 21 UUDNRI Tahun 1945 juga ditentukan bahwa

*“Anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.”*

Apabila DPR itu sendiri, menurut ketentuan Pasal 19 ayat (1) dipilih melalui pemilihan umum. Dalam ayat (2)-nya ditentukan bahwa susunan DPR itu diatur dengan undang-undang. Selanjutnya dalam Pasal 22B diatur pula bahwa anggota DPR dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan atur caranya diatur dalam undang-undang.

### **C. DPD**

DPD adalah lembaga perwakilan daerah. Sesuai dengan namanya, ia mewakili kepentingan daerah, yaitu daerah provinsi asal pemilihan anggotanya. Namun, pada hakikatnya, yang dimaksud dengan daerah itu bukanlah pemerintah daerah, melainkan rakyat pemilih dari daerah provinsi yang bersangkutan. Artinya, DPD dan DPR pada hakikatnya sama-sama merupakan lembaga perwakilan rakyat. Hanya bedanya, anggota DPR dipilih melalui peranan partai politik, sedangkan anggota DPD dipilih tanpa melibatkan peranan partai politik.

Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) semula dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (*bicameral*) yang terdiri atas DPR dan DPD. Dengan struktur bicameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem *double-check* yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relative dapat disalurkan dengan basis social yang lebih luas. Yang satu merupakan cerminan representasi politik di DPR (*political representation*), sedangkan yang lain mencerminkan prinsip representasi territorial atau regional (*regional representation*) di DPD.

Akan tetapi, ide bikameralisme atau struktur parlemen dua kamar itu mendapat tentangan yang keras dari kelompok konservatif di PAH Perubahan UUD 1945 di MPR 1999-2002, sehingga yang disepakati adalah rumusan yang sekarang yang tidak dapat disebut menganut sistem bicameral sama sekali. dalam ketentuan UUD 1945 dewasa ini, jelas terlihat bahwa DPD tidak

memiliki kewenangan membentuk undang-undang. DPD juga tidak memiliki kewenangan penuh untuk melakukan fungsi pengawasan. Kedudukannya mirip dengan Dewan Pertimbangan Agung (DPA) di masa lalu. Hanya bedanya, DPA diberikan pertimbangan kepada Presiden, sedangkan DPD kepada DPR. Karena itu, kedudukannya hanya bersifat penunjang atau *auxiliary* terhadap fungsi DPR, sehingga DPD paling jauh hanya dapat disebut sebagai “*co-legislator*”, dari pada “*legislator*” yang sepenuhnya. Bahkan, tidak semua sarjana juga menyetujui penggunaan istilah *co-legislator* ini karena masih memberikan kesan seolah DPD itu adalah lembaga yang menjalankan fungsi legislasi. Sebenarnya, istilah *co legislator* itu sendiri sudah menunjukkan kedudukannya yang lemah dalam bidang legislasi, karena sifatnya hanya menunjang. Namun, jika dikatakan bahwa DPD tidak tepat, karena sesuai dengan latar belakang ide pembentukannya, DPD memang dimaksudkan hanya untuk bekerja di bidang legislative. Karena itu, tidak perlu ada keberatan atas pemakaian istilah ini sepanjang dimaksudkan untuk pengertian fungsi yang bersifat legislative secara terbatas.

Menurut ketentuan Pasal 22D UUD 1945, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) memiliki beberapa kewenangan sebagai berikut:

1. DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan:
  - Otonomi daerah
  - Hubungan pusat dan daerah
  - Pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah
  - Pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya
  - Yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah
2. Dewan Perwakilan Daerah (DPD):
  - a. Ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan

- Otonomi daerah
  - Hubungan pusat dan daerah
  - Pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah
  - Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya
  - Pertimbangan keuangan pusat dan daerah
- b. Memberikan pertimbangan kepada DPD atas:
- Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja Negara
  - Rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak
  - Rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pendidikan
  - Rancangan undang-undang yang berkaitan dengan agama
3. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dapat melakukan pengawasan (control) atas:
- a. Pelaksanaan UU mengenai:
- Otonomi daerah
  - Pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah
  - Hubungan pusat dan daerah
  - Pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya
  - Pelaksanaan anggaran dan belanja Negara;
  - Pajak
  - Pendidikan
  - Agama
- b. Menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Dengan demikian, jelaslah bahwa fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) itu hanyalah sebagai co-legislator di samping Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Sifat tugasnya hanya menunjang (*auxiliary agency*) terhadap tugas-tugas konstitusional DPR. Dalam proses pembentukan suatu undang-undang atau legislasi, DPD tidak mempunyai kekuasaan untuk memutuskan atau berperan dalam proses pengambilan keputusan sama sekali. padahal, persyaratan dukungan untuk menjadi anggota DPD jauh lebih berat daripada persyaratan dukungan untuk menjadi anggota DPR. Artinya, kualitas legimasi anggota DPD itu sama sekali tidak diimbangi secara sepadan oleh kualitas kewenangannya sebagai wakil rakyat daerah (*regional representation*)

#### **D. PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN**

Dalam negara yang berbentuk republik, selalu ada Presiden yang diangkat bukan berdasarkan keturunan seperti di negara yang berbentuk kerajaan (*monarchy*). Jika sistem pemerintahan yang dianut dalam republik itu adalah sistem presidensial, maka presiden berfungsi sebagai kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan. Jika sistem pemerintahannya bersifat parlementer, maka biasanya jabatan kepala pemerintahan dipegang oleh perdana menteri, sedangkan presiden berfungsi sebagai kepala negara seperti di Perancis.

Presiden Republik Indonesia menurut Pasal 4 ayat (1) UUDNRI Tahun 1945 memegang kekuasaan pemerintahan negara menurut undang-undang dasar. Inilah yang disebut sebagai prinsip "*constitutional government*". Rumusan ketentuan Pasal 4 ayat (1) ini, yaitu,

*"Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan Negara menurut undang-undang dasar."*



Rumusan ini adalah rumusan asli BPUPKI yang tidak mengalami perubahan. Artinya, prinsip constitutional government sebagai salah satu ciri penting negara hukum, telah dirumuskan oleh *the founding fathers* sejak sebelum kemerdekaan.

Dalam menjalankan tugas dan kewajibannya menurut undang-undang dasar itu, ia dibantu oleh wakil presiden. Ini jelas dirumuskan dalam ayat Pasal 4 ayat (2), yaitu,

*“Dalam melakukan kewajibannya, Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.”*

Dari sini dapat diketahui bahwa wakil presiden hanya ada satu orang. Artinya, wakil presiden itu tidak lebih dari satu orang. Kedua, wakil presiden itu sendiri mempunyai kedudukan sebagai pembantu presiden dalam melakukan kewajibannya menurut UUD 1945.

Dalam Pasal 17 ayat (1) UUD 1945 ditentukan,

*“Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.”*

Di sini juga dipakai istilah “dibantu” seperti dalam Pasal 4 ayat (2) di atas. Jika demikian, berarti menurut UUD 1945, wakil presiden dan para menteri negara sama-sama merupakan pembantu presiden. Padahal, menteri negara menurut Pasal 17 ayat (2) diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, sedangkan Presiden dan Wakil Presiden menurut Pasa 6A ayat (1) UUDNRI Tahun 1945 sama-sama dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.

