

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

BAB II

NEGARA DAN PEMERINTAHAN

A. Negara

Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik, demikian bunyi Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Dari sini terlihat bahwa walaupun wilayah Indonesia terdiri dari berbagai daerah dan pulau, namun konsepnya tetap dalam bingkai negara kesatuan Republik Indonesia.

Dari musyawarah dalam Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia hingga tercapainya rumusan final mengenai bentuk negara Republik Indonesia, sebagaimana dicantumkan dalam UUD 1945 tersebut, nampak jelas bentuk negara yang sebagaimana telah dipilih oleh para pendiri negara Republik Indonesia atas nama bangsa Indonesia, yang intisarinya ialah:⁹

- a. Negara Kesatuan (menolak federalisme)
- b. Berbentuk Republik (bukan kerajaan)
- c. Negara yang beraulat (menolak status jajahan, dan menentang penjajahan)
- d. Berkedaulatan Rakyat (anti diktator)
- e. Negara melindungi segenap bangsa Indonesia (Kesatuan/Kebangsaan)
- f. Negara melindungi seluruh tumpah darah KAJIAN YURIDIS TENTANG HUBUNGAN PAJAK DENGAN PANCASILA Indonesia (Kesatuan Wilayah).

⁹ Padmo Wahjono (editor), *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984), h.34

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Mengkaji masalah bentuk negara, maka tidak terlepas dari ke enam hal tersebut di atas, karena masing-masing mempunyai hubungan satu dengan yang lainnya dalam konteks negara kesatuan yang berbentuk Republik.

a. **Negara Kesatuan**

Negara kesatuan adalah bentuk negara yang paling tepat untuk menjadi wadah ide persatuan. Selama musyawarah di dalam Badan Penyelidik digunakan istilah negara persatuan maupun negara kesatuan, sebagai pengalih bahasa *Eenheidsstaat*, maka UUD 1945 menggunakan kedua istilah tersebut, dengan pengertian yang berbeda. Istilah negara kesatuan digunakan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 sebagai pengalihbahasaan *Eenheidsstaat*, Sedangkan istilah negara persatuan digunakan dalam *Penjelasan Umum UUD* sebagai berikut:

“Dalam pembukaan diterima aliran pengertian negara persatuan

Istilah Negara Persatuan di sini tidak menunjukkan bentuk negara, melainkan cita-cita hukum dan citat-cita moral. Artinya adalah negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa seluruhnya. Adapun bentuk negara yang paling cocok untuk mewujudkan cita-cita hukum dan cita-cita moral Negara Persatuan itu ialah Negara Kesatuan. Dalam Negara Kesatuan tidak ada negara dalam negara, negara dibagi dalam daerah-daerah, tidak terdiri dari negara-negara bagian.¹⁰

Dari pernyataan di atas dapat dilihat bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik, artinya negara yang terdiri dari

¹⁰ *Ibid*, h.22

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

daerah-daerah yang tidak berdiri sendiri, namun dalam lingkup Negara Kesatuan dengan satu pusat kekuasaan yaitu Negara Republik Indonesia.

b. Negara Indonesia Berbentuk Republik

Adapun inti pengertian dari pemilihan bentuk negara Republik sebagaimana dapat dilihat dari musyawarah dalam Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia ialah:

- 1) Bukan Monarki (kerajaan)
- 2) Kepala Negara dipilih
- 3) Pemilihan Kepala Negara berlaku untuk jangka waktu tertentu
- 4) Jabatan Kepala Negara tidak turun-temurun.

Dalam prosesnya memang cukup ramai diperdebatkan (dalam sidang BPUPKI). Walaupun pada umumnya anggota BPUPKI menghendaki bentuk Negara Republik, tetapi ada juga yang menginginkan bentuk kerajaan. Untuk menetapkan apakah bentuk negara Indonesia Republik atau kerajaan, maka BPUPKI menyelenggarakan pemungutan suara (voting), dan hasil voting itu menetapkan: yang memilih Republik 55 suara dan yang memilih kerajaan 6 suara.