Oleh karean itu, dapat dikatakan bahwa kualitas Wakil Presiden dan para menteri negara sebagai pembantu presiden mempunyai perbedaan yang sangat prinsipil satu sama lain. Para menteri negara tunduk dan bertanggung jawab kepada Presiden sebagai satu kesatuan institusi. Di dalam institusi kepresidenan itu terdapat dwi-tunggal pasangan Presiden dan Wakil Presiden yang

secara bersama-sama dipilih secara langsung oleh rakyat. Oleh karena itu, seperti halnya Presiden, Wakil Presiden juga adalah atasan para Menteri Negara.

Namun, dalam hubungan antara Presiden dan Wakil Presiden, apakah kedudukan sebagai pembantu itu menyebabkan wakil presiden dapat juga disebut bawahan Presiden? Bukankah Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat? Justru karena keduanya dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat itulah maka kata “dibantu” dalam rumusan Pasal 4 ayat (2) UUD 1945 tersebut diatas menjadi penting, yaitu untuk menegaskan bahwa bagaimanapun juga tingginya jabatan Wakil Presiden tetap merupakan bawahan Presiden. Tetapi dalam keadaan-keadaan yang tertentu, Wakil Presiden dapat menjadi pengganti Presiden atau dapat menjadi pelaku kewajiban atau pelaksana tugas Presiden.

Oleh sebab itu, kualitas Wakil Presiden sebagai pembantu Presiden dapat dirinci lebih lanjut dalam beberapa pengertian, yaitu:

- a. Membantu atau memberikan bantuan kepada Presiden dalam melakukan segala kewajiban Presiden Republik Indonesia;
- b. Mendampingi Presiden dalam melaksanakan tugasnya;
- c. Mewakili Presiden sesuai penugasan oleh Presiden untuk melakukan tugas tertentu untuk dan atas nama Wakil Presiden sendiri;
- d. Mewakili Presiden sesuai penugasan oleh Presiden untuk melakukan tugas tertentu dan atas nama Presiden;
- e. Menggantikan Presiden secara tidak tetap atau untuk sementara waktu yang tertentu;
- f. Menggantikan Presiden secara tetap;
- g. Melakukan tugas Wakil Presiden secara mandiri.

Secara umum, Wakil Presiden dikatakan merupakan pembantu Presiden. Dalam kapasitasnya sebagai pembantu itu, Wakil Presiden memberikan bantuan kepada Presiden dalam menjalankan segala kewajiban Presiden menurut undang-undang dasar. Dalam hal-hal tertentu, Wakil Presiden juga berfungsi sebagai pendamping, yaitu mendampingi Presiden dalam melaksanakan kewajibannya. Akan tetapi, dalam keadaan-keadaan tertentu, Wakil Presiden juga dapat tampil sendiri di depan mewakili Presiden untuk dan atas nama Presiden sendiri. Dengan kata lain, kedudukan Wakil Presiden berada di belakang Presiden, dapat pula berada di samping atau bahkan tampil sendiri di depan untuk dan atas nama Presiden dalam melakukan tugas-tugas tertentu.

## **E. MAHKAMAH AGUNG**

Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung beserta badan-badan peradilan yang berada di bawahnya, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung meliputi badan peradilan dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer dan peradilan Tata Usaha Negara. Sedangkan di samping Mahkamah Agung, terdapat Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga peradilan konstitusi tersendiri dengan kedudukan yang berada di luar dan sederajat dengan Mahkamah Agung. Di kebanyakan negara demokrasi yang menganut sistem seperti yang diterapkan di Amerika Serikat, fungsi peradilan konstitusi seperti yang dijalankan oleh Mahkamah Konstitusi, tidak dilembagakan tersendiri, tetapi terintegrasi dalam fungsi dan kewenangan Mahkamah Agung. Karena itu, dalam sistem yang berlaku di Amerika Serikat dan di berbagai negara yang mengikuti sistem Amerika Serikat, yang disebut sebagai *the Guardian of the Constitution* adalah Mahkamah Agung. Atas

dasar itulah Mahkamah Agung Amerika Serikat biasa disebut *the Guardian of American Constitution*.

Namun, negara-negara demokrasi Eropa Kontinental yang menerima prinsip-prinsip negara hukum modern, pada umumnya, memisahkan fungsi peradilan konstitusi (*constitutional adjudication*) itu secara tersendiri di luar dan sederajat dengan Mahkamah Agung. Semua negara jenis ini mengikuti jejak Austria sebagai negara pertama di dunia yang membentuk lembaga peradilan yang tersendiri dengan nama *Verfassungsgerichtshof* atau Mahkamah Konstitusi. Ada juga variasi yang berbeda seperti dikembangkan oleh Perancis, yaitu dengan membentuk Dewan Konstitusi (*Conseil Constitutionnel*), bukan Mahkamah Konstitusi (*Cour Constitutionnel*). Namun, kedudukannya tetap bersifat tersendiri, berada di luar dan sederajat dengan Mahkamah Agung.

Berbeda dari Mahkamah Konstitusi yang hanya ada di Jakarta sebagai ibukota negara, Mahkamah Agung Republik Indonesia merupakan pengadilan negara tertinggi dari keempat lingkungan peradilan tersebut. Karena itu, jangkauan organisasinya sangat luas ke seluruh wilayah negara. Dapat dikatakan, negara terbesar dan terluas jangkauannya dewasa ini. Presiden sebagai kepala pemerintahan eksekutif tidak lagi memiliki kekuasaan mutlak untuk mengangkat atau memberhentikan Gubernur, Bupati atau Walikota. Karena, seperti halnya Presiden dan Wakil Presiden, sekarang ketiganya beserta wakilnya masing-masing telah dipilih langsung oleh rakyat di daerah-daerah. Sebagian besar kebijakan pemerintahan juga telah didesentralisasikan ke daerah-daerah. Namun, Mahkamah Agung justru memiliki kewenangan mengangkat dan memberhentikan empat atau sekurang-kurangnya tiga ketua pengadilan, yaitu ketua Pengadilan Negeri, Ketua Pengadilan Agama dan ketua Pengadilan Tata Usaha Negara, serta seorang ketua Pengadilan Militer di daerah-daerah tertentu. Demikian pula di tingkat provinsi, Mahkamah Agung

memiliki sekurang-kurangnya dua orang ketua pengadilan, yaitu ketua Pengadilan Tinggi dan ketua Pengadilan Tinggi Agama, beserta ketua Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dan Pengadilan Militer di beberapa daerah tertentu.

Mahkamah Agung memiliki beberapa kewenangan sebagai berikut:

- a. Mengadili pada tingkat kasasi terhadap putusan yang diberikan pada tingkat terakhir oleh pengadilan di semua lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung
- b. Menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan
- c. Kewenangan lainnya yang diberikan undang-undang.

## **F. MAHKAMAH KONSTITUSI**

Pasal 24 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan, bahwa “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”. Ketentuan ini menunjukkan bahwa mahkamah konstitusi adalah bagian dari kekuasaan kehakiman yang merdeka guna menegakkan hukum dan keadilan, sebagaimana tertuang dalam Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Menurut HM. Laica Marzuki, Mahkamah Konstitusi bukan bagian dari Mahkamah Agung dalam makna perkaitan *struktur jurisdiction*, seperti halnya dalam sistem hukum Anglo Sakson, tetapi berdiri sendiri serta terpisah dari Mahkamah Agung secara *duality of Jurisdiction*. Mahkamah Konstitusi berkedudukan setara dengan Mahkamah Agung. Keduanya adalah

penyelenggara tertinggi dari kekuasaan kehakiman. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa dengan adanya perubahan UUD 1945, maka selain Mahkamah Agung sebagai puncak pelaksana kekuasaan kehakiman dari lingkungan peradilan yang ada di bawahnya, juga terdapat Mahkamah Konstitusi yang secara fungsional juga sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman, namun tidak mempunyai hubungan struktural dengan Mahkamah Agung.

Penegasan mengenai fungsi Mahkamah Konstitusi dapat dijumpai dalam Penjelasan Undang-Undang No. 24 Tahun 2003, yang menegaskan, bahwa “salah satu substansi penting dalam Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara yang berfungsi menangani perkara tertentu di bidang ketatanegaraan, dalam rangka menjaga konsitusi agar dilaksanakan secara bertanggungjawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi. Keberadaan Mahkamah Konstitusi sekaligus untuk menjaga terselenggaranya pemerintahan negara yang stabil, dan juga merupakan koreksi terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan di masa lalu yang ditimbulkan tafsir ganda terhadap konstitusi”.

Jimly Asshidiqie menegaskan, bahwa dalam konteks ketatanegaraan, Mahkamah Konstitusi dikonstruksikan sebagai pengawal konstitusi yang berfungsi menegakan keadilan konstitusional di tengah kehidupan masyarakat. Mahkamah Konstitusi bertugas mendorong dan menjamin agar konstitusi dihormati dan dilaksanakan oleh semua komponen negara secara konsisten dan bertanggungjawab. Di tengah kelemahan sistem konstitusi yang ada, Mahkamah Konstitusi berperan sebaai penafsir agar spirit konstitusi selalu hidup dan mewarnai keberlangsungan bernegara dan bermasyarakat.

Wewenang Mahkamah Konstitusi secara tegas ditentukan dalam Pasal 24 C ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi, yang merumuskan, bahwa :

- (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilu.
- (2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Ketentuan mengenai wewenang tersebut, kemudian dipertegas kembali dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 Sebagaimana Telah Diubah Dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi, yang menegaskan, bahwa :

- (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk :
  - a. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - c. Memutus pembubaran partai politik, dan;
  - d. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

(2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

(3) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berupa :

- a. Pengkhianatan terhadap negara adalah tindak pidana terhadap keamanan negara sebagaimana diatur dalam undang-undang;
- b. Korupsi dan penyuapan adalah tindak pidana korupsi atau penyuapan sebagaimana diatur dalam undang-undang;
- c. Tindak pidana berat lainnya adalah tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- d. Perbuatan tercela adalah perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden dan/atau Wakil Presiden;
- e. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah syarat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

#### **G. BADAN PEMERIKSA KEUANGAN (BPK)**

Pasal 23E UUDNRI Tahun 1945 menentukan:

*“(1) untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan Negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri; (2) Hasil pemeriksaan*



*keuangan Negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya; (3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.”*

Selanjutnya, Pasal 23F UUDNRI Tahun 1945 juga menentukan:

*“(1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden; (2) Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota.”*

Sementara itu, Pasal 23G UUDNRI Tahun 1945 menentukan:

*“(1) Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibu kota Negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi; (2) ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang.”*

Semula, menurut UUD 1945 sebelum diubah, pengertian keuangan negara hanya terkait dengan APBN saja. Seperti dikatakan oleh Harun Al Rasyid, sebagaimana telah diuraikan di atas, “istilah ‘keuangan negara’ yang tercantum dalam UUD 1945, Pasal 23 ayat (5) harus diartikan secara restriktif, yaitu mengenai pelaksanaan APBN.” Namun, menurut Harun Al Rasyid, “Tidak tertutup kemungkinan adanya suatu peraturan perundang-undangan yang menugaskan kepada Badan Pemeriksa Keuangan untuk memeriksa badan hukum yang lain dari negara.” Pendapat Harun Al Rasyid itu didukung oleh para ahli sebelumnya, seperti Wirjono Prodjodikoro yang menyatakan, “Sebagai suplemen dari ayat 1 Pasal 23 adalah ayat 5 yang menugaskan kepada Badan Pemeriksa Keuangan untuk mengawasi pemerintahan dalam menjalankan begrooting negara.”

Namun, dengan adanya perubahan UUD 1945, ketentuan mengenai Badan Pemeriksa Keuangan mencakup 7 butir ketentuan yang cukup luas dan rinci pengaturannya, maka pengertian keuangan negara, pengertian pemeriksaan dan juga mengenai kewenangan Badan Pemeriksa Keuangan mengalami perluasan yang substantif dan mendasar. Seperti dikemukakan di atas, secara substantif, Bab VIII UUD 1945 yang mengatur Hal Keuangan, mengaitkan pengertian keuangan negara itu dengan empat hal, yaitu: (i) APBN, (ii) pajak dan pungutan lain, (iii) mata uang, dan (iv) bank sentral. Pemeriksaan keuangan negara oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) juga dikaitkan dengan objek pemeriksaan pertanggungjawaban hasil pemeriksaan yang lebih luas dan melebar. BPK juga diharuskan menyampaikan hasil pemeriksaannya kepada DPR, DPD dan DPRD sesuai dengan kewenangan masing-masing. Bahkan, dalam hal hasil pemeriksaan itu mengindikasikan perlunya penyelidikan dan penyidikan diproses secara hukum oleh lembaga penegak hukum. Lembaga penegak hukum inilah yang dimaksud oleh Pasal 23E UUDNRI Tahun 1945 dengan istilah *“badan sesuai dengan undang-undang”* dalam rumusan ayat (3) yang berbunyi:

*“Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.”*

Di samping itu, penyelenggaraan negara di pusat dan di daerah setelah reformasi konstitusi juga telah mengalami perubahan yang sangat mendasar, termasuk antara lain yang berkenaan dengan penyelenggaraan otonomi daerah yang disertai penyerahan sebagian besar urusan pemerintah pusat kepada daerah. Selain itu, sebagai pelaksanaan Pasal 23C, Pasal 23E, Pasal 23F, dan Pasal 23G UUDNRI Tahun 1945, telah ditetapkan pula beberapa undang-undang berikut:

#### I. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

- II. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
- III. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Menurut ketentuan Undang-Undang tentang Badan Pemeriksa Keuangan yang baru, yaitu Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, BPK merupakan satu lembaga negara yang bebas dan mandiri dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. BPK berkedudukan di ibukota Negara dan memiliki perwakilan di setiap provinsi. Pembentukan perwakilan BPK ditetapkan dengan keputusan BPK dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan negara.

BPK memiliki Sembilan orang anggota, yang keanggotannya diresmikan dengan Keputusan Presiden. BPK tersusun atas seorang ketua merangkap anggota, seorang wakil ketua merangkap anggota dan tujuh orang anggota. Keputusan Presiden diterbitkan paling lambat 30 hari sejak anggota BPK terpilih diajukan oleh DPR. Setiap anggota memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali hanya untuk 1 kali masa jabatan berikutnya. BPK memberitahukan kepada DPR dengan tembusan kepada Presiden tentang akan berakhirnya masa jabatan anggota BPK paling lambat 6 bulan sebelum berakhirnya masa jabatan anggota tersebut.