Dengan demikian diputuskan bahwa bentuk Negara Indonesia adalah Republik, dan kemudian dalam sidang PPKI tanggal 18 Agustus 1945 pada waktu pengesahan UUD 1945, formulasi bentuk negara Indonesia adalah Republik tetap dipertahankan.¹¹

¹¹ Dahlan Thaib, *Pancasila Yuridis Ketatanegaraan*, (Yogyakarta: UPP AMP YKPN, 1994), h.74

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Implementasi bentuk Republik tersebut, menurut dan berdasarkan UUD 1945 dapat dilihat pada:

- 1) Pasal 1 ayat (1) UUD 1945
- 2) Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat (Pasal 6A ayat (1) UUD 1945)
- 3) Pasal 7 UUD 1945.

Dengan demikian jelas, bahwa dari ditetapkannya UUD 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945 sampai sekarang bentuk negara Republik masih tetap dipertahankan. Hal ini terlihat dari pelaksanaan dan penyelenggaraan negara pada prinsipnya berpedoman kepada UUD 1945.

B. Konstitusi dan Negara Hukum

Sebagaimana yang telah dijelaskan di atas bahwa konstitusi merupakan hukum dasar suatu negara, yang mengatur dasar-dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Konstitusi juga merupakan ketentuan dasar dan fundamen berdiri dan berjalannya suatu proses kenegaraan.

Konsekuensi logis dari kenyataan tersebut, bahwa tanpa konstitusi negara tidak mungkin terbentuk. Oleh karena itu konstitusi menempati posisi yang sangat penting dalam kehidupan ketatanegaraan suatu bangsa. Dengan demikian negara dan konstitusi merupakan dua lembaga yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya.¹²

¹² Dahlan Thaib dkk, *Teori Hukum....., Op Cit.*, h.37

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Sehubungan dengan hal tersebut A. Hamid S. Attamimi menyatakan, bahwa pentingnya suatu konstitusi atau undang-undang dasar adalah sebagai pemberi pegangan dan pemberi batas serta sekaligus tentang bagaimana kekuasaan negara harus dijalankan.¹³ Hal ini penting dilakukan karena dapat memberikan arah dan pedoman, serta memberikan batasan yang jelas dalam menjalankan organisasi yang bernama negara.

Mendirikan dan membentuk negara pada hakekatnya mendirikan dan membentuk organisasi kekuasaan. Dengan demikian negara pada hakekatnya adalah organisasi kekuasaan. Hal ini terbukti dengan adanya bermacam-macam lingkungan kekuasaan dalam setiap negara, baik yang berada dalam infra struktur politik maupun yang berada dalam supra struktur politik.¹⁴

Sebagaimana diketahui, bahwa setiap kekuasaan bagaimanapun kecilnya cenderung disalahgunakan oleh yang memegangnya. Sebagaimana ungkapan yang diberikan oleh Lord Acton, bahwa *“Power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely”* (kekuasaan cenderung disalahgunakan, kekuasaan yang absolut sudah pasti dilakukan secara absolut). Oleh karena itu untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan itu perlu dilakukan usaha-usaha untuk membatasinya.

Salah satu pembatasan kekuasaan yang mempunyai arti penting dan menentukan harus dilakukan melalui hukum. Dalam kehidupan

¹³ A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, (Jakarta: UI, 1990), h.215

¹⁴ Sri Soemantri M, *Pidato Pengukuhan Guru Besar*, (Bandung: Unpad, 1987), h.4

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

bernegara, konstitusi atau undang-undang dasar merupakan satu sumber hukum yang mempunyai kedudukan sangat penting dalam usaha membatasi kekuasaan; bahkan dalam sejarah ketatanegaraan dapat dicatat bahwa terjadinya perubahan dari kerajaan absolut menjadi kerajaan berkonstitusi (*constitutionale monarchi*) adalah melalui penetapan konstitusi atau undang-undang dasar.¹⁵

Hakikat konstitusi menurut Bagir Manan, tidak lain dari perwujudan paham tentang konstitusi atau konstitusionalisme yaitu pembatasan terhadap kekuasaan pemerintahan di satu pihak, dan jaminan terhadap hak-hak warga negara maupun setiap penduduk di pihak lain.¹⁶

Tentang perlunya pembatasan kekuasaan itu, Maurice Duverger menyatakan, bahwa dalam negara-negara modern, dimana pemerintah setiap hari mendapat kekuasaan-kekuasaan baru, dan dengan begitu harus menghadapi masalah-masalah yang kian bertambah banyak, bertambah luas dan terus bertambah sulit, susunan intern dari pada badan-badan pemerintah telah menjadi sangat ruwet dan banyak macamnya.¹⁷