Untuk dapat dipilih menjadi anggota BPK, calon harus memenuhi syarat-syarat, yaitu:

- a. Warga Negara Indonesia
- b. Beriman dan bertaqwa kepada Tuhan YME
- c. Berdomisili di Indonesia
- d. Memilii integritas moral dan kejujuran

- e. Setia kepada NKRI yang berdasarkan Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- f. Berpendidikan paling rendah S1 atau yang setara
- g. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan hukuman lima tahun atau lebih
- h. Sehat jasmani dan rohani
- i. Paling rendah berusia 35 tahun
- j. Paling singkat telah 2 tahun meninggalkan jabatan sebagai pejabat di lingkungan pengelola keuangan Negara
- k. Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Anggota BPK dipilih oleh DPR dengan memerhatikan pertimbangan DPD yang disampaikan secara tertulis dengan memuat semua nama calon secara lengkap dan diserahkan kepada DPR dalam jangka waktu paling lama satu bulan terhitung sejak tanggal diterimanya surat permintaan pertimbangan dari Pimpinan DPR. Calon anggota BPK diumumkan oleh DPR melalui proses pemilihan anggota BPK terhitung sejak tanggal diterimanya surat pemberitahuan dari BPK dan harus menyelesaikan pemilihan anggota yang baru paling lama satu bulan sebelum berakhirnya masa jabatan anggota yang lama. Ketentuan mengenai tata cara pemilihan anggota BPK ini diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR.

Pimpinan BPK yang terdiri atas seorang ketua dan seorang wakil ketua dipilih dari dan oleh anggota BPK. Ketentuan yang lebih rinci mengenai tata cara pemilihan pimpinan ini dan juga mengenai pembagian tugas dan wewenang ketua, wakil ketua dan anggota diatur lebih lanjut

dengan Peraturan BPK. Anggota, ketua dan wakil ketua BPK mengucapkan sumpah atau janji jabatan menurut agamanya dengan dipandu oleh Ketua atau Wakil Ketua Mahkamah Agung.

Ketua, Wakil Ketua dan/atau anggota BPK dapat diberhentikan dengan hormat atau tidak dengan hormat dari keanggotaan BPK. Pemberhentian dengan hormat dilakukan dengan Keputusan Presiden atas usul BPK karena alasan.

- a. Meninggal dunia
- b. Mengundurkan diri atas permintaan sendiri
- c. Telah berusia 67 tahun
- d. Telah berakhir masa jabatannya, atau
- e. Sakit jasmani atau rohani secara terus menerus atau berhalangan tetap yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter.

Ketua, Wakil Ketua dan/atau anggota BPK diberhentikan tidak dengan hormat dari keanggotaannya atas usul BPK atau DPR karena:

- a. Dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara lima tahun atau lebih
- b. Melanggar kode etik BPK
- c. Tidak melaksanakan tugas dan kewajibannya selama satu bulan berturut-turut tanpa alasan yang sah
- d. Melanggar sumpah atau janji jabatan
- e. Melanggar larangan yang dimaksud dalam Pasal 28 Undang-Undang tentang Badan Pemeriksa Keuangan, atau

- f. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai anggota BPK seperti yang dimaksud dalam Pasal 13 huruf a, huruf c dan huruf e Undang-Undang tentang BPK.

Ketua, Wakil Ketua dan/atau anggota BPK diberhentikan sementara dari jabatannya oleh BPK melalui Rapat Pleno jika ditetapkan sebagai tersangka dalam tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara lima tahun atau lebih. Ketua, wakil ketua dan/atau anggota yang terbukti tidak melakukan tindak pidana yang dipersangkakan, berhak mendapat rehabilitasi dan diangkat kembali menjadi Ketua, Wakil Ketua atau anggota BPK. Pemberhentian tidak dengan hormat, dilakukan setelah yang bersangkutan diberi kesempatan membela diri di hadapan Majelis Kehormatan Kode Etik BPK. Pemberhentian Ketua, Wakil Ketua dan/atau anggota BPK diresmikan dengan Keputusan Presiden atas usul BPK atau DPR.

Sebagaimana telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemeriksaan yang menjadi tugas BPK meliputi (i) pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara, dan (ii) pemeriksaan atas tanggung jawab mengenai keuangan negara. Pemeriksaan tersebut mencakup seluruh unsur keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Dengan pengertian yang demikian, berarti lingkup kewenangan pemeriksaan keuangan Negara oleh BPK ini menjadi sangat luas, yaitu lebih jauh daripada kewenangan BPK sebelum reformasi yang hanya terbatas pada pemeriksaan yang terkait dengan pelaksanaan APBN. Hal itu sejalan dengan diadopsinya pengertian keuangan Negara yang bersifat sempit, yaitu hanya terkait dengan pengertian APBN saja

Berkaitan dengan kewenangannya, dalam melaksanakan tugasnya, BPK berwenang:

- a. Menentukan objek pemeriksaan, merencanakan dan melaksanakan pemeriksaan serta menyusun dan menyajikan laporan pemeriksaan
- b. Meminta keterangan dan/atau dokumen yang wajib diberikan oleh setiap orang, unit organisasi pemerintah pusat, pemerintah daerah, lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik daerah dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan Negara
- c. Melakukan pemeriksaan di tempat penyimpanan uang dan barang milik Negara, di tempat pelaksanaan kegiatan, pembukuan dan tata usaha keuangan Negara, serta pemeriksaan terhadap perhitungan-perhitungan, surat-surat, bukti-bukti, rekening Koran, pertanggungjawaban dan daftar lainnya yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan Negara
- d. Menetapkan jenis dokumen, data, serta informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara yang wajib disampaikan kepada BPK
- e. Menetapkan standar pemeriksaan keuangan Negara setelah konsultasi dengan pemerintah pusat/ pemerintah daerah yang wajib digunakan dalam pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara
- f. Menggunakan tenaga ahli dan/atau tenaga pemeriksa di luar BPK yang bekerja untuk dan atas nama BPK
- g. Membina jabatan fungsional pemeriksa
- h. Memberikan pertimbangan atas standar Akuntansi Pemerintahan
- i. Memberi pertimbangan atas rancangan sistem pengendalian intern pemerintah pusat/pemerintah daerah sebelum ditetapkan oleh pemerintah pusat/pemerintah daerah.

## **BAB VII**

### **PEMILIHAN UMUM**

#### **A. TUJUAN PEMILIHAN UMUM**

Sesuai dengan beberapa prinsip yang telah digariskan dalam konstitusi, pemilihan umum merupakan bagian dari proses pergantian kekuasaan yang telah dilakukan secara berkala dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Berkaitan dengan prinsip kedaulatan rakyat dengan perwakilan sebagai bagian dari mekanisme pengisian jabatan keanggotaan wakil-wakil rakyat yang akan menduduki jabatan sebagai anggota badan perwakilan rakyat (sekarang MPR, baik sebagai anggota DPR maupun anggota DPD), maka pemilihan umum mempunyai beberapa tujuan yaitu :

1. sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat,
2. sebagai wujud pelaksanaan hak asasi manusia, terutama hak-hak di bidang politik.
3. sebagai sarana yang dapat memungkinkan terjadinya proses pergantian kekuasaan secara damai.