Selanjutnya Miriam Budiardjo menyatakan pula, bahwa di dalam negara-negara yang mendasarkan dirinya atas demokrasi konstitusional, undang-undang dasar mempunyai fungsi yang khas yaitu membatasi kekuasaan pemerintah sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan

¹⁵ *Ibid*, h.37

¹⁶ Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, (Bandung: Mandar Maju, 1995), h.6

¹⁷ Maurice Duverger, *Teori dan Praktek Tata Negara*, (Jakarta: Pustaka Rakyat, 1981), h.29

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang. Dengan demikian diharapkan hak-hak warga negara akan lebih terlindungi.¹⁸

Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis merupakan sebuah dokumen formal yang berisi:¹⁹

1. Hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau;
2. Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa;
3. Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang;
4. Suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.

Dari empat materi muatan yang tereduksi dalam konstitusi atau undang-undang dasar di atas, menunjukkan arti pentingnya konstitusi bagi suatu negara. Karena konstitusi menjadi barometer kehidupan bernegara dan berbangsa yang sarat dengan bukti sejarah perjuangan para pendahulu, sekaligus ide-ide dasar yang digariskan oleh *the founding fathers*, serta memberikan arahan kepada generasi penerus bangsa dalam mengemudikan suatu negara yang mereka pimpin. Semua agenda penting kenegaraan ini telah terkaver dalam konstitusi, sehingga benarlah kalau konstitusi merupakan cabang yang utama dalam studi ilmu hukum tata negara.²⁰

Pada sisi lain, eksistensi suatu “negara” yang diisyaratkan oleh A.G. Pringgodigdo, baru riel-ada kalau memenuhi empat unsur: (1)

¹⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997), h.96

¹⁹ Sri Soemantri M, *Persepsi Terhadap Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945*, (Bandung: Alumni, 1989), h.2

²⁰ Dahlan Thaib dkk, *Teori Hukum....., Op Cit.*, h.38

memenuhi unsur pemerintahan yang berdaulat, (2) wilayah tertentu, (3) rakyat yang hidup teratur sebagai suatu bangsa (*nation*), dan (4) pengakuan dari negara-negara lain. Dari keempat unsur untuk berdirinya suatu negara ini belumlah cukup menjamin terlaksananya fungsi kenegaraan suatu bangsa kalau belum ada hukum dasar yang mengaturnya. Hukum dasar yang dimaksud adalah sebuah Konstitusi atau Undang-Undang Dasar.

Untuk memahami hukum asar suatu negara, juga belum cukup kalau hanya dilihat pada ketentuan-ketentuan yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar atau konstitusi saja, tetapi harus dipahami pula aturan-aturan dasar yang muncul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara meskipun tidak tertulis, atau sering dicontohkan dengan “konvensi” ketatanegaraan suatu bangsa. Sebab dengan pemahaman yang demikian inilah “ketertiban” sebagai fungsi utama adanya hukum dapat terealisasi.²¹

Di Indonesia dalam Penjelasan UUD 1945 dinyatakan, bahwa “Pemerintah berdasarkan Sistem Konstitusional (Hukum Dasar) tidak bersifat Absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas)”. Dengan ketentuan ini diakui pemerintahan Indonesia menganut paham konstitusionalisme, *constitutionalism*, suatu pemerintahan yang dibatasi oleh ketentuan-ketentuan yang termuat dalam konstitusi. Suatu konstitusi atau sistem konstitusional adalah menjadi fondasi negara, yang mengatur

²¹ *Ibid*, h.39

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

pemerintahannya, menspesifikasi kekuasaannya dan memimpin tindakan-tindakannya. Dalam negara yang bersifat konstitusional, tidak mungkin kedudukan konstitusi itu lebih kurang fundamentalnya dari ketentuan-ketentuan yang lain. Dalam hierarchie perundang-undangan konstitusi berada di puncak piramide, sedang ketentuan-ketentuan yang lain, berada di bawah konstitusi. Konstitusi itu harus benar-benar merupakan “*a written fundamental law*”, yang mengatur struktur pemerintahan, merumuskan kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif serta menjamin hak-hak warga negara.²²

Indonesia secara hukum menempatkan UUD 1945 sebagai kaidah hukum.²³ Dalam Pasal 1 Ketetapan MPR No.III/MPR/2000 disebutkan:

- (1) Sumber hukum adalah sumber yang dijadikan bahan untuk menyusun peraturan perundang-undangan.
- (2) Sumber hukum terdiri atas sumber hukum tertulis dan tidak tertulis.
- (3) Sumber hukum dasar nasional adalah Pancasila sebagaimana yang tertulis dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh Rakyat Indonesia, dan batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945.

²² Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, (Jakarta: Aksara Baru, 1994), h.14

²³ Ketetapan MPR No.III/MPR/2000

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Selanjutnya dalam Pasal 2 Ketetapan MPR tersebut dijelaskan pula bahwa:

Tata urutan peraturan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum di bawahnya.

Tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah:

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

Berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa, Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- d. Peraturan Pemerintah.
- e. Peraturan Presiden.
- f. Peraturan Daerah Provinsi, dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Dari ketentuan tersebut jelas, bahwa dalam negara yang bersistem konstitusional tidak mungkin ditolerir, bahwa UUD harus mengalah kepada kemauan golongan, partai ataupun pada kehendak seorang pemimpin yang berkuasa. Walaupun pengaruh dan kemauan pemimpin itu kuat, tetapi yang harus dominan itu adalah pengaruh konstitusi.

Namun dalam praktek ketatanegaraan, sering juga terjadi bahwa suatu konstitusi yang tertulis tidak berlaku secara sempurna, oleh karena salah satu dari beberapa pasal di dalamnya, tidak berjalan atau tidak dijalankan lagi. Atau dapat juga karena konstitusi yang berlaku itu tidak lebih dijalankan karena kepentingan suatu golongan/kelompok ataupun pribadi dari penguasa saja, di samping itu tetap diakui bahwa banyak pula konstitusi yang dijalankan sesuai dengan pasal-pasal yang tercantum di dalamnya.

Dari pemikiran tersebut, Karl Loewenstein mengadakan penyelidikan mengenai apakah arti dari suatu konstitusi tertulis (Undang-Undang Dasar) dalam suatu lingkungan nasional yang spesifik, terutama kenyataannya bagi rakyat biasa, sehingga membawa Karl Loewenstein kepada tiga jenis penilaian konstitusi, sebagai berikut:²⁴

1. Konstitusi yang bernilai normatif

Suatu konstitusi yang telah resmi diterima oleh suatu bangsa dan bagi mereka konstitusi tersebut bukan hanya berlaku dalam arti hukum (legal), akan tetapi juga merupakan suatu kenyataan yang hidup

²⁴ Muhammad Ridwan Indra, *Kedudukan Lembaga-Lembaga Negara dan Hak Menguji Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1987), h.23

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

(realitas) dalam arti sepenuhnya diperlukan dan efektif. Dengan perkataan lain konstitusi itu dilaksanakan secara murni dan konsekuen.

2. Konstitusi yang mempunyai nilai nominal

Konstitusi yang mempunyai nilai nominal artinya secara hukum konstitusi itu berlaku tetapi kenyataannya kurang sempurna. Kekurangsempurnaan berlakunya konstitusi itu jangan diartikan bahwa seringkali suatu konstitusi yang tertulis berbeda dengan konstitusi yang dipraktekkan. Sebab seperti yang telah dikemukakan, bahwa konstitusi itu dapat berubah-ubah menurut kehendak zaman, jadi baik karena perubahan formal seperti yang dicantumkan dalam konstitusi itu maupun karena kebiasaan ketatanegaraan umumnya.

3. Konstitusi yang mempunyai nilai semantik

Suatu konstitusi yang secara hukum tetap berlaku namun dalam kenyataannya adalah sekedar untuk memberikan bentuk dari tempat yang telah ada, dan dipergunakan untuk melaksanakan kekuasaan politik. Keadaan yang demikian itu dikatakan bahwa konstitusi tersebut bernilai semantik.

Walaupun dalam praktek ketatanegaraan terdapat tiga macam penilaian terhadap pemberlakuan konstitusi dalam suatu negara, tetapi dari pernyataan-pernyataan tersebut dapat dilihat, bahwa demikian pentingnya konstitusi atau undang-undang dasar untuk membatasi kekuasaan dalam negara dan pemerintahan, agar tidak terjadi penyalahgunaan kebijakan yang dapat merugikan bangsa dan negara.