Berkaitan dengan tujuan pemilihan umum itu, penjelasan umum Undang-undang Nomor 12 tahun 2003 tentang pemilihan umum anggota DPR, DPD dan DPRD menjelaskan, bahwa pemilihan umum diselenggarakan dengan tujuan untuk memilih wakil rakyat dan wakil daerah, serta membentuk pemerintahan yang demokratis, kuat dan memperoleh dukungan rakyat dalam rangka mewujudkan tujuan nasional sebagaimana diamanatkan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.



## B. HUBUNGAN PEMILIHAN UMUM DAN KEDAULATAN RAKYAT

Kedaulatan atau *Sovereignty* adalah ciri atau atribut hukum dari negara, dan sebagai atribut negara sudah lama ada, bahkan ada yang berpendapat, bahwa *Sovereignty* itu mungkin lebih tua dari konsep negara itu sendiri. (Fred Iswara sebagaimana dikutip Sri Soemantri, dalam Padmo Wahjono, hal.66), Perkataan *Sovereignty* (bahasa Inggris) mempunyai padanan kata dengan *Souvereiniteit* (bahasa Belanda), *Souverainete* (bahasa Perancis) dan *Sovranus* (bahasa Italia). Perkataan dalam ketiga bahasa tersebut berasal dari perkataan latin *Superanus* berarti yang tertinggi.

Sebagai istilah politik, perkataan *sovereignty* timbul pada abad ke-15. Adapun yang membuat istilah tersebut terkenal adalah sarjana Perancis Jean Bodin, sarjana Inggris Thomas Hobbes dan John Austin. Berdasarkan pandangan ketiga sarjana tersebut dapat ditarik kesimpulan adanya dua macam *Sovereignty*, yaitu *Internal Sovereignty* (kedaulatan ke dalam) dan *External Sovereignty* (kedaulatan keluar). Ditinjau dari sudut etimologi, *Internal Sovereignty* mengandung arti adanya sesuatu yang tertinggi dalam negara. Dengan demikian, tidak ada yang tertinggi dalam negara kecuali sesuatu tersebut. *External Sovereignty* timbul dengan terjadinya hubungan antara negara yang satu dengan negara yang lain.

Dalam perkembangannya lebih lanjut, sesuatu yang tertinggi dalam negara menimbulkan adanya bermacam-macam pandangan atau teori. Adapun teori yang dimaksud adalah yang menyatakan :

1. Yang tertinggi dalam negara itu adalah Tuhan (*Godssouvereiniteit*);
2. Yang tertinggi dalam negara itu adalah negara itu sendiri (*Staatssouvereiniteit*);
3. Yang tertinggi dalam negara adalah hukum (*Rechtssouvereiniteit*);
4. Yang tertinggi dalam negara adalah rakyat (*Volkssouvereiniteit*).

Konsep kedaulatan rakyat berkaitan erat dengan kewenangan pengambilan keputusan, baik di bidang legislatif maupun pelaksanaannya. Dalam hal ini rakyat mempunyai kekuasaan tertinggi untuk menetapkan berlaku tidaknya suatu ketentuan hukum. Dalam suatu negara yang benar-benar menganut asas kedaulatan rakyat, pembagian ketiga fungsi kekuasaan dalam negara tidak mengurangi makna, bahwa yang sesungguhnya berdaulat adalah rakyat. Semua fungsi pemerintahan itu tunduk pada kemauan rakyat atau majelis yang mewakilinya. Di bidang legislatif, rakyat mempunyai otoritas tertinggi untuk menetapkan berlaku tidaknya suatu produk legislatif.

Dalam bidang eksekutif, rakyat mempunyai kekuasaan untuk melaksanakan atau setidaknya tidaknya mengawasi jalannya pemerintahan dan menjalankan peraturan hukum yang ditetapkannya sendiri. Begitu pula di bidang Yudikatif, rakyatlah yang mutlak berkuasa untuk mengambil keputusan akhir dan tertinggi dalam fungsi-fungsi yudisial. Siapapun yang melaksanakan ketiga fungsi tersebut dalam praktek penyelenggaraan negara, memperoleh kekuasaan yang terenggam di tangan rakyat (Jimly Asshiddiqie, hal.42). Dalam pelaksanaannya kedaulatan rakyat langsung tidak mungkin dilaksanakan, maka dipergunakan metode kedaulatan rakyat dengan perwakilan. Pada kedaulatan rakyat dengan perwakilan keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan negara yang tertinggi diwujudkan dalam bentuk menentukan wakil-wakilnya yang akan duduk dalam suatu badan perwakilan rakyat melalui mekanisme pemilihan umum.

### **C. HUBUNGAN PEMILU DAN HAK ASASI MANUSIA**

Pengaturan mengenai hak asasi manusia di bidang politik terdapat dalam pasal 28 D ayat (3) yang rumusannya sebagai berikut: “setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”.

Berdasarkan rumusan tersebut dapat diketahui, bahwa setiap warga negara Indonesia mempunyai kesempatan yang sama untuk menduduki posisi pemerintahan, sebagai pemimpin tertinggi dalam pemerintahan”.

Berdasarkan rumusan tersebut dapat diketahui, bahwa setiap warga negara Indonesia mempunyai kesempatan yang sama untuk menduduki posisi pemerintahan, baik sebagai pemimpin tertinggi dalam pemerintahan (Presiden) maupun sebagai pelaksana-pelaksana lain di bidang pemerintahan negara.

Selain itu, pengaturan mengenai hak asasi manusia di bidang politik yang sangat berkaitan dengan pemilihan umum adalah ketentuan pasal 28 E ayat (3), yang merumuskan bahwa “setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat”. Rumusan pasal tersebut bermakna, bahwa kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat merupakan satu rangkaian yang sangat relevan dengan pelaksanaan pemilihan umum. Kebebasan berserikat dan berkumpul dapat diwujudkan dalam bentuk keikutsertaan warga negara untuk berpartisipasi dalam partai politik yang diakui keberadaannya oleh peraturan perundang-undangan. Sedangkan kebebasan untuk mengeluarkan pendapat diwujudkan dalam bentuk keikutsertaan warga negara dalam pelaksanaan pemilihan umum, karena kebebasan setiap warga negara untuk menentukan wakil-wakilnya yang akan duduk dalam badan perwakilan rakyat maupun sebagai Presiden diwujudkan melalui pemilihan umum itu sendiri.

Dengan demikian jelaslah, bahwa seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pemilihan umum, mulai dari proses pembentukan partai politik, partisipasi rakyat terhadap partai politik sampai dengan ditempatkannya wakil-wakil rakyat dalam badan perwakilan rakyat merupakan suatu hak politik bagi warga negara.

## D. SISTEM PEMILU

Pembicaraan tentang pemilihan umum biasanya mengacu pada dua spesifikasi permasalahan, yaitu *electoral laws* dan *electoral process*. Dalam Ilmu Politik, *electoral laws* adalah aturan tentang cara pemilihan umum dilakukan, serta bagaimana distribusi hasil pemilihan umum. Sedangkan *electoral process* adalah mekanisme dalam pemilihan umum, seperti pola penentuan calon, cara berkampanye dan lain-lain. Sebagaimana diketahui, terdapat berbagai variasi dalam tradisi pemilihan umum, namun pada dasarnya dapat dibedakan dalam dua bagian yaitu sistem distrik (*single member constituency*) dan sistem perwakilan berimbang (*multy member constituency*). Di antara kedua sistem perwakilan ini, dalam prakteknya terdapat beberapa variasi yang semakin memperkaya perbendaharaan politik penyelenggaraan pemilihan umum. Misalnya sistem distrik *multy member* (sistem distrik campuran), sistem proporsional *D'Hondt*, *Saintelague*, *Singel Tansferabel Vote* (Jepang), dan *Alternatif Vote* (Austraalia).

Sistem distrik mulai diperkenalkan di Inggris, kemudian diikuti oleh Amerika Serikat, dan Negara-negara yang pengembangan sistim politiknya mengikuti pola Anglo Saxon. Pada sistim itu ajaran individualisme menonjol, pilihan atas wakil ditujukan pada nama seseorang. Mekanisme pelaksanaannya dilakukan dengan membagi-bagi wilayah pemilihan menjadi beberapa distrik. Besarnya distrik ditentukan oleh jumlah penduduk yang ada di dalamnya, dan ia dapat berbeda besarnya di antara masing-masing negara. Misalnya India lebih dari satu juta orang, sedangkan di Amerika Serikat satu distrik dihuni oleh sekitar 400.000 orang.

Setiap distrik hanya diwakili oleh satu atau dua orang, karena itu suara dari penduduk calon lain, bisa pula dari Organisasi Peserta Pemilu (OPP) lain yang tidak mampu mencapai suara mayoritas, dianggap hilang. Dengan demikian, dalam sistem ini mengandung kelemahan yang berakibat pada munculnya kesenjangan antara jumlah suara yang dicapai satu partai dengan jumlah kursi yang diperolehnya, atau

dinamakan *distortion effect*. Dalam berbagai kesempatan kesenjangan ini selalu menguntungkan partai besar dan partai kecil. Proses politik yang sangat berwatak pluralis tersebut sangat dipengaruhi oleh prinsip *the winner takes all*.

Pada prakteknya, asumsi gejala kesenjangan yang membuat tingginya lonjakan suara terbuang (*lost*) terkadang tidak terjadi secara terlalu ekstrim. Sistem distrik di Malaysia misalnya, menunjukkan bahwa partai-partai besar tak selalu “memborong semua kursi. Partai PAS berkali-kali meraih kemenangan di negeri Kuantan dan Trengganu, serta membentuk pemerintah negara bagian di wilayah itu. Demikian halnya dengan partai bersatu (PBS) yang didominasi oleh suku Dayak, Kadazan yang beragama Katolik, pernah memenangkan Pemilihan Umum di Sabah, sehingga Joseph Pairing Kitingan menjadi ketua menteri (Kepala pemerintah negara bagian) di kawasan itu.

Sebaliknya, sistem distrik cenderung memunculkan kekhawatiran meningkatkan suhu konflik politik jika diterapkan di negara-negara Dunia Ketiga, mengingat pengaruh ikatan emosional primordial di antara lapisan masyarakatnya masih sangat kuat berperan. Padahal pendapat Duverger tentang stabilitas politik yang didukung oleh praktek sistem distrik sangat mengecualikan faktor ini, dan lebih mendasarkan hipotesanya pada perkiraan tingginya tingkat rasionalitas perhitungan untung rugi di antara para aktor politik yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan. Sehingga sistem yang semula diharapkan mampu lebih mendemokratisasikan sistem politik dan mampu mendekatkan wakil rakyat dengan pemilihnya, justru berpotensi mengganggu kemantapan integritas nasional. Terlebih sistem ini cenderung menimbulkan “mesin politik” dan “Bos politik lokal” .

Penerapan sistem distrik tidak jarang memudahkan suatu partai untuk membaca strategi lawan, karena persyaratan domisili menjadi persyaratan penting seorang calon wakil rakyat, dengan demikian calon-calon legislatif “siluman” atau yang lebih dikenal dengan istilah “*vote getter*” sekalipun ia berasal dari partai yang menang mayoritas, sangat kecil kemungkinan untuk muncul dalam sistem distrik.

Pada umumnya dalam sistem distrik, mekanisme pemilihan dilakukan dalam dua tingkat. Pemilihan tahap pertama (*Primary election*) bertujuan dalam rangka penyaringan di antara para kandidat yang dijagokan oleh masing-masing partai, guna menentukan siapa yang berhak mewakili distriknya dan duduk di lembaga perwakilan. Model pemilihan bertingkat ini, diperkirakan mampu berperan sebagai cara untuk mendekatkan calon anggota dewan dengan pemilih, tetapi cara ini memerlukan waktu dan biaya yang tidak sedikit.

Selain itu isu tentang bagaimana membagi distrik/daerah pemilihan secara tepat merupakan hal yang penting sekali. Selama terjadinya kecepatan perpindahan penduduk, penyesuaian secara periodik atas daerah yang penduduknya sangat jarang karena pindah ke daerah lain, tidak mempunyai wakil.

Masih berkaitan dengan sistem distrik ini, untuk memenangkan kursi dalam parlemen yang diperlukan oleh partai hanyalah suara terbanyak (*mayoritas*), terdapat kecenderungan bagi partai yang sedang berkuasa untuk menggambarkan kembali peta politik, yaitu dengan mengatur kembali distrik/daerah pemilihan dan berbagai persyaratan lain yang diperlukan, sehingga redistribusi tersebut akan menguntungkan partai yang berkuasa.

Sedangkan sistem proporsional banyak dianut negara-negara Eropa dan beberapa negara berkembang. Sistem ini lebih menggambarkan diri kolektivitas dan sifat kekeluargaan masyarakatnya. Pilihan tidak ditujukan langsung kepada orang yang bersangkutan, akan tetapi terhadap Organisasi Peserta Pemilu (OPP). Siapa yang akan menjadi wakil, ditentukan sepenuhnya oleh organisasi tersebut. Sehingga keterkaitan seorang wakil dengan pemilih dapat terkesan kurang kuat. Sebaliknya ia seolah-olah lebih terikat pada organisasi yang menunjuknya sebagai wakil rakyat dalam daftar calon. Akibatnya lalu timbul kelemahan yang begitu mencolok, yaitu kualitas calon sukar dikontrol, pemilih dan rasa tanggung jawab wakil terhadap yang diwakilinya menjadi abstrak. Disamping itu sistem ini dianggap mempermudah

terjadinya fragmentasi antar partai, jika timbul konflik, anggota partai cenderung mendirikan partai baru, karena terdapat peluang partai baru itu memperoleh beberapa kursi melalui pemilihan umum.

Keunggulan sistem proporsional adalah dianggap demokratis dan representatif, karena jumlah wakil partai sesuai dengan jumlah suara yang diperolehnya dalam pemilihan umum secara nasional. Sistem ini dianggap lebih mencerminkan rasa keadilan, karena semua golongan dalam masyarakat termasuk yang paling minoritas sekalipun mempunyai peluang untuk menampilkan wakilnya di parlemen. Disamping itu karena dasarnya kesatuan administratif, maka dimungkinkan adanya penggabungan suara oleh satu OPP di dua tempat dalam daerah pemilihan yang sama.