C. Sistem Pemerintahan Indonesia

Untuk memahami sistem pemerintahan suatu negara, sangat ditentukan dan berkaitan dengan bentuk pemerintahan negara yang bersangkutan. Machiavelli memulai tulisannya dalam buku yang sangat terkenal, yang berjudul *De Princep* mengatakan: “semua negara, semua kekuasaan yang melakukan pemerintahan atas umat manusia adalah republik atau kerajaan”.

Jellinek, yang disebut-sebut sebagai bapaknya ilmu negara yang pertama-tama membedakan kedua bentuk pemerintahan tersebut, sebagai pembagian pokok dan terpenting dalam ilmu negara. Menurut Jellinek, perbedaan monarkhi dengan republik itu ditentukan oleh cara pembentukan kehendak negara (*nach der art der staatli chen williens bilding*).

Negara didasarkan pada pertimbangan psikologis yang diwujudkan oleh kehendak pribadi seseorang, itulah yang dinamakan monarkhi (*monarchie ist der vorienem psychischen willer gelenktestaat*). Sebaliknya, apabila pembentukan kehendak negara itu dibuat oleh manusia menurut pertimbangan yuridis yang diwujudkan melalui kehendak segolongan orang, baik golongan kecil maupun golongan besar, itulah republik (*Die hochste staatgewalt in der republik iststets wille eines kleineren order grosseren kollegiuni*).

Berdasarkan pemikiran Jellinek ini orang kemudian menyederhanakan perbedaan keduanya, menjadi: Monarkhi yang berarti pemerintahan oleh satu orang yang secara historis dijalankan oleh seorang raja. Perintah raja adalah undang-undang

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

bagi rakyatnya, rajalah yang menetapkan undang-undang, mengadili perselisihan, menghukum yang bersalah, dan memberikan penghargaan kepada mereka yang beraja. Raja adalah jiwanya pemerintahan yang menentukan segala-galanya.

Adapun Republik, sesuai dengan asal kata latinnya *res publica* berarti urusan umum. Aristoteles yang kemudian mengartikan republik sebagai pemerintahan oleh rakyat, atau sama dengan arti kata demokrasi. Dalam perkembangan sekarang, republik memang lebih dikenal sebagai pemerintahan yang kepala negaranya bukan raja, tetapi dapat dijalankan oleh seorang *consul*, *adikara*, *lord protector*, atau seperti umumnya negara republik modern sekarang yang disebut Presiden.²⁵

Selanjutnya untuk melihat sistem pemerintahan yang diberlakukan pada suatu negara, maka pada garis besarnya sistem pemerintahan yang diterapkan pada negara-negara demokrasi adalah menganut sistem parlementer atau sistem presidensiil.²⁶ Sri Soemanteri juga mengatakan, bahwa secara mendasar memang dikenal dua sistem pemerintahan pokok yaitu parlementer dan presidensiil.²⁷

Sistem pemerintahan merupakan gabungan dari dua istilah “sistem dan pemerintahan”. Sistem adalah suatu keseluruhan, terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian-bagian maupun antara hubungan fungsional terhadap keseluruhannya, sehingga hubungan itu menimbulkan suatu ketergantungan antara bagian-bagian yang akibatnya jika

²⁵ Diponolo, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1996), h.44

²⁶ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum, Op Cit.*, h.171

²⁷ Sri Soemantri, *Sistem-Sistem Pemerintahan Negara-Negara Asean*, (Bandung: Tarsito, 1996), h.37

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya itu.²⁸

Dengan demikian, konsepsi sistem pemerintahan negara mengajarkan, bahwa membicarakan sistem pemerintahan adalah membicarakan bagaimana pembagian kekuasaan serta hubungan antara lembaga negara yang menjalankan kekuasaan-kekuasaan negara itu, dalam rangka menyelenggarakan kepentingan rakyat.

Suatu sistem pemerintahan dinamakan parlementer apabila badan eksekutif (pemegang kekuasaan eksekutif), secara langsung bertanggungjawab kepada badan legislatif (pemegang kekuasaan legislatif). Atau dengan mengikuti kata-kata Strong: *it is immediately responsible to parlement*. Artinya kelangsungan kekuasaan eksekutif sangat tergantung pada kepercayaan dan dukungan mayoritas suara di badan legislatif. Setiap kali eksekutif kehilangan kepercayaan dan dukungan dari badan legislatif, seperti karena mosi tidak percaya, eksekutif akan jatuh dengan cara mengembalikan mandat kepada Kepala Negara.