Biasanya untuk sebuah kursi ditentukan kuota berapa suara yang harus diperoleh sebuah partai politik dan cara mendistribusikan kursi dapat dilakukan secara bertahap. Di Indonesia berkaitan dengan penerapan sistem ini ada beberapa hal yang perlu diperhatikan sebagai berikut:

1. setiap kabupaten telah dapat diwakili oleh seorang anggota DPR. Sehingga bisa saja sejumlah pemilih sebuah Kabupaten lebih rendah dari kuota sebuah kursi di DPR.
2. terdapat keseimbangan antara jumlah kursi yang mewakili Jawa dan daerah-daerah Luar Jawa. Hal ini jelas sangat menguntungkan daerah Luar Jawa atau daerah yang penduduknya lebih sedikit.

Di dalam sistem ini yang sangat berperan adalah partai politik. Partai politik yang akan menentukan calon dimana, menentukan peringkatnya dan bahkan menentukan jadi tidaknya seseorang menjadi anggota badan legislatif.

## BAB VIII

### HUKUM KEWARGANEGARAAN

Pada mulanya, hukum yang berkenaan dengan kewarganegaraan masih terkait dengan peraturan-peraturan yang berlaku di zaman Hindia Belanda. Atas dasar itu, menurut Soepomo, orang yang bertempat tinggal di Indonesia dibagi ke dalam golongan-golongan:

1. Kawulanegara Belanda dan orang asing
2. Penduduk Negara dan bukan penduduk Negara
3. Orang Eropa, bumiputra dan orang timur asing
4. Orang Belanda, kawulanegara pribumi bukan orang Belanda dan kawulanegara mancanegara bukan orang Belanda.

Sebagai ukuran untuk menentukan kewarganegaraan dipakai Undang-Undang Tahun 28 Juli 1850 yang diubah dengan Undang-Undang 3 Mei 1851 dan Pasal 5 BW (*Burgerlijk Wetbook*) Belanda tahun 1838. Asas yang dianut kedua peraturan itu adalah *ius soli*, yaitu kewarganegaraan berdasarkan garis keturunan darah. Pengaturan hukum kewarganegaraan itu terus mengalami perubahan sesuai dengan kebutuhan, yaitu dengan terbitnya Undang-Undang 10 Februari 1910 dan Undang-Undang 10 Juni 1927. Di samping itu, banyak lagi peraturan lain yang terkait secara langsung atau tidak langsung dengan persoalan kewarganegaraan ini sampai menjelang kemerdekaan.

Namun, sejak kemerdekaan, semua peraturan tersebut berubah, karena sejak Indonesia merdeka dan berdaulat, pengertian tentang warga negara dan kewarganegaraan Indonesia harus disesuaikan dengan rezim hukum baru berdasarkan UUD 1945 sebagai konstitusi proklamasi. Undang-Undang pertama yang ditetapkan setelah kemerdekaan adalah Undang-Undang Nomor 3



Tahun 1946 tentang Warga Negara dan Penduduk Negara. Undang-Undang ini kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1947, dan diubah lagi dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1947 dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1948. Selanjutnya, hal-hal yang berkenaan dengan kewarganegaraan itu diatur pula dengan Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1976. Undang-Undang yang terakhir ini hanya mengubah ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia. dengan demikian, sampai menjelang disusunnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 itulah yang berlaku di Indonesia sebagai dasar bagi pengaturan mengenai hukum kewarganegaraan di Indonesia.

Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 itu sendiri secara filosofis, sosiologis dan bahkan yuridis-konstitusional, dapat dikatakan memang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan ketatanegaraan Republik Indonesia sejak lama. Landasan konstitusional pembentukan Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 itu adalah UUDS Tahun 1950 yang tidak berlaku lagi sejak Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959. Apalagi setelah masa reformasi, dengan perubahan UUD 1945 pada tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002 telah pula mengubah paradigam hukum kewarganegaraan Indonesia secara mendasar. Oleh karena itu, dalam rangka pelaksanaan Pasal 26 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengamanatkan agar hal-hal mengenai warga Negara dan penduduk diatur dengan undang-undang, maka pada tahun 2006 telah disahkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 yang mengubah hukum kewarganegaraan kita secara mendasar.

Undang-Undang tentang Kewarganegaraan Tahun 2006 disusun atas dasar pertimbangan-pertimbangan bahwa Negara Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjamin potensi, harkat dan martabat setiap orang sesuai dengan hak asasi manusia. Warga Negara itu sendiri merupakan salah satu unsure hakiki dan unsure pokok dari satu Negara yang memiliki hak dan kewajiban yang perlu dilindungi dan dijamin pelaksanaannya. Undang-Undang yang berlaku sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1976 tentang Perubahan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia dipandang sudah tidak lagi sesuai dengan perkembangan ketatanegaraan Republik Indonesia sehingga harus dicabut dan diganti dengan yang baru. Atas dasar pertimbangan itulah maka dipandang perlu membentuk Undang-Undang tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia yang baru dengan mengingat ketentuan-ketentuan Pasal 20, Pasal 21, Pasal 26, Pasal 27, Pasal 28B, Pasal 28D ayat (1) dan ayat (4), Pasal 28E ayat (1), Pasal 28I ayat (2), dan Pasal 28J Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Dalam penjelasan umum Undang-Undang tentang kewarganegaraan Tahun 2006 selanjutnya memang diuraikan warga Negara merupakan salah satu unsure hakiki dan unsure pokok suatu Negara. Status Kewarganegaraan menimbulkan hubungan timbale balik antara warga Negara dan negaranya. Setiap warga Negara mempunyai hak dan kewajiban terhadap negaranya. Sebaliknya, Negara mempunyai kewajiban memberikan perlindungan terhadap warga negaranya.

Sejak Proklamasi Kemerdekaan, persoalan kewarganegaraan diatur dalam Undang-Undang Nomor 3 tahun 1946 tentang Warga Negara dan Penduduk Negara. Undang-Undang tersebut kemudian diubah lagi dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1947 tentang perubahan Undang-

Undang Nomor 3 Tahun 1946 dan diubah lagi dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1947 tentang Memperpanjang Waktu Lagi untuk Mengajukan Pernyataan Berhubung dengan Kewarganegaraan Negara Indonesia. selanjutnya, ihwa; kewarganegaraan terkakhir diatur dengan Undang-Undang Nomor 3 tahun 1958 tentang Kewarganegaraan republic Indonesia sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1976 tentang Perubahan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Indonesia.

Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tersebut secara filosofis, yuridis dan sosiologis sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan masyarakat dan ketatanegaraan republic Indonesia. secara filosofis, Undang-Undang tersebut masih mengandung ketentuan-ketentuan yang belum sejalan dengan falsafah Pancasila, antara lain karena bersifat diskriminatif, kurang menjamin pemenuhan hak asasi dan persamaan antarwagra Negara, serta kurang memberikan perlindungan terhadap perempuan dan anak-anak.

Secara yuridis, landasan konstitusional pembentukan Undang-Undang tersebut adalah Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 yang sudah tidak berlaku sejak Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang menyatakan kembali kepada Undang-Undang Dasar 1945. Dalam perkembangannya, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengalami perubahan yang lebih menjamin perlindungan terhadap haka asasi manusia dan hak warga Negara. Sedangkan secara sosiologis, Undang-Undang itu juga dinilai sudak sesuai lagi dengan perkembngn dan tuntutan masyarakat Indonesia sebagai bagian dari masyarakat internasional dalam pergaulan global, yang menghendaki adanya persamaan perlakuan dan kedudukan warga Negara di hadapan hukum serta adanya kesetaraan dan keadilan gender.

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut, perlu dibentuk Undang-Undang Kewarganegaraan yang baru sebagai pelaksanaan 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-Undang Dasar, Undang-Undang 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:

1. Asas *ius sanguinis (law of the blood)* adalah asas yang menentukan kewarganegaraan seseorang berdasarkan keturunan, bukan berdasarkan Negara tempat kelahiran.
2. Asas *ius soli (law of the soil)* secara terbatas adalah asas yang menentukan kewarganegaraan seseorang berdasarkan Negara tempat lahir, diberlakukan terbatas bagi anak-anak sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang ini.
3. Asas kewarganegaraan tunggal adalah asas yang menentukan satu kewarganegaraan bagi setiap orang.
4. 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 kewarganegaraan (*apatride*). Kewarganegaraan ganda yang diberikan kepada anak dalam Undang-Undang ini merupakan suatu pengecualian. Selain asas tersebut di atas, beberapa asas khusus juga menjadi dasar penyusunan Undang-Undang tentang Kewarganegaraan republic Indonesia:

1. Asas kepentingan nasional adalah asas yang menentukan bahwa peraturan kewarganegaraan mengutamakan kepentingan nasional Indonesia, yang bertekad

mempertahankan kedaulatannya sebagai Negara kesatuan yang memiliki cita-cita dan tujuannya sendiri.

2. Asas perlindungan maksimum adalah asas yang menentukan bahwa pemerintah wajib memberikan perlindungan penuh kepada setiap warga Negara Indonesia dalam keadaan apapun baik di dalam maupun di luar negeri.
3. Asas persamaan di dalam hukum dan pemerintahan adalah asas yang menentukan bahwa setiap Warga Negara Indonesia mendapatkan perlakuan yang sama di dalam hukum dan pemerintahan.
4. Asas kebenaran substantive adalah prosedur pewarganegaraan seseorang tidak hanya bersifat administrative, tetapi juga disertai substansi dan syarat-syarat permohonan yang dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.
5. Asas nondiskriminatif adalah asas yang tidak membedakan perlakuan dalam segala hal ikhwal yang berhubungan dengan warga Negara atas dasar suku, ras, agama, golongan, jenis kelamin dan gender.
6. Asas pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia adalah asas yang dalam segala hal ikhwal yang berhubungan dengan warga Negara harus menjamin, melindungi dan memuliakan hak asasi manusia pada umumnya dan hak warga Negara pada khususnya.
7. Asas keterbukaan adalah asas yang menentukan bahwa dalam segala hal ikhwal yang berhubungan dengan warga Negara harus dilakukan secara terbuka.
8. Asas publisitas adalah asas yang menentukan bahwa seseorang yang memperoleh atau kehilangan kewarganegaraan Republik Indonesia diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia agar masyarakat mengetahuinya.

Pokok materi yang diatur dalam Undang-Undang Kewarganegaraan Tahun 2006 ini meliputi:

- a. Siapa yang menjadi warga negara Indonesia
- b. Syarat dan tata cara memperoleh kewarganegaraan Republik Indonesia
- c. Kehilangan kewarganegaraan Republik Indonesia
- d. Syarat dan tata cara memperoleh kembali kewarganegaraan republic Indonesia
- e. Ketentuan pidana.

Dalam Undang-Undang ini, pengaturan mengenai anak yang lahir di luar perkawinan yang sah semata-mata hanya untuk berikan perlindungan terhadap anak tentang status kewarganegaraan saja. Dengan berlakunya Undang-Undang ini, Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1976 tentang Perubahan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Selain itu, semua peraturan perundang-undangan sebelumnya yang mengatur mengenai kewarganegaraan, dengan sendirinya tidak berlaku karena tidak sesuai dengan prinsip-prinsip yang diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Peraturan perundang-undangan tersebut adalah:

1. Undang-Undang tanggal 10 Februari 1910 tentang Peraturan tentang Kekawulanegaraan Belanda bukan Belanda
2. Undang-Undang Tahun 1946 Nomor 3 tentang Warganegara, Penduduk Negara jo Undang-Undang Tahun 1947 Nomor 6 jo Undang-Undang Tahun 1947 Nomor 8 jo, Undang-Undang Tahun 1948 Nomor 11
3. Persetujuan Perihal Pembagian Warga Negara antara Republik Indonesia Serikat dan Kerajaan Belanda

4. Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 1971 tentang Pernyataan digunakannya Ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946 tentang Warga Negara dan Penduduk Negara Republik Indonesia untuk menetapkan Kewarganegaraan Republik Indonesia bagi penduduk Irian Barat dan
5. Peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan kewarganegaraan.

Warga Negara Indonesia dapat kehilangan kewarganegaraan karena beberapa alasan. Hal itu diatur dalam Pasal 23 yang menentukan bahwa warga Negara Indonesia kehilangan kewarganegaraannya jika yang bersangkutan:

- a. Memperoleh kewarganegaraan lain atas kemauannya sendiri
- b. Tidak menolak atau melepaskan kewarganegaraan lain, sedangkan orang yang bersangkutan mendapat kesempatan untuk itu
- c. Dinyatakan hilang kewarganegaraannya oleh presiden atas permohonannya sendiri, yang bersangkutan sudah berusia 18 tahun atau sudah kawin, bertempat tinggal di luar negeri, dan dengan dinyatakan hilang kewarganegaraan Republik Indonesia tidak menjadi tanpa kewarganegaraan
- d. Masuk dalam dinas tentara asing tanpa izin terlebih dahulu dari presiden
- e. Secara sukarela masuk dalam dinas Negara asing, yang jabatan dalam dinas semacam itu di Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan hanya dapat dijabat oleh Warga Negara Indonesia
- f. Secara sukarela mengangkat sumpah atau menyatakan janji setia kepada Negara asing atau bagian dari Negara asing tersebut

- g. Tidak diwajibkan tetapi turut serta dalam pemilihan sesuatu yang bersifat ketatanegaraan untuk suatu Negara asing
- h. Mempunyai paspor atau surat yang bersifat paspor dari Negara asing atau surat yang dapat diartikan sebagai tanda kewarganegaraan yang masih berlaku dari Negara lain atas namanya, atau
- i. Bertempat tinggal di luar wilayah Negara Republik Indonesia selama lima tahun terus menerus bukan dalam rangka dinas Negara, tanpa alasan yang sah dan dengan sengaja tidak menyatakan keinginannya untuk tetap menjadi warga Negara Indonesia sebelum jangka waktu lima tahun itu berikutnya yang bersangkutan tidak mengajukan pernyataan ingin tetap menjadi warga Negara Indonesia kepada Perwakilan Republik Indonesia yang wilayah kerjanya meliputi tempat tinggal yang bersangkutan, sepanjang yang bersangkutan tidak menjadi tanpa kewarganegaraan.