Sementara sistem pemerintahan presidensiil, adalah sistem pemerintahan yang pemegang kekuasaan eksekutif tidak harus bertanggungjawab kepada badan legislatif. Pemegang kekuasaan eksekutif tidak dapat dijatuhkan oleh atau melalui badan legislatif meskipun kebijaksanaan yang dijalankan tidak disetujui atau bahkan ditentang oleh pemegang kekuasaan legislatif. Dalam hal ini pemegang kekuasaan eksekutif terpisah dari badan legislatif.

²⁸ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op Cit.*, h.171

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Selain dari dua sistem pemerintahan yang dikemukakan di atas, Moh. Mahfud berpendapat, bahwa ada sistem pemerintahan lain di samping sistem pemerintahan parlementer dan presidensiil. Sistem pemerintahan yang dimaksud adalah sistem pemerintahan referendum. Di dalam sistem pemerintahan referendum badan eksekutif merupakan bagian dari badan legislatif. Badan eksekutif yang merupakan bagian dari badan legislatif (seperti di Swiss yang disebut *Bundesrat*) adalah badan pekerja legislatif (yang di Swiss disebut *Bundesversammlung*). Jadi, di dalam sistem ini badan legislatif membentuk sub badan yang di dalamnya sebagai pelaksana tugas pemerintah. Kontrol terhadap badan legislatif di dalam sistem ini dilakukan langsung oleh rakyat melalui lembaga referendum.²⁹

Dilihat dari kekuasaan yang menjalankan pemerintahan, C.F. Strong, membedakan dalam dua jenis eksekutif nominal dan eksekutif riil. Eksekutif riil adalah eksekutif yang riil menjalankan dan bertanggungjawab atas jalannya pemerintahan. Adapun eksekutif nominal adalah eksekutif yang menjalankan pemerintahan tetapi tidak memikul tanggung jawab atas jalannya pemerintahan.

Negara dengan sistem pemerintahan parlementer akan memiliki sekaligus eksekutif nominal dan eksekutif riil. Eksekutif nominal ada dan dijalankan oleh kabinet yang dipimpin Perdana Menteri. Kabinet inilah yang bertanggungjawab dan dapat dijatuhkan oleh badan legislatif. Adapun Kepala Negara tidak dapat diganggu gugat, karena semua tindakan pemerintahan yang dilakukan oleh Kepala Negara dipertanggungjawabkan oleh kabinet atau oleh menteri yang

²⁹ Moh. Mahfud, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2001), h.84

bersangkutan. Itulah sebabnya, sistem pemerintahan parlementer ini disebut juga dengan pemerintahan kabinet (*cabinet government*), karena yang bertanggungjawab kepada badan legislatif adalah kabinet.

Sebaliknya, di negara dengan sistem pemerintahan presidensiil hanya mengenal satu jenis eksekutif, yaitu eksekutif riil yang sekaligus ada pada Kepala Negara. Kepala Negara tidak mempunyai hubungan dengan badan legislatif dalam urusan mempertahankan kelangsungan kekuasaan, karena dalam sistem pemerintahan presidensiil eksekutif tidak bertanggungjawab kepada badan legislatif sebagai konsekuensi pemegang kekuasaan eksekutif tidak dibentuk oleh atau melalui badan legislatif. Sistem seperti ini oleh Strong dinamakan *the non parliamentary executive*, karena masa jabatan pemegang kekuasaan eksekutif ditentukan untuk suatu waktu tertentu yang berarti selama masa jabatannya itu, pemegang kekuasaan tidak dapat dijatuhkan oleh badan legislatif.

Tatanan pemerintahan demokratis selalu memperhatikan secara timbal-balik hubungan antara infrastruktur dan suprastruktur. Infrastruktur utama yang berperan dalam sistem pemerintahan adalah sistem kepartaian. Sistem kepartaian mempunyai pengaruh yang berbeda terhadap sistem pemerintahan. Sistem pemerintahan parlementer sangat dipengaruhi oleh susunan kepartaian, dan tidak demikian dalam sistem presidensiil.

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.